Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro Tiempo.
Una Visión al Futuro

Edición Conmemorativa del 5º Aniversario de la IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Coordinadores

Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro Tiempo. Una Visión al Futuro

Coordinado por:
Roberto Moreno Espinosa
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

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
L'IBERA UNIVERSITÁ 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
UNIVERSITÁ DI BOLOGNA

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Mario Martin Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Rubén Garrido Yserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO

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

Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro Tiempo. Una Visión al Futuro.
ISBN: 978-607-96906-8-7

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)
Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (coordinador)
Uvalle Berrones, Ricardo
Arellano Gault, David
Arbesú Verduzco, Luis Ignacio
Pérez Lara, Jorge Enrique
Plasencia Díaz, Adriana
Espejel Mena, Jaime
Olivares Montero, Sergio
Astudillo Moya, Marcela
Morales y Gómez Juan Miguel
Gómez Collado, Martha Esthela
Cruz Villalobos, Osvaldo
Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira
Aguilera Hintelholher, Rina Marissa
García Guzmán, Maximiliano
Sánchez González, José Juan
Rivera Hernández, Claudia
Pineda Guadarrama, Juan de Dios
Padilla Loredo, Silvia
Quintero Soto, María Luisa
Cisneros, José Luis
León Pérez, Alfonso
Moreno Plata, Miguel
Rosique Cañas, José Antonio
Rosique Cedillo, Gloria
Rivero Hernández, Melesio

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

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2017-12-15

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México/ Made in México

Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y ESTUDIOS DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Político 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 coordinado por:
Roberto Moreno Espinosa y
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

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

Registro RENIECYT: 2014/19119

ISBN: 978-607-96906-8-7
9 786079 690687

Licencia Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es 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/**

Presentación

Roberto Moreno Espinosa
Presidente de la IAPAS

Gestionar el futuro, desarrollar la capacidad de anticipación y proceder a construir escenarios prospectivos a los que valga la pena arribar en los tiempos por venir, es tal vez una de las tareas más complejas y también fascinantes en las que se puede y, quizá, debe uno ocuparse a título individual, grupal o social. Sin embargo, es indispensable considerar que se trata de una de las tareas para la cual casi no hemos sido preparados, el sistema educativo nacional en sus diversos niveles y modalidades apenas deja lugar para reflexionar sobre el futuro y menos para aprender a construirlo y, por su parte, la publicidad, los estilos de vida que se promueven, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la temporalidad de las redes sociales, las modas, los tiempos líquidos (Bauman, Z., 2007) y en general la aceleración del tiempo que nos toca vivir, nos imponen de manera fundamental y privilegiada el *aquí y ahora*, se nos orilla a pensar, actuar y canalizar lo mejor de nuestra energía, a vivir el momento, el mañana es incierto se dice, o nadie sabe para quién trabaja; así, se pierde de vista que visualizar, escudriñar y construir el futuro enriquece e intensifica nuestro presente, además de hacerlo más productivo y tal vez más seguro y placentero.

Los arreglos más generalizados nos esconden y hacen más nebuloso el futuro, el arreglo político secciona en trienios, cuatrienios, quinquenios o sexenios los alcances de una planeación estratégica; la moda es aún más efímera; las nuevas tecnologías nos envuelven empaquetan o embalan en llamativas y atractivas presentaciones breves pero efectivas innovaciones que se tornan en el impacto, la novedad y la tentación para núcleos y estratos de la población de cobertura amplia, haciendo el presente aparentemente más atractivo y, tornando el futuro más difícil de prever, de anticipar y de construir.

La aceleración del tiempo histórico, por su parte, se expresa en múltiples manifestaciones, no sólo es el *aquí y ahora*, también ha sido como el slogan norteamericano lo enfatiza: *el tiempo es dinero*, entonces hay que ocupar no solo una jornada de trabajo de ocho horas,

hay que hacerlo otras ocho e inclusive mucho más de éstas, cada vez hay menor espacio para el descanso y el ocio; es indispensable disponer de tiempo para estar al día, para no perderse el momento, para revisar nuestros mensajes y emitir otros muchos, para ver todo aquel conjunto de noticias e imágenes virales, lo fundamental es estar conectados; todo ello lo que provoca es que nuestro presente se abulte, se densifique y no deje espacio para la construcción de futuros más satisfactorios, toda vez que se tienden cortinas, velos y barreras respecto del futuro inmediato y mediato. A lo anterior se suman las crisis, las que son cada vez más recurrentes y que se traducen en una depreciación constante del valor de la fuerza de trabajo y del poder adquisitivo, y por extensión de los niveles de bienestar y calidad de vida, de esta manera si se intenta, al menos mantener el nivel de vida en que uno se desenvuelve, es menester intensificar, ampliar, diversificar las fuentes de empleo formal o informal, lo que implica llegar a límites extremos y, por el contrario, resignarse a una devaluación y abatimiento de la referida calidad de vida.

En este ambiente de dilatamiento de nuestro presente el tiempo útil de vida productiva se acorta, puesto que se tiene una sensación de rapidez de una serie de sucesos, hechos, noticias, quehaceres, conexiones, etcétera que se suceden cada día uno a otro hasta agotar nuestras horas, días y años disponibles.

En el ambiente descrito, analizar, estudiar y plantear el rol de la Ciencias Político-Administrativas y Sociales hacia el futuro, por ejemplo, constituye un ejercicio necesario, dados los cambios que se observan en las últimas décadas y fundamentalmente vislumbrando el futuro sobre la base de las premisas que se han venido sentando, lo que significa que éste ya está plasmado y dibujado en el diario acontecer, lo básico es desarrollar una lectura atinada de los tiempos que nos toca vivir y paralelamente, reconstruir la historia con nuevos datos, interpretaciones y enfoques que nos alejen de una historia ideologizada, distorsionada que deforma y falsea ésta y nos limita o disminuye certeza en la construcción de escenarios prospectivos.

La secuencia que sigue la presente, incluye en primer término un breve ejercicio de contexto que sirve de escenario respecto de los cambios y ajustes en los ámbitos económico, político y social en donde se plasma, en el caso de México y varios países de Latinoamérica, el abandono, en gran medida forzado e inducido por los grandes centros de decisión mundial, de los modelos económicos proteccionistas, de crecimiento hacia dentro o de sustitución de importaciones como también se les denominó, para abrazar y transitar a otros donde la apertura comercial, industrial y financiera fue la piedra angular que marcó la fase conocida como el neoliberalismo o liberalismo recalcitrante acompañado de un crecimiento geométrico de la deuda externa de los países en desarrollo, así como un nuevo patrón de acumulación del capital financiero.

En este proceso, el denominado Consenso de Washington (Williamson) jugó un papel primordial, toda vez que dibujó los lineamientos que una buena cantidad de países, entre ellos México, siguieron a pie juntillas casi de manera ortodoxa, recuérdese que aquél se

sintetizó en 10 puntos básicos: 1) Disciplina presupuestaria por parte de los gobiernos. 2) Fomentar el gasto gubernamental en las áreas de educación y salud 3) Promover una reforma fiscal o tributaria, ampliando el padrón de contribuyentes e incrementar los impuestos de manera moderada. 4) Desregulación financiera y promoción de tasas de interés con base en las fluctuaciones del mercado. 5) Promoción de un tipo de cambio competitivo, regido por el mercado. 6) Fomentar el comercio libre entre las naciones. 7) Apertura a la inversión extranjera directa. 8) Privatización de empresas públicas. 9) Desregulación de los mercados. 10) Seguridad irrestricta de los derechos de propiedad. Tales puntos se transformaron en un genuino catecismo seguido por los gobiernos, quienes apresuraron el paso para cumplir con cada uno de esos lineamientos y lograr lo que las corrientes conservadoras internacionales buscaban: "más mercado y menos Estado".

En México, son muy conocidos los excesos en que se incurrió fundamentalmente en el periodo sexenal encabezado por Carlos Salinas de Gortari cuando se procedió a cumplir al máximo, a título de ejemplo, con el punto ocho de los enlistados arriba, se puso a remate al mejor postor desde Teléfonos de México, Minera Cananea, la Banca, entonces estatizada, el canal 13 de televisión y cientos de empresas más que fueron a parar a manos extranjeras y de grupos mexicanos en donde hoy algunos de sus propietarios están considerados como parte del club de los hombres más ricos del mundo, además de que tal proceso de privatización de patrimonio público abonó a la concentración del ingreso en nuestro país.

En el plano político los cambios han sido palpables en el periodo que brevemente se analiza, toda vez que el sistema democrático de gobierno se fue generalizando, en una región que conoció regímenes militaristas-golpistas, despóticos y autoritarios que habían sentado sus reales; sin embargo la funcionalidad que se fue apreciando entre el nuevo modelo de apertura comercial y financiera y el citado sistema, sumado a un desarrollo político de las sociedades latinoamericanas, creó las condiciones para arribar a regímenes de tintes democráticos, así en la región se percibieron cambios interesantes en éstos, entre los que hay que destacar, al menos, un mayor equilibrio entre los poderes públicos, el acotamiento de los presidencialismos, una mayor vitalización en los órdenes estatales-regionales y locales de gobierno, reconocimiento de las minorías políticas, mayores libertades individuales y grupales, promoción de los derechos de género, mayores posibilidades de la ciudadanía de construir su propio destino, en suma una mayor pluralización política de los países y sus regiones.

En el plano social también hemos venido apreciando cambios importantes como una mayor diferenciación, las sociedades tradicionales han transitado a otras de corte moderno; la capacidad de auto organización de múltiples grupos y estratos sociales ha dado pie a un nuevo protagonismo de la sociedad civil, lo que se percibe en la creación constante de nuevas organizaciones sociales, no gubernamentales, de las denominadas

del tercer sector y no lucrativas, entre otras, lo que apunta a un nuevo dinamismo de las sociedades latinoamericanas; sin embargo, con el abandono o deterioro del Estado de bienestar que en la región había tenido algunos avances, los índices de pobreza y pobreza extrema se han mantenido estancados e inclusive en algunos casos se observa un incremento.

En México en un estimado de 2010 a 2016 con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de la población en condiciones de pobreza es del orden del 54.4% hacia 2016, en 2010 era de 46%, en 2012 paso a 53.3%, como se desprende de ello; todo indica que las estrategias, políticas y programas orientados al combate a la pobreza han tenido malos o pésimos resultados, lo que es preocupante si se tiene en cuenta la cobertura de recursos canalizados a dicho combate. Es indispensable que en una visión prospectiva tal situación se revierta a través de una gestión más eficiente, transparente y libre de objetivos electoreros que contaminan y limitan la eficacia, eficiencia y transparencia en la administración y gestión de las políticas en la materia.

En torno a la administración y gestión públicas, cabe destacar que el tradicional modelo burocrático weberiano prevaleciente en la región, el cual según lo demuestran las evidencias, nunca acabó por implantarse de manera integral, dadas las altas tasas de discrecionalidad practicada por la mayor parte de los gobiernos de Latinoamérica y del Caribe, inherente a la verticalidad y altas dosis de autoritarismo que prevaleció hasta muy entrado el siglo XX, cuando la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas ocupó permanentemente un segundo o tercer plano, en donde naturalmente los perfiles de los servidores públicos para lograr un alto desempeño no eran una prioridad, dio paso a la necesidad de promover una mayor profesionalización y eficiencia de las administraciones públicas.

Los procesos de globalización y mundialización atizaron las condiciones y requerimientos por eficientar el desempeño de las referidas administraciones, se fue imponiendo el refrán o principio de *hacer más con menos o al menos más con lo mismo*, desprendido tanto de la crisis fiscal del Estado, como de las exigencias del mercado que requería, no sólo de finanzas sanas y controladas, sino también de tasas de inflación bajas y un cuidado de la macroeconomía adecuados, a fin de que la producción y el intercambio de mercancías pudiese fluir con la mayor agilidad posible. Así, en la década de los noventa se promovió la transformación del modelo burocrático por un modelo de corte gerencialista conocido entonces como el *new public management* (Nueva Gestión Pública –NGP–), enfoque que fue enraizando en paralelo a la generalización de los modelos económicos aperturistas que políticamente fueron coincidentes con el desmantelamiento del ala paraestatal de los países de la región, conformada por los llamados organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como organismos financieros de seguros, crédito y fianzas, a lo que se añadió, en países como México, un proceso de desburocratización de las secretarías de Estado del gobierno federal. Es

pertinente destacar que inclusive países avanzados se sumaron a la implantación del modelo gerencialista derivado de la NGP que, de hecho, fueron los que la implementaron en primer término: Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido, entre los más entusiastas. En suma, un achicamiento y redimensionamiento a la baja del Estado, acorde con el nuevo papel que se le fue asignando que en algunos casos llegó a extremos como la venta de parques públicos o empresas públicas de gran impacto y rentabilidad económica que fueron vendidas a precio de ganga, además de saneadas cuando el caso lo requería.

Así, del modelo burocrático se dio paso al modelo gerencial, el cual se fundamentó en una estrategia de importación de técnicas y tecnologías desarrolladas en el seno del mundo empresarial privado, aduciendo su mayor eficiencia en contraste al burocratismo, lentitud y marasmo prevaleciente en el sector público, había que adoptar y trasplantar, en su caso, un conjunto de técnicas ya probadas, no fue así casual que en el modelo gerencial se hablara de las tres EEE: eficacia, eficiencia y economía, a lo que también se añadió una C de calidad; era menester ante la privatización de patrimonio público acumulado durante varias décadas y rematado en escasos años o meses, ante la reducción del tamaño del Estado y ante el paso del Estado intervencionista a uno sólo regulador, compensarlo con una revolución gerencialista en las formas y manejos de unas administraciones públicas burocráticas cada vez más anquilosadas y densas, era menester transitar a modelos más *ad hoc* a las nuevas condiciones que demandaba la expansión del mercado y la especulación financiera a escala mundial.

De manera más reciente el modelo gerencial ha tenido que combinarse con otro modelo, el de gobernanza, en el cual se aprecian y participan una mayor cantidad de actores, así a los de carácter estatal, gubernamental y público, se agregan los de índole privado, social y comunitario, toda vez que las condiciones actuales y en prospectiva, demandan y dan cabida a actores diversos en la gestión de los asuntos públicos, en la formulación de políticas públicas, en su implementación y en la cada vez más necesaria evaluación de las mismas, confirmando la tesis de que en el presente y en lo sucesivo los asuntos públicos rebasan la sola intervención gubernamental y requieren de la participación comprometida de públicos más diversificados, lo que hace de la acción gubernamental y la publiadministrativa unas más complejas que demandan de cuadros de gestión altamente profesionalizados y con un alto desempeño, donde no tiene cabida la improvisación, el amateurismo, el compadrazgo y el amiguismo. En este escenario han hecho su aparición nuevos enfoques, nuevas formas de dirigir y gestionar el gobierno, el fortalecimiento del gobierno con base en políticas públicas, se tiende hacia un gobierno abierto, facilitador, transparente y que rinda cuentas.

En suma, la visión prospectiva de las ciencias político-administrativas adquiere novedosas e inéditas modalidades. En este ambiente y contexto es indispensable realizar planteamientos y, al menos, esquematizar tendencias con visión de futuro, congruentes con el contexto que nos envuelve, nos arrastra, nos obnubila, aunque también nos ofrece herramientas para disfrutar de novísimos escenarios poco imaginados hasta hace escasos

lustros, a fin de construir y llegar a ambientes donde la calidad de vida y un desarrollo humano e intelectual estén más a nuestro alcance en donde identificar y construir nuestro propio destino como seres humanos, como especie, como humanidad y como sujetos cognoscentes esté a nuestro alcance, ello es posible a condición de que añadamos con más y mejores elementos y recursos una dimensión fundamentalmente olvidada o eludida: el futuro.

Por qué ocuparnos del futuro cuando éste se ha calificado de incierto, lo que ha provocado que gran parte del entramado institucional esté volcado fundamentalmente hacia el presente, y aquello que se diseñó para tender y arribar a un futuro más promisorio se ha venido derrumbando día a día; recuérdese que en la *belle époque* se apostaba mucho al futuro, se confiaba, por ejemplo, en que el desarrollo científico y tecnológico irrefutablemente nos llevaría a sendas más promisorias. La primera conflagración mundial acabó de tajo con aquel sueño; asimismo, corrientes como la de la modernización también auguraba el paso de las sociedades tradicionales a las modernas más diferenciadas y prismáticas; sin embargo, lo que ha venido sucediendo es que muchas de las apuestas en cuanto al crecimiento y desarrollo han mostrado sus debilidades. Daniel Innerarity, destacado estudioso de los futuros ha señalado:

> *“Está claro que no nos encontramos ya en la época de la modernidad triunfante que disciplinó el futuro por medio de una investigación metódica de la naturaleza, la innovación tecnológica, la codificación del derecho y las instituciones burocráticamente organizadas. Los procedimientos para disponer del futuro que diseñaron las sociedades modernas parecen actualmente inservibles. (Innerarity, 2009).”*

Es indispensable rediseñar el futuro, reinterpretar el pasado, dimensionar, enriquecer y revalorar nuestro presente, ello será posible en la medida en que alimentemos el debate, el análisis, la argumentación y el intercambio, desde luego una tarea titánica, pero hay que iniciarla o continuarla. En distintos espacios, instituciones, organizaciones, el estudio de la prospectiva y del futuro se está desarrollando de manera exitosa, lo cual es alentador. En torno a la prospectiva, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) apunta que:

> *“...nos aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles*

> *elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. En breve, requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución (CEPAL, 2017).*

Es pues indispensable generar las condiciones para desplegar la energía social, la creatividad y las capacidades que nos permitan labrar un porvenir más promisorio, lo que está al alcance, en la medida en que se promueva la construcción de redes, un entramado institucional abocado a la exploración, escudriñamiento y gestión del futuro, una mayor sincronización de lo que pretendemos alcanzar en los próximos años, qué sociedad queremos, cuál es el Estado necesario, por ejemplo para una democracia avanzada. Las interrogantes son muchas, las respuestas pueden ser más accesibles y certeras si ponemos en acción la inteligencia colectiva. Por su parte la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. se ha propuesto aportar su granito de arena orientado a alimentar y catalizar el debate en torno a los futuros mediatos e inmediatos, a las tendencias, a las señales, signos vitales, nuevas tecnologías, rezagos, exclusiones, zonas y áreas desatendidas, en suma, elementos y factores que nos permitan tender puentes al futuro, al futuro deseado, al futuro posible.

Lo anterior ha sido viable a partir de la conjunción de esfuerzos de 26 especialistas, quienes al dedicarse a distintos problemas, asuntos y líneas de investigación, han aportado un cúmulo de ideas pistas, planteado tendencias que, sin duda, se traducirán en guías y caminos viables que nos permitan transitar con mayores herramientas a los escenarios que se dibujan en el horizonte a futuribles factibles de construir, o bien que disminuyan y abatan los posibles riesgos y errores en que es fácil caer e incurrir; o bien, aceptar compromisos que de otra manera seríamos incapaces de admitir.

La secuencia de la exposición del libro está dividida en cuatro partes, la primera de ellas dedicada a "La administración y la gestión pública ante los retos del siglo XXI, repensando su papel en una sociedad compleja, plural y participativa" en la cual se conjuntaron 12 autores para el desarrollo de nueve capítulos y; en la segunda parte se desarrollan cuatro capítulos en los cuales se analizan asuntos de gran relevancia como la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en los que se exploran los escenarios a futuro y el caso de los órganos fiscalizadores en el ámbito local, cuyo título es: "Corrupción, transparencia y fiscalización. Retos alcances y desafíos", ello fue posible con la participación de cuatro autores; en la tercera parte se recrean cuestiones fundamentales asociadas a la cohesión social, los estudios de género, la desigualdad y la violencia, así como el clientelismo electoral en la política social, parte que lleva por título: "El entorno social en perspectiva, problemas, procesos e interrogantes". En este caso se contó con la participación de seis expertos en la materia; finalmente en la cuarta parte: "Sustentabilidad y desarrollo metropolitano", se profundiza en tres asuntos de amplia trascendencia respecto del contrato social necesario para el desarrollo sostenible, el caso

de los proyectos de inversión e infraestructura en la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, para rematar con el análisis que presenta la gestión metropolitana y su proyección al futuro.

No me resta más que brindar un amplio reconocimiento a los autores de los diferentes capítulos que conforman la obra con la cual iniciamos la conmemoración del V Aniversario de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS por sus siglas en inglès).

Ciudad de México, diciembre de 2017

Contenido

Parte I

1 La relevancia de las instituciones en el desarrollo de las sociedades democráticas
Ricardo Uvalle Berrones — 15

2 Dinámicas políticas y burocráticas en una democracia: los límites de las reformas administrativas y el debate que viene en México
David Arellano Gault — 30

3 Origen y desarrollo de los ejercicios de reflexión del futuro en la administración pública mexicana
Luis Ignacio Arbesú Verduzco — 50

4 La innovación de la gestión pública desde un enfoque integral
Oscar Mauricio Covarrubias, Roberto Moreno Espinosa, Jorge Enrique Pérez Lara — 76

5 Federalismo administrativo: construyendo gobiernos multinivel
Adriana Plasencia Díaz — 93

6 Diseño institucional y acciones de los gobiernos locales en el Estado de México
Jaime Espejel Mena — 120

7 Gobiernos glocales: retos y perspectivas
Sergio Montero Olivares — 141

8 Las finanzas de los gobiernos subnacionales: ¿problemática sin solución?
Marcela Astudillo Moya — 158

9 Avances de la Profesionalización en el Gobierno Del Estado De México 2012-2014
Juan Miguel Morales y Gómez, Martha Esthela Gómez Collado — 186

10 Los desafíos de la Gestión Pública para la atención de la sociedad ante los cambios del milenio
Osvaldo Cruz Villalobos — 204

Parte 2

11 **Corrupción en México: tres escenarios a futuro**
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros 229

12 **¿La transparencia como antídoto de la corrupción?**
Rina Marissa Aguilera Hintelholher 265

13 **Rendición de cuentas: el diseño constitucional de los órganos fiscalizadores locales en México**
Maximiliano García Guzmán 293

14 **La percepción de la corrupción en México: la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.**
José Juan Sánchez González 319

Parte 3

15 **Cohesión social en la planeación de la política social mexicana**
Claudia Rivera Hernández, Juan de Dios Pineda Guadarrama 347

16 **Mujer y democracia. Paridad de género en la política mexicana**
Silvia Padilla Loredo, Ma. Luisa Quintero Soto 377

17 **Juventud desigualdad y violencia; un balance de la condición de vulnerabilidad**
José Luis Cisneros 408

18 **Clientelismo Electoral en la política Social en el Estado de México. Estudio de Caso: Programa de Seguridad Alimentaria**
Alfonso León Pérez 427

Parte 4

19 **Un nuevo contrato social para el desarrollo sostenible. Repensando el orden político moderno ante la crisis socio-ambiental en el siglo XXI**
Miguel Moreno Plata 464

20 **Proyectos de inversión para mega-infraestructuras: el caso del aeropuerto internacional de la ciudad de México**
José Antonio Rosique Cañas, Gloria Rosique Cedillo 491

21 **Los retos de la gestión metropolitana en México y los arreglos institucionales necesarios para el futuro**
Melesio Rivero Hernández 524

1 La relevancia de las instituciones en el desarrollo de las sociedades democráticas

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

El presente trabajo tiene como premisa analizar la relevancia de las instituciones en las sociedades democráticas, considerando que desempeñan un papel activo en la construcción de las reglas que hacen factible la convivencia, los intercambios y el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas en un plano de cooperación y desempeño.

Las instituciones son construcciones sociales, culturales, políticas y económicas ideadas para articular intereses, superar conflictos y asegurar que la vida de la sociedad, los ciudadanos y el Estado tengan los mejores cauces con la aplicación de las políticas públicas. Por tanto, responden al imperativo de asegurar la evolución de la sociedad y el progreso del Estado con el concurso de la sociedad, los individuos, el mercado y las organizaciones civiles que, conjugadas, permiten que la convivencia asociada sea más productiva.

De las instituciones depende la definición, diseño e implementación de las políticas públicas, entendidas como estrategias de gobierno que se orientan a lograr la estabilidad y gobernabilidad democrática. El vínculo entre instituciones y políticas públicas es indisoluble, razón por la cual, son la calve que fundamenta la dirección política de la sociedad, la satisfacción de las necesidades colectivas y el aseguramiento de que la economía de mercado es capaz de generar los bienes y servicios que necesita la vida tanto individual como colectiva.

La importancia de las instituciones para fines de gobierno es indiscutible, tomando en cuenta que la formulación, vigencia y cumplimiento de las reglas públicas, es la condición de vida para dar sentido a la necesaria coordinación de los ámbitos privado, público y gubernamental. En esta lógica, las instituciones desempeñan una responsabilidad vital en lo que concierne al desarrollo de la vida productiva y la mejor conservación del Estado derecho.

La hipótesis del presente trabajo destaca que las instituciones son normas, reglas y procedimientos a través de los cuales se asegura la estructuración de la sociedad con fines de gobierno efectivo, desempeño productivo, así como la estabilidad acendrada, a fin de permitir que la vida individual y colectiva sea regida con base en la regularidad y la certidumbre, dado que son el binomio que permite asegurar una mejor regulación en materia de adhesión al orden establecido, el cumplimiento de las metas colectivas, la obtención de los incentivos positivos y la aplicación de los incentivos negativos, ubicados todos, en la lógica de la vida democrática.

El enfoque del trabajo se caracteriza por su contenido normativo, el cual permite realizar elaboraciones teórico-conceptuales puntuales, a fin de aumentar la comprensión sobre la utilidad colectiva de las instituciones, destacando que las reglas del juego que las mismas implican en términos de derechos y obligaciones, se fundamentan en tareas de dirección, cooperación y coordinación que hacen posible atender problemas, racionalizar conflictos y aportar soluciones que contribuyan a la regularidad que la sociedad y el Estado necesitan para armonizar mejor sus condiciones de vida.

Valoración de las instituciones

La importancia de las instituciones en el mundo contemporáneo es uno de los aspectos más sobresalientes a destacar, dado que son las reglas del juego que orientan, regulan, incentivan y sancionan la relación de la sociedad y el Estado, así como del gobierno con los ciudadanos. Se han constituido en el molde que amortigua los efectos del individualismo, a fin de crear reglas (Elster, 1996: 146) de carácter general que permitan la convivencia de los contrarios con base en la estabilidad y gobernabilidad democráticas. Son las instituciones, (North,1993: 41) la clave para situar el modo en que se articulan intereses, se estructuran las relaciones sociales, se organiza el intercambio de bienes y servicios y el medio que hace posible que los conflictos y las tensiones sean objeto de tratamiento sujeto a normas, agendas, procedimientos y ámbitos de competencia dirigidos por autoridades responsables.

Las instituciones –constituciones, códigos, decretos, estatutos, leyes, reglamentos– se han instituido como el medio que permite la convivencia de personas, grupos, colectividades y organismos civiles que dan sentido y perfil a la sociedad contemporánea. Por su importancia, desempeñan un papel fundamental en la creación y el funcionamiento del orden jurídico y político en el cual el Estado se constituye en la organización política de la sociedad. La finalidad de las instituciones consiste en crear condiciones de confianza, certidumbre y regularidad que permitan el mejor desarrollo de la economía de mercado, así como la convivencia pacífica de las personas y grupos con base en los valores de la igualdad, la competencia y el intercambio de información, bienes y servicios.

Como reglas del juego convenidas, autorizadas y necesarias, las instituciones permiten que los agentes sociales, productivos y sociales tengan pautas que estimulan tanto el desarrollo individual como el colectivo. Se caracterizan por su naturaleza imperativa, dado que permiten a la autoridad constituida regular problemas, oportunidades, soluciones y restricciones para hacer posibles formas de cooperación y acuerdo que permitan cumplir la estructuración y el cumplimiento de la agenda pública. En un planteamiento democrático, responden a los valores de la sociedad moderna para dar sentido a la organización y el funcionamiento del Estado. En este sentido, definen el universo de conductas que son motivo de regulación pública y estimulan que los ámbitos privado, público y social tengan elementos de coordinación con la intervención de las políticas públicas. Lo relacionado con las pautas regulares –previsión y certeza de los agentes para organizar conductas con base en incentivos– es terreno firme vía rutinas (Peters, 2003: 55) para que la sociedad civil tenga los elementos constitutivos que abonan a favor de un desarrollo estratégico para dar cumplimiento a las metas colectivas.

En este caso, las tareas de gobierno y administración pública son fundamentales para estimular de manera coordinada a los actores de la sociedad, para convenir las políticas públicas que impulsen formas de corresponsabilidad y productividad en favor de la vida colectiva. De ahí que las instituciones tienen a su cargo la definición de las tuercas y tornillos (Elster, 1996: 23) que establecen la ruta de las conductas individuales y colectivas que se encaminan a mejorar los rendimientos de la economía y la vida colectiva sobre bases que permitan la estabilidad (March y Olsen, 1997: 110) y enlace de los actores productivos y sociales. La definición de reglas diáfanas para la vida individual y colectiva es un imperativo para evitar que la incertidumbre ocasione caos y desconcierto que puedan dañar el sentido de la vida colectiva.

Las reglas institucionales, sin embargo, no son neutrales, sino que están comprometidas con la conservación del Estado y el desarrollo de la sociedad. Es aquí donde las tareas de gobierno y administración pública se localizan en el centro de la dirección e implementación colectivas y están a cargo de la clase gobernante y del cuerpo de administradores que integran al Estado, sin que implique la marginación de los actores sociales y económicos en su elaboración y cumplimiento, aprovechando las ventajas de la persuasión y la argumentación que dan vida a ejercicios dialógicos de convivencia.

Esto significa que las tareas de gobierno se relacionan con las normas de interés público, la vigencia de la igualdad, la equidad y el bienestar con la elaboración y aplicación de la ley, el diseño de los servicios públicos, la generación de la gobernabilidad, la producción de la estabilidad política, el control democrático de la economía, la distribución de los bienes y servicios colectivos, el desarrollo de la vida ciudadana, la creación de condiciones en favor de la empresa y el mercado, la proclama y eficacia de las políticas sociales, así como la institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos todos en que participan con voz propia o a través de la representación de los actores de la vida organizada.

Por su parte, a la administración pública le corresponde la ejecución de la ley, la distribución de los servicios públicos, el logro de la procura existencial (García, 1993: 27), el cumplimiento de las políticas públicas, la comunicación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, el diseño y cumplimiento de formas de cooperación en las cuales participen la sociedad y los programas gubernamentales. La concreción de las reglas instituciones es asunto de gobierno y este propósito se logra con la intervención de la administración pública, entendida como la organización del Estado en la sociedad.

Las instituciones tienen a su cargo tareas de arbitraje, conciliación, aplicación de incentivos positivos, determinación de penalidades, convocatoria de actores y asignación de recursos escasos para la atención de las demandas en competencia. Una de las tareas centrales de las instituciones consiste no sólo en autorizar, restringir y prohibir conductas, sino en generar y distribuir los recursos que se han de destinar a los asuntos colectivos. En este caso, las demandas que se reconocen a nivel de las agendas institucionales, son tratadas mediante el reconocimiento de valores, objetivos, metas, información, presupuestos, personal, unidades administrativas, tiempos, procesos de evaluación, monitoreo de políticas públicas, asignación de beneficios, determinación de costos y medición del impacto que generan las políticas públicas.

En este caso, las instituciones son la columna vertebral de la vida estatal, la vida social, de lo privado y lo público, porque se encargan de fungir como reglas que definen no sólo ámbitos de acción, sino también el modo en que se ha de lograr la interacción de los actores para potenciar las formas de colaboración y gestión que permitan cumplir mejor las metas colectivas. Desde la visión del gobierno, la importancia de las instituciones consiste en asegurar la coexistencia de la estabilidad política y del funcionamiento eficiente de la economía de mercado. Estos elementos son de relevancia para la vida de la sociedad y el Estado, dado que permiten que sus tareas vitales sean cumplidas en su respectivo ámbito de actuación y construir puentes de coordinación para que la productividad se estimule no sólo en la vida privada, sino también en la vida pública. Por la estabilidad política se alude a la vigencia funcional de la correlación de fuerzas y a la capacidad de adaptación de las instituciones ante las condiciones cambiantes que tienen en el exterior.

El funcionamiento efectivo de la economía alude a la capacidad de producir y distribuir los bienes y servicios que tanto se necesitan para los individuos, las familias, las empresas, los mercados, el gobierno y los organismos de la sociedad. Para este objetivo se diseñan e implementan las políticas públicas que, como palancas del quehacer productivo y social, posibilitan formas de intervención pública a cargo de la autoridad, a fin de evitar el deterioro de la vida comunitaria o para rehabilitar algún punto de la misma que se encuentre en condiciones críticas. El papel de las instituciones es fundamental en la visión del mundo contemporáneo, dado que permiten estabilizar conflictos, regular tensiones, atender problemas y diseñar soluciones en un marco de decisiones y asignación de recursos autorizados. Se requiere para ello, que la autoridad constituida despliegue no

sólo habilidades para gobernar, sino para concertar con la diversidad de actores protagónicos objetivos y metas colectivos que respondan a los valores centrales que permiten a la sociedad vivir de manera cohesionada.

El papel de las instituciones es importante para la sociedad y el Estado en términos de la certidumbre que han de asegurar y para ello desempeñan entre otras, acciones relevantes como: 1) estructurar decisiones y acciones colectivas; 2) asignar y distribuir recursos escasos entre demandas en competencia; 3) moldear conductas individuales y colectivas para evitar abusos, disciplinar egoísmos y evitar conductas antisociales; 4) asegurar el intercambio productivo y social en el ámbito de la economía de mercado; 5) proteger derechos de propiedad (North,1993:51), así como libertades civiles y políticas; 6) reducir costos de transacción en la producción de bienes y servicios públicos; 7) estabilizar el conflictos social y político; 8) distribuir costos y beneficios; 9) aplicar incentivos positivos y negativos; 10) reducir (Quintana, 2006: 29) las asimetrías de la información y 11) regular la acción individual y la acción colectiva.

Para esta finalidad, las instituciones son el cemento que hace posible definir y articular reglas claras tomando en cuenta la pluralidad y universalidad de la vida comunitaria y, sobre esa base, elaborar las normas que se deben convertir en programas a implementar con el propósito de hacer efectiva la tarea de gobierno al lograr que la estabilidad política y la asignación de los recursos permitan amortiguar presiones, exigencias, demandas y problemas con la utilización de herramientas administrativas, jurídicas, reglamentarias, financieras, presupuestales y políticas. La combinación de las distintas herramientas de gobierno se ha~~n~~ de condensar en el diseño y elaboración de políticas públicas que respondan a la especificidad de los problemas y logren que los conflictos se traduzcan en tipos de cooperación y que la escasez de recursos permita la distribución inteligente de los mismos a la hora de asignar costos y determinar beneficios.

En esta lógica, la transparencia como política pública se debe comprender en el marco de las instituciones para definir su sentido, alcance y eficacia. Su sentido responde al objetivo de que el Estado sea conocido por los ciudadanos, que éstos pueden acceder a sus archivos, registros y sistemas de información para que sean objeto de evaluación, evitando así que se convierta en un sistema cerrado que genere costos públicos negativos. El alcance alude al radio de acción que garantice que la vida privada y la vida pública no estén entremezcladas o confundidas, al momento de definir el derecho de acceso a la información y su cumplimiento como política pública. De igual manera, que las zonas de seguridad del Estado estén garantizadas para evitar riegos que pueden dañarlo, al tiempo que la sociedad tendría también situaciones de inseguridad. Su eficiencia refiere a las formas y modos en que se hace efectiva la transparencia como política pública, lo cual implica que las reglas del juego para su funcionalidad, estén bien tipificadas en los planos constitucional, jurídico, reglamentario y operativo a favor de los ciudadanos.

Significado de las instituciones

Las sociedades modernas se caracterizan porque se encuentran organizadas en un sistema de instituciones que se encargan de asegurar la administración, planeación, coordinación y ejecución de las metas de carácter colectivo, a fin de preservar la productividad, reproducción y desarrollo de la economía de mercado, la cual tiene como asiento colectivo de operación, a la sociedad civil. Las instituciones tienen la responsabilidad de garantizar la vida individual, pública y social. Su ventaja es que son reglas del juego convenidas con actores que tienen a su cargo tareas de representación en nombre de los integrantes de la sociedad civil, las cuales, una vez convertidas en mandatos de ley, obligan a que se cumplan incluso por las autoridades encargadas de la gobernación de la sociedad.

Las instituciones tienen como misión gobernar el conflicto político (Ayala, 1992: 12) y asignar los recursos públicos que son escasos (Ayala, 2002) a los grupos y organismos que logran justificar como públicos, los problemas que afectan de manera periódica a ciertos segmentos de la vida comunitaria. La gobernación del conflicto es una de las tareas más relevantes que llevan a cabo las instituciones y permiten que los intereses en pugna tengan tratamiento formal a través de autoridades, reglas, procedimientos, ámbitos de competencia, líneas de mando y vigencia del principio de responsabilidad. La gobernación (Valadés, 2005: 19 y 20) del conflicto es encomienda de relevancia para lograr que la vida productiva y social se desenvuelva con tensiones reguladas. En este caso, las instituciones son un medio para conservar, preservar y desarrollar a la sociedad con base en sus valores, cultura, hábitos, prácticas que la conforman como un sistema polifacético y plural.

La conservación de la sociedad consiste en lograr que las costumbres y reglas éticas estén vigentes para que, con tolerancia, prevalezca el respeto y la civilidad que han de asegurar la convivencia pacífica. La preservación consiste en que las reglas formales y de carácter obligatorio, sean respetadas por todas las personas, grupos y autoridades que configuran el espacio público. El desarrollo alude a las formas que se impulsan desde el poder para que la vida individual y colectiva tenga los incentivos que favorecen un mejor desempeño, conjugando progreso material, intelectual y moral, hasta lograr que el desempeño de la sociedad, alcance niveles de eficiencia sobresaliente no sólo en la producción de la riqueza material sino en el logro del bienestar social y la vigencia de la felicidad pública. Así, las instituciones tienen como tarea ser eficientes para organizar mejor al Estado (Ayala, 1992: 13) en la sociedad y para que la misma sociedad tenga los elementos vitales que le permitan asegurar la calidad de vida con la participación de los individuos y comunidades que son los motores que impulsan las acciones más importantes en la vida colectiva.

Las instituciones no tienen punto de reposo, porque la sociedad es movimiento, cambio, transformación, así como desarrollo permanente de oportunidades y restricciones. Esto significa que donde hay problemas, conflictos, demandas y ventajas de desarrollo, el Estado ha de intervenir con medios de gobierno y administración para conseguir que la sociedad civil supere contratiempos y obstáculos y así llegar al cumplimiento de las

acciones cooperativas. Cuando se logra este objetivo, las instituciones convalidan la efectividad que tienen, más aún, cuando se vinculan de manera armónica, tanto el diseño como el cumplimiento de las normas y objetivos que colectivamente se decidió cumplir. En este sentido el gobierno en la visión moderna del poder, desarrolla cuatro funciones clave para fortalecer el orden que le corresponde salvaguardar: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales. (Valdés, 2005),

Aspecto medular en el sentido (North, 1994: 227-228) de las instituciones es que responden y son el camino para construir el orden jurídico, político y económico de la sociedad, a partir de procesos de negociación, acuerdo y articulación de intereses. En esta tarea es importante lograr que los medios de gobierno y administración sean no sólo funcionales en razón de los fines del Estado, sino efectivos para conseguir que los conflictos se conviertan en soluciones, las tensiones en formas de cooperación y la rivalidad en fórmulas de arreglo que permita deponer posturas extremas, hasta lograr puntos de entendimiento y equilibrio eficaz.

En la sociedad hay numerosas y diversas fuerzas que tienen movimiento disímbolo para luchar, competir y hacer presión en la esfera de las decisiones del Estado. A las instituciones estatales les corresponden las tareas de gobierno efectivo (Camou, 2001: 222) y armonizarlas para conseguir que sean parte activa en la definición y el cumplimiento de las metas colectivas, las cuales sintetizan las expectativas que nacen en los marcos de la pluralidad social, económica y política. En buena medida, la gobernabilidad (Camou, 2001: 23) implica desplegar acciones hacia el cumplimiento de las tareas de interés común y en este caso, el cumplimiento de las metas colectivas es fruto de interacciones y sistemas de corresponsabilidad que se diseñan y funcionan para lograr que la economía se desempeñe con eficacia, formando capital, creando empleo, estimulando los procesos tecnológicos y consiguiendo que los bienes que se producen sean distribuidos con equidad.

El cumplimiento de la igualdad formal que se reconoce en las normas escritas de la sociedad moderna es la otra faceta a cumplir para reducir la brecha entre riqueza y pobreza, utilizando para ello, programas concretos de acción gubernamental para lograr un aumento significativo en las condiciones de la vida asociada. Por otra parte, administrar significa en buena medida, la utilización de los instrumentos que se aplican para que la economía, por ejemplo, tenga tasas de crecimiento por encima del crecimiento de la población y de este modo lograr que los bienes y servicios públicos sean distribuidos con reglas que combinan equidad y bienestar. Cuando se administra se aplican las políticas públicas que se vinculan con el desempeño de la economía de mercado y con la productividad de la sociedad. Por lo tanto, la administración de las políticas públicas es punto medular para identificar en qué medida y qué tanto se consigue el crecimiento económico, así como la vigencia del bienestar y el cumplimiento de la legalidad por parte de los gobernantes y los ciudadanos, para lograr niveles de articulación que permitan identificar que la sociedad, al vivir bien, consiga vivir mejor.

La administración de las políticas públicas en ningún sentido es sólo un ejercicio de racionalidad técnica efectuado por los expertos de los gabinetes, sino que son productos institucionales en los que no sólo hay autoridades, también hay grupos de interés organizados que intervienen en su elaboración con base en valores, objetivos, metas, presupuestos, personal, ámbitos jurisdiccionales y espacios de competencia institucional. La lógica de las políticas públicas es la capacidad del Estado para gobernar y en ésta, la administración de las mismas es un componente central para comprender cómo las propias políticas públicas están directamente relacionadas con la capacidad de la economía, sea para crecer o no crecer, al tiempo que la sociedad también se desarrolla a través de políticas públicas y esto puede ser equitativo o desigual, conforme a las reglas institucionales que lo regulan. De este modo, la vinculación directa de las instituciones con la sociedad, la economía de mercado y el conjunto de la vida colectiva, es fundamental para situar la importancia de las tareas de gobierno y administración en el espacio de la vida comunitaria.

El universo de las instituciones es trascendente para destacar en donde se encuentra la clave que conduce a la mejor dirección de la sociedad, considerando la importancia de construir los consensos y acuerdos que han de contribuir a la eficaz funcionalidad del orden jurídico y político vigentes, en este caso, en los marcos de la democracia moderna. Le corresponde a las instituciones fungir como las reglas que moldean a los individuos y colectividades que son la materia central de los procesos de gobierno y administración pública.

El diseño eficiente de las instituciones se acredita en la medida que la sociedad accede a mejores estadios de vida, lo cual implica que tienen capacidad para solucionar problemas, impulsar la economía de mercado y asegurar que la distribución de los beneficios se efectúe sin sobresaltos ni exclusiones. La tarea de las instituciones es generar, garantizar y acendrar la certidumbre para que las personas, los grupos, las empresas, los mercados (Ayala, 1992: 15) y las organizaciones de la sociedad civil tengan la confianza en que las reglas aprobadas por el Poder Legislativo y la parte reglamentaria por el Poder Ejecutivo, se habrán de cumplir de acuerdo a los tiempos, procedimientos, instancias y responsables de su eficiencia pública. La certidumbre (Hayek, 1993: 230) es el activo más valioso que deben garantizar las instituciones, el cual tiene como promesa que lo previsto en la norma, así como su ejecución, es conocido con anticipación por las personas y actores de la sociedad y en esa medida, hay claridad anticipada sobre los incentivos o consecuencias negativas que se derivan de cumplir lo prescrito y en su caso incumplir la regla vigente.

En este caso, la institución más importante de la sociedad es el Estado, entendido por la capacidad (North, 1994: 36) que tiene para exigir obediencia al orden establecido que se fundamenta en normas constitucionales, legales y reglamentarias. Le corresponde al Estado asegurar la vigencia de la certidumbre institucional, invocando el cumplimiento de la constitucionalidad y legalidad que la sociedad civil ha decidido darse con fines políticos, productivos, culturales, equitativos y económicos. El Estado es un productor de

instituciones a través de los órganos de gobierno que lo conforman y por tanto, recae en él, la tarea de gobernar y administrar a la sociedad sobre la base de la legalidad positiva, la constitucionalidad moderna y la reglamentación de lo específico, con lo cual se detallan las acciones a realizar de manera focalizada, con el concurso de los órganos administrativos, legislativos, judiciales, la agencias autónomas constitucionales, los organismos descentralizados, los órdenes de gobierno y las relaciones intergubernamentales, la relaciones interinstitucionales y las relaciones interorganizacionales.

Las instituciones son el cemento de la sociedad, es decir, son el pegamento que permite edificar los planes, programas, políticas, decisiones y acciones que hacen posible la consolidación de la sociedad en un marco de reglas que garantizan certidumbre, seguridad e incentivos a favor de la vida individual y la vida colectiva. Son el pivote que hace posible el arreglo de los actores de la sociedad cuando deciden formular mediante acuerdos, arreglos que permiten definir incentivos positivos e incentivos negativos, con la finalidad de regular la conducta de las personas y colectividades. No menos importante es que las instituciones creadas por el Estado, también están obligadas a cumplir las normas vigentes en la sociedad, con lo cual es importante destacar que el poder creador de las reglas del juego, queda obligado a cumplirlas sin justificaciones evasivas. En eso consiste la mejor garantía de que el Estado, en la forma de Estado de derecho, es el ámbito de instituciones e institucionalidad en el cual la sociedad se organiza. Por tanto, los gobernantes quedan obligados a gobernar de acuerdo con la legalidad vigente y están sometidos a las restricciones que la propia ley señala para evitar el abuso de funciones en deterioro de la sociedad y los ciudadanos. Tienen las instituciones como misión regular (North, 1994: 227-228) conductas individuales, producir riqueza para ventaja de la sociedad.

Valor institucional de la gestión pública

Si las instituciones son necesarias para coordinar las acciones humanas a partir de normas, incentivos y formas de cooperación, la gestión pública es el camino que permite destacar el funcionamiento de las propias instituciones, en razón de los valores que proclaman la sociedad civil y el Estado de derecho. Los valores que en lo fundamental proclama la sociedad contemporánea son la libertad y la igualdad formal, para que se conviertan en elementos reales para encauzar y orientar a los individuos y las colectivas. Por su parte, el Estado de derecho asume el compromiso con la certidumbre, la legalidad y la imparcialidad de cumplir con las tareas de gobierno. Tanto los valores de la sociedad como el Estado de derecho quedan formalizados en un sistema de reglas constitucionales que son referentes ineludibles para ubicar no sólo la organización del propio Estado, sino el modo de funcionar.

En consecuencia, la gestión pública no debe situarse únicamente en un plano de instrumentalidad, sino del universo de valores que definen su sentido y orientación, ya que se inscribe en el modo de gobernar y en la forma en que se comunican la sociedad y el Estado. En esta lógica, la gestión pública responde a la sociedad y al Estado, dado que es el medio conspicuo para enlazarlos a través de un sistema de comunicación, intercambio y concreción que permite convalidar cómo se llevan a cabo las tareas de orden público. La gestión pública se ha convertido en una categoría no sólo conceptual, sino empírica, que alude a elementos normativos y fácticos que se vinculan con los valores que hacen posible a la sociedad y el Estado en la vida contemporánea. Es una categoría conceptual porque se define a partir de los fundamentos que estructuran acciones públicas sobre la base de abstraer los elementos más relevantes que permiten construir la explicación comprensiva de ciertos actores, hechos, problemas e interacciones que tienen presencia activa en la estructura básica de la sociedad. Es también una categoría empírica porque se relaciona con la realidad objetiva que da vida a elementos fácticos que se pueden observar, analizar, medir y evaluar para destacar comportamientos que tienen propiedades que es susceptible de verificar y evaluar.

En relación a las instituciones, (Tello, 2014: 29) la gestión pública tiene como marco de validez y efectividad valores que alcanzan reconocimiento universal en las Constituciones políticas y en la legislación secundaria, para definir, orientar y garantizar que las normas vigentes sean cumplidas en su forma, contenido, tiempo y procedimientos. En este caso, la gestión pública en su vertiente aplicada, es la herramienta que se encarga de elaborar y cumplir las políticas públicas que responden a ciertos problemas que han merecido la atención y los recursos públicos por parte de la autoridad, atendiendo al enfoque de las finanzas públicas. (Tello, 2014: 31) En este sentido, la gestión pública da vida al movimiento de los gobiernos al definir las estrategias de carácter colectivo, a partir de valores que son determinantes para estructurar objetivos, metas, presupuestos y líneas de acción que se han de cumplir, conforme a las agendas que definen los compromisos de gobierno de los Estados.

La gestión pública se ha convertido en una veta de consideración, valoración y aplicación que asocia valores, medios, fines, decisiones y acciones de gobierno, motivo por el cual su relevancia tiene como horizonte las demandas de la sociedad, los compromisos que hacen los gobiernos y las expectativas de los ciudadanos, desde el momento que escuchan la palabra de la autoridad como punto de enlace entre ellos mismos y los compromisos que el Estado tiene~~n~~ hacia la vida asociada. La gestión pública tiene como horizonte las tareas de gobierno que desarrollan los Estados, así como la dinámica de la sociedad traducida en peticiones, presiones y reclamos para que se conviertan en materia de atención pública desde las esferas del poder. Por lo tanto, la gestión pública es el medio más visible para identificar cómo funcionan las instituciones, dado que éstas son normas, reglas, procedimientos y tiempos que tienen carácter formal, es decir, escrito, lo cual indica que

lo normativo para que sea efectivo, requiere de formas de hacer, rehacer, intervenir y coordinar que se vinculan con la naturaleza aplicada de la gestión pública.

Otra forma de visualizar el realismo de la gestión pública está dada por el conjunto de prácticas que desarrolla, dado que su contenido en este caso deriva de la suma del conocimiento aplicado que se produce de manera profesional. Para fines de gobierno, la vida de las instituciones necesita de la gestión pública porque de ella depende que las decisiones no sólo sean adoptadas en términos de la vida pública, sino que se conviertan en acciones, lo cual implica que se deben elaborar políticas, planes y estrategias para ordenar la respuesta de gobierno en los diferentes sectores de la vida productiva y social. Por eso es fundamental entender a la gestión pública con base en el enfoque político de las finanzas públicas. (Tello, 2014: 33)

La efectividad de las instituciones no sólo reside en su oportunidad para elaborar las reglas que las sustentan, sino en la eficacia de los resultados obtenidos para mejorar, desde luego, las condiciones de vida de la sociedad. Los resultados que generan las instituciones son fruto de planes, programas y estrategias que se elaboran de manera intencional y ordenada. Su finalidad es teleológica, es decir, se orienta a lograr resultados que no sólo influyan en la vida colectiva, sino que han de tener relevancia con el concurso de la gestión pública. Los fines de las instituciones se definen en relación directa al orden social, político y económico que proclaman, definen y protegen. En esa lógica, la finalidad de la gestión pública se cumple en razón del orden institucional que la sustenta. Su contenido práctico no es suficiente para destacar su importancia, sino que es necesaria la expresión valorativa que orienta y canaliza la aplicación de los instrumentos de gobierno, de los cuales forma parte activa la gestión pública. Por lo tanto, la gestión pública está comprometida con el orden democrático y es puente de comunicación entre la sociedad y el Estado, así como entre los mercados y la esfera gubernamental, a fin de organizar la intervención de las autoridades en los espacios de la vida comunitaria, así como facilitar que grupos activos y organizados de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la coproducción de las políticas públicas.

La manera de visualizar a la gestión pública es entenderla como gestión de políticas y éstas dan vida a la acción del gobierno sobre la base de procesos que se convierten en cursos específicos de acción pública. Es imprescindible puntualizar la naturaleza institucional de la gestión pública para no calificarla únicamente por su finalidad técnica que es fundamental en su valoración, sino como un instrumento vinculado al desarrollo de la sociedad civil y la mejor conservación del Estado. La naturaleza institucional de la gestión pública es la clave para comprenderla en términos de una complejidad creciente, la cual está dada porque la materia de gobierno tiene alcance transversal y de esa manera es factible identificar que su amplitud es proporcional a la extensión, diferenciación y complejidad de la sociedad civil.

Si las instituciones son reglas formales, abstractas y universales que regulan la vida de las personas y los grupos de la sociedad, los mercados, la vida productiva y la distribución de los beneficios colectivos, la gestión pública es la suma de capacidades, procedimientos, tecnologías y decisiones que se orienta a la definición operativa de los problemas y las soluciones colectivas. Mientras las instituciones son lo abstracto y lo general, la gestión pública es visible, es lo realista y lo factual que permite valorar el desempeño de los gobiernos en la vida real de la sociedad civil. El movimiento efectivo de las instituciones para fines de concreción de su razón de ser, descansa en la gestión pública, ya que alude a la cadena de actores, medios, recursos, información y sistemas de cooperación que se instituyen para lograr que la capacidad de gobierno sea efectiva.

Las instituciones tienen sentido de realismo y concreción con el concurso de la gestión pública, dado que se organiza en ámbitos de materialidad y realización. La materialidad de las instituciones son las organizaciones públicas y en éstas se localiza la operación de la gestión pública porque ahí se encuentran el personal, la información, los recursos, la tecnología, las habilidades, las destrezas y los procesos de coordinación que hacen posible que los gobiernos, como punto de apoyo de los Estados, desarrollen sus actividades de manera específica. De este modo, la gestión pública tiene en la vida de las organizaciones su razón operativa y en las instituciones su razón sustantiva, la cual acredita la razón de ser que las justifica en la vida comunitaria. El hacer de la gestión pública se localiza en el ámbito de las organizaciones que en conjunto, posibilitan que las reglas del juego que son las instituciones sean efectivas por cuanto a su importancia, lógica y cumplimiento para hacer posibles los esquemas de cooperación y coordinación social. De este modo, la gestión institucional tiene tareas específicas que se han de cumplir para asegurar la regularidad de la sociedad aludiendo a la categoría estabilidad. En este caso, la disminución de los costos de transacción, la vigencia de los derechos de propiedad y la validez de la economía de la información responden al núcleo de la tarea de gobernar porque aluden la seguridad de las personas, el uso de la propiedad y el modo de disponer de la información en los mercados para tomar decisiones individuales y colectivas.

En este panorama, los costos de transacción se relacionan con la producción de los bienes y servicios públicos que, para su adquisición, implica costos y gastos que no se pueden omitir y por eso es fundamental que los gobiernos los proporcionen con oportunidad y de acuerdo al valor monetario que se hace del conocimiento del público consumidor. Los derechos de propiedad aluden a la seguridad que tienen las personas para disponer, explotar y obtener beneficios legales con el uso de la propiedad en la visión de la economía de mercado, destaca que éstos se ejercen en un marco de derechos, obligaciones y la necesaria imparcialidad, responsabilidad y efectividad de los tribunales de justicia, así como de la existencia de agencias estatales que resguarden lo que se denomina registro público de la propiedad.

En lo relativo a la economía de la información, su dinámica es significativa porque implica que la información no sólo se produce y distribuye, sino que tiene valor de mercado, lo

cual significa que se intercambia entre los agentes productivos del mercado y el público consumidor interesado en participar en la adquisición de los bienes y servicios, motivo por el cual, es fundamental el papel de la autoridad pública en la adquisición de la propia información con procesos efectivos de regulación, para proteger a productores y consumidores en los diversos mercados formales. Un aspecto fundamental de la gestión pública es que se encarga de dar vida a las distintas políticas públicas, que son el verdadero funcionamiento del gobierno en la vida de la sociedad, tomando en cuenta la participación y representación de la sociedad civil en la agenda de gobierno. La gestión institucional de las políticas públicas hace factibles los procesos de gobierno, desde el momento en que se conectan actores, hechos, problemas, soluciones, oportunidades y asignación de recursos para dar vida a la capacidad de respuesta desde la esfera del poder público. La gestión institucional de las políticas públicas es el eje que permite la coordinación y cooperación de la vida social, dado que enlazan procesos de diálogo, persuasión y argumentación cuando ciertos ~~de~~ temas y problemas concitan el interés de grupos de la sociedad que luchan porque la agenda de gobierno esté abierta a sus planteamientos que pueden lograr el apoyo de los grupos de la opinión pública. La gestión institucional de las políticas públicas es el elemento más evidente de cómo funcionan las instituciones combinando el espacio y el tiempo en el cual les corresponde funcionar con fines de gobierno y administración pública.

En este caso, gobernar es dar movimiento a la gestión pública teniendo como referente la estabilidad de la sociedad, los procesos de cambio y el sentido de las transformaciones que necesitan la sociedad y el Estado contemporáneo. Gobernar alude a formas de comportamiento, a modos de hacer las cosas y a la capacidad para generar resultados específicos que permiten que los equilibrios dinámicos de la sociedad sean objeto de una mejor institucionalidad, a fin de que la representación de los intereses más activos de la sociedad tenga un lugar en las reglas del juego que se ha convenido aprobar y cumplir. Sin duda, la capacidad de gestión del Estado depende en buena medida del marco institucional que define sus atribuciones, responsabilidades y formas de acción a cumplir. La capacidad del Estado se sustenta en la eficacia de la gestión pública, con lo cual ratifica su valor institucional, porque ha de contribuir a que el Estado tenga la capacidad para asegurar la conducción de la sociedad, desarrollando tareas efectivas de negociación, aplicando la ley y asegurando la protección de los derechos individuales y colectivos.

El sentido y valor institucional de la gestión pública se inscribe en los procesos de la institucionalidad democrática, la cual destaca que el desarrollo de la sociedad civil depende en buena medida de la acción estatal, con lo cual se desmitifica que la propia sociedad tiende por sí misma a la autorregulación fincada sólo en los individuos, el mercado y las organizaciones civiles. Esto es inexacto porque la dinámica de los conflictos, las tensiones, las contradicciones y las oportunidades de desarrollo exigen que el Estado tenga la capacidad de crear instituciones y hacer que con los medios que tiene a su cargo cumplan, para asegurar la institucionalidad del poder, es decir, crear procesos

(Huntignton, 1991: 23) de valor, estabilidad y autonomía que permitan gobernar a la sociedad. Es aquí donde la institucionalidad de gestión pública tiene que asumir un papel activo para lograr consensos organizados, entendimientos políticos que deriven en acuerdos y compromisos, así como lograr la eficacia de los equilibrios dinámicos, teniendo como referente la vitalidad de las asociaciones civiles. Por lo tanto, en la regulación de las relaciones internas de la sociedad, la institucionalidad de la gestión pública desarrolla un papel fundamental al momento de distribuir costos y beneficios que hagan posible la producción de los bienes y servicios públicos en el ámbito de una sociedad democrática, representativa y sólida.

Fuentes de Información

Ayala Espino, José (1992) Límites del mercado, límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Camou. Antonio (2001) "Estudio Preliminar" en Los desafíos de la gobernabilidad, Antonio Camou, (Coordinador), México, Editorial Plaza y Valdés.

Elster, Jon (1996) Tuercas y Tornillos, Barcelona, España, Editorial Gedisa.

García-Pelayo, Manuel (1993) Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, España, Alianza Editorial.

Huntington,Samuel P.(1991) El orden político en las sociedades en cambio, Barcelona, Editorial Paidós.

March, James G. y Johan P. Olsen (1997) El redescubrimiento de las instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.

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

North,Douglass C. (1994) Estructura y cambio en la historia económica, Madrid, Alianza Editorial.

Peters, B. Guy (2003) El nuevo institucionalismo, Barcelona, España, Editorial Gedisa.

Quintana, Enrique (2006) Economía política de la transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, número 9.

Tello Macías, Carlos (2014) La economía política de las finanzas públicas: México 1917 -2014, UniversidadNacionalAutónomadeMéxico y Facultad de Economía.

Valadés, Diego (2005) El gobierno de gabinete, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2 Dinámicas políticas y burocráticas en una democracia: los límites de las reformas administrativas y el debate que viene en México

David Arellano Gault

Introducción

Por diversas razones, la discusión respecto de las reformas administrativas (sobre todo las inspiradas en la Nueva Gestión Pública, NGP) ha tendido a debatir fundamentalmente sus atributos técnicos y administrativas y poco se ha hablado de sus límites político-burocráticos.

En otros espacios (Arellano 1994, et al 2000, 2002) me he referido ya a la dificultad de entablar una discusión profunda de las reformas estilo NGP sin que se haga un esfuerzo por comprender los supuestos organizacionales y económicos que las sostienen. Muchas veces, dichos supuestos incluso van más allá del simplismo gerencialista y el economicismo institucionalista que a veces caracteriza los argumentos de las reformas NGP. De la misma manera, los estudios sobre la forma en que se ha implementado la NGP en diversos países dejan una cosa clara: la instrumentación de estas reformas ha requerido en la práctica de ajustes titánicos a sus supuestos teóricos generales con el fin de hacerlas viables en las condiciones políticas particulares de cada país (Mathiasen, 1999). La NGP ha sido en realidad más bien una doctrina, una ideología, un discurso con una brújula bastante manipulable o una estrategia sobre simplificación discursiva que busca convencer más con retórica que con evidencias (ejemplos abundan, Osborne, 1999).

En este ensayo me gustaría avanzar sobre un enfoque distinto, pero muy relacionado en realidad con los propios supuestos que sostienen a la NGP como reforma administrativa. Este enfoque sería el de incorporar de lleno la discusión de la configuración político-burocrática de un país democrático como una variable determinante de los efectos de las reformas. En otras palabras, la actuación real de una burocracia no se debe sólo a elementos contextuales o técnicos, sino que está íntimamente relacionada también con las estructuras de poder que diferentes actores (partidos, poder legislativo, políticos electos y designados, sindicatos, burócratas, entre otros) enfrentan en su intento por manejar y administrar al gobierno. En este sentido incluso se puede llegar a encontrar que las

"patologías" de una burocracia particular bien pueden ser subproductos bastante funcionales para ciertos actores políticos.

Ha sido uno de los problemas más recurrentes en la disciplina de la administración y las políticas públicas asumir la separación política-administración como una precondición para permitir que la acción burocrática se sustente en elementos técnicos. En realidad, es fundamental comprender que los esfuerzos por construir una burocracia profesional, protegida de los vaivenes políticos, formal y procedural en su actuación, por lo tanto, neutral (en teoría), no pueden ser vistos en abstracto como una separación de la esfera administrativa de los avatares políticos. *En la práctica, la configuración política y burocrática del juego de poder que implica gobernar una democracia deja entrever una afectación sustantiva de la variable administración en la política (y no sólo de la política en la administración). Administrar la política y utilizar a la administración como un instrumento político son estrategias críticas de gobierno en cualquier democracia.* Los estudios clásicos de Moe (1990; 1994), Silberman (1993), Light (1993), por mencionar algunos, dejan claro que de alguna manera la dinámica política de la burocracia determina en parte los resultados que cualquier régimen puede alcanzar para mantener su legitimidad.

Esta afectación de la esfera administrativa en la política es más clara de observar, por ejemplo, en los procesos de gestación, diseño e implementación de reformas administrativas. Más allá de la retórica de los reformadores, en realidad es fácil observar cómo las reglas del juego político y las capacidades y habilidades de las burocracias concretas para jugar en él, definen en la práctica desde el surgimiento hasta la implementación de cualquier reforma administrativa que se intente. La configuración política del juego institucional clásico de una democracia (leyes, normas, juegos partidistas dentro y fuera del legislativo, el rol del poder judicial, entre otros) define en realidad muchos de los "paquetes" de soluciones que se debaten como las opciones viables a intentar. Esa configuración y esos juegos serán clave para prever con cierta certeza los movimientos, dinámicas, cambios y resistencias que una reforma particular generará en la práctica. La forma específica en que la burocracia se relaciona políticamente con el poder, entonces, es una variable fundamental para comprender los efectos realmente posibles de cualquier intento de reforma.

Pensar que una reforma administrativa va a tener éxito por la racionalidad de sus postulados técnicos y por sus buenos deseos e intenciones, es uno de los errores clásicos de los defensores y proponentes de diversas reformas contemporáneas. Muchas reformas actuales están llenas de ese error: políticas públicas por evidencias, presupuestos por resultados o base cero, comunidades de evaluación, reformas de transparencia y anti corrupción. En diversos momentos, llegan a asumir que el juego de una reforma depende sustantivamente de su solidez y virtuosismo técnico. De alguna manera este error de entendimiento de la lógica política-burocrática que afecta a una reforma es paradójico, porque precursores originales de lo que luego se conocería como NGP como Niskanen (1971) y Ostrom (1973) precisamente partieron de comprender que el juego burocrático es

un juego político fundamental que se define por el marco de reglas y dinámicas políticas que se generan en la arena administrativa (como arena que es sustancialmente política) de una democracia.

La moda de la NGP (sobre todo su vena gerencialista que simplistamente quiere transformar la burocracia en una especie de gerentes públicos exclusivamente preocupados por la eficiencia) ha olvidado estas lecciones de Ostrom y Niskanen muy rápidamente. El discurso difunde una visión técnica simplificadora que en realidad propone un arriesgado proyecto político: burocracias profesionales, meritocráticas, neutrales, dirigidas por valores "asépticos" como la eficiencia del mercado, convencidas valorativamente de que deben minimizar su impacto político a través de una actuación profesional dirigida racionalmente, diseñada institucionalmente por criterios "universales" como el óptimo de Pareto, el control de las asimetrías de información que afectan las relaciones agente principal, la transparencia en el manejo de la información, entre otros. Incluso analistas ampliamente reconocidos en el ámbito de la economía como Jack Knott y Gary Miler (1987, p.254-266) muestran cómo las aparentemente novedosas propuestas de la NGP se sostienen sobre los mismos supuestos de la administración pública progresiva al final de cuentas: separación política/administración (antes a través de la profesionalización, hoy a través del mercado); burocracias neutrales (antes a través de la permanencia en el servicio civil, hoy a través de la evaluación del desempeño) y políticas públicas profesionales (antes por la especialización administrativa, hoy por la profesionalización con base en evaluación de resultados).

Es necesario entonces avanzar un paso más en la crítica: las burocracias gubernamentales están insertas en un juego político y participan en él a través de su principal argumento y ventaja: la administración como conocimiento, actividad y técnica. La comprensión de la administración como instrumento político hace posible entender el resultado real que podrán tener reformas que proponen modas tales como la evaluación de programas o la de presupuestación base cero. Estas reformas se insertarán en los juegos burocráticos que construyen la acción gubernamental en una democracia. Las consecuencias políticas de razonamientos como "burocracia meritocrática", "discreción inteligente", "administración gerencialista", "innovación en la gestión" no se dan solamente en la arena de la burocracia, sino que pueden tener impactos importantes en variables clave como la capacidad del ejecutivo para administrarla y las posibilidades del Congreso para crear y dirigir programas públicos efectivos, justos y equitativos. Incluso para comprender las posibilidades de que los dirigentes de organismos públicos puedan, en la práctica, llevar a cabos acciones que alcancen objetivos socialmente aceptados (a través de discrecionalidad estratégica igual a la propuesta por Moore en 1995 como indispensable para cualquier gerente público). En otras palabras, cuando se habla de la administración pública y su burocracia no es posible aislarla de la comprensión del juego político institucional que está detrás. En función del diseño de políticas públicas tampoco sería deseable caer en la ilusión tan socorrida que asume que existen recetas generales para construir burocracias

meritocráticas y que tal cosa es *per sé* un valor positivo en cualquier circunstancia, para cualquier país, en cualquier configuración político-institucional.

Esta es una discusión, sin lugar a dudas, intrincada. El presente artículo pretende ser sólo una pequeña parte de un proyecto de envergadura mucho mayor. En este sentido se utilizan como guía los argumentos de dos artículos clásicos respecto al peso de la configuración política en el éxito de las reformas administrativas. El primero de Bruce Ackerman (2000) y el segundo de Terry Moe y Michael Caldwell (1994). Ambos artículos buscan dejar claro cómo la configuración político institucional se relaciona ampliamente con las capacidades de administración burocrática y, por tanto, con los resultados de cualquier intento de reforma. Si bien ambos artículos se ocupan mayormente del análisis comparativo entre regímenes basados en la separación de poderes (presidencialista) y parlamentarista, su discusión será muy útil para enmarcar los elementos críticos de la configuración político-burocrática de una democracia, de esta manera se podrá avanzar en un listado inicial de advertencias críticas sobre el tipo de burocracia que se podría (o querría) construir en México.

Bruce Ackerman, la falacia de la argumentación aséptica de la eficiencia

La preocupación de Ackerman en el artículo es analizar si la separación de poderes "a la norteamericana" es en realidad un dogma que tendría que exportarse con tanta ingenuidad a otras partes del mundo. Comparándolo con el régimen parlamentario inglés, Ackerman asume que no existe un concepto abstracto de eficiencia en la lógica política, pues en realidad el diseño constitucional, la forma que los actores políticos han creado para enfrentarse en una democracia, tienen consecuencias muy importantes al momento de la toma de decisiones. El sistema de separación de poderes, continua Ackerman (2000, p. 639) involucra entonces no solo la relación entre el presidente y el parlamento o congreso, sino también el estatus constitucional de las cortes y la burocracia. Las leyes de una democracia permanecen como actos simbólicos hasta el momento en que las cortes y las burocracias gubernamentales pueden implementarlas de manera efectiva.

Esta es una reflexión que poco se ha hecho desde las propuestas de reforma administrativa en general, y en particular de aquellas cercanas a la NGP. La realidad política de las estructuras decisoras que la NGP desea cambiar se enfrenta en la realidad al diseño constitucional y la lucha real en la arena política que dicho diseño genera.

Recuperemos del artículo de Ackerman la parte que más nos interesa para los fines de este artículo: la estructura de decisiones que maneja el accionar burocrático en un sistema de separación de poderes. La hipótesis fundamental de Ackerman es que la competencia sistemática por el control de la burocracia y su aparato entre el Senado, la Cámara de

Representantes y el Presidente, en EUA, genera una politización excesiva en la actuación de los aparatos administrativos, transformando a la burocracia del ejecutivo en una constante amenaza para el estado de derecho.

El argumento de Ackerman se puede resumir como sigue: en un sistema de separación de poderes, el Ejecutivo se ve ante dos escenarios: *impasse* o autoridad total. Es decir, si el presidente es de un partido y el congreso está dominado por otro se produce una lucha permanente por detener mutuamente las iniciativas que pueden otorgar mayor control sobre las decisiones de cualquier tipo. Los presidentes usualmente rompen estos *impasses* a través de decretos unilaterales que incluso pueden ir más allá de sus atribuciones constitucionales. Muchas veces, paradójicamente, en vez de protestar airadamente, los representantes respiran aliviados pues evaden así su responsabilidad política para tomar decisiones difíciles. En cambio, cuando el partido del presidente también tiene la mayoría en ambas cámaras del congreso (autoridad completa, según Ackerman), el esquema político de la separación de poderes genera incentivos claros para que el presidente y el partido deseen impulsar a toda velocidad una serie de propuestas agresivas, dado que comprenden que este poder puede durar muy poco tiempo. Las propuestas resultan más agresivas y ambiciosas porque además por lo general buscarán crearlas de tal manera que sea difícil cambiarlas en el futuro cuando un cambio político pueda gestarse (ídem, pp. 651). Así, los programas diseñados bajo un régimen de separación de poderes en el momento de autoridad completa, buscarán prever futuros *impasses*, enclaustrándose por lo regular en una serie de legalismos y grupos rígidos de normas.

¿Cómo afectan estas realidades políticas a lo que algunos denominan la cuarta rama del gobierno: la burocracia?

Para comenzar, podemos entender mejor las razones para la existencia de un servicio civil: su principal función es política y trata de aislar a la burocracia y sus estructuras de intervenciones *ad hoc* por parte de los políticos de cualquiera de las otras ramas. Los políticos se ven forzados a focalizar sus energías en lo que legítimamente pueden hacer en un régimen constitucional democrático: aprobar iniciativas y hacer algunas pocas decisiones estratégicas respecto de los programas gubernamentales que las implementarán.

Pero en un régimen de separación de poderes al estilo EUA, la burocracia se encuentra en medio de la permanente lucha entre ejecutivo y legislativo. Es lógico que, ante esta lucha y su aislamiento por medio del servicio civil, la burocracia de alto nivel tenga poco margen de maniobra. Sin embargo, es claro también que gran parte de sus esfuerzos políticos van dirigidos a movilizar intereses amigables a los de la propia burocracia, ya sea en la sociedad o en los partidos mismos. La prioridad número uno de la burocracia norteamericana, continua Ackerman, es articular una misión política que le permita atraer

el apoyo de diversos poderes políticos contendientes responsables del financiamiento de las propias burocracias (ídem, p. 699). En este sistema la movilización de grupos de interés en gran escala se convierte en una prioridad de las burocracias, creando irremediablemente una burocracia con ciertas lógicas, necesariamente, politizadas. Además, como es difícil hacer que las leyes se pasen en un sistema de separación de poderes, de la misma manera es difícil cambiarlas. Las burocracias que administran ciertos recursos y programas se convierten en actores interesados en defender esos recursos y esos programas, erigiéndose muchas veces en un actor que es necesario considerar al momento de hacer cambios en los programas gubernamentales.

En EUA, con un sistema de servicio civil antiguo y con importantes niveles de rigidez, el presidente en turno tiene que enfrentar y negociar con una burocracia que es un poder político en sí mismo, protegido y difícil de mover. Entonces la estrategia del ejecutivo es la creación de unidades especiales del propio ejecutivo que sí pueda controlar, llenas de miembros leales, buscando darles tal poder que sea capaz de afectar la forma en que la burocracia del servicio civil haga lo que el ejecutivo desea. La lucha por lo general es sorda, terminando casi siempre en que la burocracia es capaz de dominar a estas agencias especiales leales al ejecutivo, conflicto muchas veces finiquitado a través de un acuerdo "amistoso" entre las partes. En un sistema de separación de poderes el servicio civil se convierte en un campo de batalla entre las burocracias incrustadas poderosamente en intereses sociales y políticos (controlando recursos y al final de cuentas vastos presupuestos), y las agencias más cercanas al presidente que desean influir y cambiar la forma en que estas burocracias actúan en la práctica (ídem, p. 702).

En resumen, un sistema de separación de poderes tiende a introducir un actor político poco esperado: la burocracia protegida por el servicio civil. Este actor se ve obligado, ante la disputa permanente entre legislativo y ejecutivo, a fortalecer sus bases de apoyo a través de la búsqueda de éste donde lo pueda encontrar, haciendo la labor de la burocracia fundamentalmente política (como lo han mostrado para el caso norteamericano los casos de Selznick, 1949; Light, 1993; Downs, 1967). En EUA esta lucha se expresa hoy día en el permanente conflicto entre la Executive Office y la Office of Management and Budget con las burocracias del servicio civil, tratando de controlar las decisiones estratégicas, pues al final de cuentas no se confía en los burócratas del servicio civil. Para el ejecutivo, en un sistema de separación de poderes, un servicio civil hace que la burocracia sea vista como agentes "externos" al proyecto del ejecutivo. La tendencia es clara: politización de la burocracia a través de la búsqueda de apoyos desde partidos o grupos de interés, y también a través de la designación de más políticos-burócratas, leales al presidente, en puestos o posiciones claves, con la misión de controlar al aparato burocrático. Es claro que ante los vaivenes políticos estos burócratas designados duran poco en el cargo.

Retomando este análisis de Ackerman pareciera necesario preguntarse ¿cómo afectan estos juegos en la implementación de reformas, sobre todo las que justamente quieren controlar "por resultados", "técnicamente" a la burocracia? De manera fundamental, en

múltiples formas y con diversos resultados, sin lugar a dudas. Lo que es sorprendente, en todo caso, es la escasa reflexión que es posible encontrar en la literatura a este respecto. Para empezar, tendríamos que decir que es justamente este juego político el que hace atractiva a la NGP para muchos actores políticos: la búsqueda de nuevos espacios y formas para controlar a la burocracia, aunque si se observa con calma, en la práctica, en un sistema de separación de poderes estas propuestas se enfrentan, tanto a la politización de la burocracia como a la sistemática lucha por recuperar control por parte de los políticos. De esta manera es explicable la profunda preocupación que existe de enfatizar la eficiencia y la transparencia administrativa por las reformas contemporáneas. En esta lógica la búsqueda de la satisfacción del "cliente", no está sino simplemente redirigiendo las necesidades de una burocracia para buscar el apoyo en los grupos de interés y los partidos. ¿No sería la más lógica respuesta de la burocracia para evitar un alto nivel de incertidumbre ante la evaluación por resultados, que aliarse con los actores más influyentes con respecto a la definición de tales resultados? No es de extrañarse entonces que la NGP sea tan bien vista por empresarios y grupos económicos preocupados por la reducción de regulaciones, controles e intervención estatal (que han producido ya terribles consecuencias como las debacles de empresas como ENRON y del sistema financiero en 2008).

Entonces tampoco llama la atención la poca capacidad que la NGP ha tenido en la realidad para transformar a los servicios civiles: los servicios civiles basados en el desempeño intentan despolitizar a la burocracia, regresar algo del control que el ejecutivo pierde con un servicio civil al introducir reglas más flexibles para el manejo de la burocracia. Al mismo tiempo la esencia del servicio civil está intocada: ser una institución política que protege a la burocracia de la manipulación por parte de políticos (ya sea del congreso, ya sea del ejecutivo). Las reglas y mecanismos de un servicio civil meritocrático requieren de sistemas complejos de evaluación y seguimiento, que al final de cuentas hacen difícil la transformación de la burocracia en el punto esencial: como actor político necesita protegerse de los vaivenes políticos que en un sistema de separación de poderes es endémico.

La eficiencia, tan buscada por la NGP, depende también del juego político que se crea en un marco institucional. No comprender esta variable es fallar en observar una importante parte del proceso de reforma administrativa.

Terry Moe y Michael Caldwell. El dilema de la construcción de organismos eficaces en contextos políticos plurales

En este artículo ya clásico, Moe y Caldwell (1994) intentan desglosar más a profundidad cómo es el juego institucional de las burocracias. Al igual que Ackerman, tratan de

desentrañar las diferencias del juego en un sistema de separación de poderes y un sistema parlamentario. En sus propias palabras, se preguntan si un sistema parlamentario generaría un juego institucional sobre la burocracia muy distinto al de un sistema de separación de poderes. Es decir, si cada sistema no traería aparejado un "paquete" relativamente determinado respecto la burocracia y su manejo (ídem, p. 172).

En un sistema de separación de poderes, continúan los autores, la lucha entre los grupos de interés y partidos, el presidente y los legisladores, marca de partida al sistema burocrático. Los políticos electos, especialmente los legisladores, son ampliamente sensibles a las demandas de los grupos de interés que se movilizaron para elegirlos. Los grupos de interés estarán ampliamente de acuerdo en construir organizaciones burocráticas efectivas, que puedan cumplirles en sus demandas, favoreciendo estructuras flexibles y móviles, garantizándoles tanta discreción como sea posible (incluso para poder favorecer sin mucho recato a ciertos grupos sobre otros). Pero los políticos perdedores en una contienda no pueden permitir tal nivel de manipulación, iniciándose así, según Moe y Caldwell, la carrera para controlar a la burocracia. Esta carrera genera una serie de fuerzas que irán en contra de la formación de organismos efectivos.

La primera fuerza que va en contra de la formación de organizaciones gubernamentales efectivas es la incertidumbre política (muy relacionada con lo que los autores nombran también "el temor de la fuerza del estado" ídem, p. 174). Los grupos ganadores deben asegurar que sus decisiones no cambien automáticamente una vez que, en una voltereta política, otros arriben al poder, no pueden dejar a las agencias desprotegidas para mañana e Intentan hacerlo asilándolas del futuro control democrático que otros actores puedan ejercer. La mejor manera de hacerlo, de acuerdo con el artículo citado, es restringiendo la discrecionalidad de las burocracias y de autoridades futuras, especificando a gran detalle lo que las agencias deben hacer. Esta estrategia limita ampliamente las capacidades de los burócratas para tomar decisiones inteligentes, al enfrentarse a estructuras rígidas y procesos altamente limitativos.

La segunda fuerza es el compromiso político. En un sistema de separación de poderes el compromiso político es fundamental para asegurar algún nivel de capacidad política de acción. Si los ganadores de una contienda política desean cambiar el *status quo*, usualmente tienen que dejar que los perdedores formen parte de la decisión de programas y organizaciones. Muchas veces esto hace que los perdedores de una contienda, los más interesados en el fracaso del gobierno en turno, formen parte de los actores que diseñan los programas gubernamentales que deben solucionar los problemas que los ganadores prometieron resolver. En otras palabras, parte de los diseñadores buscan que la organización falle.

Los autores defienden entonces que los legisladores no estén en el negocio de crear organizaciones efectivas y que rindan cuentas. Su negocio es hacerse populares y asegurar su trabajo político y esto se hace a través de compromisos con grupos y actores con

intereses. Por ello, los legislativos son muy capaces de crear monstruos organizativos, construidos pieza por pieza para satisfacer a un gran número de actores (Ibíd., p. 175).

Por el contrario, en un sistema de separación de poderes, el ejecutivo sí es responsable por los resultados de las organizaciones públicas, sobre las cuales, gracias al servicio civil, tiene poco control. Ante este escenario, el ejecutivo busca asegurar algún nivel de control, de influencia sobre las organizaciones: creadas muchas veces erróneamente por los legisladores y controladas por funcionarios protegidos por el servicio civil. La creación de sistemas centralizados y coordinados por el ejecutivo, lleno de funcionarios fieles al presidente, se convierte en una de las respuestas más socorridas. Pero esto no hace sino clarificar, tanto para los legisladores como para las cabezas burocráticas del servicio civil, que más rigidez y normativización se hacen necesarias. Un círculo vicioso de las burocracias en sistemas políticos democráticos.

Curiosamente, pese a la existencia de un servicio civil, el sistema de separación de poderes tiende a reducir la posibilidad de que la burocracia base su actuación en la neutralidad profesional. El ejecutivo valúa ampliamente la experiencia y el "expertise", pero precisamente porque la autoridad está dividida, no puede confiar en el servicio civil para hacerlo de esa manera. Existen muchos competidores por la lealtad burocrática, muchas reglas que aíslan a la burocracia, lucha de intereses en conflicto constante. Por ello, la politización de la burocracia por parte del ejecutivo (a través de la designación de cada vez más políticos fieles en estructuras que intentan controlar la burocracia del servicio civil) parece inevitable. En el caso de Estados Unidos la Oficina de la *White House* y la de *Office of Management and Budget* se han convertido en organizaciones complejas con unidades especializadas que intentan manejar todo desde la negociación con el congreso, los sistemas de evaluación de las políticas públicas, hasta la administración y negociación del servicio civil. Esto genera la necesidad de construir un aparato burocrático "paralelo" que tome las decisiones "importantes", y que este sistema paralelo sea gente de "fuera" del servicio civil. Esto puede ser visto como una guerra política en todo su sentido: la búsqueda del ejecutivo por recuperar el control de la burocracia y su agenda, enfrentándose a un servicio civil rígido y protector y a un poder legislativo que buscará mantener a raya esa capacidad de discreción.

El artículo de Moe y de Caldwell nuevamente nos acerca a una arista del análisis de la reforma del aparato administrativo muy poco explorada en la literatura de la NGP. La NGP se encuentra en medio de este huracán político, pero sus respuestas son básicamente técnicas, ocultas en la retórica gerencialista altamente voluntarista. Los presupuestos por resultados son un interesante caso (Arellano et al, 2000), éstos asumen que debe cambiarse el centro de equilibrio del control: de un control por procesos a uno por resultados. El "micromanagement" (la sobre intervención del legislativo sobre las decisiones operativas de las organizaciones públicas) es un primer gran enemigo a vencer. Se asume que los excesivos controles impuestos sobre los administradores de la organización detienen la eficiencia. Liberar esta discrecionalidad es objetivo de los presupuestos por resultados, no

obstante, para que la rendición de cuentas no sea vea afectada, se dice en el discurso, el control sigue existiendo aunque ahora potenciado: no por procesos sino por resultados, en otras palabras, quitar el control de la burocracia tanto del ejecutivo como del legislativo: una vez aprobado el presupuesto, firmados los convenios de desempeño, las "manos políticas" salen del proceso y dejan en libertad a los gerentes públicos para tomar las decisiones operativas de la manera más eficiente y eficaz que se pueda. Sin embargo, en la práctica (Arellano, 2002) este sueño de la NGP ha encontrado dificultades porque en una gran cantidad de casos la definición de resultados es política, no es técnica. El poder legislativo se ha negado casi en todos los casos a dejar esta definición en manos de la burocracia. Los esquemas más avanzados de este sistema involucran ampliamente al poder legislativo en la definición de los resultados. Y, además, para estar seguros del control, la evaluación por resultados se hace complementaria a la evaluación de los procesos, esto último no se ha extinguido.

En función del servicio civil, los presupuestos por resultados también se han tenido que adaptar a las realidades políticas. Evaluar por resultados implica capacidad de castigo en caso de no cumplirse: ésta era la condición para otorgar mayor discrecionalidad a los tomadores de decisión. Pero con un servicio civil este sistema sería imposible pues la burocracia está protegida. Para hacer creíble el sistema, el sistema de presupuestos por resultados y el servicio civil tendrían que estar relacionados, sin embargo, esto implica concatenar la evaluación por resultados nacional con la local, con la de resultados por organización, por área de organización, y así hasta llegar a la evaluación del desempeño individual de cada burócrata, un sistema de altísima complejidad para construir, manejar, administrar. Además, se requeriría hacer todo esto de manera creíble y aceptable para todos los actores políticos involucrados. Algo simplemente imposible.

Más allá de la ingenuidad gerencialista. Los modelos burocracia/política ¿cuál para México?

La instauración, ya clara, de la democracia formal en México, ha permitido el inicio de una serie de discusiones inéditas en el país, pero que en realidad hablan del profundo retraso, ya de décadas, en discusiones críticas sobre la burocracia. Cuestiones tales como, ¿quiénes tomarán decisiones de política pública, funcionarios electos o designados? ¿cuál es el papel del congreso y los partidos en el diseño de la política pública? De realmente instaurarse un servicio civil (hasta ahora un profundo fracaso) ¿cómo será la relación entre funcionarios designados y del servicio civil? ¿qué poder tendrá el ejecutivo para controlar a la burocracia del servicio civil? ¿será necesario regular con mayor precisión las estructuras de burócratas designados como ha sucedido en otros países ante la dificultad cada vez mayor de manipular flexiblemente al servicio civil (la llamada por Campbell y Szablowski, 1979 como super burocracia)?

Todas estas son discusiones pertinentes y abren líneas de investigación necesarias para el caso mexicano. La ingenuidad gerencialista ve la reforma administrativa y de servicio civil como una preocupada básicamente por el diseño de reglamentos administrativos y sistemas meritocráticos de evaluación para "gerenciar" las organizaciones gubernamentales y el servicio civil. Es evidente que esta visión no puede estar más alejada de la comprensión de las decisiones críticas de configuración político-institucional que se están gestando en el país en estos momentos.

En este último apartado se propone avanzar en una de las discusiones pendientes en el país y que será fundamental como guía para el diseño de diversas reformas que la administración pública mexicana tendrá que enfrentar: ¿cuál es el tipo de relación que buscamos/queremos para la burocracia en el sistema político mexicano? Estamos de acuerdo en que queremos una burocracia profesional, capaz, con herramientas para ser eficiente y prestar buenos servicios a la población. Pero ¿cómo exactamente se le dará poder para actuar y ser eficiente sin otorgarle demasiado como para que termine defendiendo su propia agenda? ¿cómo se controlará en un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, sin atarla de manos para alcanzar resultados? ¿cómo se evitará su captura por intereses políticos o económicos poderosos? ¿cómo se le darán herramientas al congreso y al ejecutivo para que puedan asegurar que la agenda administrativa sigue a la agenda política? ¿cómo se les otorgará a los burócratas profesionales la capacidad de influir en el diseño de la política pública, dado su *expertise*, pero sin que se conviertan en defensores por derecho propio de ciertas alternativas por razones políticas? ¿cómo se reducirá el costo de proteger a la burocracia con un servicio civil que irremediablemente tenderá a rigidizarse? ¿cómo se generarán sistemas de rendición de cuentas que hagan corresponsables al legislativo, al ejecutivo y al servicio civil por los resultados de los programas públicos?

Esta discusión bien puede comenzar por debatir con mayor claridad el modelo de la relación entre administración y política que se busca. Con un afán sobresimplificador, podemos hablar de cinco modelos o imágenes de estas relaciones en la literatura, cada uno con implicaciones prácticas sumamente importantes (siguiendo parcialmente la propuesta de Aberbach, Putnam y Rockman, 1981: p.4-23)

Modelo 1. Separación Política/Administración

En esta imagen, clásica de la administración pública norteamericana, se asume que el papel de las burocracias es y debe ser distinto del de los políticos electos. Ellos son los únicos con la capacidad legítima para definir los objetivos últimos de la sociedad; peligroso sería que los burócratas tomaran estas decisiones, cuando lo único que les corresponde es ejecutar las órdenes de los políticos, con criterios técnicos y neutrales. Con ello, se evita que los intereses económicos capturen a las burocracias y terminen

dominando la agenda pública, pues en realidad es en la esfera política donde se toman estas decisiones.

El modelo de gobernanza de esta imagen es que los burócratas del servicio civil obedecen a sus "amos": los políticos electos. La división del trabajo es muy tajante entres estos dos actores: uno administra lo que el otro diseña y negocia políticamente.

Para Peters (1978) este modelo ha sido muy buscado porque en realidad es políticamente muy cómodo: los administradores pueden tomar decisiones incluso políticas sin sufrir el desgaste que lógicamente implica ocupar posiciones en el debate de un país o una región, y para los políticos implica que decisiones controversiales o complejas que puedan afectar a votantes potenciales sean tomadas por actores específicamente "neutrales". Sin embargo, es claro que en la práctica es muy difícil que esta separación se pueda sostener. Cada problema, técnico o no, se ve influenciado por factores políticos, por ello, aunque los burócratas desearan sólo seguir órdenes, es prácticamente difícil que así suceda. Los políticos simplemente no tienen el tiempo ni la capacidad para tomar los cientos de decisiones de política (policy) que cualquier programa público debe enfrentar.

En las democracias contemporáneas, con servicios civiles rígidos, es claro que la política burocrática es tan importante como la política partidista. La interacción tanto de burócratas como de políticos (en el congreso y en el ejecutivo) con grupos de interés es tan intensa que implica el desarrollo de mecanismos institucionales para regularla, más allá de cualquier consideración ingenua de la separación entre política y administración.

La recuperación de esta imagen de separación entre política y administración ha sido una de las constantes de la reforma mexicana, al menos de manera implícita. Se espera de las burocracias que sean factores neutrales y técnicos, sin embargo, es claro que la burocracia mexicana ha jugado diversos papeles políticos en el sistema. Es importante comprender este papel político, más ahora que, ante un sistema político basado en la alternancia, con un congreso más fuerte, con un servicio civil de carrera en ciernes, la ingenuidad de un modelo de "neutralidad" burocrática sería insostenible. Con base en las experiencias internacionales será necesario dar un paso más allá y definir con mayor precisión el papel que en México le daremos a la burocracia, el tipo de relaciones que se desean construir entre burocracia y congreso. Quedarse en una visión gerencialista ingenua sería un grave error.

Modelo 2. Diferenciación entre política y administración

En este modelo se asume que tanto políticos como burócratas participan en el diseño y formulación de la política y de la política pública, pero lo hacen desde distintas

capacidades. Los burócratas aportan hechos, conocimiento, rutinas, los políticos intereses y valores. A través de un argumento basado en Simon (1947), se asume que el proceso de decisión es un proceso de obtener conclusiones a través de ciertas premisas, éstas juegan como el factor más básico de análisis y no la decisión como un todo.

Considerado así, los burócratas tienden a ver todo problema político como un problema administrativo, dejando a los políticos el trabajo de balancear los diversos intereses y mediando entre los múltiples actores políticos. La "neutralidad" burocrática es, como en el modelo 1, muy importante, pero aquí es una lucha permanente de la burocracia por mantener su neutralidad, no sólo ante los políticos sino ante los grupos de interés.

Y es justamente en este punto donde el modelo encuentra su gran límite. En diversas democracias, sobre todo en EUA, se espera que la burocracia participe en la defensa de sus políticas, como hemos visto al analizar los artículos de Ackerman y Moe. El papel político de la burocracia es ineludible, y la insistencia de que su aislamiento político es posible, parece no corresponder con la realidad.

En el caso mexicano es fundamental debatir sobre el papel político de la burocracia, tanto del "viejo" como del "nuevo" régimen político. Las posibilidades de captura son tan altas hoy como en el pasado, y sostener que las burocracias son el monopolio del *expertise* es un error importante. Ni el modelo 1 ni el 2 parecieran resolver la cuestión fundamental: cómo hacer del papel político (inevitable en una democracia) de las burocracias, uno constructivo, legal y eficaz.

Modelo 3. Políticos y burócratas como actores interesados

Los inicios teóricos y argumentativos de la NGP partieron de una crítica muy dura respecto del papel político de las burocracias. Tanto Niskanen (1971) como Ostrom (1973) argumentan que las democracias están diseñadas de tal manera que su producto racional es la ineficiencia. Efectivamente, al aislar institucionalmente, por necesidades de control, a la acción burocrática de la arena política, se produce un sistema donde la burocracia no se hace responsable de sus resultados ante la sociedad. Gracias a su *expertise* no solamente gana posición en el debate, sino incluso gana posición política, pues es capaz de imponer su agenda por encima del control que los políticos electos pueden ejercer.

Según estos autores, el error de la administración pública progresiva fue justamente asumir que esta neutralidad era una cuestión de profesionalización. La burocracia, como los políticos, son actores con intereses egoístas y actúan de manera racional para protegerlos. Este debe ser el punto de partida de cualquier reforma estilo NGP, según muchos.

Cualquier diseño de la relación burocracia/políticos, entonces, debe partir de la desconfianza: ambos son actores interesados, racionales. La única manera de asegurar que su actuación interesada egoístamente logre resultados positivos socialmente es que el diseño institucional construya esta relación de manera explícita. Por lo general, acudiendo a un juez verdaderamente neutral: la competencia de mercado o de algo que se le asemeje (como los cuasi mercados).

La política pública es entonces una arena donde diversos intereses egoístas se enfrentan y se ven obligados a aceptar ciertas reglas del juego. Éstas deben ser diseñadas de tal manera que los criterios fundamentales sean técnicos, en busca de la eficiencia social general.

Esta posición adolece de un gran problema: la definición del juez de la eficiencia social. Se asume que existe la competencia de mercado o algún símil de éste, sin embargo, es claro que en la práctica queda tan entrampando como los anteriores modelos, porque ¿quién diseña las reglas? El mercado es una institución, por lo tanto, construida por seres humanos. Si partimos del supuesto de que los seres humanos son "racionales", es decir egoístas y oportunistas, ¿quién se levanta como el diseñador de instituciones socialmente eficientes? En la práctica el discurso de mercado ha funcionado para desmantelar diversos intereses políticos y económicos incrustados en el sistema político... para incrustar otros nuevos o reinventados.

El nuevo discurso de la "neutralidad" es el desempeño y la evaluación de resultados. En este sentido no es tan distinto en realidad del modelo 1: se aspira a una neutralidad, a una separación o aislamiento de la administración respecto de la política. El modelo 1 se sostenía en la idea de profesionalización de la burocracia y un servicio civil meritocrático y estable. El modelo 3 se sostiene sobre una profesionalización de la burocracia en un ambiente de competencia y un servicio civil meritocrático que evalúa el desempeño (como símil de la competencia en un mercado laboral interno como lo es cualquier servicio civil).

La gran preocupación del modelo 1 era evitar la captura de la burocracia por intereses políticos y económicos poderosos. De ahí la separación entre política y administración: para "aislar" a la burocracia y evitar su mangoneo político. El modelo 3 adolece de esta preocupación, al contrario, asume que la relación y acercamiento entre intereses privados y públicos pude ser benéfica, pues el interés general estará protegido por las reglas del "mercado" y la competencia. La captura es algo relativamente inevitable, a menos que se tenga un marco institucional de competencia, único, que puede ser neutro.

Las experiencias internacionales donde se han implementado este tipo de esquemas dejan todavía resultados mixtos. La preocupación por la captura de la agenda pública por parte de los intereses económicos apenas comienza a hacerse oír en la literatura. La lucha política para redefinir los servicios civiles se ha dado con fuerza en países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El intento por regresar a un sistema de despojos, pero ahora evaluado por "desempeño" de manera técnica tuvo en realidad poca vida. En la

práctica, los servicios civiles se han mantenido en los países que han implementado reformas estilo NGP. Lo mismo ha sucedido con la implementación de sistemas de presupuesto por resultados, donde la expectativa de eliminar los controles por procesos no se ha cristalizado. El debate respecto quiénes toman decisiones de política pública con criterios técnicos no ha desaparecido: por ejemplo, la disputa entre el congreso, el ejecutivo y los burócratas se ha intensificado al respecto de la división de responsabilidades con la introducción de mecanismos de mercado (Kettl, 1993).

En el caso mexicano será importante tomar en consideración estas lecciones: una reforma gerencialista de la administración pública no resuelve el debate del diseño institucional de las relaciones entre burocracia, congreso y políticos electos en el ejecutivo. En realidad, las reformas gerencialistas han abierto el debate ante el fracaso de una postura que ponía excesiva confianza en mecanismos de competencia de mercado y cuasi mercado para "aislar" la administración de la política.

Modelo 4. Energía y Equilibrio

Se asume de inmediato que tanto políticos como administradores se involucran en el desarrollo de la política pública y lo hacen a través de medios políticos. Pero lo hacen bajo una idea de equilibrio: los políticos deben mediar entre valores políticos e intereses difusos, mientras que la burocracia debe hacerlo "en la calle", en el día a día, con intereses específicos y organizados. Los políticos buscan con energía postular cambios e imponer nuevas formas. Los burócratas buscan el equilibrio, la estabilidad de la agenda (Dogan, 1975).

Este modelo de relación sigue asumiendo una división del trabajo muy racional, donde el cálculo político de las burocracias, a través de una posición "incrementalista", tiende a ordenar la agenda política según una serie de vaivenes. Como un grupo de interés más o menos homogéneo, la burocracia se ve aquí navegando entre una serie de intereses y calculando paso a paso cómo justificar técnicamente una solución vista como políticamente conveniente, en equilibrio.

La preocupación fundamental con este modelo es que deja a la política pública como víctima de un juego coyuntural de muchos actores, donde la burocracia tiene un poder de veto técnico importante. Para el caso mexicano está también debe ser una discusión importante. Dejar que la política pública se discuta solamente en el congreso y en los comités dictaminadores de la burocracia puede ser contraproducente dado que deja en gran ventaja a los grupos de la sociedad que son capaces de organizarse. Las voces que se escuchen en el debate serán aquellas de quienes tienen poder de escucharse. ¿cómo generar en la burocracia mexicana la idea de ser un factor de equilibrio y estabilidad cuando ha sido en la práctica un instrumento manipulable de los grupos en el poder?

Modelo 5. El Híbrido

Es probable que una de las mayores preocupaciones en las democracias contemporáneas sea lo que Heclo (1978) ha llamado la politización de la burocracia y la burocratización de la política. Esta inevitable tendencia se expresa entonces en la imposibilidad de sostener un modelo que asuma a la burocracia como neutral (ni aun con servicios civiles rígidos y poderosos, o incluso, debido a tales servicios civiles). Esto ha implicado que, en muchos países, los poderes ejecutivos estén creando estructuras de funcionarios burócratas designados políticamente, fuera de la estructura del servicio civil (funcionarios que combinan *expertise* con compromiso político). La oficina del gabinete, la oficina de la Casa Blanca, la cancillería en países como Alemania, hablan de la importancia de esta otra burocracia, una profesional y capaz, pero hábil políticamente y comprometida con el proyecto político en turno. Y siempre en permanente conflicto con los funcionarios del servicio civil al cual no pertenecen ni buscan pertenecer.

Heclo ha defendido que los oficiales de carrera tienen y defienden papeles políticos, creando una zona de intermediación de administración política. Esta pareciera ser una tendencia inevitable en las democracias contemporáneas: la administración, para serlo tiene que ser política. Pero, ¿qué tanto? ¿cómo controlarla sin maniatarla? ¿cómo darle libertad sin caer en la captura? ¿cómo evaluarla y dirigirla sin crear más burocracia y por lo tanto un círculo vicioso? ¿cómo asegurar que los políticos pueden dirigir a la burocracia sin manipularla excesivamente para cumplir con agendas escondidas? El modelo híbrido deja claro que esta es la realidad y que el diseño institucional es clave, más allá de la retórica de los reformadores.

Reflexiones Finales

No es claro entonces hacia dónde tiende la administración pública. Los servicios civiles son una parte de la historia, una parte muy importante, no porque generen estabilidad por sí mismos, sino porque generan un juego político particular, en el que políticos electos, tanto del congreso como del ejecutivo, han tenido que crear mecanismos burocráticos politizados para llevar a cabo sus propuestas; porque las sociedades entienden cada vez con mayor claridad a la burocracia como un actor político poderoso. Incluso la NGP, bajo este lente más abierto que el simple gerencialismo, puede ser vista como un intento por recuperar el control sobre las burocracias, un control que se ha perdido ante la protección otorgada por los servicios civiles y por el *expertise* que sostienen y defienden.

Las lecciones sobre el modelo híbrido de la burocracia jugando papeles políticos deben ser importantes para un país como México, a un paso de instaurar un servicio civil y con muy poco debate e información veraz con relación a su burocracia; respecto de las relaciones entre ejecutivo, congreso y burocracia profesional; con poca claridad del

modelo de relaciones que se esperaría construir en el futuro de esta democracia. Pareciera fundamental avanzar en este debate y en la formulación de estudios sólidos que perfilen el tipo de administración pública y de diseño institucional que desearíamos crear.

De inicio, pareciera importante desembarazarse de una visión estéril que observe a la burocracia como un simple instrumento manipulable (Arellano et al, 2000a). En efecto, recaer en una visión, aunque sea renovada de la dicotomía política-administración (como lo es la NGP) pareciera poco productivo. En la realidad de cualquier país, la burocracia es un actor político, e intentar diseñar el marco institucional de dirección, administración, rendición de cuentas y control de la burocracia, implica comprender el control y rendición de cuentas de los políticos electos (en el legislativo y en el ejecutivo) y de los designados también (Aberbach y Rockman, 1995). En otras palabras, ni el servicio civil, ni los sistemas de control, ni los mecanismos de rendición de cuentas funcionarán adecuadamente si sólo vemos a la burocracia como un eterno problema al que hay que maniatar y controlar. Esta parece ser la visión que está permeando en México, desafortunadamente.

La dinámica burocrática se expresa en una calle de múltiples sentidos: con el congreso, con el político electo en el ejecutivo, con los políticos designados, con los ciudadanos y los grupos de interés. En países con sistemas presidencialistas y con un servicio civil añejo, como EUA, existen estudios sistemáticos de las relaciones entre estos actores y queda claro que es una relación muy dinámica (Wood y Waterman, 1994). Estudiar los mecanismos de control y dirección de la burocracia implica diseñar y luego sostener mecanismos institucionales que obliguen a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino a los políticos involucrados. En otras palabras, la burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y resultados, por su obediencia a las órdenes de los políticos, y los políticos (incluidos aquí el congreso) deben rendir cuentas sobre la manera en que dirigen a la burocracia. Este último es un factor clave para la construcción democrática del país:

> *Los actores electos deben traducir de manera fidedigna las preferencias públicas a los burócratas, y deben enviarles señales que reflejen esas preferencias... los jefes políticos deben actuar como diseñadores de políticas públicas para alterar los cursos establecidos en la inercia burocrática. En el diseño de política pública, deben procesar las señales que vienen de la burocracia para asegurar que el proceso hace uso de la inteligencia organizacional acumulada. Deben también procesar señales de otras fuentes para asegurarse que las burocracias no están expresando en la política pública básicamente sus intereses. Finalmente, los políticos electos deben actuar como administradores de la política pública para asegurar que la implementación es consistente con las preferencias públicas pasadas y presentes (Wood y Waterman, op cit, p. 146)*

Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. El caso mexicano requiere de una profunda revisión de ambas relaciones e incluso del marco legal para hacer claros los derechos y posibilidades del congreso para influir en la agenda administrativa, del control que evite los conflictos de intereses en el manejo por parte de los políticos electos y designados de las agendas administrativas, del esclarecimiento de los mecanismos de cabildeo de los grupos de interés con la burocracia y con los legisladores. La instauración del servicio civil en México implica la instauración de una institución política, por lo tanto, obliga a diferenciar ya entre políticos electos y designados, funcionarios designados y del servicio civil, y por lo tanto comprender los mecanismos para hacerlos rendir cuentas en un marco institucional ordenado y transparente.

En México podemos acelerar el debate a este respecto. Algunos cuerpos burocráticos (los de confianza) en México ya están modificando su papel político, ahora protegidos por un débil servicio profesional. El papel de las burocracias de base es un problema que tarde o temprano estallará en el país, en el que, dicho sea de paso, implica cada vez más roce y conflicto sistemático entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control de la agenda (y tarde o temprano, por el control de la burocracia). Prever esta relación conflictiva y repensar el diseño institucional que más nos conviene significa deshacerse de ciertos marcos teóricos y normativos simplistas, ir más allá de palabras de moda como “innovación” y “calidad”, o de asumir que un servicio civil meritocrático, por sí mismo, va a generar estabilidad y eficiencia en el actuar burocrático.

Fuentes de Información

Aberbach, J. R. Putnam y B. Rockmann. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Aberbach, J. y B. Rockman. (1995). The political view of U.S. Senior federal executives. 1970-1992. *The Journal of Politics*. V. 57. n. 3, 838-52

Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review*. 113(13), 634-729

Arellano, D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista Reforma y Democracia. CLAD*. No. 23 Caracas, 7-40

_____ et al (2000). Nueva Gerencia Pública en Acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* No. 17. Junio. 35-67

_____ 2000(a). *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Porrúa-CIDE. México

_____. (1995) Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte". *Gestión y Política Pública*. Vol. IV, num.1. 119-147

Dogan, M. (1975). *The Mandarins of Western Europe: the political role of Top civil servants*. New York: John Wiley and Sons.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.

Heclo, H. (1977). *A government of strangers. Executive politics in Washington*. Washington DC: Brookings.

Kettl, D. (1993). *Sharing power. Public governance and private markets*. Washington DC: Brookings

Knott, J. y G. Miller. (1987). *Reforming bureaucracy*. New Jersey: Prentice Hall.

Light, P. (1993). *Monitoring Government*. Washington DC: Brookings.

Mathiasen, D. (1999). The New Public Management and its critics. *International Public Management Journal*. V. 2. n. 1. 90-111

Moe, T. y M. Caldwell. (1994). The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Theoretical Economics*. 150/1. 171-195

Moe, T. (1990). The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy" en Williamson, O. *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press.

Moore, M. (1995). *Creating public value*. Cambridge. Harvard University Press

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldaine-Atherton

Osborne, D. y Peter P. (1999). *The Reinventors fieldbook*. San Francisco: Jossey Bass.

Ostrom, V. (1973). *The intellectual crisis in American public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama P.

Peters, G. (1978). *The politics of bureaucracy*. New York: Longman

Selznick, P. (1949). *TVA and the grass-roots*. Berkeley: University of California P.

Silberman, B. (1993). *Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United Sates, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.

Simon, H. (1947). *The administrative behavior*. New York: MacMillan.

Wood, D. y R. Waterman. (1994). *Bureaucratic dynamics. The role of bureaucracy in a democracy*. Boulder: Westview

3 Origen y desarrollo de los ejercicios de reflexión del futuro en la administración pública mexicana

Luis Ignacio Arbesú Verduzco

Introducción

El desarrollo administrativo de las instituciones públicas ha sido significativo en los últimos años. Particularmente en México donde no fue sino hasta el inicio de la década de los años sesenta en el siglo XX, cuando se elaboró por la Comisión de Administración Pública el primer manual administrativo conocido como: 'Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970'. Posteriormente, la Reforma Administrativa desarrollada por la administración del presidente Luis Echeverría bajo la dirección de Alejandro Carrillo Castro marcó un hito en el desarrollo administrativo del país, sin el cual, la organización y funcionamiento del sector público sería distinto en la actualidad.

Si a lo anterior agregamos el desarrollo tecnológico, la situación resultante es aún más impactante. La primera computadora personal de la 'IBM' aparece en la primera mitad de los años ochenta, cuando todavía no se había generalizado ni siquiera el uso de las máquinas eléctricas de escribir. ¿Podríamos imaginar cómo funcionarían los servicios públicos en un ámbito donde los organigramas, por ejemplo, eran instrumentos raros?, sin manuales de organización ni de procedimientos, sin diagramas de flujo, sin el internet y con algunas enormes y nada competentes fotocopiadoras, por señalar algunas de las herramientas tecnológicas y organizacionales de cualquier institución. Sin embargo, a pesar de su gran tamaño y de la presencia constante de la complejidad de sus problemas, el aparato administrativo siempre ha funcionado generando al mismo tiempo, un sentido peyorativo al concepto 'burocrático' y alejándolo del contenido propuesto por Max Weber.

Por otro lado, y a pesar de ejercicios novedosos, las técnicas administrativas vinculadas a las reflexiones del futuro y su aplicación al desenvolvimiento, tanto de la administración pública como de cualquier otra organización, han estado siempre presentes. Es el caso de

la planeación estratégica presentado tanto por George Steiner (1993) como por Michael Porter (1986), ambos han afirmado lo reciente (en los años 80 del siglo XX) de la aparición de los métodos formales, sin dejar de señalar la presencia permanente de la planeación estratégica informal como un ejercicio de los protagonistas del mercado a todo lo largo de la historia. Es el caso también de Julieta Guevara, cuando al referirse a las políticas públicas como "elecciones relevantes, realizadas por un individuo o grupo… que explican, justifican, guían y perfilan un curso de acción real o contemplado…" se suma a los comentarios de Steiner y Porter, mencionando la forma como "en el caso de la planeación estratégica, las políticas públicas han estado permanentemente ligadas al desarrollo histórico de los grupos sociales distinguiendo solamente, hoy en día, un mayor interés por estudiarlas, formularlas, analizarlas o comprenderlas de forma más metódica y formal" (1986, p. 273).

Aunado a lo anterior, en nuestro país las técnicas administrativas, no obstante, algunas ideas generalizadas, han vinculado a los sectores público y privado de forma constante. En particular las correspondientes al estudio y preparación para el futuro. Para muestra tenemos el ejemplo de don Lucas Alamán, quien siendo director general de Industria del gobierno mexicano de 1842 a 1853, pidió consejo y siguió las sugerencias del reconocido empresario textil poblano don Esteban de Antuñano para la definición de un programa rector de la actividad industrial. A fin de evidenciar la trascendencia y pertinencia de ese programa, haremos referencia solamente a tres de sus 17 puntos.

En uno de los primeros se señalaba la importancia de "la formación de una estadística de población, productos y consumos con un mapa geográfico, para conocer el origen de nuestras necesidades y recursos y aplicar remedios oportunos" (Nava García, 1983: 34 y subsecuentes.) a más de un siglo de distancia del nacimiento del INEGI. Sorprende la claridad de los requerimientos indispensables para la integración de un ejercicio diagnóstico.

En otro punto se insistía en "el establecimiento de fábricas de construcción de instrumentos modernos y [en] la explotación del fierro, porque esto debe considerarse preliminar, la introducción, la base natural de toda la industria" (Loc. Cit.). Esta afirmación fue hecha 50 años antes de la fundación de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. La Fundidora Monterrey fue, en el año 1900, la primera empresa siderúrgica de América Latina. Este punto muestra la claridad de visión de futuro que se tenía en México.

En el último punto por considerar en este documento, se insistía en la necesidad de formalizar "la prohibición absoluta de todas las manufacturas extranjeras, que probablemente nosotros podemos construir de un modo fácil y barato [como] base de toda la reforma económica de México"(Ibíd.). Más de 100 años antes del establecimiento del programa de 'Sustitución de Importaciones' implantado por el gobierno de nuestro país en los años sesenta del siglo XX.

El objetivo central de esta exposición consiste en presentar las características generales del desarrollo de los ejercicios relacionados con la reflexión del futuro en el México contemporáneo. Para ello, y a efecto de ordenar la exposición, dividiremos la trayectoria en 'momentos históricos' caracterizados por la presencia de elementos homogéneos en relación al tema tratado y no propiamente en función a espacios de tiempo regularmente delimitados. El período a estudiar será a partir de la culminación de la Revolución de 1910, cuando el empleo, por parte de la administración pública de estas técnicas administrativas se vio formalizado, dando lugar al primer momento de la planeación en México.

Origen de la planeación gubernamental

El 12 de julio de 1930 fue publicada la Ley sobre Planificación General de la República por el gobierno mexicano. No obstante haber sido un documento de muy poca extensión, resulta particularmente interesante por tres aspectos: en primer lugar, este es formalmente el punto de partida de la planeación en nuestro país; en segundo término, se hablaba de la planificación y no de la planeación nacional, lo cual será comentado más adelante y, finalmente, el documento enfatizaba en la necesidad de formular el 'plano' y no el plan de la República Mexicana.

¿Por qué formular el plano? Podemos entender un plano de forma general en dos sentidos: ya sea como un mapa, una cartografía o; geométricamente como un elemento de sólo dos dimensiones (largo y ancho) en sentido horizontal, vertical o inclinado. La planeación nació de 'los planos', precisamente en esos dos sentidos. Cuando los líderes de alguno de los primeros grupos humanos trataron de explicar a sus integrantes cómo hacer algo en común, seguramente se inclinaron y en el suelo 'planearon', es decir hicieron una abstracción de algunos aspectos de la realidad y explicaron lo que habría que hacer. Aquí están presentes un ejercicio diagnóstico, un pronóstico y un resultado deseado.

¿Cuál sería la situación del país en 1930 después de los movimientos armados? El aparato productivo del país se encontraba en una situación crítica. El campo mexicano estaba destrozado y había necesidad de reorganizar su triple papel histórico: como el primer generador de riqueza, como el determinante de la estructura social y como la base de la constitución de la cultura. Su reorganización económica y social representaba el principal reto de las nuevas administraciones y la planeación un instrumento útil. Se requería empezar por hacer un plano para ubicar los principales problemas, así como los más interesantes recursos y poder reordenar el país a partir de un primer gran diagnóstico. Si bien esto se planteó 53 años antes del decreto presidencial creador del INEGI, desafortunadamente jamás se realizó ese 'plano' esperado. El sector público no formuló ningún documento, más bien dirigió su política con base en la interacción de los poderes fácticos o a las consideraciones de grupos o individuos talentosos, propiciando así el surgimiento de una nueva élite administrativa. Con el tiempo se fueron creando diversos

organismos administrativos en la materia como; la Comisión de Estudios del Territorio Nacional en 1963, entre otros que culminarían con lo que hoy es el INEGI, gracias también al impulso de organizaciones como la Ilustre y Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, fundada desde 1833.

Este primer momento se encuentra marcado por la presencia de tres importantes documentos públicos: La Ley sobre planificación, de la que ya se ha hecho referencia; el Plan Sexenal 1934-1940, y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946.

Después de la muerte del general Obregón el 17 de julio de 1928, se incrementaron los esfuerzos por institucionalizar las estructuras del Estado. Administrativamente se redefine el período de duración del encargo para la Presidencia de la República pasando de cuatro a seis años sin posibilidades de reelección, en el año de 1934 tendrían lugar las primeras elecciones con esas características. A fin de prepararse para participar en el proceso electoral y posteriormente dirigir el país, el Partido Nacional Revolucionario diseñó un plan como programa de gobierno, el cual sería conocido como: El Plan Sexenal1934-1940.

El presidente Calles sintetizó la idea central de la introducción de las técnicas administrativas en la gestión pública mediante la planeación al señalar:

... ya es hora de formar un programa minucioso de acción que cubra los seis años del próximo período presidencial, programa que debe estar basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones de la experiencia... debemos estudiar lo que podemos alcanzar, dadas las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras (SPP 1986: Tomo I, p.191)

El Plan Sexenal se trataba de un ejercicio de reflexión de futuro con limitaciones considerables en términos técnicos, aunque congruente con su propuesta prospectiva y cuya forma cualitativa se encontraba, además, clara y ricamente presentada. Otro aspecto interesante a señalar es su origen ya que no se trataba de un documento elaborado por el Poder Ejecutivo sino por un partido político para ser empleado primero como programa de campaña y después como guía de gobierno. La dirección formal se encontraba en el general Plutarco Elías Calles y participó en su diseño el general Lázaro Cárdenas, quien sería el candidato del partido y el siguiente presidente de la república. A lo largo de su gestión, el presidente Cárdenas siguió los planteamientos del plan con algunas adecuaciones que impusieron las variadas y turbulentas circunstancias enfrentadas por su gestión. Aquí se pueden desprender algunas reflexiones e importantes enseñanzas: resulta positivo contar con una guía formalizada de gobierno, aunque sea limitada, la cual; es útil que sea formulada como propuesta por los partidos políticos porque son los responsables de analizar la situación de un país y proponer alternativas para su engrandecimiento y la solución de sus problemas a partir de su postura ideológica. La

planeación política del largo plazo podría realizarse en el seno de los partidos y la planeación estratégica administrativa de cada periodo en el gobierno correspondiente.

La estrategia del Plan Sexenal presentaba en su contenido cualitativo dos principales objetivos derivados de las principales reivindicaciones de la Revolución Mexicana: Implantar la Reforma Agraria y garantizar la Educación Rural.

El Partido Nacional Revolucionario... [afirma] ...que el problema social de mayor importancia en nuestro país es, sin duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y a su mejor explotación, desde el punto de vista de los intereses nacionales, vinculado íntimamente con la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente trabajan la tierra, por lo cual, continuará luchando por convertir a éstos en agricultores libres, dueños de la tierra y capacitados, además, para obtener y aprovechar el mayor rendimiento de su producción (Óp. Cit., 195).

De igual forma, en lo referente al contenido cualitativo se plantearon ciertas cifras e incluso metas específicas para cada uno de los años de periodo presidencial.

El Programa de gobierno que vais a considerar tendrá un principio de realización de varias materias, desde el primero de enero de 1934... consignadas en el Plan y la posibilidad económica o técnica de llevarlas a cabo desde luego, determinan que la actual administración comience a realizar parcialmente el Plan propuesto, en lo que se refiere a la aportación de veinte millones de pesos de los cincuenta que señala el Plan Sexenal para incrementar el crédito agrícola y a los aumentos presupuestales necesarios para activar los trabajos relativos a la resolución del problema agrario (Loc. Cit.).

Es decir, además de marcar cifras, el partido político, mediante el plan indicaba a la administración saliente medidas específicas. En términos educativos se proponía, por ejemplo, la construcción de 12,000 escuelas rurales, lo cual para la época se trataba de una meta ambiciosa, especificando además el número para cada año: 1,000 para ser concluidas en 1934; 2,000 para concluirse en cada uno de los siguientes cuatro años de 1935, 1936, 1937 y 1938 y; 3,000 para 1939 (Ibíd. p. 217).

Al hacer un balance de los resultados de la gestión de Lázaro Cárdenas a lo largo de su sexenio como presidente, comparados con los objetivos y las metas originales del plan se evidencian alcances y logros más importantes y trascendentes a los propuestos en el documento sexenal. La institucionalización de la administración pública por sí sola bastaría para fundamentarlo. No obstante, no todos los objetivos del plan se cumplieron, ni las metas específicas. Por ejemplo, si bien el esfuerzo de construcción de escuelas rurales fue considerable, no se construyeron las 12,000 programadas.

Un análisis comparativo y bastante detallado de este plan sexenal, así como de los principales planes de desarrollo económico y social de nuestro país hasta los años 70 del siglo XX lo hace Leopoldo Solís (1980). En el primer apartado de su obra nos presenta, los

principales planteamientos y propuestas de cada documento; en el segundo apartado muestra los resultados de la gestión de la política gubernamental de cada periodo presidencial correspondiente a cada plan y, finalmente, desarrolla una valoración cualitativa y cuantitativa en función de los resultados. De la lectura de su trabajo podemos descubrir, por lo que toca al periodo de la administración cardenista, la principal causa de la diferencia entre lo planeado y lo realizado: la expropiación petrolera. Aunque la Constitución de 1917 establecía el dominio de la Nación sobre las riquezas del subsuelo mexicano, la verdad era que no se había propuesto formalmente ninguna intervención en esa industria, pero la dificultad para acordar con las compañías el apoyo a la política cardenista llevó a la nacionalización que rompió el esquema original del Plan Sexenal al tener la necesidad de desviar una importante cantidad de recursos para cubrir los gastos de la indemnización correspondiente a las empresas petroleras.

Entre las principales modificaciones del presidente Lázaro Cárdenas en la primera mitad de su gestión destaca una de naturaleza política. La creación el 30 de marzo de 1938 del Partido de la Revolución Mexicana que transformó la estructura integrada por una multitud de organizaciones partidistas regionales, estatales e incluso locales del Partido Nacional Revolucionario en una estructura corporativista basada en cuatro grandes sectores: obrero, campesino, popular y militar. Esta decisión tendría una particular influencia en la integración del programa de gobierno de la siguiente administración, al impulsar la participación de la ciudadanía con base en los diferentes sectores se consolidaría la importancia de las agrupaciones, en particular del sector obrero mediante los sindicatos.

Hacia 1939 Lázaro Cárdenas ordena a la Secretaría de Gobernación que prepare un Segundo Plan Sexenal. La estructura del segundo plan es casi igual a la del primero, con la diferencia de que contiene, además, un capítulo introductorio sustancioso en el que se marcan los objetivos del plan y lo que éste, como síntesis del proceso revolucionario, representa como medio para elevar el nivel de vida del pueblo y revalorizar históricamente al mexicano (Guillén: 1983, 61).

Este tercer documento es el último integrante del primer momento de la planeación en México. Muestra, a partir de la afirmación de Guillén, el paso de una administración basada en un documento surgido en el seno de un partido político al intento de establecer una gestión con base en un ejercicio coordinado por un nuevo partido, el PRM y con la participación de los sectores, pero bajo la dirección de la administración pública. El objetivo central de este nuevo plan fue consolidar los avances políticos, sociales y económicos de la administración cardenista. Se trataba de un documento más completo que el anterior tanto cualitativa como cuantitativamente, aunque al igual que el primer Plan Sexenal "fueron elaborados si conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada que sufría una escasez muy seria de técnicos y especialistas de todos los niveles" (Wionczek, 1966, p. 27)

Las referencias a este segundo plan no rebasaron la contienda electoral por la presidencia de la república.

El Segundo Plan Sexenal no pasó de ser un documento más. Desde que Ávila Camacho sube al poder sufre una especie de enfermedad que podría titularse fácilmente... 'amnesia planificadora' u 'olvido sexenalista'. Si se escarban, por ejemplo, los informes de gobierno del periodo, no se encuentran referencias concretas al plan (Guillén Óp. Cit. Pp. 62 y 63).

Mucho antes de que el general Ávila Camacho tomara posesión dejo de ser prácticamente mencionado, "como dice Jesús Silva Herzog; el lenguaje revolucionario se atenuó y fue sustituido por una nueva terminología. Muy a menudo ya no se habló de revolucionarios contra reaccionarios, sino de la unión de todos los mexicanos" (Tello, 1968: 35)

Pragmatismo gubernamental

Este segundo momento de la planeación en México abarca desde el inicio de la gestión del general Ávila Camacho en 1940 hasta la primera mitad de los años 70 del siglo XX. Se encuentra influida por los acontecimientos nacionales, pero sobre todo por los internacionales, en particular los suscitados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. A nivel nacional, como ya se ha comentado, el cambio de la política del cardenismo orientada a las clases populares por un discurso de tono aglutinador nacional, pero con acciones dirigidas al fortalecimiento de las élites.

Muchos políticos que han hecho su agosto con la Revolución ingresan en la 'vieja' burguesía industrial y financiera que había permanecido intacta a pesar de la Revolución. Carlos Monsiváis ha sintetizado este proceso al decir acertadamente que 'el político de este sexenio es la iniciativa privada del siguiente'. Años después este proceso se refuerza con otro en sentido inverso: los miembros de la iniciativa privada de un sexenio se convierten en funcionarios del gobierno siguiente (Guillén, 1983: 64)

A lo largo de este período se pueden identificar al interior de la administración pública dos claras tendencias contradictorias en relación con la adopción de técnicas de planeación. Por un lado, un grupo francamente opositor al empleo de estos instrumentos administrativos, quienes, de una manera llana, evidenciaban la actitud evasiva ante los compromisos políticos, sociales y económicos derivados de un documento (el plan) el cual podría ser cotejado en un futuro. Sobre todo, si no existía una exigencia social al respecto obligatoria para los funcionarios. Por otro lado, se encontraba un número cada vez más creciente de servidores públicos con la idea de organizar la acción gubernamental de forma cada vez más eficaz, eficiente y congruente. Así, se fueron desarrollando y fundamentando, animados entre otros, por los trabajos de las Naciones Unidas mediante el proyecto de alternativas con base en modelos económicos de desarrollo propuestos por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), una serie de grupos de

funcionarios acordes con las ideas de planeación y estudiosos de las diferentes propuestas internacionales en la materia.

En efecto, la corriente de servidores públicos interesados en esquemas racionales de definición y control como el de la planeación surgió a partir del 'Estudio Económico para la América Latina' de 1948, donde se proponía por parte de la CEPAL, un nuevo modelo de desarrollo para la región con base en tecnologías administrativas para el fortalecimiento de la industrialización a través del crédito público.

Precisamente como consecuencia de la necesidad de conseguir préstamos en el extranjero, el Banco de México elabora un programa de inversiones que a veces es citado entre los antecedentes de la planificación económica en México. En realidad, más que un programa es una serie de cálculos sobre las necesidades de inversión... elaborado debido a la solicitud de un préstamo –que finalmente no fue concedido– al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, llamado también Banco Mundial) ... En otras palabras, si el BIRF no lo hubiera exigido, la idea de elaborar un programa no hubiera brotado en las mentes de nuestros gobernantes (Óp. Cit. P. 70 y 71).

Esto permitió, al menos, contar con ejercicios de planeación parciales, regionales o nacionales con base en el presupuesto de egresos, lo que explica la existencia de diversas comisiones y programas para las inversiones del sector público. Entre los documentos a nivel regional se puede mencionar, por ejemplo, al Programa Nacional Fronterizo; al Plan Lerma y/o Plan Nacional Hidráulico, el cual inició con un diagnóstico socioeconómico de la cuenca del rio Lerma y culminó con una serie de estudios similares para la totalidad de entidades de la República; en el sector educativo al Plan de 11 años y al Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología. Por su parte, entre los estudios a nivel nacional se formularon el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 y el Programa de Inversión–Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 entre otros.

Podría cuestionarse la importancia y trascendencia de los documentos anteriores, sin embargo, para su formulación y aunque limitado desarrollo, fue necesario contar con personal cada vez más calificado en la materia. Por otra parte, los trabajos administrativos desarrollos a nivel nacional y regional generaron una discusión en los cuadros de los servidores públicos, vinculada con los contenidos de los conceptos, las características técnicas y los alcances políticos, sociales y económicos de la planificación del desarrollo. Esta polémica se llevó a cabo principalmente entre los grupos de economistas, sobre todo, en el Colegio de Economistas y en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. El núcleo de la confrontación fueron los conceptos de planeación y planificación.

El fenómeno conocido como el de la 'Guerra Fría' generado después de la Segunda Guerra Mundial dividió al mundo en dos grandes bloques de países: los capitalistas o con

economías basadas en los comportamientos del mercado y los socialistas o con la oferta y la demanda centralmente planificada. De hecho, la planificación económica nace en la segunda mitad del siglo XIX como una propuesta para controlar los comportamientos cambiantes y turbulentos de los mercados. De lo anterior se desprenden dos modelos de desarrollo económico: el indicativo de los países con economía de mercado y el normativo de los países socialistas.

Al mismo tiempo que reciben los dólares ofrecidos por el Plan Marshall, los gobiernos de Europa occidental se ven obligados a realizar una serie de ajustes en sus economías... Francia... comienza a programar la actividad económica mediante la elaboración de planes globales de desarrollo de carácter indicativo. Años después Holanda, el Japón, y otros países capitalistas instauran también sistemas de planificación indicativa (Ibíd. p. 27).

El simple hecho de que al término planificación se le agregue el adjetivo 'indicativa' es una clara muestra de que existen diferencias cualitativas importantes entre esa y la planificación socialista. La planificación indicativa no pretende suplantar el mercado como mecanismo asignador de recursos. El plan desempeña un papel secundario. Tiene exclusivamente el papel orientador: es un soporte del mercado, no a base del sistema económico. Las decisiones económicas finales siguen siendo tomadas por los empresarios privados en función de sus intereses particulares (Ibídem).

La planificación indicativa no es obligatoria. La planificación francesa, por ejemplo, está basada en:

> *... un plan de sectores y no [en] un plan de empresas o de productos... es democrática y respeta las libertades humanas... la planificación francesa es la búsqueda de una vía media que concilie el respeto a la libertad y a la iniciativa individual con una orientación común del desarrollo (Massé, 1968: 99 y 109).*

Con base en lo anterior, en México se fue haciendo referencia cada vez más recurrentemente a la planificación indicativa como 'planeación' mientras el concepto de planificación solamente se entenderá como normativa propia de los países con economías socialistas. Este fue un fenómeno muy propio de nuestro país. En casi la totalidad de los países latinoamericanos esta distinción no existe, siempre se habla de planificación gubernamental o para el desarrollo. Las personas que recuerden los primeros programas procesadores de texto en las computadoras podrán atestiguar que cuando uno escribía la palabra 'planeación' inmediatamente aparecía subrayada en rojo señalando su ausencia en el diccionario.

Estas dos situaciones: el insipiente empleo de técnicas de reflexión del futuro en la gestión pública y las discusiones relacionadas con el contenido de los conceptos y sus características técnicas y metodológicas, invitaron a los servidores públicos a voltear la mirada hacia tres diferentes puntos del planeta donde se generaron las principales escuelas de planeación y planificación de la época.

La primera fue la escuela originada y dirigida por Jan Tinbergen, economista que, a partir del modelo económico de mercado holandés, proponía la planeación indicativa como "un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente curso de los acontecimientos" (1967: 36) para orientar las decisiones gubernamentales. Su influencia se ubica en tres instituciones: el Instituto de Estudios Sociales de La Haya; la Escuela Superior de Economía de la Universidad de Rotterdam y la Oficina Central de Planificación de los Países Bajos.

La segunda escuela con una influencia notable en nuestro país se ubicó en Polonia gracias a los trabajos de Michael Kalecki y Oskar Lange entre otros. Kalecki generó dos importantes propuestas: la teoría de la planificación socialista y la teoría del ciclo económico político. Estos planteamientos teóricos de carácter normativo fueron presentados por su autor en la London School of Economics; en la Universidad de Cambridge; en la Universidad de Oxford y en la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia. De igual forma influyó en las instituciones donde Kalecki colaboró, como el Departamento de Economía de Naciones Unidas, del cual fue director, así como los gobiernos de Cuba, Israel, la India y México, a los cuales asesoró en diversas cuestiones.

La tercera escuela nace de la Comisión Económica para la América Latina de Naciones Unidas, la cual, con base en referencias de las dos anteriores propuestas, planteó la conformación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La idea fue contar con un espacio de reflexión, análisis y diseño de propuestas alternativas de planificación para los gobiernos de la región. Es aquí donde surgieron las alternativas de planificación gubernamental conocidas como 'modelos mixtos' o como 'modelos para economías de mercado, subdesarrolladas y dependientes'. Si bien la sede del ILPES se encuentra en Santiago de Chile, se trata de un instituto latinoamericano, con subsedes regionales y conformado por especialistas de la región, quienes no han dejado de reconocer la prevalencia de una planeación indicativa en la conducción de los gobiernos de sus países como lo evidencia esta cita del documento formulado por los participantes al 'Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento' llevado a cabo del 6 al 14 de julio de 1965 en la ciudad de Santiago en Chile.

> *... en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos... por esa razón, la planificación tiene en nuestro caso un significado político bien definido y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización... Sin embargo, las primeras experiencias recogidas, salvo en algunos casos, registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo (ILPES, 1966: 7 y 13)*

Los trabajos de investigación, docencia y diseño de propuestas y modelos de reflexión del futuro y su aplicación para las decisiones gubernamentales desarrollados en estas tres escuelas han sido los de mayor influencia en nuestro país. Sus vínculos constantes con servidores públicos, con estudiantes y con personas interesadas en esta materia han permitido a la administración pública mexicana contar con cuadros de profesionistas capaces de desarrollar cualquier tipo de modelo de planificación. Ante esto surge una pregunta que no podría ser respondida cabalmente aquí pero que a nuestro juicio debe al menos, ser planteada: ¿los distintos gobiernos han sabido o han podido sacar provecho de ello?

En este contexto, la decisión por adoptar esquemas racionales como la planeación para guiar las acciones gubernamentales no fue gracias a la variedad de posibilidades basadas en la formación de cuadros de profesionistas. Fue consecuencia de dos importantes causas externas a nuestro país vinculadas entre sí. Por un lado, el surgimiento de la Revolución Cubana a finales de los años 50 y el establecimiento consecuente de un gobierno socialista en la isla y, por otro lado, las reuniones de Punta del Este en el Uruguay, generadoras de la 'Alianza para el Progreso' de los demás países americanos.

Con el creciente desarrollo manufacturero y tecnológico del siglo XIX, resultado de la revolución industrial y consolidada con las grandes corporaciones en el siglo XX, el modelo político de intervención directa de las metrópolis con su periferia mediante protectorados, colonias, capitanías o virreinatos será agotado. Esto fue posible gracias a los movimientos independentistas de la mayoría de países en el mundo. En su lugar, surgió una nueva forma de dependencia de carácter económico, la cual, a su vez, dejó el lugar a finales del siglo, a una dependencia de carácter financiero dominante en la actualidad.

Al final de las dos guerras mundiales todos los países con las economías más desarrolladas se encontraron, a excepción de los Estados Unidos de América, destrozados. Esto permitió entre otras cosas, la expansión originaria de la hegemonía norteamericana en el mundo. Anteriormente y gracias a la Doctrina Monroe de 'América para los americanos', el papel preponderante de los Estados Unidos en las economías de la región latinoamericana era incuestionable, sobresaliendo su intervención en dos de los últimos países independizados de España: Cuba y Puerto Rico.

En el momento en que la expansión norteamericana iniciaba su consolidación internacional, cuando además contendía con la Unión Soviética por mantener su influencia en los gobiernos de las naciones europeas, tuvo lugar la Revolución cubana. Esto trastocó desde su base, la forma en que los Estados Unidos pretendían consolidar su hegemonía internacional. Cuba representaba para ellos mucho más que una zona de recreo. Recordemos la forma como algunos organismos internacionales promovidos e influenciados por intereses norteamericanos como el Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT) o la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA) por mencionar solo dos, vieron la luz en reuniones internacionales cuya sede fue La Habana.

Esta situación evidenció a los dirigentes de los Estados Unidos de América algunas de las consecuencias generadas por su modelo capitalista de desarrollo en los países dependientes e integrantes de su zona de influencia. Además, pudieron palpar la forma como su rival en la Guerra Fría, la Unión Soviética, podía tener injerencia en los gobiernos de la región. Resultaba imperante tomar acciones para evitar que el ejemplo de Cuba se multiplicara en América Latina. En este contexto, el gobierno norteamericano decidió dar un giro a su política económica en la región. El principal criterio consistió en la propuesta de posibilidades para la incorporación de los diferentes países al desarrollo mediante la industrialización y la sustitución de importaciones. El instrumento mejor empleado para ello en su política internacional, hasta la fecha, ha sido el crédito. Para ello, se convocó a los presidentes de los países del continente americano a una serie de reuniones en la ciudad de Punta del Este en el Uruguay. El resultado fue la firma de varios acuerdos, principalmente la llamada 'Carta de Punta del Este' y la 'Alianza para el Progreso' (Alpro). Estos documentos proponían como objetivos los puntos comentados en relación con la industrialización y el crédito, culminando en el depósito de recursos económicos por parte de los países del continente para la integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los principales requisitos para acceder, por parte de los países latinoamericanos, a los fondos depositados en el BID fueron: la aplicación de las reformas fiscal, administrativa y agraria en la política económica de cada gobierno en el marco de una planificación integral del desarrollo. El principal 'aval' lo constituía un documento de base y guía de las decisiones públicas: un plan de desarrollo.

La administración pública mexicana, ávida de recursos diseñó el 'Plan de Acción Inmediata 1962-1964'

En agosto de 1961, apenas unas semanas después de promulgada la Alianza, se publica en el Diario Oficial un 'Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País'. Meses más tarde, el primero de marzo de 1962 se decide crear la Comisión Intersecretarial... [y] se ordena... que prepare un Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964, como último obstáculo por sortear para recibir... [los recursos] ofrecidos... (Guillén, 1983 p.76).

La comisión empezó a integrar el documento después de marzo de 1962 y fue concluido casi al final del periodo. De hecho, se trataba solamente de un programa de inversiones para obtener el crédito como los formulados en gobiernos anteriores, pero con el calificativo de 'plan'. Proponía la inversión de capital nacional para el financiamiento de los proyectos de desarrollo en un 50% y de un 50% de crédito externo. Este monto era el máximo posible a otorgar por parte de la banca.

Es curioso observar la forma en la cual el mismo plan, afirmaba lo anterior:

En los términos de la Carta de Punta del Este, el Plan de Acción Inmediata, además de constituir uno de los compromisos adoptados, es el medio más eficaz para evaluar el monto y las características que debe tener el acceso de México a los fondos financieros previstos en el programa denominado Alianza para el Progreso (P.R., 1962: 4).

Fue presentado en 1964, último año que cubre el periodo del documento, ante el Consejo de Acción Económica y Social en una reunión en Washington como instrumento para tener acceso a los 'fondos blandos' del BID. Fue un documento confidencial al que tuvieron acceso un número limitado de personas; escasamente se editaron unos veinte ejemplares. Puede consultarse en el tomo III de la Antología de la Planeación en México (SPP 1986).

Siguiendo con el esquema de una planeación denominada como nacional, pero con un documento reducido técnicamente hablando, a un programa de inversiones, la administración del licenciado Díaz Ordaz integró el 'Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970' conocido en los medios de comunicación como el 'Plan de Acción del Sector Público'. En ese documento se pretendía ordenar las acciones conjuntas del sector público, conservando la responsabilidad directriz del desarrollo en el Estado.

Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordina a ambos sectores de la economía nacional No hemos erigido la programación como un fin en sí la consideramos medio e instrumento (SP, 1969: 10).

Así como en el caso del Plan de Acción Inmediata, este fue un documento reservado con no más de cincuenta ejemplares editados. Los documentos pueden consultarse en los tomos VI, VII y VIII de la Antología de la Planeación en México (SPP 1986).

Al inicio de esta exposición se señalaba cómo en los últimos años, el desarrollo administrativo de las instituciones públicas ha sido significativo. De igual forma se recordaba la elaboración por parte de la Comisión de Administración Pública del primer 'Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970' y el desarrollo, al inicio de los años setenta, de la Reforma Administrativa bajo la dirección de Alejandro Carrillo Castro. En efecto, a pesar de que los planes de desarrollo económico no eran del gusto del licenciado Luis Echeverría, pues ni siquiera a nivel del discurso político se les mencionaba, su gestión se caracterizó por dejar sentadas las bases técnico administrativas para el desarrollo de los ejercicios de planeación en los gobiernos subsiguientes. Su gestión como se decía sin 'camisas de fuerza' y con la mayor libertad posible dejó como legado, gracias a la Reforma Administrativa un cuantioso bagaje de conocimientos, métodos y técnicas fundados en ejercicios racionales de estudio y análisis de posibilidades futuras dejando 'la mesa puesta' para la consolidación de los ejercicios de planeación.

Este esfuerzo fue iniciado propiamente bajo la gestión del licenciado Díaz Ordaz con la promulgación del Decreto Presidencial para la constitución de la mencionada Comisión de Administración Pública en 1969. Esta comisión a su vez emitió un primer acuerdo en el que se establecieron una serie de instancias administrativas que serían la base de los desenvolvimientos administrativos posteriores: las Comisiones Internas de Administración; las Unidades de Programación y las Unidades de Organización y Métodos.

Estos tres órganos administrativos se convirtieron en uno de los fundamentos de la Reforma Administrativa. La idea de establecer una Comisión Interna de Administración (CIDA) en cada dependencia y entidad del gobierno federal pretendía, a partir de la reunión periódica de los responsables de los tres primeros niveles administrativos, crear un espacio de detección, análisis, reflexión y generación de propuestas de solución a los principales problemas enfrentados por cada institución en la prestación de sus servicios con la idea de mejorar su calidad. Con las Unidades de programación (UP) se generaba un grupo de soporte de la CIDA para el diseño administrativo, la aplicación de medidas acordadas y el seguimiento de las actividades a fin de garantizar los resultados esperados Finalmente, con las Unidades de Organización y Métodos (UOM) se buscaba crear la estructura administrativa para el diseño, la formulación, la adecuación y la actualización de los manuales administrativos de la dependencia.

Un elemento adicional en este extenso momento de pragmatismo gubernamental en relación con la planeación, es la aparición y desarrollo de las 'políticas públicas' y la visión prospectiva como modelos para el fortalecimiento de las decisiones administrativas. La planificación económica es antitética con la idea de dejar el mercado al libre juego de la

oferta y la demanda. No obstante, la idea de tomar decisiones organizacionales con base en estudios de reflexión del futuro para permitir la anticipación y el aprovechamiento de las transformaciones circunstanciales es, a todas luces, necesaria. Por ello, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, las principales corporaciones internacionales harán continuos y cada vez más complejos ejercicios con base en la orientación de las actitudes ('policy' en inglés) organizacionales, así como de visiones del futuro. Los Modelos de políticas y las visiones organizacionales desarrollados serán un complemento inmejorable para los ejercicios de planeación indicativa.

Fue en Chile, la sede del ILPES, donde se llevó a cabo uno de los más serios trabajos para el diseño, instrumentación, control y evaluación de las políticas públicas, convirtiendo a las instituciones académicas y gubernamentales de esa nación en un referente obligado para los interesados en este tema. Ahí se proyectaron, desde los años 70, las propuestas tecnológicas y administrativas para el empleo, por ejemplo, del 'Marco Lógico' o los 'árboles de problemas y objetivos, por señalar sólo algunos.

Sin embargo, es difícil encontrar un esfuerzo en habla hispana, tan profundo, serio y profesional como el trabajo llevado a cabo por Luís Aguilar Villanueva, su vasta producción en la materia es conocida universalmente. Y él nos va llevando de la mano con su obra, en la descubierta del camino emprendido por los estudiosos de las políticas públicas y sus principales aportes como: los estudios relacionados con los cambios de política con base en las percepciones de la autoridad (Easton, 1958) o; en el esfuerzo por orientar las decisiones públicas con base en el diseño de políticas (Laswell, 1951) o; la forma como se puede aplicar una política pública mediante el estudio del caso del 'New Deal' del presidente Roosevelt (Leuchtenburg, 1963) o; la forma como se vinculan la teoría política con las políticas públicas y la propuesta de categorías para su estudio (Lowi, 1964) o; el papel desempeñado por el análisis de las políticas (Lynn, 1980) o; el marco del análisis de las políticas (Sabatier, y Mazmanian, 1981) o; la presentación de los efectos perversos vinculados al enfoque de políticas públicas (Hogwood, y Peters, 1985) o; finalmente en los tratados para el conocimiento, la formulación, instrumentación y evaluación de políticas públicas (Jones, 1984), (Lindblom, 1991) y (Parsons, 1995). Trabajos como éste influyeron e influyen en el desenvolvimiento de la planeación en México.

En cuanto a los estudios prospectivos en México han sido determinantes los trabajos de especialistas como Tomás Miklos, miembro destacado de la Fundación Javier Barros Sierra y ex-director del Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina y el Caribe (CREFAL) quien, con sus estudios y propuestas de estudios prospectivos ha influido en el planeamiento educativo de América Latina y el Caribe, principalmente en la formación de formadores y en la creación de mecanismos de información. Sus aportes en materia de prospectiva en general (Miklos, y Tello, 2000) y de prospectiva política en particular (Miklos, et al. 2008), han contribuido al proceso de toma de las decisiones políticas (Miklos, 2000) en nuestro país.

En México, al final de los 60, el diseño de las políticas públicas era responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, el detonante de la institucionalización de la planeación en la administración pública mexicana, resultado de una fuerte problemática organizacional fuera de las dependencias del Ejecutivo misma que les afectaba directamente: el crecimiento desmedido del sector paraestatal. En 1970, de acuerdo con información de la Secretaría del Patrimonio Nacional, el total de entidades era de 84. Para mayo de 1974 había un total de 963 organismos públicos donde se incluyen las veintiuna dependencias centrales de la época. Otras fuentes señalan cifras diferentes según sea el mes de referencia, debido a la gestión del licenciado Luís Echeverría, quien impulsaba la generación de organismos constantemente (Puede consultarse a Carrillo, 1976 pp. 19 y ss.).

Si bien sería difícil determinar la proporción real de crecimiento del sector paraestatal, lo cierto es que desbalanceó por completo la organización de la administración pública. Esto puede explicar por qué el licenciado José López Portillo dio inicio a su mandato presidencial con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Este ordenamiento jurídico modificó definitivamente la estructura anterior mediante la sectorización y planteó, además, la nueva idea de crear un Sistema Nacional de Planeación de donde se desprenderían los lineamientos básicos de diseño y acción para las políticas públicas.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Con la sectorización se reorganizaban las entidades públicas del sector paraestatal a partir de la coordinación por cada dependencia del gobierno federal de sus actividades administrativas. Esta fue la estructura de inicio para el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación. El principal objetivo era partir de la formulación y propuesta de un Plan Global de Desarrollo, del cual se desprendieran los planes sectoriales y de ahí los institucionales, para lo cual se conformó la Secretaría de Programación y Presupuesto. En esta dependencia se integraron: el área de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las oficinas de planeación y diseño de políticas públicas de la Secretaría de la Presidencia y las responsables de la gestión de los recursos nacionales de la Secretaría del Patrimonio Nacional. En la realidad, a partir de la integración de la nueva dependencia, el esfuerzo de planeación no se dio como se esperaba. Los problemas propios de la constitución de una nueva dependencia, así como las diferencias conceptuales y metodológicas acerca del diseño de la política económica entre sus dos primeros titulares los licenciados Moctezuma Cid y Carlos Tello, retardaron la formulación del documento rector y los diferentes sectores se adelantaron. Fue así como surgieron planes y programas sectoriales e institucionales como: el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1979-1982; el Plan Nacional de Turismo y; muchos otros. Finalmente, hasta la

segunda mitad de 1979 y como una síntesis de todos los documentos sectoriales e institucionales, se integró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El segundo gran objetivo del Sistema Nacional de Planeación pretendía la transformación del presupuesto tradicional. Este instrumento se formulaba a partir del establecimiento de 'techos financieros' a las organizaciones públicas para de ahí proyectar la programación de sus gastos. La idea fue vincular, en el ejercicio de los recursos federales, el proceso completo planeación, programación, presupuestación. El ejercicio presupuestal se llevó a cabo en 1977 a pesar de haber sido demasiado ambicioso. Se formularon en total tres presupuestos: el primer presupuesto por programas en la historia de la administración pública mexicana para el año de 1978, el programa presupuestal multianual de mediano plazo para el periodo 1978-1982 y, como no se podía abandonar de un sólo golpe, el presupuesto tradicional. En los años de 1978 a 1981 se hacían para cada uno, dos ejercicios presupuestales: el tradicional y el programático con ajustes al multianual. La idea original fue ir abandonando paulatinamente el presupuesto tradicional con la intención de reforzar la formación y la capacitación de los cuadros necesarios para trabajar a partir de 1982, solamente con el presupuesto programático.

El desarrollo de las técnicas administrativas de gestión novedosas aplicadas al servicio público llegó incluso a finales de los años 70, a hacer intentos por incorporar el presupuesto base "0" en dependencias públicas.

A decir de Paul J. Stonich la presupuestación base cero tiene como punto inicial, finales de la década de los 60 convirtiéndose en una importante herramienta de los sistemas corporativos de planeación y control... un especial reconocimiento... merece Peter A. Pyhrr, iniciador del proceso base cero en la empresa Texas Instruments y antiguo empleado de MAC, Inc., quien llamara la atención con ese concepto a principios de la década de los 70. No se puede afirmar que se haya tenido la misma experiencia en América Latina, al respecto el Dr. Antonio Grispo, señala que esta técnica presupuestaria no suele utilizarse en forma corriente, en la actualidad se recomienda que se insista con la utilización de este sistema de presupuesto base cero, tanto en la administración pública como en los sectores privados por su probada eficacia cuando se aplica en forma correcta. En México un artículo de Rubén Vilchis Melgarejo señala que en 1979 hubo un intento en la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero no se implementó por completo el mecanismo del Presupuesto Base Cero, solo se utilizaron los paquetes de decisión, que eran lo mismo que los programas de inversión que ya se encontraban en operación en la Secretaría (CEFP, 2005: 3).

La caída internacional de los precios del petróleo al inicio de los años 80 en la cual pasó de 48 a 8 dólares por barril en unos cuantos días al iniciar el Reino Unido la explotación de los yacimientos del Mar del Norte, impactó en las proyecciones conservadoras de los planes, programas y presupuestos del país, ya que se estimaba un precio promedio de 22 dólares.

El principal efecto administrativo en el presupuesto público consistió en la imposibilidad de abandonar totalmente el presupuesto tradicional ante la limitación de recursos, y culminar con un presupuesto programático con 'techos financieros' el cual, sigue operando en la actualidad.

El segundo efecto consistió en el divorcio administrativo entre la planeación y la presupuestación. Como se verá más adelante, con la publicación de Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, se obliga a los gobiernos federales al inicio de su gestión, a la integración de un Plan Nacional de Desarrollo. Con el problema de los recursos la Secretaría de Hacienda ha supervisado los presupuestos programáticos en un sentido, mientras las administraciones siguientes han cumplido formalmente con el requisito en otro sentido. Hoy en día, se ha ampliado la obligación del ejercicio de "los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el distrito federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales"... [para que,] "se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados" (Artículo 134 constitucional), esto ha ocasionado una tendencia positiva por cerrar la brecha entre la planeación y la presupuestación públicas, culminando con la 'Armonización Contable'.

El tercer efecto consistió en la demarcación del ámbito temporal de aplicación del Plan. En la integración de los documentos de planeación de la gestión del licenciado López portillo se establecieron de manera general, tres espacios de tiempo. El corto plazo con un año de duración; el mediano plazo con cinco años y el largo plazo fijado por la ubicación en el tiempo de esa administración, en el año 2000. Al término del periodo presidencial quedó claro cómo las decisiones tomadas por la gestión influyeron tanto en el corto como en el mediano plazo. Sin embargo, con el cambio de autoridades, esas decisiones tenían efectos limitados o prácticamente nulos en el largo plazo. Por ello se acordó que la planeación 'estratégica' para los diferentes gobiernos se hiciera solamente dentro de los periodos de tiempo propios a su responsabilidad administrativa; cinco años para el gobierno federal y los estatales y, dos años y medio para los municipales y, los presupuestos continuarían siendo los ejercicios típicos del corto plazo. Con la alternancia de partidos políticos en los gobiernos federales, el presidente Vicente Fox planteó la necesidad de planear con orientación al largo plazo, argumentando las limitaciones de los impactos de los planes de mediano plazo en el desarrollo nacional. Propuso partir de una 'visión para el año 2025' del país. La experiencia demostró al término de su gestión cómo su influencia, a pesar de seguir gobernando el mismo partido político, no podía exceder el tiempo de su gestión.

El cuarto efecto es de naturaleza conceptual. Con la proliferación de los ejercicios de reflexión del futuro por parte de la administración pública a todos los niveles se encontró con un sinfín de documentos denominados, de forma indistinta, como un plan. La delimitación de los alcances de un plan es, por su naturaleza, arbitraria. Por ello, se

acordará dejar la 'Categoría de Plan' en el sector público mexicano, solamente a los documentos rectores de cada administración. Es decir, solo existirá un Plan Nacional, un Plan por cada entidad federativa y un Plan por cada administración municipal. De ellos se derivarán los programas sectoriales, institucionales o de gestión de servicios y los proyectos específicos, poniendo orden conceptual al sistema al publicar este punto en la Ley de Planeación.

El quinto efecto percibido en nuestro análisis es el relacionado con la participación social en el proceso de planeación. En el inicio de la gestión del licenciado Miguel de la Madrid es interesante descubrir la presencia de un nuevo calificativo para la planeación difícil de concebir en la materia tratada en este estudio. Sobre todo, porque la planeación es un proceso técnico administrativo dirigido a contribuir en los procesos de toma de decisiones entonces, cuesta trabajo imaginar tomarlas en forma colectiva. Este adjetivo es 'democrática'. El concepto democrático en términos políticos no hay duda, es considerado de valor superior en nuestra sociedad. Ante ello surge una interrogante: ¿la presencia de este calificativo es el resultado de un mayor interés por la participación colectiva en la definición de un marco a futuro para el diseño, gestión y control de las políticas públicas? o bien ¿no se tratará simplemente de un intento de legitimación de las decisiones gubernamentales? Dar una respuesta afirmativa al segundo cuestionamiento y evitar una reflexión sobre las razones de ser y las posibilidades del primero sería caer en una cómoda tentación.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta la fecha, el fenómeno democratizador ha pasado de ser solamente un esfuerzo vinculado con las transiciones políticas a estar presente en prácticamente todas las transformaciones en cualquier tipo de organización. Hay sectores que reducen los comportamientos democráticos al ámbito exclusivo de los procesos electorales. Sin embargo, está cada vez más difundida la postura tendiente a incorporar comportamientos de participación social y ciudadana en todo tipo de estructuras y procedimientos. En los últimos tiempos se puede constatar una búsqueda de orientaciones al interior de las organizaciones de carácter más ascendente que descendente, donde las técnicas administrativas no han quedado de lado, sino que han presentado una serie de cambios que van desde su interpretación hasta los mecanismos para la toma de decisiones. Es común en todo tipo de organizaciones presentes en los mercados proponer partir de los mismos consumidores para la definición, por ejemplo, de la táctica y posteriormente la estrategia organizacional. Es el caso de los esfuerzos tendientes al control total y al aseguramiento de la calidad donde, ante lo subjetivo de la categorización de la calidad sobre todo para un servicio, pululan las propuestas de orientar hacia el consumidor su determinación.

Lo anterior no ha sido exclusivo de organizaciones integrantes de las economías de mercado. A partir de los años sesenta, dentro de los países socialistas de esa época, emergió el concepto de unidades productivas auto-gestionadas. La rápida generalización de esta

idea le permitió llegar incluso a ser propuesta en países altamente desarrollados. Christian Montet definió la autogestión como:

> *Un sistema económico y social caracterizado por la propiedad colectiva de los medios de producción y tendiente a asegurar a todos los individuos un perfecto control de sus condiciones laborales y de existencia mediante una amplia autonomía de los grupos de trabajo y de las diferentes comunidades sociales, asociadas en el marco de una planificación común, democrática y descentralizada (Dumas, 1981: 6).*

Esta idea llegó a permear los espacios de las organizaciones públicas como en el caso de Francia, donde el Partido Socialista emitió en 1975 un documento autogestionario denominado: 'Quinze Théses Sur l'Autogestion' de donde algunos contenidos fueron retomados en el programa de planeación democrática por Michel Rocard (Ministro de Planeación en el primer gobierno de François Mitterrand de 1981-1983 y Primer Ministro en el tercer período 1985-1987) quien planteó formular, implantar, controlar y evaluar los planes partiendo de la sociedad y las comunidades territoriales hacia arriba y al centro generando una serie de transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas ante las cuales nuestro país no permaneció ajeno. La relación de amistad personal entre Michel Rocard y el licenciado Miguel de la Madrid sin duda influyeron en la decisión de proponer una reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales, la cual dio sustento tanto a la rectoría del estado en materia económica como, a la Ley de Planeación que dejaba sin efecto formal (real nunca lo tuvo) la de 1930. De igual forma, permitió el nacimiento formal del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) como la base para el diseño, la formulación, la aplicación y el control de la política pública. Después de la reforma del 5 de junio de 2013, el artículo 26 constitucional instruye al estado para organizar "un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

De esta forma, la participación en los procesos de planeación de Sistema Nacional de Planeación Democrática se da en dos sentidos. Por un lado con la ciudadanía, a través de las vertientes concertada e inducida del sistema y hoy se propone la posibilidad incluso de llegar hasta en la definición del gasto público mediante la propuesta de los 'presupuestos participativos' y, por otro lado, con la participación de los diferente niveles de gobierno gracias a las relaciones intergubernamentales las cuales, "se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno" (Pontifes, 2002: 43). En el caso del SNPD se desenvuelven a través de su vertiente coordinada.

El sexto y último efecto se presentó a nivel de la relación entre las definiciones tanto de misión como de la visión institucional en los ejercicios de planeación. Este efecto se convirtió en problema hasta la gestión de Vicente Fox y está relacionada principalmente con su desarrollo profesional; es conocido que Fox fue un exitoso empresario y director corporativo. En la planeación estratégica para las organizaciones del mercado se parte regularmente de la definición de una visión a largo plazo, diseñada por los directivos de la empresa o por el personal, como en el caso de las cooperativas, de forma lo más amplia, consistente y coherente posible. Con esta idea imaginaria del futuro se procede a definir la misión organizacional respondiendo a la pregunta siguiente ¿Qué se debe hacer en el presente para poder llegar a esa visión del futuro? Al inicio de su gestión, el presidente Fox empezó exactamente por eso. Primero definió y propuso su 'Visión Veinte Veinticinco' (para el 2025) como la llamó instando a las dependencias a tomarla como base para la definición de las misiones institucionales. El problema difícil de detectar para él en ese momento estaba en el sentido en el cual se da esta relación en el sector público. Mientras, como dicen los profesionales del Derecho, los particulares están en libertad de hacer todo aquello que la ley no les prohíbe, el estado sólo puede y debe hacer lo establecido en la ley. Las dependencias no pueden definir su misión institucional, ésta es definida por otra instancia. Son los legisladores, en su papel de representantes populares, quienes establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la naturaleza o razón de ser institucional en el contexto de las dependencias públicas.

Conclusión

Una revisión del origen y el desenvolvimiento de los ejercicios de reflexión del futuro en nuestro país y su aplicación a la administración pública como la expuesta en este trabajo, pretende contribuir a un mejor conocimiento y una más profunda comprensión del papel jugado por la planeación y las políticas públicas en los diferentes gobiernos post-revolucionarios.

De las experiencias presentadas se desprenden tres líneas conclusivas. La primera está vinculada a la siguiente pregunta: ¿A quién corresponde la responsabilidad del diseño, de la implantación, del control y de la evaluación de la planeación? La respuesta se orientaría en dos aspectos: es conveniente pugnar por el diseño de los modelos de planeación nacional a largo plazo y quienes lo podrían hacer mejor son los partidos políticos. Para ello es necesaria su conversión en verdaderos institutos políticos, es decir, en centros de estudio, análisis y diseño de rutas para el desarrollo a partir de una propuesta clara, concreta y comprometida a partir de una propuesta específica frente a los grandes problemas nacionales. El segundo aspecto se sitúa a nivel del diseño, la instrumentación y el seguimiento de la estrategia para la gestión de los periodos específicos. Ésta sería responsabilidad de la administración correspondiente de cada uno de los tres niveles de gobierno, como se encuentra establecido en el Sistema Nacional de Planeación. En ese

sentido, es necesario contar con la participación de la ciudadanía, la cual, también se daría en los dos aspectos mencionados: contribuyendo en el diseño de las grandes posturas nacionales relacionadas con el desarrollo cuando comulgue con las posturas de los partidos y, participando con la administración pública en el diseño y la implantación estratégica mediante las vertientes de inducción y de concertación. Finalmente, también puede participar en los procesos de control y la evaluación a todos los niveles, tanto con las administraciones como con los partidos políticos.

La segunda línea conclusiva está relacionada con la objetividad de los procesos de planeación. La objetividad también se encuentra vinculada a dos aspectos: el primero surge al entender la forma como al sugerir un modelo 'racional' de análisis del futuro se requiere incorporar la participación de personas concretas, es decir, de visiones específicas y por consecuencia limitadas del comportamiento de los problemas estudiados para ser descubiertos, analizados y comprendidos. Así se ubican los momentos históricos y se delimitan los espacios observados en relación con el sujeto al estudiarlos y no con el devenir propio del objeto. Por lo tanto, el conocimiento de la realidad es subjetivo y por ello, limitado. Los individuos somos incapaces de conocer la totalidad de las cosas. Vemos la realidad a partir de abstracciones, de simplificaciones, de maquetas o, como decimos, a partir de las técnicas administrativas, de modelos de los objetos estudiados. Entonces: ¿Sí el ser humano solamente puede conocer parcialmente el presente, podrá concebir objetivamente el futuro? El otro aspecto de la objetividad parte de la nuestra concepción específica de la planeación. La entendemos como una reflexión del futuro con información del pasado para la toma de decisiones del presente. El problema se encuentra en la ubicación del punto de partida, el cual no es la reflexión del futuro sino la información. Supongamos por un momento la posibilidad de contar hoy con toda la información relacionada con nuestro objeto de estudio y, además, actualizada diariamente. Sería de gran utilidad para la integración de su diagnóstico al día de hoy, pero: la información más reciente sería la de ayer, es decir, estaríamos deduciendo el presente de acuerdo con los datos del pasado, primera gran limitante. Después, la información en forma de diagnóstico es proyectada al futuro, segunda gran limitante. ¿Podríamos hacer la reflexión del futuro a partir de él mismo?, ¿Estaremos esperando demasiado de la planeación? Sería bueno entender a la planeación como un instrumento de gran utilidad para la toma de decisiones del presente y no como un medio para adivinar o acertar al futuro. El dinamismo de la planeación requiere de un esfuerzo permanente de retroalimentación para encadenar sus procesos donde la evaluación se convierte en la clave de los engarces.

Finalmente, y partiendo del punto anterior, entendemos a la planeación y al diseño de políticas públicas como directrices para influir en el momento presente tomando en consideración el futuro. Entonces ¿qué pasa cuando actuamos en consecuencia para proceder contra una previsión no deseada, la cual no se ha dado, pero subjetivamente pensamos que se va a dar? ¿Sería posible con esta acción contribuir a desarrollar las

condiciones para que la condición no deseada se dé? ¿No estaríamos creando una nueva situación, la cual, de seguir el curso normal de los acontecimientos y sin nuestra intervención nunca se hubiera dado? Entonces ¿Deberíamos olvidarnos de los problemas futuros y preocuparnos solamente por los actuales? Tener un punto en el horizonte futuro le da sentido a nuestro actuar cotidiano. Lo más importante, a nuestro juicio, es contar con la mayor conciencia y determinación posible para aceptar la responsabilidad compartida en los resultados y las consecuencias del quehacer público.

Fuentes de Información

Aguilar Villanueva, L. (Ed. 2000). El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. México. Miguel Ángel Porrúa.

_____. (Ed. 2000-1). La hechura de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa.

Alamán, L. (1945). Memoria sobre la industria y la Agricultura Mexicana en el año de 1842. México. Citado por Nava García, Francisco (1983). Bases Históricas de la Economía Mexicana1810-1982. México. Editora Latinoamericana.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005). El Presupuesto Base Cero. Cámara de Diputados. México. Palacio Legislativo de San Lázaro, Julio.

Carrillo Castro, A. (1976). Las Empresas Públicas en México. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Dumas, A. (1981). L'Autogestion un Systéme économique? París. Dumond.

Easton, D. (1958). The perception of authority, a political change. En Friedrich, J. Authority. New York. Octagon.

Guevara Bautista, J. (1986). Política Gubernamental. En: Diccionario de Política y Administración Pública. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Guillén, A. (1983). Planificación económica a la mexicana. México. Nuestro Tiempo.

Hogwood, W. Y Peters, B. (1985). The pathology of public policiy. Oxford. Clarendon Press.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1966). Discusiones sobre planificación. México. Siglo XXI editores.

Jones, O. (1984). An introduction to the study of public policy. Monterey, California. Brooks & Cole Publishing Company.

Laswell, H. (1951) La orientación hacia las políticas. En Aguilar Villanueva, L. (Ed. 2000). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. (pp. 79-103).

Leuchtenburg, W. (1963). Franklin D. Roosevelt and the new deal 1932-1940. New York. Harper and Row.

Ley de Planeación (1983). México. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976). México. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre.

Ley sobre Planificación General de la República (1930). México. Diario Oficial de la Federación, 12 de julio.

Lindblom, Ch. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid. INAP.

Lowi, T. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L. (Ed. 2000). La hechura de las políticas. México. Miguel Ángel Porrúa. (pp. 89-118).

Lynn, L. (1980). Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis. Santa Mónica. Goodyear.

Massé, P. (1968). El plan o el anti-azar. Barcelona. Editorial Labor.

Miklos, T. y Tello, E. (2000). Planeación Interactiva; nueva estrategia para el logro empresarial. México. Limusa-Noriega.

Miklos, T., et al. (2000). Las Decisiones Políticas; de la Planeación a la Acción. México. Siglo XXI Editores.

_____., et al. (2008). Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción. México. Limusa.

Montet, C. (1981). L'Idée Autogestionnalre. En Dumas, A. (1981). L'Autogestion un Systéme économique? París. Dumond.

Nava García, F. (1983). Bases Históricas de la Economía Mexicana1810-1982. México. Editora Latinoamericana.

Parsons, W. (1995). Public policy. Gran Bretaña. Cambridge University Press.

Parti Socialiste Français (1975). Quinze Théses Sur l'Autogestion. París. P.S.F.

Pontifes, A. (2002). Relaciones intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte número 65. México. INAP. (pp. 43-59)

Porter, M. (1986). Estrategia Competitiva: Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia. México. Editorial CECSA.

Reforma al Artículo 134 Constitucional (2008). México. Diario Oficial de la Federación, 07 de mayo.

Secretaría de la Presidencia (1962). Plan de Acción Inmediata. México. Secretaría de la Presidencia.

_____ (1969). La Planeación en México. México. Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1986). Antología de la Planeación en México: Tomos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII. México. Fondo de Cultura Económica.

Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1981). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En Aguilar Villanueva, L., (Ed. 2000). La implementación de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. (pp. 323-372).

Solís, L. (1980). Planes de Desarrollo Económico y Social en México. México. Sep. Setentas, Diana.

Steiner, G. (1993). Planeación Estratégica. México. Editorial CECSA.

Tello, C. (1968). La Tenencia de la Tierra en México. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Tinbergen, J. (1967). Planificación del desarrollo. Madrid. Mc Graw-Hill Book Company.

Wionczek, M. (1966). Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México integrado en Bases para la Planeación Económica y Social de México. México. Siglo XXI.

4 La Innovación de la Gestión Pública desde un Enfoque Integral

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
Roberto Moreno Espinosa
Jorge Enrique Pérez Lara

Presentación

En un contexto donde las demandas y necesidades sociales se han vuelto más complejas, en términos de tamaño, intensidad y conectividad, esta ponencia sostiene el imperativo de transitar hacia una visión más holística o comprehensiva en la innovación. El análisis incremental que trata sólo con parte de los factores que intervienen en el suministro y la mejora de los servicios públicos, es probable que conduzca a decisiones políticas ineficientes. Ante cuestiones públicas atraviesan los límites o fronteras que tradicionalmente han servido como referencia para el quehacer del gobierno, la acción unilateral e incremental es cada vez menos eficaz. En las actuales circunstancias, es imposible desarrollar un proceso de innovación exitoso, si se carece de enfoque integral que pueda cambiar con un poco de coherencia a la Administración Pública y los servicios que presta.

El presente artículo, trata sobre la necesidad de adoptar un enfoque integral que permita apartarse de la "ruta gradualista" que ha predominado en la adopción de medidas para innovar los servicios públicos. En un contexto donde las demandas y necesidades sociales se han vuelto más complejas, en términos de tamaño, intensidad y conectividad, sostiene la importancia de transitar hacia una visión más holística o comprehensiva. El análisis incremental que trata sólo con parte de los factores que intervienen en el suministro y la mejora de los servicios públicos, es probable que conduzca a decisiones políticas ineficientes.

El trabajo tiene como punto de partida que los asuntos públicos se han vuelto más complejos en términos de tamaño, la intensidad y la conectividad, afectando a más personas y lugares. En muchos sentidos, esta complejidad puede ser representada a través de la idea de "transversalidad", que opera en tres dimensiones: espacial, multifactorial, y

temporal. La cual, pone de relieve el hecho de que los asuntos públicos se extienden y cruzan los límites o fronteras que tradicionalmente han servido como referencia para la acción en la administración pública. Así, una de las consecuencias de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es que la acción gradualista y unilateral es cada vez menos eficaz.

Nuestra hipótesis es que, en las actuales circunstancias, es imposible desarrollar un proceso de innovación exitoso en los servicios públicos, sin un enfoque sistémico que permita identificar y reconocer el aumento de la interdependencia y de las necesidades de coordinación entre todas las partes implicadas. Sólo a través de un enfoque integral o comprehensivo se puede aspirar a cambiar de manera coherente, la Administración Pública y los servicios que presta.

Los retos a los que se enfrenta la gestión pública en diversas partes del mundo tienen su origen en dos aspectos interrelacionados. Primero, la fragmentación y la falta de coordinación entre las organizaciones encargadas de brindar los servicios públicos. Segundo, la complejidad de los grandes problemas que afectan el bienestar y el porvenir de la sociedad en los inicios del siglo XXI.

En el primer caso, la descentralización y privatización de los servicios públicos llevadas a cabo en las últimas décadas pudieron haber producido numerosas "organizaciones de propósito único" con roles y funciones especializados, autoridades centradas en sí mismas, y la falta de cooperación y coordinación afectando la efectividad y eficiencia del gobierno en su conjunto.

En el segundo caso, la complejidad de los problemas sociales en el mundo globalizado ha elevado el nivel de interdependencia dentro y entre los gobiernos, ya que se trata de problemas que ninguna sola organización puede solucionar por sí misma.

La combinación de ambos procesos, implica que la eficacia y eficiencia, pero sobre todo la innovación gubernamental, dependerán en el futuro, no sólo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva u holística de largo alcance.

Para desarrollar el tema, el presente artículo se estructuró en seis secciones. La primera, se refiere a la innovación en el gobierno y la administración pública; la segunda, a los distintos niveles o alcance de las medidas de innovación gubernamental; la tercera, aborda los factores que producen la fragmentación en la tarea de gobierno; la cuarta, los retos que este fenómeno trae consigo; la quinta trata sobra la complejidad de los problemas públicos; mientras que la sexta y última sección, plantea algunas ideas sobre la necesidad de concebir e implementar desde un enfoque más holístico o comprehensivo las medidas de innovación o reforma en el gobierno.

La innovación en el gobierno y la administración pública

Existen diferentes definiciones de lo que constituye una innovación en el gobierno y la administración pública, pero, en cualquier caso, alude a un proceso o acto creativo mediante el cual se concibe y aplica una nueva forma de obtener un resultado y/o realizar un trabajo. Una innovación puede implicar la incorporación de elementos nuevos, una nueva combinación de elementos existentes o un cambio significativo y de perspectiva respecto de la forma tradicional de hacer las cosas.

La innovación consiste en la introducción de un nuevo concepto idea o criterio en el tratamiento de un problema, o bien, en el diseño e implementación de una política para favorecer con ello, la transparencia, la rendición de cuentas y capacidad de respuesta del sector público en el contexto de un país o lugar determinados. Una innovación en la administración pública, es una respuesta efectiva, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a viejos problemas. Representa el diseño y desarrollo de nuevas políticas y procedimientos para abordar los problemas de política pública (DAES, 2007: 11).

Aunque, por lo general, se asume que la innovación es el resultado del genio individual, y se asocia con la imagen del descubrimiento fortuito o el repentino destello de intuición de que todo cambia, la innovación cada vez más, es entendida como un proceso social, producto de muchos puntos de vista a que es sometido a un problema. Desde esta óptica, la innovación constituye un proceso de aprendizaje colectivo.

El reto de la innovación -advierte Novakowski (2007:16)- se ha convertido en una cuestión ligada inevitablemente a los desafíos de la gobernabilidad distribuida, a cómo individuos y grupos trabajan juntos, a la forma en que establecen una visión compartida, a la comunicación efectiva, así como al entendimiento, compromiso y confianza mutuos.

La innovación, en suma, depende de la capacidad de las organizaciones para construir sistemas eficaces de aprendizaje colectivo. Senge (1990). Moore (1996), Storper (1997) y otros han desarrollado un marco conceptual muy relevante sobre el aprendizaje organizacional en este sentido.

Con base en los elementos mencionados, podemos definir a la innovación como un proceso creativo que da lugar a nuevos productos, nuevas políticas y programas, nuevos enfoques y procesos que mejoran los resultados de las organizaciones de servicio público en las distintas esferas de gobierno.

Niveles en la innovación gubernamental

En función de su alcance, las medidas de reforma o innovación gubernamental, pueden ser de tipo incremental, es decir, introducidas en partes (o por etapas), o bien, de tipo radical o sistémico, que conllevan cambios en todo el conjunto. Siguiendo a Mulgan (2003), los niveles de la innovación pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- Incremental. Las innovaciones de esta clase representan cambios menores en los servicios o procesos existentes. La mayoría de las innovaciones de naturaleza incremental son poco vistosas y rara vez cambian la forma en que las organizaciones se encuentran estructuradas, o la manera en que éstas se relacionan. No obstante, las innovaciones incrementales o graduales son fundamentales en la búsqueda de mejoras en el sector público, porque contribuyen con mejoras pequeñas pero continuas en los servicios, apoyando la adaptación y ajuste de los servicios a las necesidades individuales y locales.
- Radical. Son innovaciones que implican el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de nuevas formas de hacer las cosas en términos de los procesos organizativos o de prestación de servicios; pero también son las menos frecuentes. Si bien, las innovaciones de este tipo no alteran la dinámica general de un sector, pueden lograr una mejora significativa en el rendimiento de la organización innovadora y modificar las expectativas de los usuarios del servicio.
- Sistémico. Representan el tipo de innovaciones más raras, las cuales dan lugar a nuevas estructuras de trabajo y nuevas formas de organización. Transforman sectores enteros, y cambian drásticamente las relaciones entre las organizaciones. Por lo general, los efectos de estas innovaciones tardan décadas en materializarse en forma plena, y requieren cambios fundamentales en los patrones de organizacionales, sociales y culturales.

Sobre este último nivel de innovación, conviene mencionar que apoyado en un amplio estudio empírico en el sector público donde examina más de 300 programas de innovación gubernamental en diferentes partes del mundo, Borins (2001) señala que el enfoque de sistemas, al lado de las nuevas tecnologías de la información, el proceso de mejora continua, la participación del sector privado y la sociedad civil, así como el empoderamiento de los servidores públicos y usuarios, son las cinco características comunes que emergen como las herramientas clave para construir una innovación exitosa.

La innovación desde la perspectiva sistémica, se refiere a la práctica de concebir, desarrollar y aplicar una innovación en un contexto ampliamente interconectado de organizaciones, actividades e iniciativas. El "enfoque sistémico" comprende tres prácticas empleadas por los programas de innovación exitosos estudiados: (i) la realización de un análisis sistémico de la forma en que el problema en cuestión interactúa con otros temas

y programas, (ii) promover la coordinación interorganizacional en el diseño e implementación de la innovación, y (iii) el énfasis en la integración de los diferentes servicios que se ocupan de la persona como un todo, en lugar de optar por una compartimentación de las necesidades del individuo, mediante el cual se dirige la innovación a un solo aspecto a la vez.

Hemos querido hacer énfasis en el nivel sistémico, porque creemos que, en los tiempos actuales, la complejidad de los problemas que afectan a la sociedad y los servicios que debe proveer el gobierno, demandan ampliar los horizontes de respuesta. Con esto nos referimos a la práctica de la conceptualización, desarrollo e implementación de la innovación en un contexto más amplio de la interconexión con otras organizaciones, actividades e iniciativas.

Para terminar este apartado, consideramos conveniente traer a colación a la Agencia Española de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios, quien considera que cada vez más, los poderes públicos necesitan lógicas comprehensivas que den sentido y significado a los datos, frente a los análisis fragmentados y micro-contextualizados de las técnicas gerenciales tradicionales (AEEPCS, 2010: 5).

La fragmentación de la actividad gubernamental

Durante las últimas dos décadas, bajo la guía de los principios de la "Nueva Gestión Pública", ocurrió un cambio organizacional sin precedentes en el sector público en diversas partes del mundo. La desconcentración, la privatización, el paso de la prestación directa de servicios a la regulación, así como la contratación externa, han producido en gran medida los cambios más importantes en la maquinaria del gobierno en muchos países.

Al lado de la visión tradicional de las tradicionales burocracias gubernamentales centralizadas como algo disfuncional en sí mismo, de la literatura neoinstitucionalista surgió una preferencia por las organizaciones con fines simples y claros para facilitar la alineación de los incentivos de funcionarios y usuarios. Desde este enfoque, se recomendaron organizaciones separadas para la política, la provisión, y la regulación de los servicios.

El interés por las prácticas del sector privado, llevó también a intentos para reproducir la estructura del consejo de administración de las empresas públicas en otras funciones públicas concretas de carácter no comercial. Los consejos de administración se diferenciaban de las juntas consultivas tradicionales de los entes públicos, en que eran ellos, en lugar de los ministros o los altos funcionarios, los responsables de adoptar las decisiones sobre la entidad (OCDE, 2006:137). Se incrementaron así, los casos de países donde los servicios públicos son prestados por "agencias" con alto grado de autonomía.

Por su parte, el número de reguladores independientes, con facultades delegadas para implementar políticas específicas también se ha incrementado de manera significativa. Muchos países han establecido o lo están haciendo, nuevos acuerdos regulatorios orientados al mercado, para servicios públicos como la electricidad, el agua, las telecomunicaciones, servicios financieros, o el área social y ambiental. Los organismos reguladores independientes juegan un papel importante en el equilibrio de los intereses públicos en el acceso a los servicios a un costo razonable con los imperativos comerciales del proveedor, mientras se mantiene el sistema de organismos independientes en su conjunto, fuera de la interferencia política.

La fragmentación de la actividad gubernamental, mucho tiene que ver con la proliferación de formas de organización. Los datos muestran que, en algunos países de la OCDE (2002), los organismos autónomos y agencias independientes conforman en la actualidad más del 50% del gasto y empleo públicos. Aunque no hay una clasificación universalmente aceptada de este tipo de entidades, difieren ampliamente en términos de organización, estatus legal, grado de autonomía o independencia política. A saber:

- En el Reino Unido, hay 131 agencias ejecutivas que emplean a más de tres cuartas partes de la administración pública. Todas las agencias ejecutivas se han establecido dentro de los últimos 15 años. Además, en marzo de 2000, había 1,035 no departamentales organismos públicos, empleando a más de 115,000 empleados con un gasto aproximado de 24 mil millones de libras por año.
- En España, las agencias y organismos autónomos gastan más del 51% del presupuesto. Éstos incluyen entidades que suministran bienes y servicios en operaciones comerciales y que no son empresas públicas propiamente dichas, pero la mayoría de ellos pertenecen a la Administración de la seguridad social. De acuerdo con el inventario de los organismos públicos emitidos por el Ministerio de Hacienda en diciembre pasado, el número de empresas y fundaciones en España se situó en 2,807 en el primer trimestre de 2011.
- En Suecia, actualmente, hay aproximadamente 300 agencias y sólo un pequeño porcentaje de funcionarios son contratados por los ministerios centrales.
- En Francia hay aproximadamente 1,300 establecimientos públicos creados por el gobierno central y se estima que unos 50,000 creados por las autoridades locales.
- En Nueva Zelanda hay 79 entidades pertenecientes a la Corona —sin contar las escuelas, los servicios de educación de tercer ciclo, los consejos de caza y pesca y los consejos de reservas naturales— que emplean aproximadamente al 80% de los funcionarios y representan el 58% del gasto.

- En Alemania, actualmente, sólo el 6% de los empleados públicos federales trabajan directamente en ministerios federales, mientras que el 22% trabajan en agencias federales y el 40% son civiles que trabajan en el ejército.
- En los Países Bajos, para 2004 se estima que sólo las agencias representan aproximadamente el 80% de la función pública. Además, hay 339 organismos administrativos independientes.

Incoherencia creciente: el nuevo problema de la gobernanza

Diversos estudios han dado cuenta de la contribución de los organismos autónomos a la mejora de la eficiencia y la eficacia, así como a un importante cambio cultural. Por ejemplo, el gobierno británico afirma haber logrado "cambios revolucionarios en la cultura, los procesos y la rendición de cuentas de los servicios prestados por el gobierno central", así como "auténticas mejoras en el servicio al cliente y un mayor enfoque en los resultados y planificación de negocios." (H.M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002: 5). En el mismo sentido, una evaluación del gobierno holandés a su modelo de agencia pone de manifiesto los aportes de éste a la mejora de los servicios públicos (Van Oosteroom, 2002).

Resulta significativo que, durante los últimos 50 años, sólo unos pocos organismos autónomos han sido "devueltos" a la órbita de la jerarquía tradicional de los ministerios o departamentos centrales. Muchos países continúan ensayando diferentes formas de organización para encontrar las características institucionales que más se ajusten a sus propias necesidades, pero la idea de que parte de las funciones más importantes de los gobiernos centrales deben ser gestionadas por organismos autónomos, ya no está en tela de juicio.

Lo que ahora se encuentra en el centro del debate, es el tipo de características institucionales equilibren mejor la autonomía y el control. Sobre este punto, hay creciente evidencia de que los países que han delegado una gran responsabilidad a los órganos autónomos ahora mismo se están replanteando los problemas que esto ha creado. El principio de "organizaciones de propósito único", con demasiadas funciones y roles especializados no superpuestos, además de haber generado gran fragmentación, propicio autoridades muy centradas en sí mismas, así como la falta de cooperación y coordinación, dificultando con ello la eficacia y la eficiencia del gobierno en su conjunto (Christensen y Laegreid, 2006: 15).

Para algunos estudiosos, los esfuerzos para reconfigurar la capacidad institucional bajo los principios del mercado, exacerbaron el problema la falta de coherencia en la prestación de los servicios públicos. Entre los factores que causan la pérdida de la capacidad del gobierno para asegurar dicha coherencia, Di Francesco (2001:104), habla de

la "tesis del vaciamiento". Según la cual, el aumento de las relaciones contractuales que constituyen la base del empleo público y de la provisión de muchos servicios, han mermado la influencia del gobierno sobre las políticas públicas debido a la creciente fragmentación y pérdida del expertise.

Peters y Savoie (1996: 282) apuntan que las reformas institucionales en los principales sistemas democráticos, a menudo tienden a segmentar al gobierno y hacer más difícil la coordinación. Un ejemplo obvio, señalan, es la desagregación de las grandes estructuras ministeriales en organizaciones más pequeñas, con diferentes grados de autonomía. La creciente división dentro del propio sector público, junto a la marcada tendencia a recurrir a organizaciones del sector privado para proveer los servicios públicos, son patrones que disminuyen la coherencia de los programas públicos.

Volviendo al caso de Reino Unido, los gobiernos de los últimos 20 años, han impulsado reformas basadas en la inspección, los mercados y el contractualismo, las cuales han llevado a mejoras rápidas y predecibles a los servicios públicos, pero cada vez más, parecen producirse rendimientos decrecientes en la provisión de los mismos. La evidencia sugiere que las reformas han mejorado los servicios, pero que, al mismo tiempo, se ha ido reduciendo la confianza del público: “basta observar la desconcertante variedad de organismos que trabajan en una determinada localidad para constatar que el rígido control contractual se ha producido a expensas de la fragmentación” (Parker y Gallagher, 2007: 14).

Competencia y la elección son herramientas vitales, pero no son suficientes. Si se quiere involucrar a los usuarios en la solución de los problemas sociales, si se quiere que los servicios públicos sean más que la suma de sus partes, si se quiere un sistema más abierto y democrático de instituciones, entonces se necesita emprender una nueva generación de reformas que privilegien la colaboración.

Para la OCDE (2006: 145-146), existe cada vez mayor evidencia de que los países que han delegado un alto grado de responsabilidad en agencias y organismos autónomos se están replanteando los desafíos creados por esta nueva situación. Entre los problemas que ha traído consigo la gobernanza distribuida, según el organismo, se encuentran:

- La existencia de un gran número de nuevas formas organizativas y estructuras estatales, modelos administrativos y mecanismos de rendición de cuentas que impide obtener una imagen clara de cómo funciona el sistema en su conjunto. Ello, debilita el control y perjudica la confianza de los ciudadanos en un sistema que resulta muy difícil de entender.
- La delegación de responsabilidades en agencias y organismos autónomos ha incrementado las dificultades de coordinación en la actividad gubernamental. La coherencia gubernamental adolece de coordinación en la definición de objetivos, así como en la forma en que el gobierno actúa para conseguir esos

objetivos. La falta de coordinación podría, además, generar con el tiempo solapamientos y duplicación del trabajo.

- La descentralización funcional del Estado supone riesgos inherentes para el control democrático y la rendición de cuentas. El control político de los organismos autónomos podría ser muy difícil, ya que a menudo se les exime de una supervisión permanente y su estructura de gobierno es muy compleja. A falta una dirección adecuada, estos organismos podrían seguir estrategias que favorecieran sus propios intereses y no responder al interés público.
- No obstante, debe decirse que no todos los tipos de organismos autónomos entrañan este tipo de riesgos. La situación puede variar significativamente en función de las diferentes características institucionales.

Al imitar los mecanismos de mercado del sector privado, la nueva gestión pública se orientó a los consumidores individuales y a obtener resultados fáciles de medir. Por lo tanto, acentuó el seccionalismo, la compartimentación defensiva, las guerras territoriales entre los departamentos gubernamentales centrales y locales, así como un énfasis en la relación entre el proveedor de servicios y los consumidores individuales. Pero también, se centró en la eficiencia y los resultados de corto plazo. (Wilkinson y Applebee: 2009).

Así, además de la fragmentación funcional y territorial causada a menudo por la NGP, debe añadirse una suerte de fragmentación temporal. La NGP no parece promover planeación y colaboración dentro y entre las organizaciones en un horizonte a largo plazo, indispensables para abordar las cuestiones que se han vuelto más complejas e interdependientes. La idea de una fragmentación temporal se puede apreciar cuando el énfasis en el corto plazo, ocasiona poner atención en los resultados más que en los impactos.

Fallas en los contratos, permiten a las agencias involucrarse en comportamientos oportunistas (Brown, Potoski y Van Slyke, 2006), las cuales pueden centrarse en mejorar las medidas de desempeño por las que son recompensadas. Las metas de eficiencia suelen buscarse a expensas de la calidad de los programas; las metas a corto plazo se imponen a la eficacia a largo plazo, las metas fáciles de medir se persiguen a costa de objetivos más amplios y complejos (Heinrich, 2003).

El modelo de mercado insiste en resultados a corto plazo sobre los valores de gestión, tales como la capacidad y la colaboración. En el caso de Nueva Zelanda, hay preocupación de que los incentivos lleven a las organizaciones a una búsqueda frenética de ganancias en la eficiencia per se (Norman, 2003). Dado que el modelo de mercado único recompensa organizaciones en forma individual, desincentiva la colaboración dentro y entre las agencias (Perry, 1986).

En los mercados donde las organizaciones proveedoras de servicios deben competir por los contratos, Moynihan (2007) advierte, no sólo hay fuertes incentivos para no colaborar

y compartir las innovaciones, sino también hay desconfianza activa y hostilidad entre las organizaciones.

La complejidad creciente de los problemas públicos

Podemos comenzar este apartado, apuntando que la necesidad de concebir un nuevo tipo de políticas, tiene que ver con el tipo de problemas que enfrenta la sociedad actual. Los problemas se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y la conectividad, afectando a más personas y lugares de modo más intenso.

Para Covarrubias et. al. (2011), esta complejidad puede representarse por la idea de una naturaleza transversal de los problemas que opera en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal. En el primer caso, porque de manera progresiva los problemas ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales. En el segundo, debido a que, al ser resultado de múltiples causas o factores, involucran a diferentes sectores de la actividad pública. Y tercero, porque muchos de los problemas que están surgiendo o que se han agravado, trascienden y no se pueden resolver en un solo período de gobierno.

Menegoz (2003) destaca las consecuencias desestabilizadoras de la transversalidad, ya que pone bajo estrés al modelo burocrático de organización gubernamental, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y jerarquía.

Nuria Cunill (2005) argumenta que la necesidad de un enfoque intersectorial surge sobre todo en situaciones que requieren de acciones integrales que se deben combinar las perspectivas. La intersectorialidad es un instrumento de integración y por lo tanto un componente insustituible de las políticas y programas. Este requisito tiene mucho que ver con la aparición de demandas sociales y políticas públicas que no forman parte de la misión o de la jurisdicción de una sola pieza de la estructura vertical de la organización de la empresa, pero que involucran a toda la organización o de una parte significativa del misma, (Serra 2005, 1-2).

El tipo de cuestiones que caen en esta categoría continúa extendiéndose abarcando diferentes áreas de política pública. En la Unión Europea, por ejemplo, se les denomina "crosscutting issues" (cuestiones transversales), e incluyen temas como la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, los derechos del niño y de los pueblos indígenas, prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el SIDA (European Parliament, 2006).

Otro modo de nombrarlos es "wicked problems" o problemas perversos. El término "wiked" o "malo" en este contexto se utiliza, no en el sentido del mal, sino más bien para aludir a una serie de problemas públicos muy complejos, elusivos y altamente resistentes a su resolución. Los desafíos planteados por los "wicked problems", han sido reconocidos

por los gobiernos en distintas partes del mundo, pero nos parece interesante mencionar el caso del gobierno australiano que recientemente sitúo en dicha categoría a la obesidad, al considerarla un problema social con múltiples factores que han contribuido a su rápido crecimiento en las últimas décadas, y cuya atención amerita la más alta prioridad (APSC, 2007).

Conscientes del carácter multidimensional e interdependiente de los problemas que enfrentan, las comunidades políticas de Europa, Gran Bretaña y Canadá están haciendo hincapié en la necesidad de una coordinación más horizontal (entre departamentos y organismos gubernamentales), una mayor coordinación vertical (entre niveles de gobierno) y otra de tipo multi-sectorial (en todos los sectores de la sociedad). En los tres casos, ha habido importantes esfuerzos para crear sistemas y procedimientos de coordinación tanto para la elaboración como para la aplicación de las políticas sociales (Saint-Martin, 2004: 4).

Existen numerosas cuestiones a las que explícita o implícitamente se les reconoce el carácter transversal, que para el caso podrían citarse, pero al final del día, lo que queremos subrayar es el hecho, de que los desafíos políticos más acuciantes en los comienzos del siglo XXI, tienen que ver con problemas sociales de gran complejidad, que de manera progresiva están desbordando las fronteras físicas y conceptuales que han servido como referentes para la acción de los gobiernos.

La necesidad de un enfoque holístico o sistémico

Enfrentar los desafíos del siglo XXI, demandas políticas innovadoras de carácter integral. La gobernabilidad puede ser mejorada mediante una mejor integración y coordinación entre los actores públicos responsables del diseño, regulación e implementación de políticas, a través de ministerios, organismos públicos y niveles de gobierno.

Los grandes problemas sociales –desde la delincuencia y la seguridad hasta la pobreza y la salud- no pueden ser atendidos eficazmente por un sector público fragmentado; se trata de cuestiones con múltiples causas interrelacionadas. Si los gobiernos pretenden resolverlos, deben ser capaces de actuar de manera simultáneamente en muchos frentes. Lo que significa que una política pública efectiva, sólo puede provenir de diversas organizaciones que trabajan juntas y, al lado de la gente a la que sirven.

La enorme complejidad del mundo actual, requiere de un enfoque que permita captar las interdependencias e interacciones que sólo pueden ser apreciadas desde una visión sistémica. Nos referimos específicamente a la necesidad de que en el diseño de las políticas se reconozca la naturaleza transversal de los grandes problemas públicos. Lo que en cualquier caso supone, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística.

Con base en el texto "Systems Thinking, System Dynamics: Managing Change and Complexity" de Kambiz Maani y Robert Cavana, así como en "Systems Thinking and the Practice of Government" de Geoff Mulgan, en el cuadro 1, enunciamos para su comparación, los principales factores que están creando la demanda de adoptar una perspectiva sistémica.

Cuadro 1: Relevancia de la perspectiva sistémica en la innovación

Maani Kambiz y Robert Cavana	Geoff Mulgan
– Aumento de la complejidad del mundo y en la vida personal. – Creciente interdependencia en el mundo. – Necesidad de cambiar las teorías y prácticas de la gestión y liderazgo en distintos niveles. – Mutua interdependencia entre el pensamiento y las acciones a nivel global y local. – Creciente reconocimiento de un patrimonio común y el destino de la humanidad. – Entender las interconexiones y efectos combinados de las políticas y decisiones – Propiciar una mayor cooperación y colaboración de todas las partes interesadas. – Generar políticas integradas y marcos de referencia estratégicos – Favorecer una visión compartida y la alineación de los modelos mentales. – Lenguaje común para comprender la complejidad y la incertidumbre.	– Aumento del flujo de la información que se requiere para comprender las interconexiones complejas. – Presión para generar la comprensión holística de las iniciativas de quienes toman las decisiones. – Necesidad de ser proactivo a través del conocimiento de los entornos futuros de la organización. – Gestión de una mayor vulnerabilidad de las organizaciones como resultado de una mejor conectividad entre las partes o agentes interesados. – Globalización de las redes que afectan el propósito y operaciones de la organización. – Reconocimiento de los patrones sistémicos que permitan hacer frente a la complejidad, la ambigüedad y la no-linealidad. – Necesidad de que las organizaciones se hagan responsables de las consecuencias no deseadas de sus acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Maani y Cavana (2007), Maani (2009) y Mulgan (2001).

En muchos sentidos, la presión por amortiguar los efectos de los problemas ha justificado actuar de manera incremental. Desde el experimentalismo democrático se han apoyado los enfoques descentralizados conscientemente graduales bajo el argumento que dan lugar a soluciones más legítimas, innovadoras y efectivas. Sin embargo, aunque no todos los problemas requieren una solución amplia o comprehensiva, se incrementan las cuestiones donde las respuestas graduales o incrementales no solo son inefectivas, sino contraproducentes. (Covarrubias et al 2011).

A la luz de la nueva generación de problemas, en muchos sentidos comienza a cuestionarse el principio "Pensar globalmente, actuar localmente", para proponer en su lugar, el principio de "Pensar globalmente, actuar globalmente". Esto como una necesidad de cambio, hacia un paradigma menos incremental y más holístico.

Como advierte Perri (2002: 2), tal vez el holismo se logré sólo en raras ocasiones, pero es impostergable mover más procesos de gobierno en esa dirección. Subrayan también, que el holismo no se opone a la especialización; más bien, su enemiga es la fragmentación. El desafío reside entonces en reconocer los méritos de la de división del trabajo en la burocracia y la benéfica contribución del expertise, y al mismo tiempo, eliminar las raíces de la fragmentación que socava la capacidad del sistema para hacer las cosas.

Hoy más que nunca, resulta indispensable recuperar el nivel macro para innovar y diseñar soluciones estructurales e integradoras basadas en el interés general y los objetivos colectivos. La innovación estructural alude a un cambio de sistema más que a un cambio dentro del sistema. Conlleva -siguiendo a Metcalfe (1996)- modificar las reglas del juego que comprende la interacción organizacional; definir el papel de las organizaciones, sus responsabilidades y relaciones; así como regular la competencia y los conflictos entre organizaciones. En este sentido, la finalidad no sería tanto mejorar la eficacia y eficiencia organizacional, sino la gobernanza entendida como el marco de constricciones e incentivos en que la gestión organizacional se produce. Es decir, mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Para Prats (2005: 196), la gestión pública se refiere al cambio no a nivel organizacional o micro -que es la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural, entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Es decir, un cambio en las reglas del juego más que en las estrategias de los actores.

La búsqueda de una perspectiva más holístico o macro de la política y la gestión indica Perri (2002), parece que va a ser un sello distintivo de la reforma del servicio público a principios del siglo XXI, de la misma forma que los cambios introducidos bajo la rúbrica de "nueva gestión pública" o la reinvención del gobierno, lo fueron en las últimas décadas del siglo XX.

En síntesis, se precisa de gobiernos con la capacidad de generar políticas desde una perspectiva de conjunto, necesarias para atender problemas complejos que a todos nos afectan, y que en atmósferas descentralizadas sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto. Es necesario transitar de "políticas del gobierno nacional" hacia verdaderas "políticas nacionales".

Conclusiones

En el siglo XXI la sociedad ha entrado en un período de cambios profundos, y sin precedentes. Durante este tiempo de cambio, nos veremos obligados individual y colectivamente a adoptar nuevos modos de pensar, percibir y comportarnos no solo para ser capaces de soportar, sino lo que es más importante para coadyuvar a realizar las transformaciones que se requieren para hacer frente a los grandes problemas que afectan el bienestar y amenazan el futuro de la humanidad.

Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes, por lo tanto, no pueden ser atendidos aisladamente. Esto nos sitúa frente a la necesidad impostergable de un cambio fundamental de visión en la ciencia, educación, instituciones y del gobierno en especial.

La magnitud de los problemas sociales obliga a abrir las perspectivas de respuesta en el sentido espacial, temporal y conceptual. Plantea la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma para poder entender y enfrentar de manera efectiva los problemas inquietantes, persistentes, elusivos, ambiguos, transversales, perversos, que afectan a la sociedad en los inicios del siglo XXI. Se trata de asuntos, que han puesto en evidencia los límites de muchos de los conceptos, planes de acción, recetas y creencias construidas en las últimas décadas.

Se precisan cambios de fondo en los paradigmas que han guiado el estudio, quehacer e innovación del gobierno. La naturaleza de los problemas a los que hemos hecho alusión, demanda la movilización de las energías sociales desde una perspectiva más amplia. Lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística y coordinada.

Año con año se acuerdan y llevan a efecto un sinnúmero de medidas, destinando cantidades ingentes de recursos, pero hemos llegado a un punto en que más que de acciones de carácter incremental, lo que hace falta son políticas concebidas desde una visión holística. La falta de políticas forjadas con esta visión, condena al fracaso muchos de los esfuerzos que los gobiernos y sus organizaciones acometen día a día en numerosos frentes y escenarios. Gran parte de las acciones no producen el efecto deseado, precisamente porque se carece de una política integral que les dé sentido y coherencia.

Fuentes de Información

6, Perri. 2002. Towards holistic governance: The new reform agenda. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

AEEPCS. 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios.

APSC. 2007. Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective. Canberra: Australian Public Service Commission.

Borins S. (2001). "Public management Innovation – towards a global perspective", American Review of Public Administration, 31: 5-21.

Brown, T.L., Potoski, M. and Van Slyke, D.M. 2006 "Managing public service contracts", Public Administration Review. 323- 331.

Christensen, T. y Lægreid P. 2006. "Agencification and Regulatory Reform", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State, Cheltenham, Edward Elgar.

Covarrubias Oscar, Moreno Roberto y López Francisco. 2011. "Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales", Estudios/Working Papers GIGAPP. 2011-04.

Cunill, Nuria .2005. "La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social", documento presentado al X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre en Santiago de Chile.

Di Francesco, Michael. (2001) "Process not outcomes in new public management? 'Policy coherence' in Australian government", The drawing Board: An Australian Review of Public Affairs. 1: 103-116.

European Parliament. 2006. "The European Consensus on Development", Official Journal of the European Union.

Heinrich, C.J. 2003. "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", en B.G. Peters & J. Pierre, eds., The Handbook of Public Administration: Sage Publications.

H. M. Treasury and The Primeminister's Office of Public Services Reform. 2002. Better Government Services: Executive Agencies in the 21st century. Londres: H. M. Treasury and the Prime Minister's Office of Public Services Reform.

Maani, Kambiz y Robert Cavana. 2007. Systems Thinking, System Dynamics: Managing Change and Complexity. Auckland: Pearson Education.

Menegoz, Laurent. 2003. La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine. Saint-Martin-d'Hères: Unversite Pierre Mendes.

Metcalfe, Les. 1996. "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en Brugué, Quim y Subirats, Joan, eds., Lecturas de Gestión Pública, Madrid: BOE/ MAP.

Moore, J.F. 1996. The death of competition - leadership and strategy in the age of business ecosystems. New York: Harper Collins.

Moynihan, Donald P. 2007. "The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance", Working Paper Series No. 2007.

Mulgan, Geoff. 2001. "Systems Thinking and the Practice of Government", Systemist. 23: 22-28.

Norman, R. 2003. Obedient Servants: Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector. Victoria: Victoria University Press.

Novakowski, Nick. 2007. "Introduction", en Novakowski, Nick y Tremblay, Rémy, eds. Perspectives on Ottawa's High-tech Sector. Ottawa in the Age of the New Economy.

OCDE (2006). La modernización del Estado: el camino a seguir. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OECD. 2000. Report on Parliamentary Procedures and Relations. Paris: OECD.

Perry, J. 1986. "Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory", Review of Public Personnel Administration. 7: 57-69.

Peters, B., y Savoie, D. J. 1996. Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum, Public Administration Review. 56: 281-290.

Prats, Joan. 2005. De la burocracia al management y del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Madrid Instituto Nacional de Administración Pública.

Saint-Martin, Denis. 2004. "Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada", CPRN Social Architecture Papers Research Report 41.

Senge, P. 1990. The fifth discipline. New York: Doubleday.

Serra, Albert. 2005. "La Gestión Transversal. Expectativas y Resultados", Reforma y Democracia. 32: 2-17

Simon Parker and Niamh Gallagher. 2007. "Introduction", en Parker y Gallagher, eds., The Collaborative State: How Working Together Can Transform Public Services. London: Demos.

Storper, M. 1997. The regional world: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press.

Van Oosteroom, R. 2002. "The Netherlands", en Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies. París: OECD.

Wilkinson, D. and Applebee, E. 1999. Implementing Holistic Government: Joined Up Action on The Ground. Bristol: The Policy Press.

5 Federalismo administrativo: Construyendo Gobiernos Multinivel

Adriana Plasencia Díaz

La construcción de redes y los gobiernos multinivel

Los sistemas de gobierno de carácter federal reflejan claramente la relevancia de la participación e interacción de múltiples actores en diversos momentos y con distintas intensidades. Es un escenario nuevo, en el que el quehacer gubernamental se realiza bajo paradigmas distintos al modelo burocrático tradicional, de arriba hacia abajo, de lo general a lo particular, de lo grande a lo pequeño, sin mediar intervención alguna salvo la que proviene del gobierno nacional.

Antes de la crisis económica mundial de los años ochenta, el fortalecimiento del gobierno equivalía a un incremento de la autoridad, en donde las organizaciones con autoridad general se prefieren a las organizaciones de autoridad limitada; las grandes jurisdicciones son mejores que las pequeñas y las soluciones de carácter centralizado son favorecidas de cara a la dispersión de autoridad entre diferentes estructuras de decisión.[1]

Probablemente esta visión de lo gubernamental, aunada a la problemática económica a nivel mundial, trajo como consecuencia un sinnúmero de problemas operativos en los gobiernos nacionales y un rendimiento mínimo en los gobiernos subnacionales, todo ello en detrimento de los ciudadanos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 1997 el libro *La transformación de la gestión pública,* en el que se plantean los desafíos a los que se enfrenta el arte de gobernar y el cambio que indefectiblemente tienen que llevar a cabo

[1] Ostrom, Vincent. *The intellectual crisis in american public administration*. USA. The University of Alabama Press. 1973. pp. 33-37.

los países integrantes de esta organización para adaptarse a un contexto nacional e internacional distinto. Para la OCDE, el entorno es de incertidumbre, de exigencias ciudadanas complejas y diversificadas, de incapacidad gubernamental para afrontar los persistentes problemas sociales. Es el mundo de la economía abierta interdependiente y competitiva.

En ese contexto las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inadecuadas y requieren de mayor flexibilidad. Flexibilidad al interior de las organizaciones públicas y también en su interacción con otros espacios y sistemas sociales, económicos y políticos.

Las estrategias de reforma aplicadas en los países de la OCDE presentan muchos puntos en común e intentan mejorar los resultados del sector público y, a la vez, redefinir su papel en la economía. Los principales objetivos de las reformas son los siguientes: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.[2]

Estas estrategias se han desarrollado con intensidades diversas en cada país miembro, representando un profundo cambio de paradigmas para todos ellos. La coincidencia y la apuesta son por transformar el antiguo modelo gubernamental y crear un gobierno nuevo. A pesar de que muchos de los países miembros tienen una tradición federal importante, han modificado el tipo de relaciones entre los distintos niveles de gobierno puntualizando la necesidad de "proximidad" con la sociedad.

La relación entre la administración central y los niveles administrativos subnacionales es una cuestión muy delicada políticamente.[3] Varios países han preferido recurrir a formas descentralizadas de prestación de los servicios. El interés que presenta una mayor proximidad al cliente proviene especialmente de la posibilidad de identificar mejor sus necesidades y de prestar servicios más personalizados y mejor adaptados, así como de la posibilidad de fortalecer la democracia local. En la mayoría de los países, las reformas tienden también a adaptar el sector público a las posibilidades, las limitaciones y las obligaciones inherentes a su condición de miembros de agrupaciones internacionales y otras formas de cooperación internacional.[4]

---

[2] OCDE. *La transformación de la gestión pública*. México. OCDE. 1997. p. 63.
[3] Ver Covarrubias y Plasencia. "El federalismo educativo en México". Instituto de Administración Pública de Croacia. 2016.
[4] Ídem. p. 67.

Para Blanco y Gomá el gobierno democrático tradicional se encuentra hoy limitado para reaccionar de manera eficaz y ágil ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y los procesos de legitimación de las instituciones públicas se van complicando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos. Los mayores problemas del gobierno democrático tradicional se asientan a lo largo de cuatro ejes muy dinámicos:

1) Las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad postindustrial, y el alto grado de fragmentación cognitiva que ésta implica.

2) La complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego, que no sólo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellos mismos cambiantes e inestables.

3) El carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno.

4) La creciente interdependencia de problemas y de actores políticos.[5]

La proliferación de instancias con responsabilidades duplicadas, triplicadas y a veces multiplicadas, junto con los enormes tramos de control entre los planeadores y los ejecutores de la acción gubernamental, motivaron el "agrandamiento" del aparato gubernamental. Este crecimiento del gobierno prohíja complejos fenómenos de corrupción, ineficiencia y centralización.

Los gobiernos se dieron a la tarea de involucrarse en profundas y amplias reformas de sus estados y de sus gobiernos para atender lo que se perfilaba como una situación inmanejable en el marco de la legalidad y la legitimidad.

En el ámbito mundial, la descentralización se considera, a partir del Consenso de Washington, como un pilar fundamental en la reforma del Estado, junto con la reducción de los aparatos gubernamentales y la ciudadanización de los procesos electorales, que emprendían varios gobiernos con economías desarrolladas y que posteriormente siguieron las economías emergentes, entre ellas la mexicana.

[5] Versión revisada y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002, p. 1.

La alta burocratización y la fuerte regulación económica por parte del Estado, llevó al gobierno mexicano a consolidar o "reinventar" su Estado y su gobierno a partir de construir una nueva relación Estado-sociedad basada en:

- Democratización.
- Ciudadanización de los procesos político-electorales.
- Desarrollo de la opinión pública.
- Reconocimiento de la pluralidad política.
- Redimensionamiento del aparato gubernamental.
- Transparentar la información pública y gubernamental.
- Descentralizar la vida nacional.
- Crecimiento económico.

Los principios de organización de los estados y sus gobiernos se replantean ante un escenario distinto, nuevo, complejo y altamente variable. Las estrategias para asumir la reforma del Estado tenían diversas prioridades, en general encontraban hilos conductores en los temas señalados anteriormente. Para efectos de la investigación centraremos nuestra atención en la descentralización como una variable determinante en la efectividad y eficiencia de la acción gubernamental en un escenario radicalmente diferente. Sin embargo, también, la descentralización es una estrategia que puede resultar insuficiente a la luz de la necesidad de construcción de redes y entramados que provean de vasos comunicantes entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales en beneficio de la población que albergan.

Adicionalmente, en la literatura especializada podemos encontrar análisis actuales sobre la importancia de la proximidad gubernamental y la necesidad de recrear nuevos esquemas de federalismo para tejer canales de dimensión cruzada entre el nivel federal y las entidades federativas.[6] El federalismo administrativo como un concepto descriptivo ha sido empleado recientemente para entender la relación entre las dependencias (o agencias, según sea la normatividad en cada país) federales y los gobiernos estatales para crear una balanza entre lo federal, lo estatal y, aun, lo municipal.

[6] Rubenstein, David. S. *Administrative federalism as separation of powers.* Washburn University, School of Law. Washington and Lee Law Review. Vol. 72, 2015, pp.174-253.

Esta construcción de ligas y vínculos entre gobiernos es lo que en los gobiernos nacionales que integran la Unión Europea se ha denominado gobiernos en red y de proximidad. Las nuevas articulaciones de *governance* o gobierno en red implican:

a) El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político;

b) Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales;

c) Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.[7]

Este enfoque de redes o *networks* se evidencia en aquellos sistemas federales o centrales cuyas agencias de gobierno están altamente relacionadas entre sí, lo mismo que con otros actores del sistema social. Así, el escenario se enriquece y también se convulsiona por la presencia de elementos nuevos no sólo en la implementación de políticas sino particularmente en el diseño y adaptación de las mismas a la vida real.

Estos nuevos actores responden también a intereses específicos con lo cual se complejiza aún más la toma de decisiones. La gama de actores va desde las autoridades gubernamentales de distintos niveles hasta grupos ciudadanos, pasando por sistemas o subsistemas sociales como: los empresarios, los intelectuales y los organismos no gubernamentales.

De ahí que Blanco y Gomá enfaticen la importancia de las redes horizontales de múltiples actores interdependientes, al señalar que éstas, aun cuando se construyen en medio de relaciones más o menos de conflicto o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social urbana, de *governance* de proximidad.[8]

Son los involucrados en participar en su entorno próximo, cercano, inmediato para beneficio de los grupos que representan y también -aunque en menor medida- para el beneficio colectivo. En la teoría de Mills podríamos ubicarlos como las élites; siempre presentes históricamente en la toma de decisión de los gobiernos. Probablemente la diferencia en la actualidad es que el ejercicio de su fuerza y su participación se realiza en

[7] Ídem. p. 1.
[8] Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias* en Blanco y Gomá. (coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. España. Ariel. 2002. p.26.

un marco de apertura y transparencia en el que se pueden ubicar, sobre todo, responsabilizar de sus decisiones y acciones, con gran facilidad.

En los estados unitarios, la participación se disemina en un largo espectro de unidades u organismos gubernamentales que, aunque delegan autoridad siguen absorbiendo una gran dosis de responsabilidad. En los estados federales se integran unidades autónomas que demandan la participación ante el gobierno nacional de acuerdo a sus capacidades y potencialidades, creando redes de interdependencia un tanto consustanciales a la propia estructura del sistema.

Si bien es cierto que en los sistemas centralizados la participación puede ser diluida, también lo es el hecho de que la interdependencia y la interrelación entre sus distintos niveles de gobierno y los grupos que en ellos coexisten es real y de gran envergadura.

Para Antón los sistemas federales garantizan el otorgamiento de mayor autonomía y por lo tanto mayor participación política a las unidades que lo integran, en consecuencia, se promueve que un mayor número de individuos tendrá interés real en participar. Otorgar responsabilidades a unidades que son autónomas, además de responsables, garantiza un nivel de participación que puede ser igual o superior al que se da en el sistema de múltiples unidades.[9]

Jacint Jordana señala que la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central, sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorial, que permite hablar ya de la emergencia de un gobierno de múltiples niveles en la región.[10]

Aunque, si bien es cierto que se ha venido apuntalando una nueva concepción de gobierno multinivel en el mundo, en América Latina esta visión todavía dista mucho de ser una realidad, puesto que la tradición centralista de la región impide una rápida asimilación de nuevos actores y nuevas formas y estrategias de participación de los "otros" niveles de gobierno, que siguen siendo vistos y pensados desde el gobierno nacional con una alta carga de dependencia.

Cabrero ejemplifica esta situación al analizar la descentralización de la política social en México y reconocer que en el caso de la política educativa se ha construido un sistema de

---

[9] Antón, Thomas J. *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Cómo funciona el sistema*. Argentina, Eliasta. 1994. p. 16-17.

[10] Jordana, Jacint. "*La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*" Documento presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). España, 2004. p. 33.

subordinación múltiple de gobiernos subnacionales al nivel central; para el caso de la política de salud habla de un gobierno multinivel en construcción pero todavía muy centralizado.[11]

El caso argentino estudiado por Repetto y Potenza también comparte este escenario en el que la descentralización, al menos de la política social, sigue teniendo como actor y decisor principal al gobierno nacional, mientras que los gobiernos subnacionales y locales continúan siendo receptores de estas acciones.[12]

Tanto Brasil como Bolivia también han promovido procesos intensos de descentralización de la política social con avances sustanciales en algunos aspectos y con retrocesos en otros. Lo que es cierto es que hoy, la región se debate entre una anquilosada estructura centralista, centralizada y centralizadora y nuevas fuerzas locales que emergen contracorriente y a pesar, en muchos casos, de los gobiernos nacionales. Estas estructuras centralistas integran un todo, que va desde lo monetario hasta lo cultural, entendido como la acepción que tiene la sociedad del papel del gobierno nacional, es decir, aun en los ámbitos locales se sigue esperando por la decisión central o nacional.

Esto es comprensible dada la limitada capacidad técnica, administrativa y política del nivel local y subnacional. El matiz está en que los sistemas federales latinoamericanos integran vastos mosaicos de desigualdad y desequilibrio de las unidades que los integran. Así, hay algunos gobiernos locales que no solamente pueden asumir vigorosamente las funciones descentralizadas, sino que ellos mismos promueven e impulsan iniciativas en lo local con gran efectividad.

Los gobiernos multinivel en América Latina están en construcción, al igual que sus democracias. Sin duda hay una aptitud y actitudes receptivas, innovadoras y propositivas para su consolidación. Para Cabrero es fundamental que se emprendan esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales y desarrollar mayores capacidades administrativas, así como profesionalizar a los servidores públicos de programas sociales en los tres niveles de gobierno. De esta forma se estarán tejiendo las "redes de política pública" que podrán efectivamente derivar en acciones de gobierno multinivel.[13]

---

[11] Cabrero, Enrique. *Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México* en Goma, Ricard y Jordana, Jacint. (eds) *Descentralización y políticas sociales en América Latina.* España. CIDOB. 2004. pp. 168-169.
[12] Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda. Problemáticas institucionales de la política social argentina en Goma, Ricard y Jordana, J. (eds.). Ídem. pp. 212-213.
[13] Cabrero, Enrique. *Descentralización de la... op. cit.* pp. 180-181.

Agranoff apunta que esta noción de múltiples configuraciones organizativas pretende dar cuenta de la existencia de sistemas de trabajo gubernamental donde una diversidad de componentes se convierte en parte de un sistema nacional caracterizado por los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de los programas; de las múltiples instituciones públicas y privadas que intervienen en los mismos; de la autoridad legal y la responsabilidad financiera del gobierno central, que necesitan combinarse con la prestación de los servicios locales; de la participación de los gobiernos subnacionales en programas nacionales; así como, de la necesidad de que las comunidades intervengan en los procesos de adopción y adaptación de las decisiones.[14]

La interrelación que surge entre los actores derivada de la acción gubernamental define a un gobierno bajo una perspectiva de complejidad, diferenciación y heterogeneidad, que busca e incide en la construcción, al menos como una aspiración de homogeneizar, articular y simplificar. Por ello, Cabrero asume que el gobierno es un conjunto de organizaciones que, supuestamente, deberían tener una lógica integral, común y congruente. Su actuación, idealmente, no puede ser heterogénea, autónoma, sino que forma parte de una red compleja a la que se le quiere dar cierta homogeneidad de actuación, discurso y resultado. Es decir, el gobierno es una red de organizaciones con pretensiones, nunca alcanzadas pero requeridas como principio de existencia, de actuación homogénea, lógica y continuada.[15]

En el mismo sentido Arellano, aunque habla del Estado, lo hace como de una organización compuesta por una multiplicidad de organizaciones, dando una idea de la intrincada red de las acciones y decisiones estatales, que pasan del nivel político, al surgir de individuos, grupos y organizaciones al nivel administrativo, intérprete, implantador y corrector de múltiples decisiones, en situaciones amplias y ambiguas, que no pueden controlarse de manera permanente.[16]

Tanto el Estado como su gobierno son cuerpos integrados por elementos que forzosamente se interrelacionan. En el caso del gobierno su preocupación se centra en hacer efectiva, oportuna y barata su acción, y para ello tiene que reconocer tres situaciones:

---

[14] Agranoff, Robert. *" Las relaciones y la gestión intergubernamentales"* en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva administración pública.* España, Alianza, 1997. pp. 126-127.
[15] Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. p. 7.
[16] Arellano, David. *Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia*. Cuadernos de trabajo núm. 26. México. CIDE. 1994. p. 6.

1. La existencia de otros niveles de gobierno.
2. La capacidad de estos otros niveles de gobierno.
3. La propia incapacidad del gobierno nacional para realizar sus acciones con la misma intensidad y precisión en todo el territorio de su gobierno.

Reconocer estas situaciones es lo que ha llevado a muchos países, particularmente europeos no sólo a profundizar sus procesos descentralizadores, sino a volcarse hacia la construcción de un nuevo sistema gubernamental basado en la interrelación y la interdependencia.

Es decir, se trata de tejer el entramado necesario para que participen todos los involucrados. Pero, ¿quiénes son esos involucrados? Los que sean no sólo beneficiarios, sino también partícipes en la ejecución e implementación de una política. Es la red en la que los gobiernos tienen que aprender a actuar y decidir.

Sin embargo, los gobiernos en red pueden adolecer de un gran faltante si se construye de arriba para abajo. Los gobiernos en red o multinivel seguirán caminando en la estrechez de la visión tradicional del gobierno si no reconocen los tres elementos arriba descritos y abren sus esquemas jurídicos, administrativos y políticos a nuevas pautas de participación de los otros niveles de gobierno.

La red debe tejerse entre los distintos niveles de gobierno, así como con otros actores, pero también al interior de cada nivel de gobierno. Se trata de construir un sistema inter e intra gubernamental, en el que las decisiones no sean únicamente del gobierno nacional, sino también de los gobiernos subnacionales. Establecer un esquema relacional y funcional es el reto que todos los participantes deben asumir, tomando en cuenta sus propias limitaciones y capacidades.

Para Blanco y Gomá hay redes horizontales y verticales; existen tres rasgos distintivos de una red participativa de *governance* de proximidad de tipo horizontal. Éstos son:

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista. En positivo: la estructura multinodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.
- La interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas. Perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.

- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término, es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad.[17]

Los autores definen a las redes verticales como redes multinivel siempre desde la perspectiva de la proximidad. Para ellos la *governance* multinivel aparece como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de niveles, en lugar de monopolizar, definiciones de problemas y de políticas sobre agendas temáticas amplias. Estaríamos pues ante un patrón de confluencias interdependientes. El fortalecimiento del polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, de dotar de orientación estratégica, a estas convergencias entre niveles.[18]

Tanto en las redes horizontales como las redes multinivel subsisten dos escenarios. Uno en el que el sistema de redes es poco complejo, la asimetría es reducida y por lo tanto, son redes más sólidas, aunque, también más cerradas y estrechas. En el segundo escenario está presente un alto grado de complejidad, puesto que las redes están construidas con un bajo nivel de simetría, mayor heterogeneidad, desigualdad y conflicto, por lo que también son menos sólidas y más abiertas a la participación.

El segundo escenario es muy común en países con desarrollo medio o bajo, por lo que la construcción de gobiernos multinivel se hace más compleja y difícil. Rodhes[19] afirma que la *governance* permite la administración y regulación de las redes, aunque Blanco y Goma señalan que en realidad la finalidad de los gobiernos en red va mucho más allá. Se trata de regular el conflicto social mediante el fortalecimiento del propio gobierno local y también de otros actores, reconociendo su importancia y propiciando su participación.

Para la corriente anglosajona, el concepto de gobierno multinivel está asociado a la acepción de lo intergubernamental. La escuela norteamericana reconoce que la efectividad de los programas nacionales o federales se sustenta en gran medida en la gestión intergubernamental. David Walker describe el fenómeno como *galloping intergovernmentalization*, de manera aumentada, las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles federal, subnacional y local son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales.[20] Pero el concepto de gobierno multinivel

[17] Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Proximidad y participación... op. cit.,* p. 27.
[18] Ídem. p. 28.
[19] Rhodes, R. *Understanding governance*. United Kingdom. OUP. 1997. p. 52.
[20] Walker, David. *A new intergovernmental system in 1977*. USA. Publius, 1978. pp. 112-113.

trasciende la intergubernamentalidad y exige la construcción de un nuevo tipo de federalismo, el federalismo administrativo.

Deil S. Wright en su ya clásica obra *Understanding Intergovernmental Relations*, define a las relaciones intergubernamentales (rig) basándose en la propuesta de Anderson como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.[21]

Para Agranoff, pionero también de las rig, éstas trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local.[22]

Birkhead se refiere a las rig como una serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios y los locales, así como entre los funcionarios de los mismos.[23]

Dubnick y Romzek identifican los escenarios inter e intragubernamental en los que se desenvuelven las rig. El escenario intragubernamental se construye entre aquellas instituciones que se ubican en el mismo nivel de gobierno y en el intergubernamental se ubican todas aquellas instituciones externas a la jurisdicción primaria del administrador público y que son pertinentes a su labor. Para un funcionario nacional esto incluiría cualquier estado, así como las instituciones locales con los que interactúa de acuerdo a la naturaleza de la dependencia u organismo para el que trabaje. Ejemplificando "... para el administrador público que se desempeña en el gobierno nacional, por ejemplo, el congreso, las cortes, la Casa Blanca y otras agencias son los componentes básicos del contexto intragubernamental. Para un administrador de la prisión estatal, las instituciones intergubernamentales pertinentes incluirían las cortes federales porque éstas pueden tener injerencia en los derechos civiles de los prisioneros.[24]

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de gobierno se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía, por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o

---

[21] Anderson, William. *Intergovermental relations in review.* USA. University of Minnesota Press. 1960. p. 3. citado por Wrigth, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales.* México. CNCP Y AP, UAC, FCE, 1997. p. 68.
[22] Agranoff, Robert. *op. cit.*, p. 68.
[23] Birkhead, S. Guthrie. *El cambiante sistema intergubernamental* en Martin Roscoe C. (comp.) *Administración Pública, Ensayos en honor de Paul H. Appleby.* México. Herrero. 1967. p. 186.
[24] Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara. *American Public Administration. Politics and management of expectations*. USA. Mc'Millan Publishing Company. 1991. pp. 158-159.

necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. En este caso se encuentran las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional, entre ésta y la instancia local (municipio, para el caso mexicano) o entre la primera y la última. La segunda dimensión, se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre ordenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado, municipio-municipio) El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales y locales.[25]

De acuerdo con Wrigth, los rasgos característicos de las rig comprenden el número y variedad de las unidades gubernamentales; el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; así como, la preocupación por cuestiones de política financiera.[26]

Estamos entonces hablando también de redes. De las redes que se tienden tanto en lo horizontal como en los multiniveles; en lo inter o intra gubernamental. Es lo que en la literatura comparada nos permite identificar como gobiernos en red o multiniveles. Son relaciones de orden jurídico, político, administrativo y hasta social que adquieren importancia y relevancia para la consecución de objetivos comunes, o bien, de objetivos específicos.

Myrna Mandell refiere el concepto de gerencia intergubernamental, mientras que Agranoff y Mc Guire acuñan la definición de administración intergubernamental. Ambos se basan en las ideas de Wrigth, pero adicionan el elemento de la efectividad y la eficiencia en el logro de metas concretas. Para ello, señalan, es precisa la interacción y la definición de espacios de participación de cada uno de los involucrados. En estas concepciones se identifica la participación de los actores gubernamentales, pero también de los actores de la sociedad civil.

Mandell destaca que el papel del gerente, más que estar enfocado al cumplimiento de metas, deberá estarlo a la creación de condiciones para que dichas metas se alcancen. Él deberá contribuir a la construcción de relaciones y establecer lo que denomina como áreas de confianza y respeto mutuos.[27]

Kliksberg también abona al concepto señalando que este tipo de gerencia parte de que en general, las organizaciones públicas nunca lograron sus objetivos en forma aislada;

---

[25] Méndez, José Luis. *Estudio Introductorio* en Wrigth, Deil. S. *op. cit.*, p. 9.
[26] Wrigth, Deil S. Ídem. p. 71.
[27] Mandell, Myrna. *Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada* en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* México. PNUD-FCE.1997. pp. 178-182.

necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren del concurso multiinstitucional.[28]

La constante es nuevamente el enfoque de redes y de gobierno multinivel en el que se reconoce la existencia de múltiples actores y de un sinnúmero de interacciones.

Una gran parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan los unos a los otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto de los participantes al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.[29]

Esta visión optimista abre un debate importante puesto que en la realidad el trabajo de las administraciones públicas y de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales se ha desarrollado históricamente de forma aislada, particularmente en América Latina. Aun los países con un sistema federal más acabado y operativo, la disputa por los recursos financieros siempre avanza de manera más decidida que el ánimo por lograr metas en común. Si bien es un hecho que las redes existen, podríamos decir que éstas se crean más bien a pesar de los gobiernos nacionales y aun de muchos gobiernos locales que dadas sus condiciones, preferirían mantener una relación de dependencia más que de interdependencia.

Los países, por más desarrollados que sean, presentan grandes y graves desequilibrios en su interior. Alemania refleja hoy una asimetría importante entre sus *länders* después de la unificación. Entre sus unidades hay más bien un ánimo de competencia que de apoyo. España con un sistema administrativo altamente descentralizado, las redes de gobierno se van consolidando poco a poco, aunque la estabilidad estructural no es un fenómeno sólido.

Para el caso de países con economías en emergencia, las redes y los gobiernos multinivel abren oportunidades y perspectivas novedosas; habrá que luchar en contra de los grandes dragones centralistas que incendian cualquier iniciativa local. Es necesario

---

[28] Kliksberg, Bernardo. *Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión*. Documento de apoyo a la Conferencia del autor en el Seminario Internacional XXXV, 1996. p. 193.

[29] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Redes interorganizacionales y su gerencia en la administración pública.* (Convocatoria de la II Cátedra Virtual). Venezuela. CLAD-UNESCO. 2000. p. 1.

reconocer que dada la incipiente democracia en la región, las capacidades locales se han manifestado cada vez con mayor intensidad y frecuencia. No obstante, en muchas situaciones, éstas resultan contradictorias o duplicadas a las iniciativas y a los programas nacionales.

Cabrero es enfático en este sentido ya que expone que los niveles locales de gobierno despliegan una "agenda propia" de acciones en torno al bienestar social; sin embargo, esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse con la agenda federal. Es decir, en la medida en que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Por ello, más que un gobierno multinivel, lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.[30]

Hacia la construcción de la utopía: el federalismo administrativo

Los gobiernos multinivel trascienden las formas tradicionales de entender las relaciones intergubernamentales para lo cual requieren de un anclaje que les permita consolidarse, este anclaje es lo que se denomina federalismo administrativo.

Visto de la periferia, los gobiernos locales deben entablar difíciles, complejas acciones interdependientes dentro de los aparatos gubernamentales, lo cual constituye uno de los principales rasgos del federalismo y motivo para atribuir especial importancia a las relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno central y las regiones y a la distribución de poderes y autoridad entre órdenes de gobierno.[31]

En términos operativos, la pregunta que se abre es ¿qué se necesita para consolidar un gobierno multinivel? La respuesta sería establecer un sistema de federalismo administrativo que permita identificar cuáles son los objetivos, programas o proyectos comunes a los distintos niveles de gobierno. También permitiría clarificar cuales son aquellos objetivos, programas, proyectos y acciones específicos para la localidad; además, serviría para incentivar la participación en la definición de esos programas y proyectos, asimismo en la definición de la parte financiera.

---

[30] Cabrero, Enrique. *Descentralización de la... op. cit.*, p. 176.
[31] Ziccardi, Alicia. *Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades* en Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. UNAM, Julio-Agosto 1995. p. 53.

Nuevamente se abre una pregunta técnico-operativa ¿Cómo se construye un esquema de federalismo administrativo? ¿Quién decide su arquitectura? Y sobre todo ¿Quiénes participarán en su diseño?

Existen tres posibilidades, complejas todas, para consolidar un federalismo administrativo:

a) Un nuevo diseño constitucional.

b) Reubicación de los centros de decisión.

c) Reconocimiento y fortalecimiento de la participación gubernamental o no gubernamental.

El federalismo administrativo parte del binomio unidad-diversidad, conceptos que en apariencia se excluyen mutuamente, en realidad son un binomio indisoluble que refleja la heterogeneidad que a la vez se nutre del pluralismo, multiculturalismo y la multietnicidad. Es decir, en la diversidad se puede construir una unidad, unidad compuesta por partes significativamente diferentes. El reconocimiento de lo diferente no solamente como gobiernos de distintos niveles, sino la posibilidad de actuar y aprehender la realidad de los problemas públicos con miradas diversas permite hacer más efectiva la labor del gobierno.

Señalamos ya la complejidad de las posibilidades referidas en el párrafo anterior. A ellas se podrían agregar muchas otras, sobre todo pensando en el cambiante entorno en el que surgen los gobiernos multinivel. Lo cierto es que, esperar a que se concrete cualquiera de las posibilidades descritas es esperar en vano.

El modelo clásico de federalismo, bajo cualquiera de sus acepciones y modalidades, es susceptible de regulación legal. De hecho, su orden y estructura están dados en función de parámetros jurídicos. Un estado federal no es estado sin constitución. Rediseñar este máximo ordenamiento es posible, aunque no sencillo.

Los gobiernos multinivel no pueden apostarle a ello. La construcción de espacios de consenso, el fortalecimiento y reconocimiento de capacidades, la compartición de responsabilidades y la canalización del conflicto son los andamiajes necesarios del gobierno multinivel.

El esquema que se presenta a continuación se retoma de Blanco y Gomá[32] con algunas variaciones para fines del presente ensayo. Con él se pretende precisar las diferencias más significativas entre la visión tradicional de las rig y las redes de *governance* multinivel.

Unidad —Diversidad

	Visión Clásica		Visión Multinivel
	Federalismo Legislativo	**Federalismo dual**	**Federalismo Administrativo**
Relaciones de poder entre niveles de gobierno	**Jerárquicas**	**Autónomas**	**Interdependientes**
Distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno	**Especializadas**	**Segmentadas**	**Compartidas**
Agendas locales	**Amplias y dispersas**	**Selectivas**	**Amplias y claras**
Roles locales	**Operativos**	**Sustantivos**	**Estratégicos**

En el modelo clásico de federalismo legislativo la estructura del sistema se da con arreglo a parámetros jurídicos; las definiciones de las relaciones de poder, la distribución de responsabilidades, los roles y agendas de cada nivel de gobierno están sustentados en un ordenamiento jurídico bajo el principio de autoridad, jerarquizados y especializados. Al gobierno subnacional y local le toca una acción operativa.

En el paradigma alternativo del federalismo administrativo la estructura se da con arreglo a parámetros de consenso y de conflicto. Es una estructura en la que todos los actores tienen cabida y su rol jerárquico no necesariamente tiene que ver con el espacio territorial en el que se ubican. La jerarquía está dada en función de la interdependencia para identificar la mejor solución a un problema; las responsabilidades son compartidas y claras; las agendas y los roles locales son amplios, precisos y estratégicos.

[32] Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Proximidad y participación...op.cit.*, p. 29.

En el federalismo administrativo confluyen y fluyen los arreglos políticos más que jurídicos. Sin duda es necesario conformar e integrar ciertas pautas que permitan consolidar redes que vayan de lo global a lo local y de lo local a lo global. El sentido es multidireccional, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. De izquierda a derecha o de derecha a izquierda, refiriéndonos a la transversalidad.

El surgimiento de este paradigma alternativo no es algo que haya sido decidido por un gobierno, ni siquiera por el gobierno nacional grandilocuente y omniscente. Este paradigma es un fenómeno que se ha desarrollado un tanto a contracorriente de la cultura burocrática organizativa que deriva del federalismo legislativo. Es un fenómeno real que convive y vive en esa estructura aislacionista, jerarquizada y que va tomando cada vez más fuerza. El federalismo administrativo es considerado por Bassanini[33] como una devolución de la fuerza a los gobiernos locales a través de potenciar: la estabilidad, la autonomía financiera, la soberanía y la eficiencia del nivel de gobierno más cercano a la sociedad. El autor entiende la potenciación de la estabilidad de los gobiernos locales a partir de la posibilidad de los ciudadanos que viven en estos niveles para elegir directamente a sus representantes, así como para participar en la reelección de los mismos.

La autonomía financiera la entiende como sinónimo del federalismo fiscal a través de la transformación de las transferencias del gobierno nacional en tributos locales y participar de los principales tributos nacionales. Para Bassanini, potenciar la soberanía es hablar de un nuevo arreglo jurídico constitucional, mediante el cual se transfieran poderes legislativos generales a las regiones. La eficiencia es un elemento para calificar la actuación y el desempeño de los gobernantes locales. Esta eficiencia se identifica con la relación costo-beneficio de las políticas sociales bajo un enfoque empresarial.

Si bien Bassanini, como ministro de las Administraciones Públicas en Italia dio un gran impulso a la reforma de gobierno emprendida en ese país a principios del siglo XXI, su idea de federalismo administrativo es limitada porque plantea la potenciación o fortalecimiento del nivel local como una decisión del gobierno nacional. Debemos reconocer que en un país tan convulsionado políticamente se habla ya con gran frecuencia del federalismo administrativo.

La concepción de Bassanini sin embargo, otorga importancia a la cuestión financiera. Los gobiernos locales pueden tener una gran capacidad de innovación, pero su acción se limita por la cuestión de los recursos. Aun en países desarrollados, las demandas ciudadanas son múltiples y requieren de una atención inmediata, urgente. Se puede tener la solución creativa, pero no los recursos para llevarla a cabo ya que los recursos no son ilimitados y

[33] Bassanini, F. *El federalismo administrativo*, documento presentado en la Reunión de Ibermade, Santo Domingo, República Dominicana, 2004. p. 24.

las demandas sociales sí. La exigencia social es atendible siempre y cuando se cuente con recursos, aunque éstos sean finitos. La solución creativa debe fundamentarse en un argumento técnico-financiero, más que en una definición política.

¿Qué sucede cuando subsisten los dos esquemas de federalismo –el tradicional y el administrativo-? ¿Qué nivel de gobierno toma la decisión? Aunque en la práctica las respuestas y soluciones pueden venir de cualquier nivel, existen modelos de aplicación económica que permiten identificar la mejor solución, la primera mejor solución.

Robert Schwager[34] afirma que la mejor solución proviene del nivel local. Para él la descentralización es una estrategia limitada puesto que las decisiones que derivan en un contexto así tienen un carácter interjurisdiccional que identifica de manera laxa a los participantes y las fuentes de financiamiento en un proyecto. En el caso de las decisiones emanadas del gobierno nacional la ineficiencia proviene de los favoritismos en que se incurre.

El federalismo administrativo crea las condiciones necesarias para que las repercusiones del gasto público se maximicen a favor de lo local, para ello, diseña un modelo específico que prueba esta elección.

La definición de este nuevo paradigma se centra en reconocer qué tanto en sistemas centrales como federales, el grueso de la legislación proviene del gobierno nacional. La tarea principal de administrar y ejecutar esas leyes definidas centralmente la realiza el gobierno local. Las autoridades locales tienen la posibilidad de decidir cómo algunas de estas leyes se pueden aplicar a los casos que surgen en sus territorios. Esta designación o asignación vertical de poderes, con una legislación central y una administración local se denomina federalismo administrativo.[35]

La propuesta de Schwager retoma argumentos de la *teoría de la firma* propuesta por Williamson[36] en 1985. Esta teoría considera~~da~~ que es imposible, o muy costoso, diseñar un contrato que describa acciones específicas en todas las contingencias que se puedan presentar. En la teoría de la firma esto es relevante para acuerdos entre particulares como empresarios e inversionistas, propietarios de capital y propietarios de fuerza de trabajo. Schwager aplica esta imposibilidad de prever todas y cada una de las contingencias, en el análisis de las relaciones entre gobiernos de distintos niveles.

---

[34] Schwager, Robert. *Administrative federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences*. International Tax and Public Finance. 6, 1999. pp. 165-189.
[35] *Idem*. p. 165.
[36] Williamson, O. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.1985. p. 78.

Caillaud[37] apunta que las constituciones típicamente definen competencias locales y nacionales en términos muy amplios. Éstas no contienen un listado detallado de arreglos que describan como dichas competencias pueden y deben llevarse a cabo en todas las contingencias. Aunque los juristas podrían señalar que las constituciones son documentos rectores y que para los detalles existen las leyes, la imposibilidad de especificidad máxima en éstas, también está presente.

Las constituciones reflejan dos problemas: el estar incompletas y los costos que implica cambiar de "socio". En los términos de Williamson, estos costos se deben a la necesidad de especificidad. La interpretación de una constitución, sea federal o central, como un contrato entre jurisdicciones, le asigna al cambio de "socios" un costo inconmensurable. Si cambiar de socio significa romper con la federación, la historia ha demostrado que no es altamente recomendable y sí prácticamente imposible como en el caso de los Estados Unidos de América, doloroso como en Yugoslavia y por lo menos, complicado como en el caso checoslovaco. Todavía más, la geografía dicta que no hay más socio potencial que el actual, el de al lado.

El aspecto financiero es una preocupación para Schwager, ya que –basándose también en el trabajo de Williamson– considera la idea de "comportamiento oportunista". Esto significa que no todo gobierno actúa de manera benevolente a favor de la nación. De hecho, cada uno persigue su propio interés, es decir, cada gobierno actúa de manera oportunista, si al tomar sus decisiones no considera las externalidades interregionales que sus decisiones pueden causar.

Debemos recordar que para Oates[38] en la teoría del federalismo fiscal, la derrama del gasto público de manera interregional es un argumento importante a favor de la intervención del gobierno nacional. La distribución central del gasto público si se convierte en un problema mayor en un contexto de "contratos" o constituciones incompletas. Es nuevamente la disputa por los recursos, como la denomina Díaz Cayeros, la competencia entre regiones por verse favorecidas en la asignación del presupuesto y posteriormente aplicarlos en sus localidades.

Se trata de una competencia desigual, porque no todos los gobiernos locales tienen las mismas condiciones primero para recibir recursos y luego para administrarlos y ejercerlos. Cuando es beneficiado un gobierno local, su comportamiento será oportunista.

---

[37] Caillaud, B., B. Jullien, and P. Picard. Information et organisation des processus de decision publique. France. Revue de'Economie Políticque 106, 1996. p. 13-35.
[38] Oates, W._*Fiscal Federalism.*_USA. Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972. pp. 46-47.

Por otro lado, también los gobiernos centrales o nacionales adoptan este tipo de comportamiento, dice Schwager. Las decisiones centrales están basadas a favor de una de las regiones de la federación. Para el autor, esta situación deriva del sistema político en el que se integran, dado que la elección del gobierno nacional depende de una votación de carácter nacional también. Esto significaría que los votantes están diseminados en todo el territorio y, por lo tanto, las decisiones gubernamentales beneficiarán a todos y cada uno de ellos y a sus respectivas localidades de manera equitativa, equilibrada, justa y oportuna.

Sin embargo, los políticos tienden a favorecer sus regiones natales o electorales, en consecuencia, el gobierno nacional tiende a "explotar" al resto de las localidades.

Persson y Tabellini[39] se han dado a la tarea de diseñar un modelo explicativo de este fenómeno de explotación o desequilibrio. Su propuesta comparte la idea de redes o gobiernos multinivel, pero la enfocan a que la relación entre gobiernos está sujeta a una cuestión electoral. Es decir, la red relacional y funcional está dada en razón de la fluidez del dinero y la asignación del dinero en el sentido de los votos. Entonces, no todo gobierno local puede involucrarse con la misma intensidad y posibilidad financiera, ya que no cuenta con la misma base de recursos monetarios.

El trabajo de Persson y Tabellini argumenta en contra de que la federación o el gobierno nacional voten en cuestiones en las que los intereses regionales difieren significativamente. Ellos favorecen el "regateo" de los gobiernos regionales.

Sin embargo, los cuerpos federales integrados por representantes de gobiernos regionales también pueden afectar algunas regiones. Según Mueller,[40] esto es factible cuando los afectados por una decisión gubernamental de carácter regional estén concentrados en un territorio específico. Por lo tanto, no tienen una visión global de cada una de las localidades involucradas.

El federalismo administrativo busca mitigar estos desequilibrios en las decisiones de los gobiernos centrales o nacionales, ya que se trata de un salvavidas en contra de un gobierno nacional con preferencias regionales. Schwager define un modelo a partir de dos jurisdicciones locales y un gobierno central y cómo se toman las decisiones minimizando los efectos negativos de las externalidades de una decisión y maximizando sus efectos positivos.

---

[39] Person, T. and G. Tabellini. *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistributions.* Journal of Political Economy 104. 1996. pp. 979-1009.

[40] Mueller, D. *Fédéralisme et Union Europeéne: une perspective constitutionnelle.*France. Revue d'Economie Politique 105. pp, 770-805.

El modelo Schwager

El enfoque de federalismo administrativo identifica a un estado nacional que aprueba una ley para fijar la inversión por proyecto. La jurisdicción local entonces aplica esta ley para casos particulares, escogiendo cuáles proyectos deben llevarse a cabo, pero sobre todo cómo se realizarán.

El federalismo administrativo es comparado a otros dos procesos de distribuciones de poder. En el esquema de descentralización, la jurisdicción local decide tanto la calidad por proyecto como en el número de proyectos que van a realizar. Debido al beneficio del derrame de gasto público, estas jurisdicciones invierten muy poco, comparadas con la primera mejor opción.

En un esquema centralizado, el gobierno nacional toma las dos decisiones. Favorece a varias o ambas jurisdicciones, con una probabilidad de 50% cada una; en este escenario el costo de cambiar de socio si es algo relevante. Se asume entonces que una región o localidad no puede abandonar la federación una vez que se conoce que no ha sido favorecida por el gobierno nacional.

Schwager señala que, en un esquema centralizado con bases de preferencias regionales, generalmente las soluciones y las decisiones se abocan a problemas regionales o generales y no a la resolución de problemas específicos que pueden atañer a una sola localidad, es decir, la generalidad de las respuestas ignora la particularidad de los problemas.

La desigualdad, la discriminación y el desequilibrio son constantes para el autor en este tipo de escenario, ya que parte del supuesto de que en los esquemas intergubernamentales las transferencias, tanto económicas como administrativas entre gobiernos locales, pueden no darse con la fluidez y la oportunidad que se requieren. Los sistemas legales y administrativos son tan complejos que impiden o inhiben la dinámica intergubernamental.

Ocurre con frecuencia que una región o gobierno subnacional transfiere sus recursos y capacidades técnicas a gobiernos subnacionales afines, por lo general del mismo signo político; lo mismo sucede entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales con membresía política idéntica, lo que nos lleva al supuesto de que la intergubernamentalidad esta condicionada por cuestiones políticas y no de racionalidad administrativa o equilibrio regional.

Para Schwager, existen ciertas reglas que pueden integrarse al cuerpo de una constitución de forma sencilla y rápida para evitar los favoritismos del gobierno nacional. Estas reglas especifican y requieren de una definición horizontal e igualitaria en el tratamiento de las

regiones y los gobiernos subnacionales y locales; las mismas reglas se monitorean por una corte constitucional que impide la desigualdad y la discriminación por parte de los gobiernos centrales, ya sea en sistemas federales o unitarios.

La idea de discriminación es un concepto poco analizado para estudiar las relaciones entre distintos niveles de gobierno. En la realidad, su ejercicio e impacto están presentes en las naciones modernas democráticas y en las que no lo son tanto~~s~~, perdiéndose de vista lo importante que es el equilibrio y la racionalidad entre las partes que integran una unidad nacional, ya sea federal o unitaria.

La idea es que la cabeza no puede atentar contra las partes del cuerpo, ni viceversa. El núcleo no debe afectar al resto de la célula. Los neutrones no atacan a los protones. Si en los sistemas biológicos la unidad se integra por sus partes, conviviendo y fortaleciéndose a partir de ellos, ¿por qué en los sistemas sociales esto no puede suceder?

La respuesta se encaminaría al tipo de ordenamientos que rigen a uno y otro sistema, mientras en los primeros las leyes físicas, químicas y biológicas son exactas, en los segundos las reglas están diseñadas por la falibilidad del ser humano. Volveríamos a la máxima del Estado: ningún Estado puede aniquilarse a sí mismo. En consecuencia, habrá que diseñar mejores reglas y leyes para que los estados y sus miembros se desarrollen positivamente.

La discriminación atenta contra las partes de un todo estatal, aunque puede ser velada. Los gobiernos nacionales pueden hacer uso de políticas discriminatorias no tan abiertas, pero sí diseñar instrumentos más sutiles para favorecer a una región determinada. Para Schwager, el presupuesto para infraestructura pública puede ser uno de estos instrumentos donde se ubican todas aquellas instituciones externas a la jurisdicción primaria del administrador público y que son pertinentes a su labor. Para un funcionario nacional esto incluiría cualquier estado, así como las instituciones locales con los que interactúa de acuerdo a la naturaleza de la dependencia u organismo para el que trabaje. De esta manera "... para el administrador público que se desempeña en el gobierno nacional, por ejemplo, el congreso, las cortes, la Casa Blanca y otros agencias son los componentes básicos del contexto intragubernamental.[41]

La inversión pública suele considerarse uno de estos instrumentos de coordinación, ya que aun con la existencia de niveles de inversión igualitarios y horizontales, el gobierno central puede favorecer una región, explotando sistemáticamente la diferencia de las características regionales.

[41] Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara. *American Public Administration. Politics op. cit.*, pp. 158-159.

En el federalismo administrativo, las regiones y las localidades pueden enfrentar la discrecionalidad y la discriminación en la asignación de los recursos. Los gobiernos subnacionales y locales cuentan con los instrumentos jurídicos y administrativos que les permiten decidir si llevan o no a cabo proyectos específicos. Nuevamente las externalidades juegan un papel preponderante en este escenario, el cual nos muestra que la federación existe independientemente de que se cuente con una estructura legal definida desde el centro o desde la periferia.

No obstante, una constitución centralizada ejerce presión en los miembros de la federación; en una constitución "federalizada", el federalismo administrativo es el eje rector y regulador de las decisiones del gobierno nacional y también del gobierno local.

La virtud del federalismo administrativo es precisamente reducir o aliviar el problema de las externalidades. A pesar de que es prácticamente imposible obtener una medida cuantitativa de la relevancia de las externalidades, se puede construir alguna idea cualitativa sobre el tema. La infraestructura pública produce un "derrame" interregional del gasto público, ya que puede ser usada por habitantes de diferentes localidades, como los hospitales. No obstante, un país con poca densidad poblacional reduce tal derrame. Para que esos excedentes sean significativos, la infraestructura pública debe tener un uso ampliado y universal, tomando en cuenta la heterogeneidad y la diversidad tanto física como cultural.

Países heterogéneos como Suecia suelen diseñar sus estructuras administrativas y políticas bajo una visión completamente descentralizada, en contraste con países más homogéneos como Francia y Alemania. Alemania, sin embargo, se acerca más al modelo del federalismo administrativo, lo que es posible porque los alemanes, por razones históricas, están más preocupados y ocupados en identificar los objetivos no benevolentes de su gobierno central. Francia, por el contrario, es un estado unitario.

El modelo de Schwager propone al federalismo administrativo como un esquema en el que el gobierno nacional define una serie de indicadores y estándares de calidad para los planes y proyectos públicos; mientras que los gobiernos subnacionales y locales deciden qué proyectos desean llevar a cabo.

Asimismo, el autor señala que las decisiones descentralizadas también son ineficientes a partir de que se crean externalidades interjurisdiccionales o intergubernamentales. Las decisiones centralizadas fundamentan su ineficiencia porque el gobierno central actúa a favor de una región más que de toda la nación en su conjunto. Su modelo muestra que el federalismo administrativo es preferible a la centralización y a la descentralización en

función de que promueve el derrame de recursos públicos, generando inversión de forma equilibrada.

El modelo resalta la cooperación como un elemento fundamental del federalismo administrativo, de hecho, se reconoce que el modelo matemático no problematiza sobre la intervención de más de dos gobiernos en la definición y ejecución de un proyecto. Lo cierto es que la acción pública tiene un alto grado de complejidad, por lo que se requiere no sólo de la intervención de más de dos niveles de gobierno, sino de más de dos organismos públicos.

El propio autor señala que es preciso incluir en su modelo las cuestiones electorales que le interesan al gobierno nacional y al gobierno subnacional, que no necesariamente son las mismas. Además de reflejar los intereses regionales, es preciso integrar al modelo políticas industriales específicas y la redistribución orientada por los propios gobiernos locales.

Conclusiones

La construcción de redes o gobiernos multinivel significa un cambio de concepción absoluta con respecto a lo gubernamental, particularmente en países que, como México, tienen una sólida tradición centralista. Pensar en gobiernos multinivel en las circunstancias nacionales es soñar con una utopía. Si algo ha prevalecido en la historia administrativa del país es precisamente el poder y la influencia del nivel de gobierno más fuerte: el gobierno federal.

Aún más, países altamente descentralizados como España, Francia y Alemania están viviendo circunstancias inéditas ante el reordenamiento geopolítico europeo y la coordinación entre gobiernos, no solamente nacionales y subnacionales, sino también supranacionales, representa un reto importante.

Sin embargo, el ciudadano, tanto de países con economías desarrolladas, como con economías emergentes, sigue demandando bienes y servicios al mejor costo y de forma oportuna. Son los ciudadanos con sus reclamos hacia la ineficiencia gubernamental, quienes han forzado a sus gobiernos a buscar nuevas fórmulas para la prestación de los servicios públicos. A los ciudadanos no les importa quienes sean los responsables del gobierno que intervienen en la construcción de un camino o de una presa. Su preocupación es contar con vías de acceso a nivel regional para incentivar la economía local o contar con agua en los lavabos de sus casas todos los días, todo el día. Para eso paga

sus impuestos, dicen en las economías consolidadas; para eso, votan por tal o cual partido, dicen en las economías en desarrollo.

Lo cierto es que se requiere de un reordenamiento en las relaciones intergubernamentales bajo dos circunstancias fundamentales:

- Reconocimiento del conflicto inevitable entre gobiernos de distintos niveles,
- Necesidad urgente de cooperar entre diversos niveles de gobierno, a través de redes.

Parecería que, en la práctica gubernamental, particularmente de los países europeos, se ha construido una red de contactos gubernamentales en la cual los espacios de responsabilidad no están definidos de manera absoluta o rígida. La flexibilidad en la participación e involucramiento de niveles de gobierno que van desde lo supranacional hasta lo local, ha venido consolidándose a partir de la puesta en marcha del Tratado de Maastrich.

En países de la región latinoamericana, las redes o gobiernos multinivel se construyen bajo las bases rígidas de la división de responsabilidades a partir de la normatividad jurídica. En realidad, no se trata de gobiernos multinivel, sino de diferentes niveles de gobierno participando de manera conjunta en la puesta en marcha de una política, programa, proyecto, obra o simple tarea. El concepto de gobierno multinivel todavía aparece en el horizonte como una aspiración un tanto lejana. La práctica ha demostrado que los escasos intentos por establecer las redes gubernamentales multinivel terminan en confrontaciones estériles entre gobiernos o, lo que es peor, en dispendio de recursos, duplicidad de funciones y nula corresponsabilidad.

Sin embargo, no se debe cejar en el intento. En el caso mexicano, la alternancia tardó poco más de 70 años; probablemente, la construcción de gobiernos multinivel tarde un poco menos. Además, tenemos al frente el primer centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que podríamos aprovechar la oportunidad para revisar nuestro federalismo, impulsarlo, darle sustento y dinamismo para complementarlo con el federalismo administrativo.

Fuentes de Información

Agranoff, Robert. " *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*. España, Alianza, 1997.

Anderson, William. *Intergovermental relations in review.* USA. University of Minnesota Press. 1960. p. 3., citado por Wrigth, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales.* México. CNCP Y AP, UAC, FCE, 1997.

Antón, Thomas J. *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Como funciona el sistema*. Argentina, Eliasta. 1994.

Arellano, David. *Análisis organizacional: una perspectiva de la estrategia*. Cuadernos de trabajo no. 26.México. CIDE. 1994.

Arellano, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo. *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

Bassanini, F. *El federalismo administrativo*, documento presentado en la Reunión de Ibermade, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

Birkhead, S. Guthrie. *El cambiante sistema intergubernamental* en Martin Roscoe C. (comp.) *Administración Pública, Ensayos en honor de Paul H. Appleby.* México. Herrero. 1967

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias* en Blanco y Gomá. (coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas.* España. Ariel. 2002.

Cabrero, Enrique. *Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México* en Goma, Ricard y Jordana, Jacint. (eds) *Descentralización y políticas sociales en América Latina.* España. CIDOB. 2004.

Caillaud, B., B. Jullien, and P. Picard. Information et organisation des processus de decision publique. France. Revue de'Economie Polítique 106, 1996.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Redes interorganizacionales y su gerencia en la administración pública.* (Convocatoria de la II Cátedra Virtual). Venezuela. CLAD-UNESCO. 2000.

Covarrubias, M. y Plasencia Díaz, Adriana. El federalismo educativo en México. Instituto de Administración Pública de Croacia. 2016.

Dubnick, Melvin y Romzek, Barbara. *American Public Administration. Politics and management of expectations*. USA. Mc'Millan Publishing Company. 1991.

Jordana, Jacint. "*La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*" Documento presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). España, 2004

Kliksberg, Bernardo. *Como modernizar el estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión*. Documento de apoyo a la conferencia del autor en el Seminario Internacional XXXV, 1996.

Mandell, Myrna. *Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada* en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* México. PNUD-FCE.1997.

Oates, W. *Fiscal Federalism.* USA. Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972.

Ostrom, Vincent. *The intellectual crisis in american public administration*. USA. The University of Alabama Press. 1973.

OCDE. *La transformación de la gestión pública*. México. OCDE.

Person, T. and G. Tabellini. *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistributions.* Journal of Political Economy 104. 1996.

Rhodes, R. *Understanding governance*. United Kingdom. OUP. 1997.

Rubenstein, David. S. *Administrative federalism as separation of powers.* Washburn University, School of Law. Washington and Lee Law Review. Vol. 72, 2015

Schwager, Robert. *Administrative federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences*. International Tax and Public Finance. 6, 1999.

Walker, David. *A new intergovernmental system in 1977*. USA. Publius, 1978.

Williamson, O. *The economic institutions of capitalism.* New York: Free Press.1985.

Ziccardi, Alicia. *Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades* en Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. UNAM, Julio-Agosto 1995.

6 Diseño institucional y acciones de los gobiernos locales en el Estado de México

Jaime Espejel Mena

Introducción

El panorama que ofrecen los gobiernos locales en el Estado de México en el nuevo siglo se ha vuelto complejo y diverso. Esto no es necesariamente novedoso, pues como da cuenta nuestra historia, este ámbito de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socio-económicos característicos del pasado siglo. Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados justamente a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que estos gobiernos están llamados a cumplir en sus respectivos territorios y sociedades. Este último tipo de cambios es el que ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos locales de México y las políticas que definen y ejecutan.

En este sentido, el documento tiene como propósito plantear que el limitado desempeño institucional de los gobiernos locales en el Estado de México, explica el rendimiento de la formulación de políticas públicas municipales. La gobernabilidad que se presenta en nuestros gobiernos y la fragilidad de su democracia, tienen su origen en un gobierno local débil, desde el momento en que han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas de la sociedad. Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y procesos, refrendados en el proceso electoral de julio de 2012 hasta el mes de mayo del 2015. No se presentan estudios de caso a manera de tipos ideal. Se trata de un esfuerzo por explicar el desempeño institucional y la generación de políticas públicas municipales como generación de gobernabilidad en el ámbito local. Concluimos argumentando en prospectiva, que la gobernabilidad democrática reclama cambios institucionales que consoliden la generación de acciones del gobierno verdaderamente públicas, para que la estabilidad política, económica y social tenga rendimientos positivos.

El sistema político y el gobierno local

La explicación de la eficiencia política y administrativa que formulo el enfoque de sistemas, se funda en una relación causal y formal. Este enfoque teórico considero a una organización como un sistema, la relación input y output nutre al gobierno de legitimidad cuando las entradas o demandas se convierten en resultados o respuestas. La teoría de sistemas se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (2013) al integrar en un análisis a la comunidad política, régimen político, a los valores, normas y a la autoridad, es el pionero en elaborar un marco de referencia para formular una teoría del sistema político, El sistema administrativo, que funciona dentro del sistema político, se representa por la conjunción de las dependencias burocráticas, las secretarias, entidades paraestatales y demás organismos gubernamentales centralizados o descentralizados, así como sus procesos internos y externos. Al igual que el sistema político, el sistema administrativo se conforma a su vez de varios subsistemas.

Los gobiernos locales son una característica fundamental del federalismo mexicano, son integrantes del sistema político nacional. El federalismo mexicano como una forma de organizar al poder político y de estructurar al Estado, se integra formalmente por tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). Esta particularidad caracteriza la estructura diferenciada de federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial, sin demerito de sus rasgos informales de Estado unitario.

El sistema político local frente al sistema político nacional se caracteriza, al menos por cuatro características: a) por la estructura territorial que adopta (rural, semiurbana, urbana), b) por su forma de organización (1 síndico y 10 regidores 108 municipios, 1 síndico y 13 regidores 8 municipios; 3 síndicos y 16 regidores 6 municipios; 3 síndicos y 19 regidores 2 municipios y 2 síndicos y 13 regidores 1 municipio c) por los recursos financieros que dispone (participaciones y aportaciones federales y recursos propios) y d) por las competencias que gestiona (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito).

Los gobiernos locales, en su conjunto, desarrollan tareas tradicionales de gestión, regulación y provisión de servicios. Hoy en día a estas se suman nuevas funciones: desarrollo local, seguridad, defensa ambiental, recuperación urbana, recreación y deporte y así caminar hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria, a las relaciones de poder y al desarrollo humano, por ello, podríamos decir que ahora nos vemos obligados a estudiar

un nuevo paradigma que podríamos llamar fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. No son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Es tarea del gobierno central, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es el que debe constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Cierto que todos los gobiernos modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica, no obstante, los gobiernos cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas (Cabrero, 2011).

En México el municipio es caracterizado como la célula político-administrativa donde se registra el mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad. Las demandas que se presentan ante la autoridad elegida por una comunidad, con cada vez menos lazos sanguíneos, tradiciones o costumbres comunes por la expansión del fenómeno urbano, están convirtiendo al municipio en un centro que requiere un alto dinamismo. No obstante, el régimen político mexicano, desde su origen, ha centrado su interés en el gobierno federal y ha descuidado la democratización y eficiencia administrativa en los municipios (Córdova, 2000). La democracia y gobernabilidad que hoy se manifiesta de forma particular en México, no ha llegado en su sentido real y total al municipio, a pesar de ser el espacio en donde hay una mayor vinculación entre el gobierno y la sociedad. El municipio ha sido fiel testigo de un conjunto de reformas, que han intentado funcionar como válvulas de escape del conflicto político-administrativo y social: la inclusión del voto de la mujer en las elecciones municipales, la representación proporcional de los partidos políticos en la integración del ayuntamiento y la adquisición del estatus de gobierno han sido intentos por democratizar y darle estabilidad a la vida municipal.

El gobierno municipal como institución política, jurídica y social ha estado presente en la conformación del Estado mexicano. En el siglo XIX, la primera constitución de corte federal no aludía al municipio, dejaba su estructura y organización a las leyes secundarias, en la constitución centralista, conocida como las Siete Leyes de 1836, sí regulaba la municipalidad, al plantear en la Sexta ley que los ayuntamientos fueran electos popularmente. Al reinstalarse el federalismo, entra en vigencia la constitución de 1824, la organización jerárquica piramidal lo colocaba debajo de los subprefectos y prefectos o jefes políticos. Con la constitución de 1857, se dispone que los gobiernos municipales estuviesen bajo el amparo de la autoridad de los gobernadores, no obstante, en el periodo

porfirista las jefaturas políticas, como ejes de control de los municipios, fueron impulsadas por el régimen dictatorial. De ahí que, en 1906, el Partido Liberal Mexicano publicara la necesidad de suprimir las jefaturas políticas y la necesidad de reorganizar a los gobiernos municipales para que estos fueran reales centros de poder (Córdova, 2000). Con el proyecto del artículo 115 que presenta el presidente Venustiano Carranza al Congreso constituyente en 1916, se pretende dar al gobierno municipal la condición de libre, sin autoridad intermedia con el gobierno del Estado. Acogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 115, regula al municipio, concibiéndolo como la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados, y supone el reconocimiento legal de que cada uno estará administrado por un ayuntamiento electo de forma popular y directa. Al presidente municipal se le otorga la atribución de ejecutar las resoluciones del ayuntamiento aprobadas en la sesión de cabildo, al ayuntamiento se le reconoce la facultad de máxima autoridad en la administración pública municipal.

A partir de 1917 ha habido diferentes reformas al artículo 115. Las más importantes han sido las que han promovido una liberalización, por ejemplo, la reforma de 1977, la cual introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con poblaciones mayores de trescientos mil habitantes y su posterior enmienda en 1983, la cual exige la representación proporcional en todos los ayuntamientos. La reforma del 23 de diciembre de 1999 lo deja de considerar como instancia administrativa y le otorga al ayuntamiento la categoría de gobierno.

Las recientes transformaciones del sistema político mexicano, caracterizadas por el surgimiento de problemas de carácter general (inseguridad, crimen organizado, riesgos ambientales, entre otros), ponen en el centro de atención social la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que tienen encomendadas. Esto ha implicado que las dependencias federales, estatales y municipales se vean bajo un escrutinio cuidadoso que les obliga a plantear continuamente mejoras en el funcionamiento de las instituciones públicas. El efecto principal de los cambios en la agenda pública se puede resumir en la vigencia incrementada de dos principios generales: complejidad para entender de los problemas públicos y de gestión de la escasez.

El primero de estos principios hace referencia a la complejidad creciente de los problemas, hecho de que ningún fenómeno social se mantiene inmutable a lo largo del tiempo. Conforme las sociedades se han mantenido integradas bajo arreglos institucionales específicos y bajo regímenes de bienestar relativamente homogéneos, las formas concretas que adoptan las estructuras sociales tienden a diversificarse y a alejarse de los patrones previamente definidos. De esta forma, procesos y estructuras concretas que adopta las estructuras sociales tienden a diversificarse y a alejarse de los patrones previamente definidos. De este modo encontramos que desde la década de los ochenta la reorganización del Estado mexicano y por tanto de las políticas públicas, se ha expresado una reorientación de objetivos y procesos de intervención. De los objetivos de provisión

de bienes y de garantizar la transferencia de recursos a los sectores sociales mayoritarios se pasó a la producción de bienes de mercado.

Situaciones evolutivas semejantes se pueden citar en casi cualquier campo de interés público: la estructura de las empresas y los mercados de producción y consumo, las necesidades de educación y formación para el trabajo, el perfil epidemiológico en el campo y las ciudades, las demandas de servicios especializados resultantes del proceso de envejecimiento de la población y muchos otros.

El segundo principio, la gestión de la escasez, se observa en cualquier organización pública, se observa una situación de incapacidad para contar con todos los recursos materiales y económicos y de personal para atender todas las funciones que son su objeto de atención y responsabilidad. De esta forma, las organizaciones se ven, por un lado, incapaces de seguir puntualmente los cambios que ocurren en su entorno y en su campo de actuación más directo y, por otro, deben concentrar esfuerzos en el logro de un conjunto limitado de objetivos que evite que sus recursos escasos se pierdan, poniendo en riesgo su propia existencia y estabilidad. Cada organización se adapta a esta situación mediante el uso de esquemas de gestión que dan prioridad a la obtención de resultados y a la maximización de recursos.

Desempeño institucional

El desempeño institucional es el rendimiento global de la organización o ámbito de gobierno, es la coherencia entre los objetivos, matas y las atribuciones establecidas de forma legal a los diferentes ámbitos de gobierno, el riesgo de limitación en la medición de sus resultados, es que sólo se dé cuenta del cumplimiento de un programa o proyecto político y el grado de avance de este, el cumplimiento a las atribuciones establecidas en la ley no estarían sujetas a evaluación. Constituye una descripción del desempeño y características del ejercicio de la institución. El desempeño institucional de los gobiernos locales mantiene una relación estrecha con dos contextos: 1) la descentralización entendida como el fortalecimiento de sus gobiernos mediante el traspaso de atribuciones y recursos para fortalecer sus autonomías y 2) las capacidades institucionales de los gobiernos, integradas por su intercambio horizontal de información, intensidad democratiza de su acción pública, marco regulatorio de las instituciones, estructuras organizativas emergentes y el perfil profesional de los funcionarios (North, 1995).

Las combinaciones para buscar un desempeño institucional, más frecuentemente utilizadas, se pueden agrupar en dos modelos principales. En un primero, todos los esfuerzos son encaminados a hacer más eficientes los sistemas gubernamentales y los programas públicos a partir de mejoras en la gestión interna de las organizaciones locales. Esta categoría se puede denominar genéricamente como de reforma gerencial y entre sus

herramientas más utilizadas se encuentran la privatización y la adopción de enfoques de calidad total, la reingeniería y el rediseño institucional; y más recientemente la planeación estratégica, la gestión por resultados y la evolución del desempeño.

En un segundo, están los esfuerzos que han establecido como su área de acción principal la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones en mecanismos de naturaleza cooperativa o también denominados redes intergubernamentales e interorganizativas. Esta categoría puede denominarse, integración de redes o de fortalecimiento de la cooperación (Alcántara, 1992).

Es estos dos modelos de respuesta gubernamental ofrecen soluciones a los ámbitos federal, estatal y municipal. Debe destacarse que, aun cuando estas vertientes fortalecen las capacidades de los gobiernos municipales, en la mayoría de los casos las formas que han adoptado no contemplan adecuadamente las diferencias que existen entre regiones y municipios; en términos del tamaño de su población, su extensión territorial, su complejidad ambiental, su grado de urbanización y las características específicas de sus sistemas gubernamentales. Sin embargo, tales diferencias han podido ser compensadas y, en algunos casos, superadas por el surgimiento de nuevos esquemas de negociación y alianzas intergubernamentales y por la adopción de enfoques estratégicos de gestión. En ello, los estados y municipios con mayores niveles de desarrollo económico, especialmente los ubicados en alguna de las 59 Zonas Metropolitanas del país, aprovecharon más rápidamente los beneficios de la descentralización; en tanto que el resto se ha visto sometido a importantes ajustes en sus estructuras gubernamentales, que no siempre resultan en la adopción plena de las facultades y los recursos involucrados en la descentralización. No obstante, hay perspectivas de una generalización de esfuerzos y un creciente interés entre las autoridades locales por aprovechar las ventajas intergubernamentales y solucionar problemas públicos comunes (Secretaría de Gobernación, 2015).

Políticas públicas

El desempeño institucional como la coherencia entre los objetivos y las metas establecidas de forma legal a los diferentes ámbitos de gobierno, se expresa en la capacidad para formular políticas públicas. Harold Lasswell (1992), estableció por una parte el conocimiento interno y por otra el conocimiento externo de las políticas gubernamentales. Es decir, la práctica en el diseño de las políticas, así como la observación de los procesos políticos a través de la acción del Estado. Esta última perspectiva abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política: supuso una empresa de teoría positiva que buscaba producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por el cual un sistema político o un gobierno elabora y desarrolla las decisiones de los asuntos públicos. Y, también preocuparse de los efectos de la acción

pública y las presiones que la sociedad o sectores de ella tienen sobre la conducta política del gobierno. Se trataba de conocer el proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede.

El enfoque de políticas ha permitido analizar las acciones del Estado como una especialidad. Es una alternativa viable, ante la limitación de las ciencias sociales, para analizar la acción pública vista tanto en su conjunto como en sus particularidades. El análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad; intenta determinar los criterios de selección y exclusión de los problemas públicos a resolver por el gobierno; las razones que determinan la elección de los instrumentos de los cursos de acción; los criterios y los énfasis de la implementación y, los valores que juegan en la selección y evaluación; y por último las causas que originan la inercia en las políticas, su corrección o reemplazo (Meny y Thoenig, 1992).

Mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas cuya pretensión radica en ver la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, abordar la aparición y naturaleza del Estado de la esencia de la política y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos, que descomponen analíticamente la acción pública, compara diversas situaciones y con distintos grados de profundidad. Asimismo, analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas. Estas características hacen posible una gran capacidad heurística y operacional. La ciencia de políticas representa un avance considerable en el estudio como en la elaboración de la acción pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado.

Los problemas pueden ser definidos y entendidos de diversas maneras, a su vez atendidos con diversos instrumentos. La definición de políticas incorpora varios rasgos, los cuales son:1) obligatoriedad y coercitividad, 2) presentan un ámbito político y un ámbito técnico, 3) la naturaleza de la política puede ser racional o técnica y pragmática o negociadora, 4) el análisis de las políticas públicas se orienta hacia la eficiencia, eficacia y equidad de las propias políticas o hacia los modelos de decisión político-administrativos, es decir, la definición de problemas públicos es observado con la óptica técnica de las dependencias del gobierno o con la óptica de las arenas de poder: opinión pública, partidos políticos, medios de comunicación, empresarios o la propia sociedad civil (Meny y Thoenig, 1992).

La definición de los problemas públicos ha sido tema de dos escuelas de pensamiento del análisis y formulación de políticas, por un lado, el racionalismo y por el otro el incrementalismo. Ambas perspectivas surgen de la percepción de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1982), según la cual un individuo no puede tomar una decisión óptima,

en virtud de que carece de la totalidad de la información o de cálculos inconclusos. La corriente racional afirma que las decisiones de política sólo pueden ser parciales dadas las restricciones naturales, aunque esta visión no renuncia a la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación de políticas. Para el racionalismo, una buena política pública puede identificarse en virtud de que su arreglo teórico hace posible demostrar que se trata del mejor medio para alcanzar los fines deseados (Brugué y Goma, 1998).

Una demanda social no atendida generará un problema social y será atendido por una política social; una demanda política no atendida, generara un problema político y será atendido por una política; una demanda pública no atendida, generara un problema público y será atendido por una política pública. No hay un modo único de administrar o tratar los problemas sino una diversidad de acciones de gobierno. La definición de los problemas públicos es una guía para orientar las políticas. Parte del proceso de formulación de políticas es la definición y análisis que se lleva a cabo con el fin de formular, elaborar e implementar políticas (Lasswell, 1992).

En este complejo escenario, hoy en día destacan seis líneas fundamentales que afectan en forma particular, la formación de políticas públicas en los gobiernos municipales: 1) los programas federales que promueven el combate a la pobreza; 2) la prevención del delito; 3) desarrollo urbano y metropolitano, infraestructura, salud y más recientemente de la protección ambiental; 4) la reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales (el valor y peso de la agenda municipal, lo pretenden dirigir, las características del territorio y los recursos naturales); 5) las distribuciones de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos y 6) desarrollo de las capacidades institucionales – estructura formal y legal que sustenta la formación de los gobiernos y la formulación y aplicación de las políticas públicas – (Martinelli, 2002). En particular en los gobiernos locales mexiquenses, la estrategia para la formulación de políticas públicas parece fundarse en la hegemonía de un partido político y en una gestión pública orientada a resultados.

Desempeño institucional y políticas públicas en los gobiernos locales del Estado de México

En el caso mexicano, una primera fuente que explica el desempeño institucional, de los ayuntamientos mexiquenses es su origen en un proceso electoral, en la correspondencia del sufragio de los ciudadanos y las acciones del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones del propio gobierno. El sistema electoral con dominante de mayoría relativa se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, en los 95 municipios gobernados por la coalición Comprometidos por el Estado de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA); en los 16 municipios

gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); en los 6 gobernados por la Coalición el Cambio verdadero: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT); en los 3 gobernados por el Partido del Trabajo (PT); en los 2 gobernados por la Coalición Morena: Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT); en 1 gobernado por Coalición Movimiento Progresista: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) y en 1 gobernado por la Coalición Unidos es Posible: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) (IFE, 2015).

Otra fuente que explica el desempeño institucional depende de la gestión pública, esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia como se relaciona con su comunidad, como se relaciona con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales. La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública de los gobiernos locales en el Estado de México, presenta algunas particularidades, la gestión pública en distintos momentos, enfatiza su carácter público, político y gubernamental, la dicotomía política-administración se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 municipios rurales, 38 semiurbanos, 16 urbano medio, 17 urbano grande, 13 mixtos y en los 2 metropolitanos (INAFED, 2015).

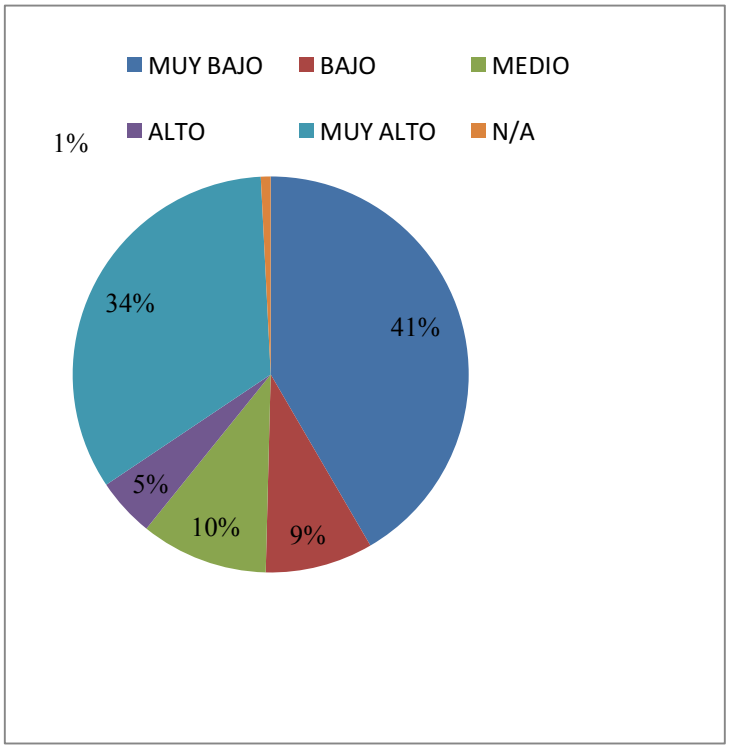
El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador estatal decidía e imponía al presidente municipal. En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tiene el ámbito federal y estatal, dado que en la comunidad municipal no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en materia municipal son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.

La función judicial se ejecuta formalmente por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el poder judicial (Salazar, 2009).

El marco regulatorio de las instituciones marca una diferencia importante ya que tiene un efecto directo en el posible déficit de las acciones de los funcionarios públicos.

Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), considera como reglamentación básica de la gestión municipal a 17 documentos: Bando de policía y buen gobierno, Reglamento interior del ayuntamiento, Administración pública municipal o delegacional, Transparencia y acceso a la información, Participación ciudadana, Obras públicas, Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos, Seguridad pública, Protección civil, Alumbrado público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y transporte, Zonificación y uso de suelo, Ordenamiento ecológico, Reglamento de la construcción, a este respecto la clasificación para los municipios mexiquenses es la siguiente: muy bajo 52, bajo 11, medio 13, alto 6, muy alto 42 y 1 no cuenta con información. El INAFED asigna un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación, en función de su importancia, se asigna un valor que va de 25.00 para la misión, visión, objetivos y/o metas, hasta 3.57 para el manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios (Grafica No. 1).

Grafica No. 1
Grado de reglamentos

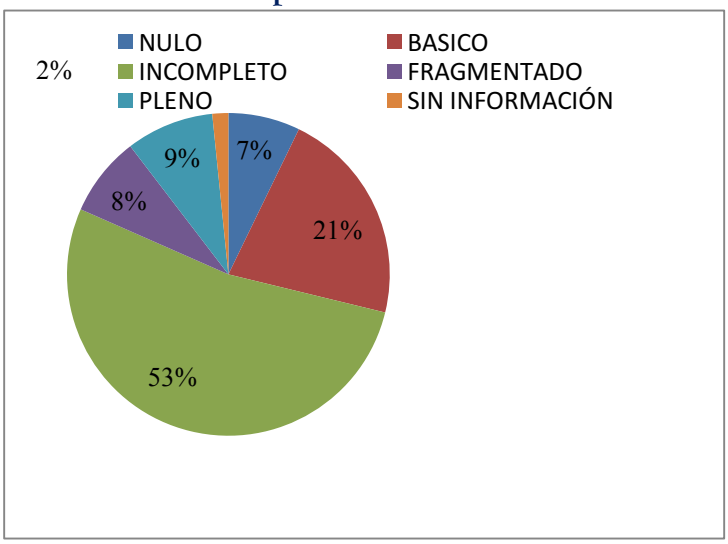


Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables desempeño institucional y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad, es menor la variable de reglamentos. Solo 36 municipios completan el cuadro con los 17 reglamentos, en orden ascendente: 1 metropolitano, 1 mixto, 7 urbano medios, 8 urbano grandes, 9 semiurbanos y 10 rurales. Mientras que 39 de estos, solo cuenta con 1 y 2 reglamentos: urbano grandes 2, mixto 4 y rurales 15. De los 125 municipios 31 de estos, solo cuenta con 1 reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información (Grafica No. 1).

No obstante a lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con los 17 reglamentos 5 de ellos han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento, en un nivel básico los valores son ponderados y asignados según el orden de importancia relativa de los elementos conforme a los planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica (INAFED, 2015), 4 en un nivel incompleto y 1 fragmentado. De los 125 municipios, solo 11 (Grafica No. 2) cubren de manera plena con el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (INAFED, 2015), de ellos no todos cubren con una reglamentación plena, solo lo hacen 2 municipios urbano grandes (Huixquilucan y Cuautitlán Izcalli) y 1 urbano medio con los 17 reglamentos (La Paz), de igual forma encontramos 2 urbano medio con 4 y 14 reglamentos, 3 rurales con 11, 5 y 1 reglamento, 1 urbano grande con 2 reglamentos, 1 semiurbano con 7 y 1 mixto con 1 solo reglamento.

Grafica No. 2
Grado de planeación



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

Pese a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la federación, a enero de 2015 las aportaciones federales para el estado de México, sólo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa con un 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

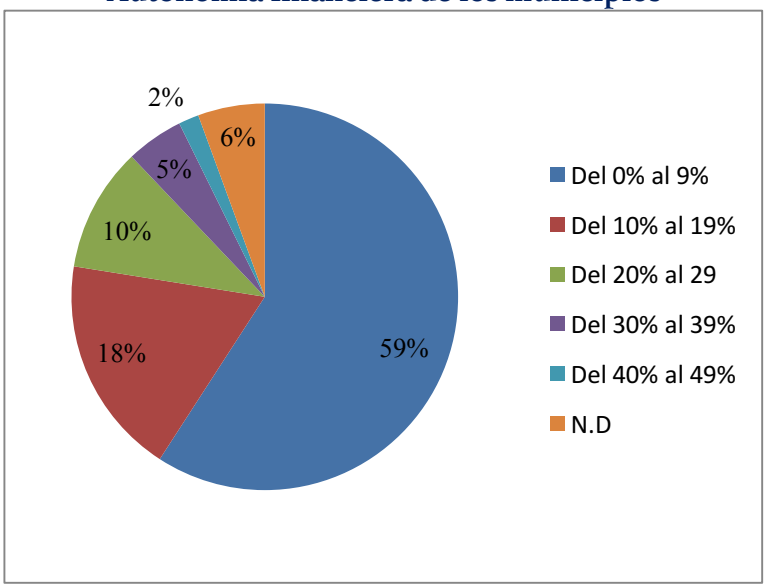
La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales, obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas, no obstante, de los 8 fondos de aportaciones federales 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 3) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 4) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 5) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); 6) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), sólo 2 inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORNAMUN). Las aportaciones para los municipios del Estado de México, para el primer fondo hasta enero del 2015 eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015).

Las participaciones y aportaciones federales son reguladas por la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi), estos a su vez determinan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales. Con la inclusión de la participación y necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los Cocicovi, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental, se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios (Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2015).

Las finanzas públicas municipales, en buena medida explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre un 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con un 0.56%. Por otro lado, de los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, a contra parte los de menor dependencia son: Huehuetoca 22.78%, Naucalpan de Juárez 23.39% y Tecámac 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el

gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada, de los 125 municipios solo 2 se encuentran entre el 40% al 49%, 6 entre el 30% al 39%, 13 del 20% al 29%, 23 del 10% al 19% y 74 del 0 al 9%. Sólo 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (Grafica No. 3).

Grafica No. 3
Autonomía financiera de los municipios



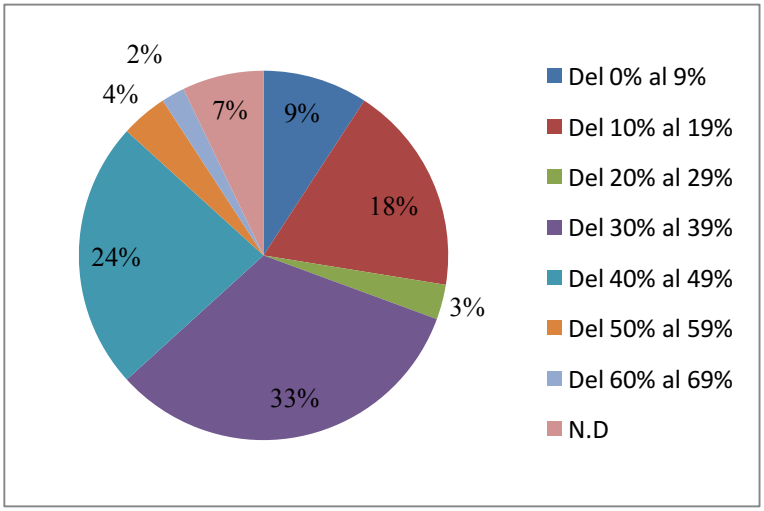
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

Como se puede inducir en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida, como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos, que conserva una reserva. El cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio La Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlixpa, Toluca, Tonatico, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una

autonomía financiera (Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2015).

Para el gobierno del Estado de México a través de la Secretaria de desarrollo social y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social las políticas públicas municipales representan una descentralización, una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de desarrollo con la finalidad de insertar a la población de la región sur de la entidad en un proceso de transformación económica, cultural, social y tecnológica, de forma tal de brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y la toma de decisiones. Las bondades de este proceso, es la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos es limitada, sólo 6 municipios destinan más del 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de un 49% a un 9%, 7% de ellos no aporta información (Grafica No. 4).

Grafica No. 4
Capacidad de inversión social



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexiquense es relacionar las capacidades institucionales con los procesos de desarrollo territorial. Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles –suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales-. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que estos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios cercanos o lejanos.

Siguiendo los hallazgos de Enrique Cabrero (2013), en México los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semi-urbano.

Al combinar las variables vinculadas al desempeño institucional con las que tienen que ver con la evolución de las políticas públicas, se tiene un panorama de gran complejidad. Por el lado del desempeño institucional las tensiones van desde la relación con los procesos de integración urbano-rural, pasando por las cuestiones relativas a la equidad, a la construcción y ampliación de infraestructuras, a la prevención de riesgos y la protección ambiental, para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio.

Por el lado de las políticas públicas, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora de la gestión gubernamental. Así también hay tendencias claras a favor de la creación de alianzas entre sectores público, privado y social.

Podemos observar que la autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional son variables determinantes, no intervinientes de la formulación y ejecución de las políticas públicas. El origen de la atención de las demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

Marcos institucionales para las políticas públicas municipales

¿Cómo conformar o reencausar las políticas públicas en los gobiernos locales para que se constituya una gobernabilidad democrática a través de la revaloración de sus marcos institucionales? La respuesta nos obliga a sugerir el establecimiento de diferentes formulas y formas de participación y representación de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos, para consolidar la democracia.

La búsqueda de una nueva gobernabilidad democrática (Arbós y Giner, 2005) tendrá que poner a debate el cambio institucional, ya que se cuestionara la capacidad del régimen democrático, para enfrentar los nuevos retos: 1) reformas democráticas que permitan una mayor inclusión política de los gobiernos locales, 2) reformas judiciales para desarrollar sistemas judiciales independientes, eficaces, confiables, agiles y accesibles y 3) reformas económicas y sociales, con un sistema de incentivos apropiado que logre su funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía nacional y a su vez permita la inclusión de amplios sectores de la población local. El déficit en la respuesta de los gobiernos democráticos aumentara la pérdida de confianza en las instituciones. Es necesario consolidar un arreglo institucional en los gobiernos locales a través del ejercicio de un federalismo cooperativo, basado en una comprensión de las problemáticas comunes. El gobierno municipal ha dejado de ser la figura política protagónica para la conducción de las sociedades locales. Los problemas locales trascienden los ámbitos de gobierno municipal, las experiencias de las 59 zonas metropolitanas del país integradas por 300 municipios y 16 delegaciones y una población de 63,836.779 habitantes, tendrán que ser la base de los procesos de planeación y presupuestarios, para que el gobierno mexiquense integre a los municipios rurales al concierto del desarrollo metropolitano.

Hasta este momento se han planteado los elementos que dan forma a lo que se ha denominado políticas públicas municipales. Tales elementos sirven como referentes para poder definir, aunque sea en términos muy preliminares, lo que podría suceder en los años por venir. A la luz de la evolución reciente, es factible pensar que la influencia de los fenómenos democráticos será cada vez mayor y también mayor su presencia en las estructuras y procesos propios de la función de gobierno y administración pública municipal.

Deseablemente, esto podría implicar que los gobiernos municipales podrían aceptar la existencia de ciertos ámbitos y ciertas aéreas en las que sería necesario aplicar un enfoque de gestión que de un peso mayor a consideraciones de carácter técnico o al uso de criterios de equidad y acceso universal a bienes y servicios públicos, antes que a otros de racionalidad política y de competencia por el poder. Esto traería como una posible consecuencia adicional que el personal y las organizaciones al servicio del gobierno se dividiesen también en dos tipos, uno de carácter administrativo y jurídico, centrado en la provisión de bienes y servicios y otro, estructurado y valorado bajo normas y principios de eficiencia y eficacia.

Pero bien puede pensarse que este escenario es más bien uno ideal, antes que uno realizable en el corto o medio plazo. No obstante, se pueden identificar algunas señales que hacen factible suponer una evolución en este sentido para los años por venir. Estas señales se pueden sintetizar en cuatro tendencias principales: 1) conforme el proceso político avance hacia formas democráticas de elección de autoridades públicas, será necesario que candidatos y partidos ofrezcan dentro de sus plataformas electorales un número cada vez mas mayor de elementos relacionados con la administración pública y con la definición de políticas públicas concretas. Esto habrá de propiciar también una mayor comprensión de las fuentes de gobernabilidad y una profundización del debate sobre la distribución de competencias y recursos en el sistema federal mexicano; 2) la generalización de las formas democráticas propiciara, a su vez, que el conjunto de las estructuras político-administrativas a nivel local se vea sometido a presiones semejantes en todos sus puntos, tanto por parte de los grupos sociales que constituyen su base electoral y su población beneficiaria, como por el resto de las administraciones publicas. Es decir, es probable que se configure un esquema de interacciones gubernamentales en el que, en sentido vertical, la población ejercerá su derecho al voto para establecer gobiernos que contemplen sus necesidades y demandas. En este sentido horizontal, otras administraciones públicas del mismo orden o de órdenes diferentes presionaran porque las administraciones nuevas asuman compromisos de carácter financiero, organizativo y programático que coadyuve al logro de objetivos y metas que difícilmente alguna administración en solitario puede alcanzar; 3) la posibilidad que tienen los ciudadanos de cambiar periódicamente a sus gobiernos y sus administraciones crea de facto un mecanismo de evaluación de las políticas públicas que partidos y líderes políticos desean utilizar en su beneficio.

De ahí que las campañas electorales y las políticas de comunicación social que los gobiernos aplican tiendan a resaltar los logros que a una administración cualquiera alcanzo en materia de desarrollo económico o de bienestar social como muestra de su eficacia y como un resultado tangible que el ciudadano puede constatar por sí mismo, al margen de promesas de campaña o de discursos ideológicos. Por tanto, entre mayores son los logros tangibles de una administración, se puede pensar que mayores serán también sus posibilidades de mantenerse en el poder o en la administración e, incluso, de establecer desde una posición así su avance electoral hacia otros gobiernos de igual o distinto nivel y 4) la importancia de la participación social en este nuevo contexto democrático es evidente por sí misma, es necesario un ajuste continuo de los mecanismos y formas de participación social en las políticas públicas. Al darse condiciones en las que la opinión de los ciudadanos adquiere un peso concreto, y que puede dar lugar al cambio de mayorías políticas y de gobiernos enteros, las organizaciones públicas van modificando los mecanismos por los cuales se comunican con la población.

Teniendo en consideración estas cuatro tendencias, el reto de mayor calado para el sistema mexicano es la modificación paulatina de la cultura-político administrativa. Solo

mediante la incorporación de nuevos valores y nuevas actitudes entre los administradores públicos mexicanos será posible introducir en la acción cotidiana la voluntad de interrelacionarse con otros, de compartir información y de contrastar opiniones y experiencias que son justamente los mecanismos básicos para la operación de redes intergubernamentales. Visto así, para la conformación de un nuevo marco institucional de tipo cooperativo tendrían que ocurrir algunos procesos de ajuste, siendo los de mayor relevancia los siguientes: 1) incorporación de experiencias concretas de gestión en la formulación de nuevos programas y estructuras públicas; 2) creación de redes formales de comunicación y trabajo cooperativo y 3) adopción de medidas orientadas a la acumulación y aprovechamiento del conocimiento producido por la implementación de políticas públicas.

Conclusiones

La relación determinante entre el desempeño institucional de los gobiernos locales en el Estado de México y su rendimiento en la formulación de políticas públicas no es del todo clara, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento el desempeño institucional mexiquense se funda en los procesos electorales mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas, en uno segundo momento y en menor medida, es resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas, a través de las políticas públicas, no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuestar, en un desempeño institucional y en un marco regulatorio limitado que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal. La gobernabilidad que produce la eficiencia administrativa pragmática aparatos de control político y clientelar, es resultado de los escasos programas públicos y sociales del gobierno, es decir, de la capacidad para encontrar soluciones a los problemas.

Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio hacia la descentralización no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos locales de México. Se tiene entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control. La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio

territorio, sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los regímenes locales contemporáneos, con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos. En última instancia, en este tipo de instituciones la eficiencia pragmática es el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman su cotidiano quehacer social. La eficiencia institucional es condición indispensable para la legitimidad institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Los gobiernos municipales son uno de los ámbitos más problemáticos del sistema político mexicano. En ellos, las inercias, insuficiencias y contradicciones son especialmente manifiestas para la acción libre y soberana en materia política, presupuestal y administrativa. Estas limitaciones no sólo son notorias en los municipios rurales, también se presentan en los municipios urbanos y metropolitanos. No obstante, en algunos municipios mexiquenses, están ocurriendo experiencias de innovación y desempeño institucional esperanzadoras. Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Fuentes de Información

Alcántara Sáez, Manuel (1992). "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Mauricio Merino Huerta (Coord.), Cambio político y gobernabilidad, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 19-55.

Arbós, Xavier y Giner Salvador (2005). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, México, Siglo XXI.

Brugué, Quim y Goma, Ricard (1998). Gobiernos locales y políticas públicas, Barcelona, Ariel.

Cabrero Mendoza, Enrique y Orihuela Jurado, Isela (2013). "Hacia gobiernos más competitivos en ciudades: la mejora regulatoria, medición y percepciones de los actores involucrados", en Enrique Cabrero Mendoza (Editor), Retos de la competitividad urbana, México, CIDE, pp. 215-258.

Cabrero Mendoza, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio (2011). "Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos", en Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto, México, FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 350-399.

Córdova, Arnaldo (2000). La formación del poder político en México, México, ERA.

Easton, David (2013). Esquema para el análisis político. Amorrortu, Buenos Aires.

IFE (2015). Información estadística. Disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2

INAFED (2015). Desempeño institucional. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal

Inostroza Fernandez, Luis y Martinez Martinez, Pedro (2002). "Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio)", en José María Martinelli (Coord.) (2002). Políticas públicas en el nuevo sexenio, México, Plaza y Valdez-UAM-I, pp. 123-140.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Acceso a Datos Personales del Estado de México y Municipios. (INFOEM). (2015). Información estadística. Disponible en:http://www.infoem.org.mx/src/htm/ayuntamientos.html

Lasswell, Harold (1992). "La orientación hacia las políticas", en Luis Fernando Aguilar Villanueva (Ed.), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.

Martínez Omaña, María Concepción (2012). "Nuevas aproximaciones en el estudio de la política pública: temas, enfoques y teorías en la última década en México", en Francisco Porras

(Coord.), Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México, México, Instituto Mora, pp. 29-63.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). Las políticas públicas, Barcelona, Ariel.

North, Douglas (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE.

Pérez Torres, Daniel Enrique (2013). Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza, México, UAM.

Salazar Medina, Julián (2009). Elementos básicos de la administración municipal, México, UAEM-IAPEM.

Secretaría de Gobernación. (2015). Finanzas públicas municipales. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. (2015). Información estadística. Disponible en: http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp

Secretaría Hacienda y Crédito Público. (2015). Información estadística. Disponible en: http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html

Simon, Herbert Alexander (1982). El comportamiento administrativo, Buenos Aires, Aguilar.

Vázquez Barquer, Antonio (1999). Desarrollo, redes e innovación, Madrid, Pirámide.

7 Gobiernos *glocales*: retos y perspectivas

Sergio Montero Olivares

Introducción

Los gobiernos de los diferentes niveles constituyen un complejo institucional que transita hacia nuevas formas de hacer gobierno, en el contexto de una sociedad abierta y global a través de la gobernanza; esto es, con la participación de actores diversos: públicos y privados, locales y supranacionales, en la hechura de políticas públicas globales, dentro de una agenda pública global y en la producción, distribución y consumo de los bienes públicos globales. Una nueva forma de gobierno necesita configurarse: el gobierno *glocal*.

La transformación del modelo capitalista basado en la descentralización del modelo empresarial conlleva la internacionalización del mercado, que opera durante las 24 horas del día durante todo el año; gracias a las supercarreteras de la información, "comprime" el tiempo y el espacio dando lugar al "aquí y ahora," donde el imperio de lo efímero y de la inmediatez está regido por el consumo inmediato y la tiranía de la urgencia, así lo urgente siempre está sustituyendo a lo importante. De esta manera, el mercado crea una urgencia fabricada y desplaza al Estado de su centralidad para constituirse en un nodo más de las interacciones de los individuos y los grupos dentro de una sociedad que se organiza en red, y por ende, a una reforma del gobierno con una visión organizacional para la realización de sus actividades (*Arellano y otros 2007: 5-18).*

De esta manera, los gobiernos ahora tienen que ser *glocales*, en tanto, para tener acceso a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios globales, están obligados a coordinarse tanto vertical como horizontalmente con una estructura implantada por la globalización.

Problemática gubernamental

La primacía del mercado, aunada al desplazamiento del Estado configura una situación compleja y llena de incertidumbre, lo cual hace necesaria la ruptura de viejos paradigmas, desaprender conceptos, o en términos de Ulrich Beck (2008), evitar conceptos "zombis", en la medida en que lo "viejo", no acaba de morir y lo "nuevo" no acaba de nacer.

El debilitamiento del Estado y sus instituciones es una de las causas, si no la principal, del aumento de los poderes fácticos entre los que destacan el mercado, a través de las grandes corporaciones y sobre todo, el fortalecimiento de la delincuencia local y mundial con prácticas globalizadoras (*Montero 2014)* que genera riesgos globales como el cambio climático, el terrorismo internacional, el aumento de la pobreza, la desigualdad social, la exclusión, la inequidad; es decir, la carencia al acceso de los bienes públicos globales. Todo ello, ante una irresponsabilidad social y falta de definición en las responsabilidades que pueden dar origen a la explosividad social, como lo señala Beck (Beck, 2008). En este sentido, se plantea que los gobiernos deben ser eficientes y con mayor responsabilidad social.

Arellano, entre otros, explica que reformar a las agencias gubernamentales es, en muchos sentidos, alcanzar el éxito en procesos de cambio organizacional, aunque no se deja de reconocer la complejidad que implica el cambio organizacional, dadas las características que presenta en particular cada uno de los gobiernos locales, los cuales, en su carácter de organización tienen predeterminados formal y legalmente sus objetivos, su estructura y su razón de ser; aunque también responden al sentido de sobrevivencia de cualquier organización.

El desarrollo de las formas de gobierno ha ido desde gobiernos autoritarios y centralistas hasta modelos democráticos de gobernanza. La complejidad que conlleva la descentralización y la democratización de los gobiernos y de la misma sociedad implica, además, de cambios políticos y tecnológicos, cambios culturales, sociales y por lo tanto, de organización.

Por otra parte, desde una perspectiva integral, a partir de un análisis de actores y de redes se desprende que los partidos políticos juegan un papel primordial dentro de un esquema particular en nuestro país, en donde el programa del gobierno federal y su actividad administrativa están estrechamente vinculados al partido mayoritario, dando lugar a un modelo corporativo donde las prácticas del nepotismo y clientelar predominan sobre la meritocracia.

Algunos gobiernos locales están a cargo de caciques locales y familias que se enquistan en el poder y son los principales obstáculos para el cambio. De esta manera, dada la poca transparencia y rendición de cuentas, se instala la corrupción y la impunidad.

Si bien, desde un federalismo plural existe cierta flexibilidad para la organización del poder político y del funcionamiento de la administración pública, falta investigación empírica en el sentido de eliminar las asimetrías inherentes a un desarrollo desigual sin la planeación adecuada.

Lo anterior, aunado a la actual problemática gubernamental cortoplacista, carente de visión de largo plazo plantea los siguientes desafíos:

- La transformación del modelo capitalista a través de la expansión del mercado.
- El debilitamiento del Estado social.
- Las restricciones y fallas de la planeación de corto plazo en la administración pública.
- La problemática general del desarrollo de los gobiernos actuales.
- La posibilidad de producir estados (gobiernos) frágiles.
- La pobreza, el hambre, la exclusión, la desigualdad y la injusticia social.
- El incremento del crimen organizado y de los poderes fácticos.
- Fortalecimiento de la delincuencia.
- El crecimiento de la democracia.
- Fortalecimiento del mercado desregulado.
- Calentamiento global.
- Terrorismo internacional.

Los aspectos mencionados proporcionan una idea general de cuál es la situación que enfrentan las administraciones actuales.

El punto de partida de la presentación de estas opciones de reforma radica en el reconocimiento de varias premisas básicas en la operación de la Administración Publica (AP).

1) La administración pública debe responder a las demandas de la sociedad y los ciudadanos deben estar convencidos de que sus gobiernos realizan las tareas encomendadas con eficiencia, equidad, transparencia y rendición de cuentas.

2) Debe orientarse a resultados y éstos deben observarse por los ciudadanos y evaluarse de acuerdo con los objetivos de los programas y las políticas públicas de gobierno.

3) Los tres órdenes de gobierno limitan en la práctica la planeación y gestión del desarrollo y la toma de decisiones con criterios de corto plazo.

4) La prospectiva gubernamental es, precisamente la disciplina que anticipa escenarios potenciales que se desarrollarán en el porvenir y permite realizar una planificación que posibilita actuar en sintonía con aquello que en "teoría" va a ocurrir.

5) Las democracias modernas tienen el reto de superar las limitaciones que conllevan los procesos electorales y mandatos que asumen los gobiernos electos, con propuestas de gobierno que garanticen políticas públicas con una visión de largo plazo que den la necesaria continuidad y atención de problemas, como sería el cambio climático y sus efectos en el desarrollo sustentable.

6) El desarrollo es un proceso de largo plazo que implica el corto y mediano plazos, lo cual requiere continuidad. Desde luego, al hablar de un proyecto glocal, este no puede quedarse en el corto plazo.

7) La vigencia del horizonte temporal de corto plazo como referente principal de los gobiernos ha sido una marca indeleble en la mente de los tomadores de decisiones.

8) Nuestra tradición indica que gobernar es administrar crisis y recursos escasos, atender necesidades básicas insatisfechas y resolver problemas urgentes. Aun así, estamos frente a una oportunidad histórica para transformar este estado de situaciones.

9) La transición de modelos de desarrollo y las tendencias globales que marcan el siglo XXI indican que gobernar ha de significar, primordialmente, preparar al Estado y a la sociedad para el desarrollo, lo cual implica visión de largo plazo.

10) Se trata de ampliar los horizontes temporales y los marcos cognitivos de los gobernantes, funcionarios y ciudadanos para pensar las decisiones estratégicas que conllevan altos costos, altos impactos y efectos irreversibles para la sociedad.

(Cfr. Comité consultivo de prospectiva gubernamental IAPEM, 2015)

Gobernanza Global. Algo de contexto

El mundo actual permanece en constante cambio y transformación por las innovaciones e invenciones desarrolladas por las ciencias y las tecnologías impulsadas por el deseo del hombre tanto por descubrir nuevas oportunidades, como de afrontar nuevos retos y desafíos del momento y de su futuro. En un mundo signado por la velocidad de los cambios orientados por la competencia económica, política y social, algunos de los retos que se presentan son la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia social.

De esta manera, los gobiernos se ven obligados a transformarse para responder, por una parte, a las nuevas demandas que le plantea la sociedad, pero, de manera diferente y no como se ha realizado hasta el presente; es decir, con respuestas de corto plazo, impuestas por la urgencia y sin visión de estadistas: de largo plazo.

Para dejar más claros los retos y las perspectivas de los gobiernos es importante ubicar su papel en un contexto globalizador. Por una parte, las redes y los flujos de información, de conocimiento, financieros, de mercancías, de servicios y de personas, proporcionan una dinámica a la sociedad mundial caracterizada por la velocidad, la extensión, la penetración y las repercusiones de estas tres fuerzas principales. Por otra parte, las relaciones entre la sociedad y los gobiernos son más abiertas, debido a las interacciones a través de las redes sociales y sobre todo al carácter democrático de las mismas, por su pluralidad y diversidad.

La concepción misma de la democracia, así como sus principios, valores y prácticas, hoy es más amplia, ya sea como forma de gobierno o de vida tanto al interior de los países, sus gobiernos e instituciones, como al exterior al reconocer a otros actores supranacionales con legitimidad democrática en su lucha por el acceso de todos los individuos a los bienes públicos globales como el agua limpia y de consumo humano, la educación, la salud, entre otros. (Montero, 2014).

La mundialización de la economía, aunada al orden neoliberal, ha dado lugar a prácticas globalizadoras fuera o con escaso control de los Estados-nación y del orden internacional,

de tal manera que la acción de gobierno está dividida y sujeta a mayor cooperación, solidaridad y, sobre todo, de la subsidiaridad para lograr gobernabilidad. Alcántara (2004: 24-42).

En este sentido, surge la gobernanza para proporcionar horizontalidad a los procesos que requieren mayor participación de la sociedad en la hechura de políticas públicas y en la toma de decisiones donde convergen diversos actores con intereses variados y contradictorios, los cuales originan conflictos sujetos a controversias y mediaciones para encontrar soluciones de interés público.

México todavía permanece un modelo de gobernabilidad Meza (2015: 58) a partir del partido ganador, con mayoría en el Congreso y centrado en la figura del presidente, cuya propuesta de gobierno se transforma en programa de gobierno, apuntalado principalmente por las televisoras públicas para emitir las respuestas mediáticas instantáneas, con apoyo de estrategias de redes sociales y procesos incipientes de políticas públicas que dan lugar también a procesos de gobernanza a través de la interactividad y la participación ciudadana; lo cierto es que falta mucho camino que recorrer en la construcción de un modelo de democracia participativa y, por otra parte, la democracia representativa muestra que está en crisis.

Sociedad en Red

La sociedad actual se organiza en red, esta forma de organización cambia las relaciones entre los distintos actores por la interacción entre ellos, donde los nodos están sujetos a la dinámica de la competencia mundial, en lugar de estar sujetos a estructuras rígidas y verticales de economía cerrada. Las sociedades en red son sociedades abiertas, interactivas y dinámicas, regidas por la competencia, de tal manera que dependen de estructuras flexibles, plurales y diversas más relacionadas con las leyes del mercado que con estructuras rígidas, verticales de planeación centralizada, por lo general autoritarias.

Dentro de este nuevo orden, cambia el papel de los actores, sobre todo el de los gobiernos, en tanto se consideren como una forma de organización político-administrativa para proporcionar rumbo, dirección de la sociedad; además, de mediar entre los diversos intereses de los grupos e individuos que la constituyen. El concepto de gobierno abierto es un ejemplo de la necesidad actual de que el gobierno moderno interactúe con la sociedad de manera mucho más dinámica, cercana e instantánea y, desde luego, más participativa. (Canto, 2011:18-23).

Aun cuando no existe un gobierno mundial institucionalizado y reconocido de manera formal, en el terreno de los hechos es importante reconocer que existen prácticas globales ejercidas por actores, quienes en algunos casos norman y tratan de ordenar funciones de carácter público de orden superior en un contexto de gobernanza global, si bien por otra parte, los poderes fácticos ejercen prácticas globalizadoras a favor de sus propios intereses y, por lo general, en contra del interés público global.

Bienes Públicos Globales

La producción de los bienes públicos globales es un asunto impostergable y prioritario de todos los gobiernos y de la misma sociedad mundial, ante la globalización de la pobreza, de la violencia y el crecimiento del crimen organizado, dado que este último está imbricado en red, en todas las dimensiones de la vida sin un gobierno global que los someta a un Estado de derecho en la medida que los gobiernos locales solo tienen jurisdicción en sus territorios y el orden internacional está supeditado a la incorporación a los convenios de los cuales sean firmantes.

Las cuestiones más generales de carácter universal como los derechos humanos forman parte de una cultura global emergente, a pesar de que en algunos ámbitos y varios gobiernos todavía presentan resistencias para su incorporación y sobre todo su puesta en práctica. Sin embargo, el valor que le otorga actualmente la sociedad global a la persona humana es incuestionable, de tal manera que la libertad, la igualdad, la equidad, la diversidad, la inclusión y la solidaridad, entre otros valores, configuran un marco democrático que regula las relaciones entre individuos, como entre ciudadanos y gobierno.

Si bien es cierto que muchos Estados aún no se consolidan como auténticos Estados de derecho y se observan frágiles, sobre todo, los gobiernos municipales que requieren el apoyo del gobierno federal, en asuntos como el narcotráfico y el crimen organizado, también es cierto que los intercambios de bienes y servicios como la educación, el empleo, el turismo, los negocios, son actividades globales de intercambio de gobiernos multinivel.

Por lo tanto, el gobierno ya no es el único productor de bienes y servicios sociales de carácter público, ni tampoco el único el que los distribuye o consume, lo cual plantea mayor complejidad, sobre todo en la definición de responsabilidades. En todos los procesos de colaboración en los que participan varios y diferentes actores se puede diluir la responsabilidad, de ahí que se requiere mayor responsabilidad social también de todos los actores y sin duda, debe quedar claro, la responsabilidad del Estado, en general y de manera particular del gobierno como representante del poder estatal. (*Ver en Guerrero*

Omar, 2015:11-36). La participación y colaboración de diferentes actores es la que configura un nuevo modelo de gobierno: la gobernanza global a través de políticas públicas globales.

El futuro no solo alcanzó a los gobiernos enclaustrados en su propio ámbito territorial, sino que los situó en una nueva realidad, ante la necesidad impuesta por un mercado mundial con una política local en desventaja. A pesar de la resistencia la vida se abre camino y la lógica del capital es la expansión del mismo por la propia naturaleza del sistema, de tal manera que quienes se marginen de las exigencias del nuevo orden global tendrán beneficios parciales o se verán excluidos de las nuevas oportunidades de un sistema más flexible pero más exigente, mucho más competitivo y también más excluyente, asimétrico y desigual. Hoy, aun cuando dentro una visión de Estado social es ver de largo plazo, los gobiernos deben proporcionar a la sociedad mejores y mayores resultados con el compromiso y participación ciudadana.

Políticas Públicas Globales

Las políticas que se derivan de un orden liberal son diseñadas desde órganos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés) la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Telecomunicaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre muchas otras; con sus filiales regionales, que otorgan las certificaciones a las instituciones gubernamentales de cada país para el diseño y aplicación en planes y programas nacionales, estatales y municipales. Aunque, lo más adecuado sería partir al revés; es decir desde lo local a lo global y no a la inversa. En todo caso, pasar de un orden centralizador a otro descentralizado conlleva una serie de procesos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos que se mueven con diferentes tiempos y circunstancias. De hecho, las relaciones entre gobierno y sociedad conllevan diferentes procesos de interacción, de intercambio y de mutua influencia para las transformaciones de un nuevo orden global, más abierto y participativo lo cual llama a compartir principios básicos para la convivencia entre todos los seres humanos, los diferentes grupos, países y regiones; así como de éstos con su entorno.

La sustentabilidad y la sostenibilidad son ejes rectores de una ecología política, tanto para el cuidado y protección del medio ambiente como de la propia vida de los habitantes del planeta. Sin duda, el mayor riesgo global es el cambio climático, problemas como el calentamiento global, la desertificación y la deforestación requieren de la intervención de

toda la sociedad global, de los diferentes niveles de gobierno y de sus instituciones, así como de organizaciones privadas y civiles, lo mismo que de todas las personas. Al mismo tiempo, este riesgo global, constituye una oportunidad para construir un mundo mejor al que tenemos; más amigable para con el medio ambiente con el desarrollo de tecnologías "suaves". (Montero, 2014).

Gobernanza *glocal*

La gobernanza ha tenido diversos apellidos, entre ellos global; sin embargo, para no perderse, es necesario acotar sus alcances a lo local. El lema de pensar global, actuar local así lo sugiere al decir: *actuar local, pensar global*.

Si bien las políticas sobre el medio ambiente son globales, corresponde a cada región, país y sobre todo al municipio, aplicarlas en nivel local con el concurso de los gobiernos global, regional, federal, estatal y de diferentes organizaciones civiles y privadas (Montero, 2014), desde luego de la participación directa, indirecta y comprometida de todas las personas con lo cual, las políticas públicas cobran "vida", se experimentan y se desarrollan como parte de la configuración de todo un sistema cuya construcción es compartida.

La Sociedad en Red tiene como base la interacción global a través de flujos y procesos en todos los órdenes de la vida, en todas sus dimensiones. Sin duda, la tecnología es un factor transformador, una fuerza de futuro que modifica tanto las maneras de hacer como las de ser con múltiples consecuencias, según los usos, aplicaciones y sobre todo de las intenciones de quien o quienes las utilicen. Las herramientas digitales resultan de gran utilidad para los gobiernos municipales, si bien lo son para todos los gobiernos e individuos; pero de manera particular a los municipios, tanto por la cercanía con el ciudadano como por la "lejanía" física con el gobierno estatal y más con el federal. Es decir, la tecnología digital, está en la base de un gobierno abierto y cercano.

Desde esta perspectiva, los retos son oportunidades de desarrollo por lo que las reformas estructurales resultan imperativas, en la medida en que una sociedad en red, basada en las nuevas tecnologías, se "nutre" de información, pero sobre todo de conocimiento.

En este sentido, uno de los mayores retos está en el tipo de educación, capacitación y cultura para lograr la transformación requerida en un contexto de competencia mundial desigual y asimétrica, donde la modernización corre a distintas velocidades, con diversos alcances y diferente poder de penetración; es decir, con impactos diferenciados dependiendo de la capacidad institucional de cada ente, ya sean gobiernos, empresas, organizaciones civiles o individuos.

De ahí la importancia de relacionar e integrar la realidad con un pensamiento complejo que facilite la comprensión de la complicación, de relacionar todo con todo, en situaciones de contingencia y alta incertidumbre. Una formación sólida en cuanto a la especialización, pero flexible en su entendimiento como parte de procesos que requieren de otros saberes en la configuración de soluciones de política pública.

Las relaciones entre el sistema educativo, el de salud, con el sistema productivo y sobre todo con el ámbito de la vida cotidiana tienen como base la información y el conocimiento. Sin embargo, nuestros sistemas aún están estructurados sobre la base de un sistema industrial tipo fábrica, departamentalizado, con poca relación y coordinación entre las distintas partes del sistema general.

Conceptos como sustentabilidad y sostenibilidad ante los riesgos globales como el cambio climático no dejan lugar a dudas sobre la importancia que tiene la relación entre el pensamiento concreto de lo local en la acción inmediata con el pensamiento complejo de lo global en el pensamiento abstracto que une al universo, al mundo con la vida cotidiana en diversos ámbitos. Por lo tanto, para objeto de este artículo, el concepto de gobernanza *glocal* se entendería como el conjunto de capacidades para la resolución de problemas, toma de decisiones y acciones específicas de políticas públicas realizadas o por realizar en coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos, ciudadanía y actores involucrados en una problemática común focalizada.

Partamos de la acción social, política y económica ejercida por Naciones Unidas (ONU) como campo de desarrollo internacional al concluirse en 2015 lo planteado en el proceso de realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, objeto de distintos programas de cooperación, entre estos el del programa 21 conocido comúnmente como Agenda XXI que baja hasta el nivel del municipio.

"Transformando nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible"

En el contexto de una gobernanza glocal, los gobiernos glocales deben estar estrechamente relacionados con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que se concreta en el documento denominado "Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible" en el cual se establecen 17 nuevos objetivos y 169 metas "buscan erradicar la pobreza, combatir las desigualdades y promover la prosperidad, al tiempo que protegen el medio ambiente de aquí a 2030"

Los objetivos, según el mismo, documento abarcarán las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección ambiental; los elementos en los que se basan estos objetivos del Desarrollo Sostenible son: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

Estos elementos en los cuales además de los objetivos se basan las metas, configuran una visión de futuro transformadora y ambiciosa, que supera los objetivos focalizados del milenio al 2015, si bien comparten algunos aspectos generales.

En la visión de futuro establecida en el documento "Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible" se establece:

> *Contemplamos un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y universal a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible... Contemplamos un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables... Contemplamos un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los*

> *recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo A/69/L.85 15-13689 5/41 social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo en que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos. www.socialwatch.org/es/node/17018, 21 ago. 2015*

Los gobiernos actuales, en sus diferentes niveles, están en transición debido a las grandes transformaciones o megatendencias que impone la globalización. Sobre todo, los gobiernos locales (Díaz, 2014: 55-138), los cuales enfrentan los retos de una agenda ampliada, en su carácter de verdaderos órganos de gobierno, en lugar de meras agencias de servicios.

Desde esta perspectiva, queda claro que el municipio, como órgano de gobierno está llamado a desempeñar un papel estratégico, a pesar de que se consideran a los gobiernos locales como "el eslabón más débil del federalismo mexicano, (Arellano, 2014: 139). Por su parte, los gobiernos federal y estatal, por una parte, deben promover la descentralización de algunas funciones como la educación y la salud, cuando menos en su parte administrativa, aunque sigan ejerciendo la rectoría en la materia, sobre todo si se considera que en estos temas concurren los tres niveles de gobierno.

Como se puede observar en los párrafos anteriores, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, sociedad y otros actores involucrados en el desarrollo sostenible requieren de alianzas para erradicar la pobreza y el hambre para que efectivamente "...todos los seres humanos puedan hacer realidad su potencial con dignidad e igualdad en un ambiente sano". Resulta imprescindible cuidar al planeta, los recursos naturales y el medio ambiente, así como la paz, en un clima alejado de la violencia para poder lograr la prosperidad.

Es cierto que algunos municipios muestran poca capacidad para el manejo de su agenda en términos tradicionales, por lo cual resulta mucho más complejo manejar una agenda ampliada que incluya ejercer un gobierno *glocal* pero, esto no implica que no se puedan

adquirir dichas capacidades a través de la capacitación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en colaboración con expertos y ciudadanía.

La descentralización, como se sabe, es una condición básica para el desarrollo de una democracia participativa, se trata de niveles de responsabilidad, desde el individual y el grupal, hasta el de los gobiernos en sus diferentes niveles con una definición muy clara del tipo de responsabilidad que a cada instancia compete, sus implicaciones y la imputabilidad correspondiente ante omisiones o desviaciones que deben ser observadas con mucha atención y sujetas a un control estricto de transparencia y rendición de cuentas.

Desde luego, la conceptualización de gobiernos *glocales* rompe con los esquemas con los cuales se ha explicado hasta el momento la organización y funcionamiento de los gobiernos, desde el mismo federalismo, hasta las organizaciones comunales, pasando por estados y municipios.

En este sentido, se requiere de una reingeniería de gobiernos *glocales* tomando como marco de referencia la globalización, el tamaño del territorio, la profesionalización y todas las capacidades que se requieren para ser competitivos en nivel global de manera sostenible y sustentable.

Las reformas del sistema deben tomar en cuenta dichas capacidades para evitar el incremento de las desigualdades y la exclusión. En realidad, se trata de alianzas globales, regionales, metropolitanas y locales, (una forma de operar de las llamadas RIG) donde la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es uno de los aspectos medulares.

El problema más severo se encuentra cuando se tienen que eliminar la pobreza, la desigualdad y la exclusión y se requiere, sobre todo, de formas de organización para la definición de ventajas competitivas, competencias y vocación. Los municipios rurales, por ejemplo, necesitan de tecnologías modernas, de capacitación y de financiamiento en proyectos productivos y empresariales, lo cual implica dejar de lado la visión asistencialista, la cual da lugar al clientelismo político.

Prospectiva gubernamental

Para el apoyo de los gobiernos *glocales* es fundamental una visión de largo plazo, en ello se concentra la prospectiva gubernamental.

La prospectiva gubernamental es una especialización de la prospectiva. La importancia de institucionalizar los procesos prospectivos es clave dado que antes solo se practicaban

ejercicios sueltos que se dejaban a la voluntad de los tomadores de decisiones sobre su aplicación. Se requiere de la institucionalización completa del proceso prospectivo, la aplicación y adopción de teorías, conceptos y metodologías y la aplicación de las mismas al desarrollo de futuros compartidos con la gente.

Entenderemos por prospectiva gubernamental:

> *...la actividad holística, transversal, sistémica que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria. Para ello aplica métodos, técnicas y conocimientos científicos con visión de futuro, conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir, principalmente para lograr estabilidad y gobernabilidad, en el cambio.* (Baena, 2015)

Ya no puede detenerse más la participación social de los gobiernos *glocales* en la toma de decisiones, más allá de solo ser legitimadora de las acciones gubernamentales, tiene que incorporarse a la elaboración de ejercicios colectivos de planeación prospectiva estratégica, donde los involucrados determinen las prioridades por atender, la visión de futuro, la estrategia y las acciones inmediatas. Sin descuidar que los planes, programas, proyectos deben compartir visiones de futuro en los tres niveles de gobierno.

Los efectos sorpresa y los eventos inesperados se suceden por ausencia o debilidad de la capacidad de anticipación, pese a que se pudieron haber tomado medidas de previsión, de ahí que sorprendan a los tomadores de decisiones.

La prospectiva gubernamental provee una visión estratégica de largo plazo a los gobiernos glocales, de forma tal que para una mejor planeación se consideran los siguientes propósitos:

1. Mejorar la planeación y la toma de decisiones gubernamentales bajo situaciones, ambientes y sistemas de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad y cambios inesperados.

2. Contribuir a una mejor preparación y formulación de políticas públicas, inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales desafíos de la sociedad futura.

3. Proporcionar insumos de información calificada y conocimientos para el desarrollo futuro y la planeación de largo plazo de la localidad en su relación con la globalización.

Conclusiones

La descentralización del modelo de fábrica, la internacionalización del mercado, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, las convergencias tecnológicas, así como las ideas del neoliberalismo y las prácticas globalizadoras configuraron una nueva extensión y ampliación del capitalismo con mayor velocidad de consumo y mayor impacto en todos los órdenes de la vida que coloca al Estado como un nodo más dentro de un sistema mundial en red.

La complejidad de un sistema en red que facilita la interactividad a nivel mundial de diferentes actores con capacidad de intercambio en diversas actividades económicas, políticas y sociales, es un sistema con un alto grado de incertidumbre en el que la cooperación es fundamental para lograr intercambios satisfactorios para los involucrados, lo cual requiere de una responsabilidad social mundial y una postura clara y comprometida para evitar grandes catástrofes ante los riesgos globales como el cambio climático, el terrorismo internacional o una guerra nuclear o tan solo la falta de bienes y servicios públicos globales en un contexto local democrático.

Por todo lo anterior, se configura un nuevo modelo de gobierno: el gobierno *glocal*, el cual se constituye en formas y procesos de colaboración de un gobierno multinivel que se ancla en los gobiernos municipales con agenda ampliada, los que pasan de ser meras agencias de servicios, a constituirse en auténticos gobiernos con capacidades para relacionarse con todos los niveles de gobierno, incluyendo el global.

El reto implica un cambio de mentalidad a través de hombres visionarios en el ejercicio de gobierno, más allá de simples gerentes o de burócratas o pos-burócratas y un buen camino está en la capacitación que puede dar la prospectiva gubernamental.

Fuentes de Información

Aguilar, Luis F. (2010), Política pública, México, Siglo XXI.

Alcántara Sáez, Manuel (2004), Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, México, Fondo de Cultura Económica.

Arellano Gault, David (2004), Más allá de la reinvención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, México, CIDE-Porrúa.

Arellano, David, Enrique Cabrero, Arturo del Castillo (coords.) (2007), Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental, México, CIDE-Porrúa.

Ayala Espino, José (2004), Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, UNAM.

Baena Paz, Guillermina, "Prospectiva gubernamental", Presentación para el curso del Centro internacional de estudios estratégicos y actualización del curso en políticas públicas para el desarrollo local, Cuernavaca, Morelos, julio 31-agosto 1 de 2015.

Beck, Ulrich (2008), La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Barcelona, Paidós.

Cabrero, Enrique (2010), Administración pública, México, Siglo XXI.

Canto Chac, Manuel (2011), Participación ciudadana en las políticas públicas, México, Siglo XXI.

Constant, Benjamin (2009), Principios de política aplicables a todos los gobiernos, Madrid, Katz Editores.

Concepción Montiel Luis y Patricia Moctezuma Hernández, Coordinadores (2010) Gobernanza Global y democracia, México, Porrúa.

Díaz, Ana y otros (2014), Gobiernos locales, México, Siglo XXI.

Esping-Andersen, Gosta, Bruno Palier (2010), Los tres grandes retos del Estado del bienestar, España, Ariel.

Guerrero, Omar, (2015) "El significado de la responsabilidad y la rendición de cuentas", en Desafíos y propuestas para gobernar. La agenda ampliada de la Administración Pública, REVISTA IAPEM no.91. , pp. 11-36

IAPEM, Comité de Prospectiva gubernamental, (2015) "Política de prospectiva gubernamental" en Políticas de Gobierno para el Estado de México, México, IAPEM. , pp. 125-142

Martín Quemada J. M. y García Verdugo J. (2008), Bienes públicos globales, política económica y globalización, España, Ed. Ariel.

Meza, Oliver (2015), Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas, México, INAP.

Montero, Sergio (2014), Una Visión Prospectiva de la Administración Pública Para la Sociedad Mundial 2050, México, Ed., IAPEM.

Osornio Corres, Francisco Javier (1986), Administración Pública en el mundo, México, UNAM.

Ocampo, José Antonio, ed. (2015) Gobernanza global y desarrollo, Buenos Aires, S.XXI, CEPAL.

Porras, Antonio (2014), La acción del Gobierno. Gobernabilidad, Gobernanza, Gobermedia, España, Ed. Trotta.

Revista IAPEM 91, Desafíos y propuestas para gobernar. La agenda ampliada de la Administración Pública, Mayo-Agosto 2015, México, IAPEM.

Salcedo, Roberto (2011), Evaluación de políticas públicas, México, Siglo XXI.

Thynne Ian y Massey Andrew (2010), "Gobernanza global" en Pichardo Pagaza Ignacio y Argyriades, Cómo lograr el cambio necesario: Cómo salvar al planeta Tierra. Un servicio público global, México, Ed. INAP.

Valdés Rodríguez, Mauricio, (2015) "Prospectiva gubernamental para gobiernos locales" en Administrando gobiernos locales, Revista IAPEM, no. 92, septiembre diciembre de 2015. , pp. 13-42

8 Las finanzas de los gobiernos subnacionales: ¿problemática sin solución?

Marcela Astudillo Moya

Introducción

Uno de los grandes y añejos problemas de México que no se ha podido resolver en más de un siglo, a pesar de numerosos intentos de solución, es la distribución de las potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal mexicano: federal, estatal y municipal; los dos últimos se consideran en este trabajo gobiernos subnacionales. El federalismo se ha mantenido vigente en las disposiciones constitucionales, pero en la realidad priva una gran centralización en todos los órdenes de la vida nacional. El origen de esta centralización está basado en razones financieras y políticas (Rodríguez, 2006), se concentraron recursos económicos entre otras razones, para favorecer la integración nacional desafiada por poderes locales. Sin embargo, con el tiempo esta centralización se ha convertido en uno de los obstáculos a la autonomía de los gobiernos subnacionales.

En la actualidad se considera a los gobiernos subnacionales (Montecinos, 2005) como un medio para alcanzar la democracia, contribuir al crecimiento económico y hacer más eficiente la gestión pública. Para algunos autores (Brueckner, 2006) hay una relación positiva entre el federalismo y el crecimiento económico; ya que el federalismo al permitir que la provisión de servicios públicos se adapte a las demandas de los habitantes que viven en diversas jurisdicciones, aumenta el incentivo para ahorrar, lo cual a su vez produce un aumento en la inversión en capital humano y con ello, un mayor crecimiento económico.

En general hay coincidencia (Martínez-Vázquez y Smoke, 2010) en que la importancia de las finanzas de los gobiernos subnacionales se debe a que por estar más cerca de la gente tienen mejor acceso a la información, por lo cual pueden responder oportunamente a las necesidades de los ciudadanos; además, tienen mayores incentivos que los gobiernos generales para realizar adecuadamente sus tareas. Desde un enfoque económico, para

lograr una estructura fiscal estable y sostenible es muy importante la manera en que se financie la provisión de bienes y servicios públicos (Sabaini y Jiménez, 2011). Lo anterior deriva en la necesidad de que los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gastos. El objetivo del presente trabajo es presentar una propuesta de solución a la escasez de recursos de los gobiernos subnacionales, que en México aún está muy lejos de resolverse. La cuestión a responder es ¿cuáles potestades tributarias de los gobiernos subnacionales permitirían una mayor recaudación de éstos y a su vez disminuir su dependencia del gobierno federal? Para contestar a esta pregunta es conveniente tomar en cuenta los aportes teóricos del federalismo fiscal.

¿Qué es el federalismo fiscal?

Una característica esencial de un estado federal es la descentralización, entendiéndose por ésta a "la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujetos a la jerarquía de la autoridad central" (Serra, 1976: 302). Así pues, al haber más de un centro de decisión se requiere la división de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales que integran la federación. Situación que genera problemas de responsabilidades de gastos y de facultades para la obtención de ingresos públicos; las interrelaciones entre cada una de las haciendas en el ámbito financiero es materia de estudio del federalismo fiscal.

En la literatura económica han cambiado algunas premisas en las que se fundamenta la teoría del federalismo fiscal; no así las cuestiones esenciales que analiza. Sin embargo, debe subrayarse que dicha teoría se ha basado principalmente en la realidad de los países desarrollados, por lo que no se considera entre otras situaciones la debilidad de los gobiernos subnacionales en los países atrasados, que da lugar al fácil desvío de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno local y poca transparencia del gasto (Montecinos, 2005).

Como le llama Oates en la teoría de primera generación, las ventajas de una descentralización de ciertas funciones se basaba en dos supuestos fundamentales: tanto los gobiernos nacionales como los subnacionales persiguen el interés público y todos los actores tienen la misma información, de tal manera que si los habitantes de una localidad consideran que los impuestos son muy altos o los servicios públicos inadecuados, pueden optar por mudarse de localidad, lo cual da origen a una competencia entre ciudades; sin embargo, descentralización y federalismo fiscal no necesariamente se traducen en eficiencia y transparencia como se había pronosticado (Rodden, 2004). En la teoría de

segunda generación (Oates, 2005) los supuestos cambian y ahora se considera que los participantes de los procesos políticos tienen sus propios objetivos y además que la información es asimétrica. Lo anterior ayuda a explicar por qué es endógeno al sistema que los gobiernos subnacionales tengan incentivos para sobregirar sus gastos, con el consecuente rescate por el gobierno nacional o el endeudamiento que al final de cuentas afecta al bienestar de la población. Inclusive, algunos estudios empíricos recientes (Rodden, 2004) encuentran que descentralización y federalismo suelen estar asociados con altos niveles de corrupción, inestabilidad macroeconómica y, bajo algunas condiciones, menor crecimiento económico.

Por otra parte, las cuestiones fundamentales a resolver en un Estado descentralizado como el Federal son: ¿Qué ámbito de gobierno debe ser el responsable de proveer cada uno de los servicios públicos que demanda la población? ¿Quién debe establecer los impuestos, la federación o los estados? ¿Cómo mantener el equilibrio entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales?

El problema de los desequilibrios horizontales y verticales

Derivado de las grandes ventajas de los gobiernos subnacionales para proveer bienes y servicios públicos; y de su escasa capacidad como recaudadores de tributos, es común que se presenten desequilibrios (Rangel, 2007).

Los Estados federales generalmente tienen la necesidad de corregir dos clases de desequilibrios, uno de ellos, el vertical, ocurre cuando los ingresos asignados a un ámbito de gobierno no son suficientes para financiar sus gastos (Boadway, 2000). Estos desequilibrios ocurren frecuentemente por dos razones: Primera, porque los impuestos de mayor importancia desde el punto de vista recaudatorio están en manos de la federación; mientras que las responsabilidades de gasto más onerosas, tales como salud o servicios sociales son administradas en el ámbito estatal. La segunda razón de los desequilibrios verticales es que sin importar que tan cuidadosa haya sido la designación de las responsabilidades de gastos y su financiamiento, con el tiempo los diferentes impuestos suelen cambiar, así mismo los costos de los presupuestos varían. Consecuentemente, se requiere de un proceso de ajuste cada determinado tiempo.

Los desequilibrios horizontales representan una segunda forma que requiere corrección, suelen ocurrir cuando las diferentes capacidades de ingresos de las unidades gubernamentales varían, de tal manera que no pueden proveer a sus ciudadanos la cantidad y calidad de servicios públicos comparables a los niveles impositivos de otras jurisdicciones (Watts, 1999). Además de los desequilibrios fiscales horizontales, también

se pueden presentar en los gastos interprovinciales debido a diferencias en las necesidades de gastos que obedecen a las diversas características sociodemográficas de la población: dispersión, urbanización, estructura de edades y otros. Cabe señalar que la teoría de la primera generación de federalismo fiscal enfatiza la equidad vertical y horizontal; mientras que en la segunda generación se acentúa la importancia de las transferencias (Montecinos, 2005) para generar crecimiento económico local (Weingast, 2009).

Las transferencias ¿solución al problema?

Las transferencias constituyen uno de los temas relevantes en la teoría del federalismo fiscal. Los estudios se orientan tanto sobre los efectos de los gastos de los gobiernos receptores como en el diseño del sistema de transferencias por parte de los gobiernos otorgantes, fundamentalmente en lo que corresponde al monto de los recursos a transferir como en los criterios de su distribución (Boucher y Vermaeten, 2000) lo importante es que las transferencias no generen dependencia del gobierno otorgante ni centralización y sí garanticen un nivel mínimo de servicios públicos en todo el país.

Origen de las transferencias

Para corregir los desequilibrios la mayoría de las federaciones recurren a las transferencias financieras de un nivel de gobierno a otro. Debido a que los gobiernos federales generalmente han controlado las mayores fuentes de recursos impositivos, las transferencias son de este ámbito de gobierno a los gobiernos subnacionales. El propósito es corregir tanto el desequilibrio vertical por medio de transferencias incondicionadas o etiquetadas, como el desequilibrio horizontal para apoyar a las jurisdicciones más pobres (Retchkiman, 1987).

Las transferencias y la autonomía

Cabe aclarar que hay una gran variedad de transferencias debido a que cada una de ellas responde a una necesidad concreta. Desde el punto de vista del destino de los fondos, las transferencias pueden ser condicionadas o incondicionadas. Es conveniente subrayar que el grado de dependencia de los gobiernos subnacionales es afectado no solamente por la proporción que representan las transferencias federales en sus ingresos, sino también si son condicionadas o no. En el primer caso pueden estar condicionadas para influenciar el destino de su gasto, sin embargo, tal característica mina la autonomía de los gobiernos subnacionales pues en ocasiones los inducen a destinarlo a objetivos no prioritarios. También afecta su autonomía si este tipo de transferencias constituyen una alta

proporción de sus ingresos. Generalmente los recursos se destinan para asegurar niveles mínimos de servicios públicos como caminos, salud y educación.

Para evitar lo señalado, las transferencias pueden tomar la forma de incondicionales, en este caso el ámbito gubernamental receptor de los recursos tiene absoluta libertad para emplearlos según sus necesidades. Por lo regular lo que se pretende es reducir la desigualdad de recursos entre los gobiernos subnacionales.

Cuando el objetivo es mejorar la distribución de los recursos entre las diferentes regiones se utilizan transferencias de nivelación, cuya importancia se basa en que con ellas se pretende que todos los ciudadanos de una federación reciban servicios públicos comparables sin que haya diferencias importantes en los impuestos que pagan. La necesidad de tales transferencias ha aumentado en la mayoría de las federaciones desde que se reconoce que las disparidades de riqueza entre las regiones que conforman una federación tienen un efecto destructivo en su cohesión. Esta es la razón por lo que en las federaciones europeas las han etiquetado como transferencias de solidaridad (Watts, 1999).

Las transferencias intergubernamentales en México

Para entender el origen de las transferencias intergubernamentales resulta de gran relevancia el marco jurídico que regula la distribución de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno. En nuestro país la ley fundamental es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos tanto de la federación, como del estado y municipio en que residan.

La asignación de recursos impositivos a cada uno de los ámbitos de gobierno que conforman una federación es importante por dos razones principales: la primera porque estos recursos permiten u obstaculizan el ejercicio de sus responsabilidades asignadas constitucionalmente; la segunda, porque tanto la recaudación impositiva como el ejercicio del gasto son por sí mismos instrumentos importantes para incidir en la economía.

Cuando surgió la Federación mexicana en el año de 1824 no se delimitaron en la Constitución las competencias impositivas de los gobiernos federal, estatales y municipales, lo cual significó que cualquiera de estos ámbitos gubernamentales podía utilizar los impuestos que considerara convenientes. Sin embargo, se debe destacar que en la Constitución de ese año se señala por un lado que ningún estado, sin consentimiento

del Congreso General, podría gravar importaciones ni exportaciones y por otro, se estipula la obligación de los estados de financiar el déficit del gobierno nacional (Alamán, 1985).

En la Constitución de 1857, al igual que en la anterior, no se delimitaron las competencias impositivas y se consideraron facultades reservadas a los estados todas aquellas que no se concedieron expresamente a la Federación.

Esta situación derivó en una multiplicidad de sistemas hacendarios en toda la república, pues había tantos sistemas fiscales como entidades federativas (Alamán, 1985). Desde luego, esto constituyó un obstáculo para el crecimiento económico del país, por lo que fue necesario iniciar un ordenamiento de los diversos sistemas fiscales existentes.

En esta evolución que a la fecha aún no termina, pueden destacarse dos fenómenos: i) durante más de cien años hubo, por parte de la Federación, un proceso paulatino de apropiación de las fuentes de ingresos más importantes desde un punto de vista recaudatorio, lo cual constituye un indicador del grado de centralización de un país (Stegarescu, 2005); ii) en este proceso ha desempeñado un papel muy importante el método de distribución de potestades tributarias adoptado desde 1922, que se denomina sistema de participaciones y que consiste en que el gobierno federal recauda el impuesto y el estado recibe una parte de lo recaudado, siempre que éste suspenda o derogue dicho impuesto en su territorio.

Cabe mencionar que desde la óptica del federalismo fiscal resulta importante la delimitación de las potestades tributarias de cada uno de los ámbitos de gobierno. En la Constitución de 1917, al igual que en la de 1857, se mantiene la concurrencia tributaria al señalar que el Congreso tiene facultad para "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto" (artículo 73, fracción VII). Así, el gobierno federal, los estatales y los municipales pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, actos u objetos gravables (Astudillo, 2009).

La federación puede establecer gravámenes en forma exclusiva al comercio exterior; al aprovechamiento y explotación de recursos naturales contenidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Además, los gravámenes especiales a la energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina, otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas pueden participar del rendimiento de estos últimos gravámenes. En el caso del impuesto a la energía eléctrica los congresos locales deberán fijar una participación a los municipios. Por otra parte, la federación tiene poderes fiscales

implícitos en hidrocarburos; minería; sustancias químicas; explosivos; pirotecnia; industria cinematográfica; comercio; juegos con apuestas y sorteos; intermediación y servicios financieros; y, energía nuclear (artículo 73, fracción X).

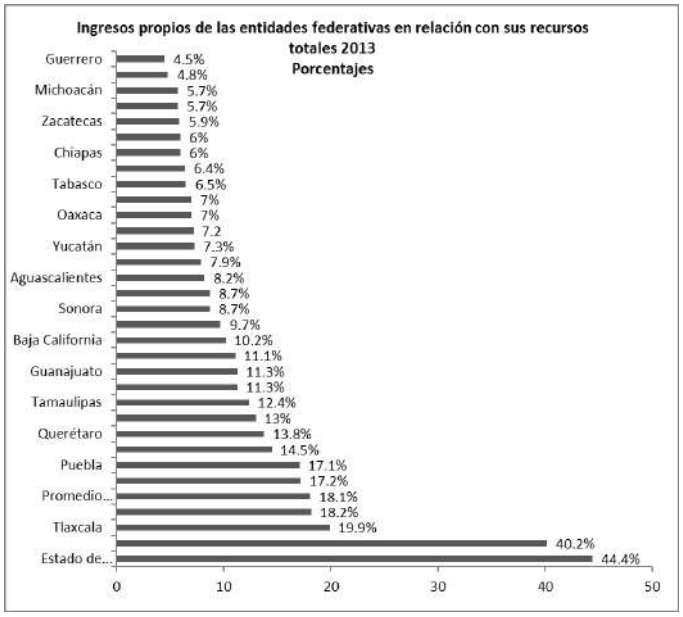
Además, los estados tienen prohibido imponer gravámenes sobre diversas fuentes, entre otras, el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; la entrada y salida de su territorio de mercancía nacional o extranjera; emitir estampillas y papel sellado. También tienen facultades impositivas controladas por el órgano legislativo federal en el caso de la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama; y, de los derechos de tonelaje de puertos (Astudillo, 2009).

El resultado: ingresos impositivos por ámbito de gobierno

Las principales fuentes de ingresos impositivos del gobiernos federal son: el impuesto sobre la renta (ISR) tanto de personas físicas como morales; el impuesto al valor agregado (IVA); impuestos especiales de producción y servicios (IEPS) que gravan gasolinas, diésel, bebidas alcohólicas y cervezas, tabacos labrados, juegos con apuestas y sorteos, redes públicas de telecomunicaciones, bebidas energetizantes y saborizadas, plaguicidas y combustibles fósiles; impuesto sobre vehículos nuevos (ISAN); aranceles sobre importación e impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos. Además de los ingresos impositivos hay otra fuente importante de recursos que son los ingresos de organismos y empresas productivas del Estado.

Los impuestos más importantes que recaudan las entidades federativas son: impuesto sobre nómina; remuneraciones al trabajo no subordinado; ejercicio de profesiones y honorarios; impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; traslado de dominio de bienes inmuebles; impuesto sobre hospedaje; diversiones y espectáculos públicos y otros. Los municipios únicamente recaudan el impuesto predial, aunque es el Congreso del Estado correspondiente el que autoriza la base, tasa y todos los elementos del impuesto.

Gráfica 1 Ingresos propios* de las entidades federativas. 2013



**Para este comparativo se utilizan los ingresos por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, consultados en:http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=27565 [Acceso:junio de 2015]*

Como se observa en la gráfica anterior, en 2013, en promedio solo 18% de los ingresos totales de los 31 estados y del DF eran propios. Los dos porcentajes más bajos de ingresos propios los reportaron Guerrero e Hidalgo con 4.5 y 4.8 respectivamente. Un total de 16 entidades generan más de 5% pero menos de 10%. Trece entidades generan más de 10 pero menos de 20%. Por último, los estados que generan mayores ingresos son el Estado de México y el Distrito Federal, con 44.4 y 40.2% respectivamente.

Las participaciones: ejemplo de transferencias no condicionadas

Como se puede observar, no hay una delimitación constitucional de facultades impositivas. La Federación, los estados y los municipios podrán decretar todos los impuestos que consideren necesarios, el problema es que quien deberá pagarlos es el mismo ciudadano, por lo tanto, se requieren coordinar los sistemas fiscales de los tres ámbitos gubernamentales. Para ello, existen diversas alternativas: una de ellas es el sistema de participaciones que puede incluir a todos los impuestos del sistema o solamente a uno o a varios. Por ejemplo, el IVA está bajo este sistema, el gobierno central determina cómo calcular el pago y lo recauda, posteriormente reparte el rendimiento a las

entidades federativas con base en una fórmula de participación previamente definida en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Las ventajas de este sistema se dan especialmente en el campo administrativo ya que al ser un solo ámbito gubernamental el que exija el impuesto se evita, por un lado, que el contribuyente tenga que hacer dos o tres veces el trámite para el pago de un impuesto (ante la Federación, estado y/o municipio) con el consiguiente ahorro de tiempo para el ciudadano y para las dos o tres diferentes oficinas tributarias (Retchkiman, 1987). Por otro lado, se evita que el monto a pagar por el impuesto sea tan alto que el contribuyente tenga un incentivo para evadirlo o bien para que no realice la actividad productiva objeto del impuesto.

Este sistema de participaciones también tiene la ventaja de que facilita el manejo de los impuestos (la determinación de cuánto, cómo, cuándo y por qué se cobrará) ya que será una sola instancia la que lo decida. Además, por este medio los estados y municipios podrán ampliar el número de gravámenes que utilicen porque podrán obtener ingresos vía participaciones en impuestos que sería muy oneroso recaudar o que para estos niveles de gobierno fuera muy difícil administrar (Retchkiman, 1987).

Sin embargo, este sistema tiene serias desventajas. La primera es que el estado pierde autonomía fiscal ya que el gobierno federal centraliza la administración y la recaudación de los gravámenes, con lo que los estados dependerán económicamente y por lo tanto políticamente del gobierno federal, situación que tiene consecuencias muy negativas para éste. Además, en ciertas circunstancias, presentes fundamentalmente en épocas de crisis, cuando baja la recaudación del gobierno federal también lo hará la de los estados dada la estrecha relación entre ambas (Retchkiman, 1987). Por otro lado, esta centralización obstaculiza que las haciendas estatales adapten su nivel de recaudación a sus necesidades de gasto.

Otra desventaja de las participaciones es que los gobiernos locales no tienen incentivos para incrementar su recaudación, ya que el monto de participaciones a recibir dependerá de la fórmula de distribución que se utilice, perdiéndose la relación entre ingresos y gastos de una entidad. Para el contribuyente es imposible saber en qué se gastan sus impuestos.

A todas estas dificultades habría que agregar las relacionadas con los criterios a utilizar para distribuir las participaciones entre los diferentes ámbitos gubernamentales. Existen diversos métodos: se puede tomar como base un cierto porcentaje de los ingresos recaudados en el territorio de cada estado (criterio resarcitorio) con lo que se favorecerá la mayor desigualdad entre estos, porque generalmente donde se genera menor actividad económica es donde se recauda menor cantidad de impuestos pero también es donde se

requieren mayores recursos dado el nivel de pobreza que generalmente priva en estas regiones, de esta manera muchos estados no podrán recaudar los impuestos necesarios para cubrir la demanda de servicios públicos.

También puede tomarse como base el importe de lo recaudado en periodos anteriores para repartir las participaciones; los efectos son los mismos del caso anterior. Otro criterio es el de la necesidad de recursos de los estados; en este caso se tomará en cuenta el número de habitantes y lo que se procuraría sería igualar las cantidades per cápita que se entreguen a cada uno de los estados; el problema en este caso es la resistencia que opondrían los estados más ricos ya que los recursos que recibirían no estarían en proporción a los que generaron y los estados más pobres tendrían asegurado un cierto nivel de recursos sin necesidad de realizar algún esfuerzo para conseguirlos.

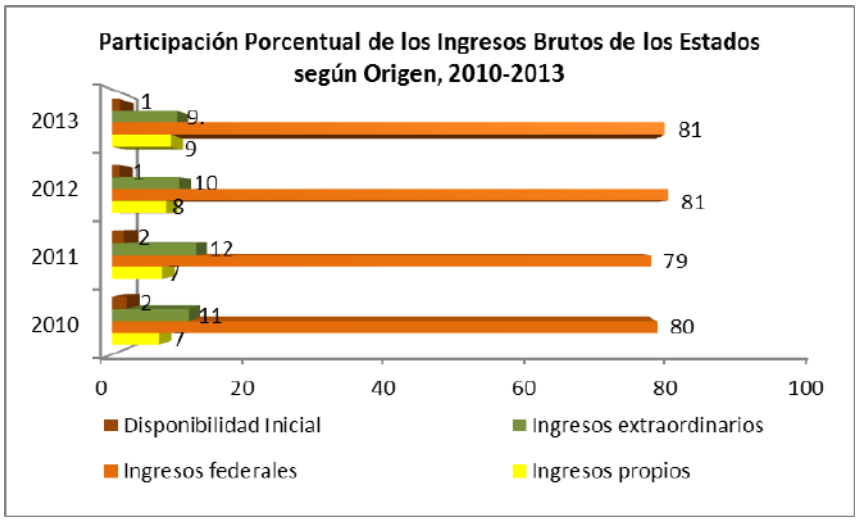
El primer impuesto que se aplicó en México bajo este esquema fue el de extracción de petróleo que era un inciso del impuesto del timbre. Se estableció que los estados (tomando en cuenta la ubicación de los pozos petroleros cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados) obtuvieran una participación del 5% del producto de dicho impuesto.

En 1926, de acuerdo con la Ley de Impuestos a la Minería, también los estados obtenían una participación en forma de cuota adicional de un 2% sobre el valor del oro y la plata, la cual cobraban directamente de los productores quedándoles prohibido establecer impuestos locales que gravaran estos metales preciosos (Pani, 1926).

Desde aquella época hasta la fecha se ha considerado que los sistemas impositivos de la Federación, estados y municipios únicamente se pueden coordinar mediante el sistema de participaciones, y nunca se utilizó como un complemento de otras maneras de distribuir los ingresos que permitieran mayor soberanía de los estados. Así, las participaciones usadas de manera exclusiva han dado lugar a la pérdida de la autonomía local.

Como se constata en la gráfica 2, los ingresos propios de las entidades federativas representan solamente 7%, mientras que los ingresos por transferencias representaron en promedio 82% durante el periodo 2008-2011.

Gráfica 2. Composición de los ingresos de las entidades federativas (porcentajes)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales.

Ingresos federales incluyen las participaciones y las aportaciones federales
Ingresos Propios incluyen Impuestos, Contribuciones de Mejoras, Derechos, Productos y Aprovechamientos
Ingresos Extraordinarios incluyen Otros Ingresos y Financiamientos

La Ley de Coordinación Fiscal y la simplificación del sistema de participaciones

En 1979 predominaba el sistema de participaciones que se caracterizaba porque no había uniformidad en el método de distribuirlas; así, en algunos impuestos se otorgaba participación solo a ciertos estados; las tasas de participación y los procedimientos de distribución variaban según el impuesto.

La ley que rige las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios es la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980. Representa prácticamente la culminación de la tendencia a centralizar los impuestos de mayor importancia en la Federación, como es el caso del IVA que quedó a cargo del gobierno federal y sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Por otra parte, se simplificó el sistema tributario al homogeneizar los diferentes criterios de integración y reparto de las participaciones.

En la exposición de motivos de esta ley se señala que es la respuesta al problema del reparto desigual de las participaciones, ya que se uniforma la integración y distribución de éstas; modificándose sustancialmente la forma de repartir las participaciones entre los estados, pues se considera que cierta cantidad de ellas deben distribuirse no solo en función de donde se genera la recaudación, sino también del grado de desarrollo regional.

Su objetivo puede resumirse en cinco rubros:

a) Coordinar al sistema fiscal de la federación, estados y municipios (coordinación fiscal vertical).
b) Establecer el monto de las participaciones en los ingresos federales.
c) Distribuir dichas participaciones entre los estados y municipios.
d) Fijar las reglas de colaboración administrativa en materia fiscal entre los tres ámbitos de gobierno.
e) Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y establecer las bases de su organización y funcionamiento.

Durante los 35 años que ha estado en vigor esta ley, se han modificado los impuestos y derechos que se consideran como participables, así como la conformación de los fondos y reservas y las reglas de su distribución. Como se dijo anteriormente, las participaciones son transferencias no condicionadas, esto es, su uso y destino puede ser determinado por las autoridades locales. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) figuran en el ramo 28.

A partir de 1980 se toman como participables todos los impuestos federales y se uniforma este mecanismo, creándose el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al principio esta ley establecía dos fondos: el General de Participaciones que estaba integrado con el 13% del total de los ingresos impositivos anuales de la Federación, más el porcentaje que representaba en dichos ingresos la recaudación en 1978 de los impuestos locales o municipales que las entidades derogaron o dejaron en suspenso al adherirse a este sistema. El otro fondo era el Financiero Complementario que estaba integrado con el 0.37% del total de los impuestos recaudados por la Federación en el año.

La distribución del primer fondo mencionado se hacía en función del monto de impuestos obtenidos en cada estado. El Fondo Financiero Complementario se asignaba a los estados en proporción inversa a lo obtenido del Fondo General y en su fórmula de distribución se tomaba en cuenta el gasto corriente en educación primaria y secundaria y la cantidad de población de cada entidad, el objetivo de este fondo era otorgar mayores recursos a los estados más pobres.

De estos dos fondos que existieron en la ley inicial y de los que se crearon posteriormente, el de mayor importancia durante el periodo de l980-2015 por su monto ha sido el Fondo General de Participaciones que en 2015 se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

En el artículo 2 de la LCF se establece que la recaudación federal participable (RFP) está integrada por todos los impuestos que obtenga la federación, así como por los derechos de

minería, restándoles las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo diversos conceptos como: el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; el impuesto sobre automóviles nuevos; el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otros. Adicionalmente se incluirá el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno Federal contemplados en el artículo 2, fracción XXX Bis y artículo 93 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es importante subrayar que los municipios recibirán por lo menos el 20% del Fondo General de Participaciones que perciba el estado. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios, tomando en cuenta los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios.

A grandes rasgos pueden señalarse las siguientes modificaciones, además de la conformación del Fondo General de Participaciones:

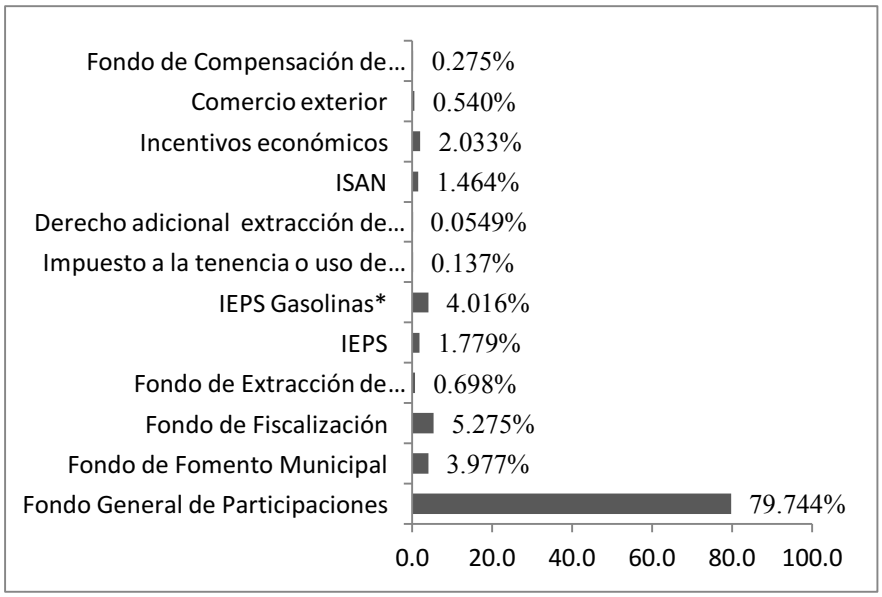
- En 1982 se incluyeron en la coordinación los derechos. Al igual que en el caso de los impuestos, los estados al aceptar coordinarse deberán suspender o derogar ciertos derechos, como es el de algunas licencias, registros y otros. A partir de 1994 los estados coordinados en derechos recibieron el 1% en lugar del 0.5% de la recaudación federal participable.
- El Fondo Financiero Complementario desapareció en 1990 al integrarse al Fondo General de Participaciones.
- Durante los últimos 35 años se han creado otros fondos, como es el caso del Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización y Recaudación, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, el Fondo de compensación, el Fondo de compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), participación en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), participación por la venta final de gasolina y diésel, y la participación a los municipios fronterizos y marítimos.
- Se ha modificado la forma de distribución de los fondos, por ejemplo, en el caso del Fondo General de Participaciones, hasta 1990 se distribuyó en función de los impuestos recaudados en cada estado. A partir de 1991 el reparto se hace con base en el tamaño de la población, los impuestos asignables y un mecanismo compensatorio. El objetivo es permitir que algunas entidades alcancen mayores participaciones a expensas de los montos percibidos por aquellas entidades con altas participaciones por habitante. En 2015 la fórmula de distribución del fondo mencionado se hace con base en la información oficial del Producto Interno Bruto

Estatal dado a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la recaudación de impuestos y derechos locales (incluidos el impuesto predial y los derechos por suministro de agua) declarados en la Cuenta Pública correspondiente; y, la información oficial de población reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad.

- El Fondo de Fomento Municipal hasta 1990 se distribuyó bajo los mismos criterios del Fondo Financiero Complementario. Desde 1991 su distribución se calcula en función de la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua. A partir de 2015 se distribuye el 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 entre las entidades en las que el gobierno estatal sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio. Para tener derecho a participar en la distribución de esta porción del fondo, se deberá celebrar un convenio con el municipio correspondiente que debe ser publicado en la gaceta oficial de la entidad federativa de que se trate.

Adicionalmente las entidades federativas y municipios reciben diversos incentivos económicos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal, como se puede constatar en la gráfica 3.

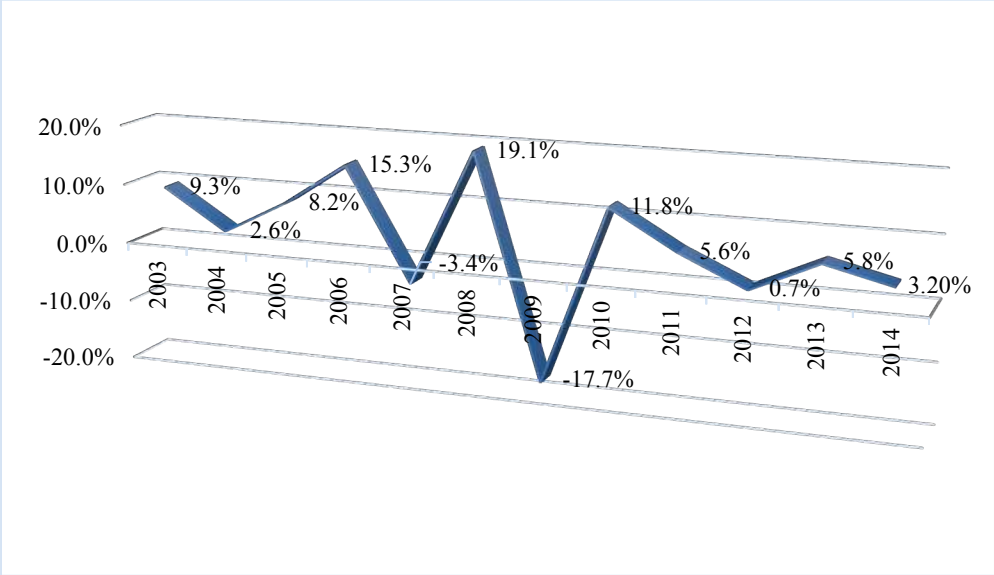
Gráfica 3. Participaciones e incentivos pagados a las entidades federativas 2013



**Incluye Fondo de Compensación e incentivos y venta final de gasolina y diésel.*
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consultados en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_info_mensual/finanzas_deuda_congreso_nov13.pdf [Acceso: junio de 2015].

Debido a la naturaleza de los ingresos que integran la recaudación federal participable, ésta se encuentra directamente vinculada al comportamiento de los indicadores macroeconómicos como la tasa de empleo, el tipo de cambio y el precio de los hidrocarburos. Situación que explica el comportamiento fluctuante de la RFP, como se observa en la gráfica 4.

Gráfica 4. Recaudación Federal Participable 2003-2014



Fuente: 2003-2013 tomado de Fonseca C. y Astudillo M. Finanzas Públicas para todos, en prensa.

2014 SHCP, consultada en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx [Acceso: junio de 2015]

Cabe señalar que de acuerdo con un estudio sobre la elasticidad de la RFP respecto al Producto Interno Bruto (PIB), el crecimiento económico no implica mayores recursos para los gobiernos subnacionales, pero tampoco permite que las transferencias a estados y municipios disminuyan más que proporcionalmente cuando el PIB disminuye (Cárdenas, Ventosa-Santaulária, y Gómez, 2008).

Para el año 2015 están vigentes, entre otras, las siguientes medidas:

- -Entrega a los estados del 20% de lo obtenido del impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a bebidas alcohólicas y cerveza y del 8% por

tabacos labrados. Los municipios recibirán al menos el 20% de la participación que le corresponda al estado.

- -El Fondo de Fiscalización y Recaudación que se integra con el 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. Para su distribución se toman en cuenta la información oficial del Producto Interno Bruto, el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad, la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad, así como las participaciones federales que se hayan percibido en el ejercicio de que se trate. Los municipios recibirán al menos el 20% de lo que corresponda por este concepto a la entidad.
- -El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se integra con los recursos provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Se distribuye solamente entre las entidades que forman parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En la fórmula para su distribución se considera el valor de extracción bruta de los hidrocarburos en la entidad federativa y el volumen de producción de gas natural asociado y no asociado de la entidad.

Por otra parte, los esquemas de coordinación, colaboración, normatividad, regulación, sanción y competencia han sufrido pocas modificaciones.

En cuanto al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el artículo 10 establece que los estados se podrán adherir a él mediante un convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que sea aprobado por su legislatura.

En la LCF además se contempla la posibilidad de celebrar convenios de coordinación para la administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, mismas que serán ejercidas por las autoridades fiscales de los estados o de los municipios cuando se pacte expresamente (Artículo 13).

Por lo que se refiere a los organismos en materia de coordinación, se señalan cuatro en el artículo 16:

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Entre otras funciones es el órgano encargado de actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación.
II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Es la encargada de vigilar la distribución entre las entidades federativas y los municipios de los fondos establecidos en esta ley.

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Una de sus funciones es capacitar técnicos y funcionarios fiscales, además de actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
IV. La Junta de Coordinación Fiscal. Integrada tanto por funcionarios de la SHCP como de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Como se observa, una de las ventajas de esta ley cuando se puso en vigor, era determinar el monto de las participaciones con base en el total de los ingresos tributarios de la Federación, con el tiempo se ha perdido, pues nuevamente se presenta la tendencia a manejar las participaciones de manera diferente, según el impuesto de que se trate; el concepto de recaudación federal participable ha variado en los 35 años que ha estado en vigor esta ley, con lo que se complica la determinación de su monto.

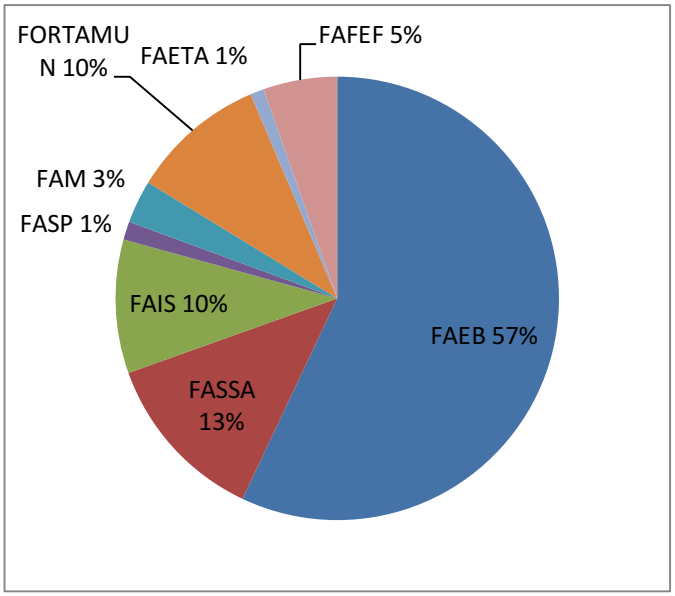
Las aportaciones: ejemplo de transferencias condicionadas

Independientemente de las participaciones entregadas a estados y municipios en 1998 se establecieron transferencias condicionadas denominadas aportaciones, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF (art. 25). Este rubro figura dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el ramo 33 (Santiago, 2008).

Para el año 2015 se otorgan los fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE, a partir de 2014 sustituye al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal FAEB);
II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).Hasta 2013 estuvo integrado por dos subfondos: a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, (FASP) y
VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Gráfica 5. Distribución de los fondos de aportaciones federales



Fuente: SHCP, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2014.

Como se puede observar en la gráfica 5, el FAEB es el fondo de mayor importancia desde el punto de vista del monto, seguido por FASSA. El de menor magnitud es el FAETA con 1%.

Uno de los problemas que se presentan con el manejo de estos fondos es la opacidad en la que operan varios de ellos. En el caso del FAIS en un estudio (Cejudo y Gerhard, 2009), se demuestra que quienes deben rendir cuentas en muchos casos no lo hacen y quienes deben vigilarlos no tienen los instrumentos para hacerlo, de tal manera que no es posible exigir cuentas a los responsables del manejo de los cuantiosos recursos de estos fondos. Para 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá generar un sistema para difundir mediante su página oficial de internet las obras, en cada municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos del FAIS.

En el caso del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal cuyo objetivo es abatir la pobreza utilizando la construcción de infraestructura social, se concluyó (Trillo y Rabling, 2007) que tiene débiles efectos redistributivos y que los criterios de reparto de dicho fondo se basan en variables político-económicas, como es el poder de negociación y la importancia económica del municipio.

La distribución de los gastos

En los últimos años se ha puesto atención creciente en la sostenibilidad fiscal, o sea la capacidad de los gobiernos para cumplir con los compromisos de gastos con los recursos existentes, no solo en términos actuales sino en el futuro (Ward y Dadayan, 2009).

Por obvias razones en una Federación es importante la delimitación de atribuciones, en materia de gastos la pregunta sería ¿qué servicios públicos debe prestar cada ámbito de gobierno? De acuerdo con Musgrave:

> *...los servicios que son de ámbito nacional en cuanto a la incidencia de sus beneficios (tales como la defensa nacional) deberían ser provistos a escala nacional, los servicios con beneficios locales (por ejemplo, el alumbrado) deberían ser provistos por unidades locales, mientras que otros (como las carreteras) deberían ser provistos a escala regional" (Musgrave y Musgrave, 1995, pp. 566-567).*

En la mayoría de las federaciones la atribución de competencias de gasto de cada ámbito de gobierno no ha sido limitada estrictamente entre las jurisdicciones. Así, los gobiernos federales han usado sus atribuciones de gastos para perseguir ciertos objetivos en áreas bajo la jurisdicción de gobiernos estatales por medio de transferencias, ya que, de otra manera, éstos no podrían proveer los servicios que les son demandados. Tampoco se podría establecer una política macroeconómica en beneficio del país.

Para Due "En teoría, la estructura óptima asignaría al gobierno federal las tareas de estabilización [económica], de redistribución del ingreso y aquellas actividades cuyos beneficios alcanzan a todos los habitantes de la nación. La realización de otras actividades se encargaría a unidades gubernamentales menores cuya magnitud esté de acuerdo con el grupo de población que se beneficia en forma directa con los servicios a su cargo...La naturaleza limitada espacialmente de los beneficios exige, por tanto, una estructura fiscal compuesta de múltiples unidades de servicio, abarcando cada una de ellas una región de diferente extensión dentro de la cual se determine y se financie la oferta de un servicio particular..." (Due, Friedlaender y Reig, 1981, p. 395).

En general la distribución corresponde a las responsabilidades administrativas y legislativas asignadas a cada ámbito de gobierno. Sin embargo, hay varios puntos que es necesario destacar.

Los requerimientos de gasto de las diferentes áreas de responsabilidad pueden variar. Por ejemplo, en términos relativos las funciones de provisión de salud y educación tienen un costo más alto en comparación con las funciones relativas a regulación.

En el caso de México, la Constitución Política contiene solo los lineamientos generales de la asignación del gasto, las responsabilidades entre los ámbitos de gobierno no están plenamente definidas. Por ejemplo, en el ámbito educativo, para la elaboración de los programas de estudio de educación básica participan los gobiernos federal y estatal, el pago de la nómina lo centraliza el gobierno federal. El gobierno estatal es el encargado de la construcción y mantenimiento a las instalaciones educativas.

Propuesta de solución

Los cambios en el método de distribución de los diversos fondos que constituyen las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas y municipios, han permitido una desconcentración de éstos, lo cual puede comprobarse al analizar la distribución de las participaciones entre la población. En 1980 las cinco entidades que recibieron el 57.3% de las participaciones (Distrito Federal, México, Tabasco, Jalisco y Veracruz) concentraban el 40.72% de la población, lo que significó que en conjunto se les entregaron recursos federales en una proporción superior a la que les correspondía en términos de población. Situación que se explicaba por Tabasco (zona petrolera) y el Distrito Federal, que recibieron significativamente más recursos en relación con la proporción de su población (al concentrar el 14.80% de la población, recibieron el 32.52% de las participaciones). Resulta conveniente considerar que la población impacta positivamente, tanto en el nivel de gastos como en el de impuestos. En cuanto a los gastos hay una correlación positiva con respecto a la población. Por lo que corresponde a los impuestos, existe consenso en que el crecimiento de la población provoca un incremento del valor del suelo, lo que se traduce en un mayor nivel impositivo sobre la propiedad (Benito y Bastida, 2008).

Sin embargo, 34 años después se observa una menor concentración de las participaciones, según datos de la Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública de la SHCP, en 2014 las cinco entidades mencionadas recibieron solamente 39.04% de las participaciones y concentran el 37.04% de la población.

No obstante, las modificaciones tanto en la forma de integrar el monto participable como en la fórmula para distribuirlo, los gobiernos subnacionales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de su población. Según

un estudio realizado (Sour, 2004) en 155 municipios urbanos de nuestro país para determinar el efecto de las transferencias condicionadas y no condicionadas, se concluye que ambas han mermado el esfuerzo fiscal medido como el cociente entre los ingresos propios recaudados (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y el Producto Interno Bruto de los gobiernos locales. La misma autora (Sour, 2008) amplió la muestra a 2,412 municipios y obtuvo el mismo resultado.

La realidad es que en los tres ámbitos de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades no satisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

Como ya se dijo anteriormente, los estados presentan déficit presupuestario, el cual se ha afrontado con deuda pública. En la gráfica 6 se constata que durante el periodo 2004-2014 se presenta un crecimiento, que en promedio fue de 13.5% anual de la deuda pública subnacional a precios constantes de 2008.

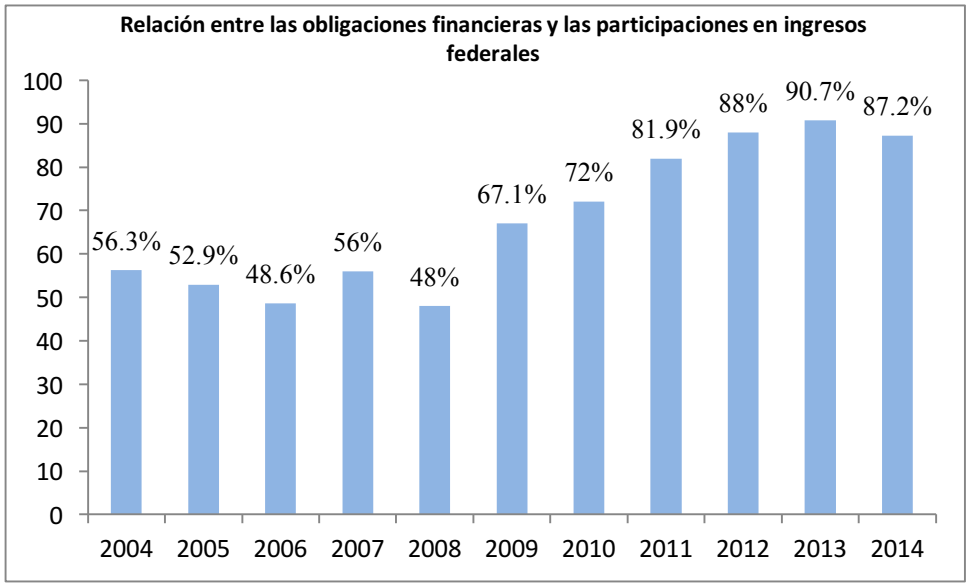
Gráfica 6.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP; (información consultada en junio de 2015).

La situación anterior tiene un elevado costo para los contribuyentes dado los altos niveles de las tasas de interés, y además se acentúa la dependencia de los gobiernos subnacionales.

Como se observa en la gráfica 7, la relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales en 2004 fue del 56.3%, diez años después se incrementó a 87.2%

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con datos del SIMBAD proporcionados por SHCP (información consultada en junio de 2015).

Lo anterior se agrava porque en la mayoría de las entidades federativas y municipios existe un creciente aumento de la población que demanda servicios para subsistir, y en las que no, el fenómeno de urbanización ha sido el catalizador de la demanda de mayores servicios, pues las entidades federativas, a pesar de los apoyos mencionados, carecen de la capacidad financiera para cumplir con las funciones y facultades que son de su competencia.

La problemática planteada pone de manifiesto una cuestión fundamental del sistema de participaciones: el criterio que sirve de base para repartirlas. Después de más de tres décadas de vigencia de la actual LCF, se postula fortalecer el proceso de redistribución de los recursos federales participables entre las entidades federativas para evitar su concentración en unas cuantas de ellas.

Desde la perspectiva del crecimiento económico, referido al comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1980, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cinco estados con mayor aportación al PIB nacional 52.44% (que fueron el

Distrito Federal, México, Tabasco, Jalisco y Veracruz), recibieron el 57.3% de las participaciones. En 2013, la aportación al PIB de los cinco estados mencionados fue 42.3%, recibieron solamente el 39.01% de las participaciones.

En cuanto a los municipios, en el artículo 6º de la LCF se formaliza la dependencia de éstos respecto de los gobiernos de las entidades federativas al señalarse con relación de las participaciones federales "Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general". Lo anterior se contrapone al principio constitucional de que los municipios administren libremente su hacienda.

De lo tratado en este trabajo se desprende que el resultado de la fórmula actual de distribución de las participaciones, la cual se basa principalmente en el PIB estatal y los impuestos y derechos locales recaudados, significó para varias entidades un aumento de sus participaciones, pero a costa de reducirlas o bien de limitar su incremento a otras, puesto que esta nueva fórmula no estuvo acompañada de un crecimiento en la recaudación federal participable. Así, los ingresos de los estados relativamente más pobres se están incrementando con recursos de las otras entidades federativas.

Una solución a esta problemática es que las entidades federativas de manera coordinada con la federación compartan facultades para la recaudación de impuestos como el IVA y a su vez disminuir el monto de las participaciones entregadas a los gobiernos subnacionales. Como se observa en el cuadro 1, el monto recaudado por concepto del mencionado impuesto (2,850 millones de pesos) durante el periodo 2010-2014 supera a las participaciones (1,982 millones de pesos) entregadas a los gobiernos subnacionales durante el periodo señalado. Con una medida de esta índole, paulatinamente las transferencias provenientes del gobierno federal dejarían de ser la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales, con lo que disminuiría su actual dependencia, favoreciendo así el fortalecimiento del federalismo.

Cuadro 1. Participaciones entregadas e IVA recaudado

Años	Participaciones	IVA Millones de pesos
2010	328,568.5	504,509.3
2011	364,642.1	537,142.5
2012	389,675.5	584,791.6
2013	432,455.5	556,793.9
2014	466,849.7	667,085.1
Total	**1,982,191.3**	**2,850,322.4**

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010-2014

Por otra parte, ante la precaria situación económica, los estados han tratado de crear impuestos (o de aumentar el porcentaje a cobrar en los existentes) que normalmente implican una doble tributación o la invasión de facultades tributarias. Hasta ahora, las acciones no se han orientado hacia la simplificación de las leyes y los trámites para el pago de impuestos, campo en el que hay mucho por mejorar; resulta urgente introducir cambios cualitativos en la administración que acerquen los servicios y los programas a los contribuyentes; tanto para impulsar mayores niveles de eficiencia (es de destacarse la simplificación de los procedimientos que implicaría, entre otras, trámites fáciles de realizar para el pago de impuestos) como para combatir y prevenir los actos de corrupción.

Actualmente se señalan como objetivos de las participaciones la eficiencia y la equidad. Sin embargo, es necesario destacar que hay mecanismos más adecuados para promoverlos; uno sería otorgar facultades impositivas a los estados para que manejen impuestos que tengan suficiente capacidad recaudatoria.

Respecto al criterio de equidad, son evidentes los desequilibrios regionales existentes (tanto geográficos como en el porcentaje de población marginada) que obligan a considerar más detalladamente este problema. Si bien el sentido de equidad no es el propósito original del criterio de participaciones, sí sería conveniente incorporarlo en un esquema complementario de transferencias.

Consideraciones finales

Como se observa a lo largo del presente trabajo, el gobierno federal ha desempeñado un papel preeminente y en la actualidad es el que controla una gran cantidad, tanto de funciones públicas como de sus posibles fuentes de financiamiento. Así, los gobiernos locales reciben recursos federales por diversas transferencias: participaciones, convenios de desarrollo social, como el Programa sin Hambre y aportaciones. Sumadas todas ellas resultan que son cuantiosas las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas y de esa misma magnitud es la dependencia de los estados con respecto a la federación.

El mecanismo utilizado ha sido el uso preponderante del sistema de participaciones, con el cual no solamente se han presentado los problemas propios de este sistema de coordinación señalados en apartados anteriores, sino además ha tenido consecuencias políticas, administrativas y sociales.

Desde un punto de vista político, el actual sistema de distribución ha dado lugar a la supeditación de los estados al poder federal. Por cierto, los estados también están sujetos a la legislatura federal en la determinación de la cantidad a recibir por concepto de aportaciones, y los municipios a su vez dependen de las legislaturas locales. La carencia de autonomía de los estados provoca la centralización de las decisiones políticas en la Federación, con lo que se lesiona una de las características esenciales del sistema federal.

Desde un punto de vista administrativo, es muy frecuente que el gobierno federal tenga a su cargo atribuciones que originalmente corresponden a los gobiernos de los estados o de los municipios. Ante el cúmulo de facultades otorgadas a la Federación, así como por la carencia de recursos de los estados, éstos celebran diversos convenios de coordinación con el Ejecutivo federal, que en el caso del campo fiscal significa la renuncia al ejercicio de sus facultades tributarias.

Al no haberse superado la problemática planteada en la distribución de las participaciones, una de las consecuencias desde un punto de vista social es la profundización de las desigualdades regionales. Por un lado, el crecimiento de grandes ciudades y por el otro, el abandono de pueblos que carecen de los servicios públicos indispensables.

Así pues, es clara la necesidad de modificar el actual sistema de participaciones. Se propone que, de manera coordinada, el gobierno federal y los estatales se encarguen del cobro de impuestos como el IVA y a la vez se disminuya de manera proporcional el monto de transferencias otorgadas a las entidades federativas de esta manera los estados se

enfrentarían a la responsabilidad de recaudar los recursos y no solamente a la agradable tarea de gastarlos.

Es obvio que aún queda mucho por hacer ya que en la medida en que los recursos financieros no sean suficientes para dar respuesta a los requerimientos de servicios públicos básicos de la población, no se podrá consolidar el principio de un desarrollo armónico y equitativo que presupone un estado federal.

Fuentes de Información

Alamán, L. (1985). Historia de México. México: Fondo de Cultura Económica.

Astudillo, M. (2009). Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.

Benito, B., y Bastida, F. (2008). Política y gestión financiera municipal. Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review, 11(2), 43-66.

Boadway, R. (2000). Recent Developments in the Economics of Federalism. In H. Lazar (Ed.), Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism. Canadá: Institute of Intergovernmental Relations.

Boucher, E., y Vermaeten, A. (2000). Changes to Federal Transfers to Provinces and Territories. In H. Lazar (Ed.), Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism. Canadá: Institute of Intergovernmental Relations.

Brueckner, J. K. (2006). Fiscal federalism and economic growth. Journal of Public Economics, 90(10), 2107-2120.

Cejudo, G. M., y Gerhard, R. (2009). La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS (The Accountability of Intergovernmental Transfers: The'FAIS'case). La estructura de la rendición de cuentas en México.

Due, J. F., Friedlaender, A. F., y Reig, E. J. (1981). Análisis económico de los impuestos y del sector público. Argentina: El Ateneo.

Martínez-Vázquez, J., y Smoke, P. (2010). Introduction. In U. C. a. L. Governments (Ed.), Local government finance: The challenges of the 21st century (pp. 11-22). Barcelona: United Cities and Local Governments.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. EURE (Santiago), 31(93), 73-88.

Musgrave, R., y Musgrave, P. B. (1995). Hacienda pública teórica y aplicada. México: McGraw-Hill.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International tax and public finance, 12(4), 349-373.

Pani, A. (1926). La política hacendaria y la Revolución. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Rangel, C. (2007). El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias. Reflexión Política, 9(18), 155-169.

Retchkiman, B. (1987). Teoría de las finanzas públicas (UNAM Ed. Vol. II). México.

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. Comparative Politics, 481-500.

Rodríguez, R. H. (2006). La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México. Foro internacional, 103-121.

Sabaini, J. G., y Jiménez, J. P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos: Comisión Económica para América Latina.

Santiago, M. A. (2008). Rasgos del Federalismo Fiscal mexicano. Estado, Gobierno y Gestión Pública(12), pp. 43/60.

Serra, A. (1976). Los propósitos de la desconcentración administrativa. México: Secretaría de la Presidencia.

Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? Gestión y Política pública, 13(3), 733-751.

Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. Estudios demográficos y urbanos, 271-297.

Stegarescu, D. (2005). Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. Fiscal studies, 26(3), 301-333.*

Trillo, F. H., y Rabling, B. J. (2007). Transferences condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. Estudios Económicos, 143-184.

Ward, R. B., y Dadayan, L. (2009). State and local finance: Increasing focus on fiscal sustainability. Publius: The Journal of Federalism, 39(3), 455-475.

Watts, R. (1999). Comparing Federal Systems. Canadá: Institute of Intergovernmental Relations.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 65(3), 279-293.

9 Avances de la Profesionalización en el Gobierno del Estado De México 2012-2014

Juan Miguel Morales y Gómez
Martha Esthela Gómez Collado

Introducción

El servicio profesional de carrera en los gobiernos estatales en México se considera en la actualidad uno de los desafíos más importantes a superar y a su vez, en una necesidad a atender, puesto que hoy al Estado moderno se le asigna la responsabilidad de dar respuestas a las demandas de la población, que se traducen en contar con gobiernos cada vez más próximos, eficientes, profesionales y transparentes, y en los que los ciudadanos puedan participar en libertad, tanto en su derecho de petición como para externar sus opiniones en apego a los principios constitucionales de justicia y equidad.

En este sentido, el mejoramiento administrativo no puede establecerse de manera aislada, sino en consideración con factores importantes para la vida de las comunidades en los municipios del país y en particular las del Estado de México, como es el caso de la atención a los problemas de pobreza, de salud, de educación, de trabajo, de vivienda y de seguridad, pues caminan en la misma dirección a la existencia y actuación del Estado, pero también a la par de las estrategias de modernización de la administración pública.

Admitiendo la existencia de la crisis de credibilidad de los gobiernos, el desfase de los tiempos de respuesta, así como la efectividad en las soluciones a las demandas ciudadanas y la revaloración del espacio público, los gobiernos están llamados a transformarse profundamente, para así ofrecer soluciones efectivas y rápidas a los requerimientos de la sociedad que se multiplican y transforman de manera acelerada.

El presente capítulo tiene como propósito mostrar el grado de avance que se ha tenido en los últimos años en el gobierno del Estado de México, así como también, efectuar el análisis que explique logros y señalamientos relativos a problemas y dificultades que se

aprecian para implantar en el futuro cercano el servicio profesional, considerado como el sistema que garantiza la ética, la calidad y la responsabilidad política. De esta manera, se incluyen varios factores fundamentales como son: los relativos a las bases para establecer condiciones favorables para instaurarlo, en las que se deban valorar las estructuras administrativas relativas al desarrollo y administración de personal, la realización de prácticas de selección de personal, el establecimiento de programas de capacitación y su operación, las medidas para el reconocimiento del trabajo de servidores públicos y, en su caso, el otorgamiento de estímulos. Asimismo, se considerarán los mecanismos de evaluación, con el fin de determinar la existencia o no de programas, acciones y decisiones a favor de la profesionalización de los servidores públicos en la entidad.

Importancia de la profesionalización en el Estado De México

La pregunta inicial que debemos formular es ¿Por qué profesionalizar? y tendríamos como respuesta que se trata de una demanda de la sociedad tanto explícita como implícita y, por lo tanto, se convierte en una necesidad que el gobierno debe atender. La sociedad requiere vigilar la institucionalización de los servicios que ofrece su aparato gubernamental, siendo así, busca que el servicio público sea profesional y que el contacto de la ciudadanía con el gobierno sea con calidez y de calidad. La atención al ciudadano usuario o "cliente" en servicios de ventanilla es fundamental, no solo para la buena imagen del gobierno, sino para el conocimiento de los asuntos que debe tener la sociedad en razón de ser la que está más próxima, puesto que ello representa una manera de inhibir y reducir la corrupción y los servicios ineficientes.

Bajo estos planteamientos, la importancia de la profesionalización en el gobierno mexicano es que actúe en gobiernos democráticos, ya que es una tarea básica que permite la pluralidad y que exige al gobierno atender y dar solución a problemas de carácter público. El servicio público necesita desarrollarse en contextos de estabilidad política, reconocimiento de la autoridad y en la coordinación de esfuerzos. Por tal motivo, es indispensable la continuidad en los puestos que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, con la finalidad de contar con un gobierno eficiente, eficaz y oportuno, dando cabal cumplimiento a los principios meritocráticos, de superación, permanencia y promoción, así como el retiro digno.

La normatividad del servicio profesional de carrera en la administración pública federal y sus reformas

A partir de que se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en abril de 2003 en México (cuyo antecedente es la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil que utilizó un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, que se mantuvo vigente del 29 de junio de 1983 hasta el 10 de abril de 2003), se estableció la expectativa de que habría igualdad de condiciones para acceder a puestos dentro de la Administración Pública basadas en el mérito, capacidad y profesionalismo de cada persona, y que poco a poco se irían abandonando las viejas prácticas de politización y sistema de botín que se tenían dentro de los gobiernos anteriores, sobre todo porque en términos de conducción de gobiernos, los que fueron del régimen priísta de más de 70 años en el poder, no generaron condiciones para establecer el sistema de profesionalización y, más bien se pasó a un régimen panista en donde existió voluntad política del gobierno federal para aprobar este instrumento jurídico que buscó erradicar esas malas prácticas gubernamentales, así como evitar no solo la formación de grupos de amigos, de lealtades, de proyectos políticos, sino que realmente requería de una transformación de fondo y no privilegiando el clientelismo.

Conviene destacar que en esta ley se incluyeron los principios la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género para hacer de este sistema el pilar fundamental de una administración eficiente, transparente, igualitaria y que tuviera estabilidad y permanencia en el empleo y así, aprovechar el capital humano ya capacitado y que podría desarrollar armoniosa y eficientemente las funciones de servicio público que se requerían.

Al entrar en vigor, esta ley establecía que los niveles o rangos a concursar eran de direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones de área, jefes de departamento y enlaces, también contemplaba los niveles adjuntos mientras que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal podían acceder al servicio profesional de carrera, siempre y cuando al separarse de esas responsabilidades cumplieran los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento contemplados en la propia ley.

Se pone especial énfasis en materia presupuestal que es realmente el problema básico de toda implementación de sistemas, porque si esta ley no cuenta con las partidas presupuestales necesarias, simplemente seguirán siendo buenos deseos y no una realidad que manifieste los mejores resultados.

En las reformas y adiciones realizadas a diversos artículos de la ley de 2003 y que se publicaron en 2006, se observa que son referentes a la inclusión y capacitación de la equidad de género y movilidad de los miembros del sistema, cuestiones que muestran una evolución no solo desde el punto de vista técnico, sino también del desarrollo humano.

Se establece además el Registro Único del Servicio Público Profesional, que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos y que apoya el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las diferentes dependencias. Además, se contempla un aspecto importante el reclutamiento, el cual se hace a través de convocatoria pública abierta, esto es, cualquier persona que cumpla con los requisitos y perfiles necesarios es aspirante para ocupar plazas de primer nivel de ingreso al sistema dentro de la Administración Pública Federal con la restricción de estar sujeto a la disponibilidad presupuestaria previamente autorizada.

Se estipula también la movilidad tanto vertical como horizontal para el personal de carrera y el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia que sea equiparable, es decir, que existan condiciones salariales proporcionales y equitativas. Se incluye dar mayor importancia a la calidad de los servidores públicos mediante cursos de capacitación que fortalezcan el cumplimiento de sus funciones, así como la certificación que sea necesaria derivada de su participación en su desarrollo profesional. Con la finalidad de mantener actualizados el perfil y aptitudes del personal, se contempla evaluar por lo menos cada 5 años a los servidores públicos, que esto se convierte en requisito de permanencia en el sistema y en su cargo. En cuanto a la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, se efectúa siempre con base en la disponibilidad presupuestaria autorizada. *(www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc)* consultada el 7 de agosto de 2013.

Por otra parte, el 1 de septiembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo octavo, en el cual se establece que, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, los servidores públicos no miembros del Servicio Exterior Mexicano permanecerán como servidores públicos de libre designación.

Aportaciones al Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Respecto al Reglamento de la Ley del Servicio Profesional se contempla celebrar convenios bajo ciertas características para que opere el sistema en las entidades de la

Administración Púbica Paraestatal que así lo requieran, estableciendo puntualmente su marco de actuación. Se establece además que los servidores públicos de carrera podrán ser eventuales y titulares, esto fue aprobado el 31 de marzo de 2004.

Además, contiene diversos artículos sobre las inconformidades que presente el procedimiento y el recurso de revocación en contra de las resoluciones que recaigan en el proceso de selección de aspirantes a ingresar al Sistema, o bien a los servidores públicos de carrera que participen en los concursos públicos.

La estructura orgánica, operativa y funcional de los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; de Ingreso; de Desarrollo Profesional; de Capacitación y Certificación de Capacidades; de Evaluación del Desempeño; de Separación, y de Control y Evaluación, así como los órganos que los operan, constituye su marco de funcionamiento tanto para la Ley como para el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en México *(http://www.cnsf.gob.mx/Servicio/Normativa/RLSPCAPF.PDF)* consultada el 12 de agosto de 2013.

Reforma al artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El 6 de septiembre de 2007 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 34 en el cual se establece la ocupación temporal de puestos, vacantes o plazas de nueva creación sujetos al Servicio Profesional de Carrera para que servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior y que cubran el perfil requerido a desempeñar el puesto de manera provisional, perciban los mismos ingresos y puntuación que la plaza otorga y asimismo estipula que ésta no podrá ser mayor a 10 meses.

La ocupación abierta y temporal de puestos, vacantes o plazas de nueva creación del Sistema, confiere el derecho del servidor público sin que constituya derecho alguno de ingresar al Servicio Profesional de Carrera, esto podrá ocurrir hasta por dos ocasiones en un periodo de dos años, también tiene la característica de la plaza que no debe estar sujeta a concurso. Asimismo, los puestos ocupados conforme a la normatividad que se encuentran en concurso y sean declarados desiertos se regirán por la reforma al artículo 34 (www.spc.gob.mx/art34-07.html) consultada el 12 de agosto de 2013.

El 22 de noviembre de 2012 se publicó la reforma al artículo 8 y se deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera donde se establecía que quedaban fuera del Sistema Profesional de Carrera los cargos de directores generales y sus niveles de adjunto, homólogos y cualquier otro equivalente. Esta medida permite afirmar que el

gobierno actual nuevamente retoma el viejo sistema de botín para poder otorgar las direcciones generales, las direcciones adjuntas y sus equivalentes para su gente de confianza y compromisos partidarios; lo que se observa es que volvemos al pasado en lo que respecta a las lealtades, distribución del poder de manera unilateral y continuación con las viejas prácticas de discrecionalidad, opacidad y corrupción a las que se nos tenía acostumbrados. Esto es muy importante porque en lugar de ser un avance en la continuidad del trabajo burocrático y administrativo, lo que ocasiona es inconformidad de servidores públicos, retraso en las funciones directivas en virtud de que es necesaria una curva de aprendizaje y sus respectivos errores y dejar de lado lo que en gobiernos panistas se había ganado. *(http://portal2.edomex.gob.mx/ueaja/acerca_unidad/marco_juridico/groups/public/documents/edomex_archivo/ueaja_pdf_leyatspem.pdf)* consultada el 14 de agosto de 2013.

La profesionalización en el Plan De Desarrollo del Gobierno del Estado de México 2011 - 2017

En el Plan de Desarrollo del gobierno del Estado de México 2011 - 2017 se tiene planteado mantener estrecha comunicación con los municipios para coordinar esfuerzos y hacer efectivas las atribuciones que le corresponden como parte de su política integral. Asimismo, se tiene estipulado que la ejecución de sus atribuciones recaudatorias, tales como el cobro del impuesto predial, así como la mejora administrativa, tengan procesos de sistematización eficientes a fin de reducir los tiempos de espera y eliminar la discrecionalidad de los servidores públicos que pudiera generar actos de corrupción. Esto en teoría es lo deseable, sin embargo, con las prácticas cotidianas del actuar gubernamental se pone de manifiesto que no se respeta esta parte porque se siguen de manera constante las viejas prácticas del sistema de botín que evitan avanzar a un esquema moderno para esta administración.

En el Plan también se incluye el uso de plataformas tecnológicas de apoyo en las funciones de gobierno, como Internet, en tanto, herramienta para acercar el gobierno a la gente y acelerar los procesos de simplificación administrativa que la ciudadanía demanda. En este sentido, lo que pretende el gobierno del Estado es avanzar hacia un gobierno digital que permita a los servidores públicos consolidar en un conjunto de información único, todos los datos necesarios para brindar mejores servicios públicos, así como para poner a disposición de la ciudadanía los servicios públicos por medios electrónicos accesibles.

En materia de profesionalización de los servidores públicos, el Plan de Desarrollo actual considera llevar a cabo la simplificación administrativa y el fomento del empleo de las

herramientas tecnológicas para que los servidores públicos estén preparados para atender las necesidades y cuenten con una actitud de servicio. Esta línea de acción que establece el Plan se cumplirá siempre y cuando se cuente con el apoyo presupuestal para brindar las herramientas tecnológicas oportunas para que el servidor público pueda cumplir con sus funciones cabalmente.

Además, se señala como fundamental la capacitación y profesionalización continua de los servidores públicos para que sean capaces de mantener vigentes las habilidades necesarias y sensibilizarlos sobre la importancia de su labor en un aparato gubernamental integral y al mismo tiempo, reafirmar su vocación de servicio, así como analizar la correspondencia entre sus capacidades y habilidades con el perfil deseado a favor de la ciudadanía.

El Plan de Desarrollo Estatal considera la aplicación de líneas de acción transversales en todas las dependencias de su Administración Pública, y enfatiza la necesidad de apoyar la profesionalización de los servidores públicos a través de vincular las capacidades de los funcionarios con las aptitudes necesarias para el puesto, y procurar que dichos funcionarios tengan un perfil que resalte la honestidad y la actitud de servicio. A la vez, se fomenta el uso de la tecnología en los trámites gubernamentales y el empleo de tecnologías de información para dar respuestas oportunas a los ciudadanos *(http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_5.pdf)* consultada el 5 de agosto de 2013.

En los objetivos y estrategias se contempla establecer una gestión gubernamental que genere resultados para lo cual se afirma en el documento que a través de líneas de acción incorporadas en el apartado 2.2 sobre un Gobierno eficiente que señala:

- Avanzar en la actualización de la legislación y normatividad en materia laboral para lograr un mayor nivel de eficiencia por parte de los servidores públicos, en el marco de un sistema de servicio profesional de carrera administrativa a nivel institucional.
- Avanzar hacia la consolidación de un servicio civil de carrera con base en la certificación de competencias.
- Integrar programas de capacitación especializada conforme a las necesidades propias de las unidades administrativas y de los servidores públicos, para ofrecer servicios de calidad y con una actitud de servicio. Lo anterior en colaboración con instituciones académicas y especializadas en administración pública.

- Emitir un Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México

(http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_5.pdf) [Consultada el 5 de agosto de 2013]

De lo anterior se desprende que se está dando un fuerte impulso a la certificación en el gobierno del Estado de México, mismo que tiene dentro de sus funciones esenciales el apoyo a competencias de los servidores públicos a través del Instituto de Profesionalización, así como también el impulso a la capacitación de los servidores públicos por áreas especializadas para brindar los conocimientos que requiere cada dependencia u organismo auxiliar para su mejor funcionamiento. Para dar cumplimiento a lo establecido en el mencionado apartado 2.2 referente a la actitud de servicio que el servidor público tiene que dar a la ciudadanía y a la prestación de servicio con calidad, es imprescindible que las autoridades ejecutivas, como son los secretarios de estado, subsecretarios y coordinadores con nivel jerárquico más alto que los directores generales actúen de esa manera y que su ejemplo sea modelo a seguir por sus subordinados, porque generalmente se está acostumbrado a extremar, de parte de los subordinados, actitudes serviles con respecto a los jefes y obedecer sus indicaciones aunque se esté consciente de que no son las mejores decisiones.

En cuanto al Código de ética de los servidores públicos, se aprecia como adecuada la decisión, siempre y cuando sea llevada a cabo por los servidores públicos que ocupan los mandos superiores, pero también los que ocupan los niveles inferiores.

La vigencia de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México

ARTÍCULO 4. Para efectos de esta ley se entiende: VI. Servidor Público: A toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.

En el capítulo II de esta ley se señala, en el artículo 99, que las instituciones públicas que contemplen el sistema de profesionalización, puesto que no todas las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal cuentan con el mismo, deben impulsar que se permita el ingreso de personal calificado para que garanticen la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos de acuerdo a su desarrollo profesional y méritos dentro del servicio.

Para su instrumentación se requiere contar con un catálogo de puestos y el nivel salarial y escalafonario adecuado. También se considera importante la capacitación para fomentar la superación individual y colectiva de los servidores públicos, así como mejorar la calidad de la prestación de los servicios. *(http://portal2.edomex.gob.mx/ueaja/acerca_unidad/marco_juridico/groups/public/documents/edomex_archivo/ueaja_pdf_leyatspem.pdf) consultada el 14 de agosto de 2013.*

Con relación a los avances de la profesionalización en el gobierno del Estado de México, es pertinente señalar que desde sus orígenes se centró en poner la atención a la profesionalización policial, misma que se remonta a la capacitación que se desarrollaba en Santa Rosa, Tlalnepantla, Estado de México, en tanto se construían las instalaciones que actualmente ocupa el plantel Valle de Toluca, ubicado en el Rancho de La Palma en el Municipio de Almoloya de Juárez.

Derivado de lo anterior, conviene señalar que desde la administración 1981-1985, se inició el Colegio de Policía, institución organizada para brindar capacitación fundamentalmente a los cuerpos de policía de la entidad con la idea de profesionalizarlos y con ello ponerlos al servicio de la ciudadanía. *(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm)* consultado el 2 de agosto del 2013.

Cabe destacar también que la formación destinada a los cadetes del Colegio se ha orientado a una capacitación técnica, sin considerar todavía una verdadera formación vocacional que rigiera su actuación, ello desde el punto de vista de la profesionalización integral, puesto que se carecía del programa específico que permitiera la capacitación, actualización, especialización y compromiso social de los elementos en activo, así como de los mandos medios y superiores, que son quienes posibilitan un adecuado funcionamiento.
(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm) consultado el 2 de agosto del 2013.

Resulta entonces importante mencionar que el primer plantel del Colegio de Policía fue mejorando y ampliando los sistemas, tanto los que se refieren a los rubros educativos, como los de orden administrativo y, sin embargo, la misma demanda de seguridad pública, ocasionada principalmente por el aumento poblacional y en consecuencia el incremento de delincuencia en la entidad, generó integrar un número mayor de personal policial con la calidad moral, humana y técnica en aras de buscar satisfacer tales necesidades, lo cual implicó que se crearan dos planteles más que se ubicarían estratégicamente en el territorio que ocupa la entidad, eligiéndose los municipios de

Tlalnepantla de Baz y Nezahualcóyotl, para que fueran sedes en la formación policial, los cuales se constituirían en el Colegio de Policía.

En la administración 1993-1999 se inauguraron dichos planteles, de esta manera el gobierno del Estado de México estableció la infraestructura para formar ciudadanos con plena vocación de servicio a la sociedad. Es así que el Colegio de Policía ha definido una política uniforme e integral en materia de formación y capacitación policial, lo que ha permitido establecer criterios, lineamientos y contenidos académicos a seguir, en aras de reforzar el compromiso social del gobierno y para prever a la sociedad de personal con principios éticos, de lealtad, honor y disciplina, con los cuales el Estado esté en posibilidades de ejercer la función de seguridad pública de manera tal que responda a los intereses colectivos y satisfaga las necesidades, tanto individuales como en su caso las colectivas.

En el año 2006 se creó la Agencia de Seguridad Estatal, órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, la cual dio paso a la transformación del Colegio de Policía en Instituto de Profesionalización en diciembre de 2007. Es así que la formación impartida por el Instituto de Profesionalización, a la policía estatal, ha sido permanente, a fin de que ésta sea considerada como la herramienta fundamental para darle el servicio que está demandando cada vez con mayor firmeza y énfasis la sociedad y a su vez, se constituya como el instrumento del Estado para preservar el cumplimiento de la ley y por lo tanto reducir la impunidad delincuencial y a su vez prevenir el delito en la entidad.(*http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm) consultado el 2 de agosto del 2013.*

El objetivo fundamental de la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en la tarea de proteger y servir, es fortalecer sus programas, para lo cual, a partir de la homologación de procedimientos y formación, se conduzcan éticamente y actúen con eficacia en las tareas de seguridad pública. En este sentido, se imparten cursos de actualización y capacitación para los integrantes de la Agencia, además de diplomados en coordinación con instituciones académicas, públicas y privadas de prestigio.

Adicionalmente, a efecto de darle mayor contundencia a las tareas de seguridad, se han elaborado manuales cuyo contenido está relacionado con temas que forman parte de la currícula que se imparte en los planteles del Instituto de Profesionalización, en un ejercicio de actualización permanente. Como puede apreciarse, ello define una política de institucionalización de la que es imprescindible disponer.

Finalmente, derivado de la colaboración existente con corporaciones policiales de otros países, personal de esta Agencia de Seguridad Estatal, hoy Agencia de Seguridad

Ciudadana, ha participado en ejercicios académicos en el extranjero, principalmente en España, Chile y Colombia, los cuales han contribuido a enriquecer los programas académicos existentes para aprovechar experiencias, conocimientos y técnicas útiles para la formación de nuevos cuadros de la policía del gobierno del Estado de México. *(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm*) consultado el 2 de agosto del 2013.

Como se puede observar, estas acciones dan cuenta de avances importantes puesto que se aprovecha el conocimiento y experiencias de otras realidades de países de América Latina y España, que habrá que decir, debiera ser permanente con estos países y otros con los que en el futuro puedan establecerse relaciones en este aspecto, tanto de la seguridad como de aspectos técnico administrativos.

En otro orden de análisis, la apertura de la información es una gran herramienta de gobierno, la cual debe ser presentada de manera clara, oportuna, expedita y gratuita. La transparencia en la información debe ser el primer paso para integrar activamente a la ciudadanía en la acción gubernamental. Con la información proporcionada por medio de las políticas de transparencia, los ciudadanos pueden mantenerse al tanto de las acciones de gobierno y, como consecuencia, monitorear y exigir resultados.

Finalmente, es fundamental enfatizar la descripción del estudio, en la idea de tener un gobierno que obtenga resultados eficaces, siendo importante derivar una visión integral de mediano y largo plazos, que atienda la problemática económica, social y de seguridad en la entidad. El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 se ha elaborado con estos objetivos, además de delinear las estrategias y líneas de acción que seguirá el gobierno estatal para los próximos años. Asimismo, del Plan de Desarrollo surgirán programas sectoriales y regionales que complementarán el ejercicio de planeación de la política estatal.

Por lo que se refiere al Programa instrumentado por el Instituto de Profesionalización, conviene señalar que desde el principio se realizó la detección de necesidades de capacitación para integrar el Programa General de Capacitación y Desarrollo 2013, mismo que ha posibilitado a los servidores públicos consultar el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización (SIAP), el cual sirve para los servidores públicos. En él se pueden identificar los eventos de capacitación en los que se haya programado cada servidor público, así como los programados para cursar en el futuro, ello da cumplimiento al artículo 98 fracción IX de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, así como a los artículos 31, 33 y 40 del Reglamento de Capacitación y Desarrollo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.

(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm), consultado el 19 de junio de 2013.

En la administración del gobernador Eruviel Ávila se ha establecido la política del gobierno en materia de profesionalización, consistente en avanzar en la actualización de la legislación y normatividad en materia laboral, se trata en este aspecto de armonizar y, en su caso, actualizar los ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México, Ley de Responsabilidades, Reglamento de Formación y Desarrollo, Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización, Manual de Organización del Instituto de Profesionalización y Manual de Procedimientos del Instituto de Profesionalización, lo cual permitiría avanzar hacia la consolidación del Servicio Profesional de Carrera Administrativa, sustentado en la certificación de competencias consistente en: diseño e implantación de sistemas de competencias de desempeño, tipos de dominio de capacidades, identificación de competencias de desempeño, diseño de competencias, guías de trabajo para grupos de diseño de competencias, descripción normalizada de competencias y componentes de cada competencia e integrar programas de capacitación especializada conforme a las necesidades propias de las unidades administrativas y de los servidores públicos con la intención de ofrecer servicios de calidad y con una actitud de servicio.

Lo anterior se viene realizando bajo una estrategia que implica el uso de las tecnologías de información y comunicación a fin de acercar la capacitación a los servidores públicos en las dos vertientes: Programa Genérico de Capacitación y Programa Genérico de Informática; asimismo se ofertan cursos que de acuerdo a las necesidades institucionales y de servidores públicos, se orientan a dependencias y entidades de los organismos auxiliares y que en su conjunto se establecen para dar respuesta a las demandas que el propio gobernante ha recibido de la sociedad en su campaña política.

El istema de competencias del desempeño del proceso de profesionalización

En este sistema se plantearon como referentes: transición de la educación del saber al saber hacer, calidad educativa, informe de la competitividad global, asimismo dentro del contexto nacional se estableció como referente importante el Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, los Planes de Desarrollo del gobierno del Estado de México en los periodos 2005-2011 y 2011-2017 y la Carta Mexicana de Profesionalización y Servicio Profesional de Carrera en Gobiernos Locales.

A continuación se muestra el proceso de profesionalización adecuado a los nuevos tiempos y realidades del gobierno del Estado de México:

1. Planeación (en esta etapa se considera la definición de estructuras, descripción de puestos y competencias, inventario de personal, instrumentos para el sistema de profesionalización administrativa).
2. Ingreso (reclutamiento y selección).
3. Capacitación (detección de necesidades, planes y programas, acreditación y certificación de competencias).
4. Desarrollo Profesional (planes de carrera, regularización y/o actualización académica).
5. Evaluación del Desempeño (cumplimiento de funciones y metas, capacitación lograda, aportaciones realizadas, actitud, otorgamiento de estímulos y acciones correctivas).
6. Promoción y Regulación (ocupación de plazas, ascenso, convocatorias y movimientos de personal).
7. Separación (baja temporal y definitiva, cambio de unidad o adscripción y jubilación).

Adicionalmente se mencionan los cursos que se refieren al diseño de competencias de desempeño, que están perfilados para que el servidor público pueda recibir no solo una preparación en el conocimiento específico del cargo, sino que vaya más allá, puesto que se integran e imparten cursos dirigidos a la formación para elevar la calidad del servicio en términos de calidad y calidez en el servicio *(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm),* consultado el 19 de junio de 2013.

En el cuadro siguiente se pueden apreciar los diversos cursos que se han diseñado y que se imparten para la capacitación integral de los servidores públicos de la entidad.

Tipo A	Tipo B	Tipo C:	Tipo D	Tipo E
1.- Introducción a la administración pública. 2.- Conducta ética y profesional en el servicio público.	4.-Planeación estratégica.	5.- Negociación en el marco de actuación de los servidores públicos.	6.- Responsabilidades. 7. Evaluación Institucional.	8.- Desarrollo Social y humano, 9.- Trabajo en equipo.

3.- Actualización responsable del servidor público.				

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Dirección General de Profesionalización del GEM.

Logros de las acciones de profesionalización

En este aspecto conviene destacar algunos resultados iniciales, siendo los más representativos los siguientes: en el año 2012 en la operación del Programa de Capacitación se atendieron a 23,933 servidores públicos; se detecta que el 57.5% se ha dedicado a capacitación específica en forma de diplomados, seminarios y talleres y competencias de desempeño en línea. Esta última estrategia de impartir los cursos habla de una modernización que refleja un mayor impacto en el número de servidores públicos capacitados. Además, se impartieron cinco cursos sobre planeación estratégica, introducción a la administración pública, conducta ética y profesional, negociación en el marco de actuación de los servidores públicos y actuación responsable en el servicio. Estos cursos, como puede observarse, plantean la intención del gobierno para impactar en los dos fundamentos del servicio público, es decir, elevar aptitudes y también actitudes. Se han certificado a 360 servidores públicos en el desempeño del puesto y en informática, esta última en la modalidad vía internet.

Estos resultados pueden verse todavía como reducidos, pero si representan el inicio de la política de capacitación en la vertiente de aprovechar los recursos y herramientas que proporcionan las tecnologías de la información y comunicación, a efecto de conformar en una segunda etapa en el sistema de profesionalización y certificación de competencias de los servidores públicos del gobierno del Estado de México.

En la impartición de cursos se ha logrado la participación de instituciones universitarias como la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, además el Sistema Integral de Administración de la Profesionalización se ha convertido en el medio para proporcionar la capacitación que se requiere en las dependencias del gobierno del Estado de México.

En lo que se refiere a la capacitación para mejorar y optimizar trámites por parte de los servidores públicos, han cursado este programa 1,275 empleados públicos y se ha obtenido la certificación del proceso de contratación y desarrollo de eventos de capacitación en el

sistema de gestión ISO 9001:2008 (datos obtenidos de la página del gobierno del Estado de México *(http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm)*, consultado el 19 de junio de 2013.

Como puede apreciarse, los esfuerzos son todavía iniciales, sin embargo, para efectos de este trabajo se debe reconocer el nivel de lucha que se está haciendo en esta materia y que seguramente producirán buenos resultados en el futuro, y al mismo tiempo, señalar que los avances son reducidos pero firmes, lo cual, significa continuar con esta política en beneficio de la organización gubernamental y, en consecuencia, para elevar los niveles de calidad de la sociedad.

Conclusiones

Siendo el objetivo del capítulo mostrar un panorama general de la situación actual del gobierno del Estado de México en materia de profesionalización con el fin de conocer sus avances de manera detallada, se constata que se considera como base la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal aprobada en 2003, así como en sus diferentes reformas tomando en consideración la más reciente en 2012, en la cual se establece que queden fuera de esta ley, los cargos de directores generales y sus niveles de adjunto, homólogo o equivalente. Sin duda, esto significa un retroceso en el sistema de méritos y de libre participación de la sociedad en el ejercicio público. Sin embargo, para el caso del gobierno del Estado de México los resultados en la capacitación y certificación de competencias están demostrando no solo un gran esfuerzo, sino que apuntan paulatinamente a fortalecer el sistema de profesionalización de sus servidores públicos, puesto que además garantiza la ética, la calidad y la responsabilidad política.

Es de vital importancia la continuidad de un servicio profesional de los servidores públicos en el Estado de México, a pesar de las reformas realizadas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, porque es indispensable dar certeza, objetividad, legalidad, prontitud y transparencia, así como mejorar los servicios que ofrece la Administración Pública estatal para contrarrestar las malas prácticas de regresar al modelo del nepotismo, compadrazgo, amiguismo en la asignación de puestos públicos, es decir, al sistema de botín.

El gobierno del Estado de México en el Plan de Desarrollo 2011-2017, ha diseñado políticas públicas orientadas a establecer un gobierno solidario, un estado progresista y una sociedad protegida, teniendo como objetivo para todos ellos, el establecimiento de un

gobierno municipalista y además señalar como uno de sus ejes transversales, la profesionalización del servicio público, junto con ella, la simplificación administrativa, el fomento del empleo de las herramientas tecnológicas, ello garantiza tener servidores públicos preparados para atender la realidad cambiante y que además cuenten con una actitud de servicio con calidad y calidez.

Se tiene contemplado en el Plan de Desarrollo estatal dar mayor eficiencia al modelo de profesionalización en el estado, pero si las autoridades encargadas de la toma de decisiones no lo llevan realmente a cabo con vocación y voluntad política, entonces seguiremos planteando un puñado de buenas intenciones y nos quedaremos en solo tener la letra y no la acción para dar cumplimiento a un documento del gobernante en turno, se seguirán teniendo "sueños guajiros" y no el diseño de una realidad aplicada a nuestro entorno.

Los avances de la profesionalización en la entidad señalan que desde sus orígenes, se centró en poner la atención en la profesionalización policial, sin que se dejara de lado la que corresponde a la referida a los servidores públicos que realizan tareas eminentemente administrativas, siendo su fase inicial la capacitación que se desarrollaba tanto en el valle de México como después en el valle de Toluca, con una estructura policial que se estableció con la idea de brindar capacitación a los cuerpos de policía de la entidad y, en consecuencia, fortalecer la profesionalización en aras de mejorar el servicio de seguridad.

Es pertinente señalar que desde 2006, la Agencia de Seguridad Estatal, órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, dio paso a la transformación del Colegio de Policía en Instituto de Profesionalización, destacando como una de sus virtudes la formación impartida por este instituto, estructura dependiente de la Secretaría de Finanzas, en la que se ha asegurado la capacitación y profesionalización policial en forma permanente, puesto que de esta forma se garantiza proporcionar un servicio de calidad que a su vez permite el cumplimiento de la ley y, por lo tanto, contribuye a reducir la delincuencia en la entidad.

Dicho instituto, al establecer el Sistema de Profesionalización, ha logrado identificar las necesidades de capacitación para integrar el Programa General de Capacitación y Desarrollo, mismo que posibilita a los servidores públicos al SIAP, el cual sirve para que cada servidor público identifiquen los eventos de capacitación en los que ha sido programado, así como los programados para cursar en el futuro, ello da cumplimiento no solo a la ley laboral, sino que es un instrumento efectivo para elevar permanentemente la capacitación y la actualización, que se traduce y seguirá traduciendo en disponer de mejores profesionales de la administración estatal mexiquense.

El Sistema de Competencias del Desempeño planteó definir la transición de la educación del saber al saber hacer, y elevar la calidad educativa, tomando como base de sustento el Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, en sus dos últimos periodos del gobierno, rubros importantes que aseguran el diseño y operación de un sistema de profesionalización que se va consolidando.

La profesionalización sin duda, debe adaptarse a los nuevos tiempos, por lo que en la experiencia en el gobierno del Estado de México se ha desarrollado un conjunto de etapas que son pertinentes tales como: la planeación para la definición de estructuras, descripción de puestos y competencias, inventario de personal y la definición de instrumentos para el sistema de profesionalización administrativa; el ingreso que refiera al reclutamiento y selección; la capacitación en torno a la detección de necesidades, planes y programas; acreditación y certificación de competencias; desarrollo profesional, que implica planes de carrera, regularización y/o actualización académica; evaluación del desempeño referida al otorgamiento de estímulos y acciones correctivas; promoción y regulación y separación que se traducen en el manejo de la baja temporal y definitiva, cambio de unidad o adscripción y, jubilación. En este sentido, el reto hoy es poner en marcha todas estas estrategias para que se cristalice en un futuro próximo, un sistema de profesionalización de carrera con todas sus bondades y con todos los desafíos para ser atendidos en beneficio de la colectividad.

Los resultados de la política de profesionalización se traducen en cursos a un número creciente de servidores públicos, así como la capacitación permanente y la forma de hacerlo en donde las tecnologías de la información y comunicación puedan ser utilizadas adecuadamente y para beneficio del sistema y del servicio, aunque en este momento todavía con resultados iniciales y magros, sin embargo, representan la política de capacitación sistemática y permanente para dar el paso hacia la profesionalización y certificación de competencias de los servidores públicos del gobierno del Estado de México, lo cual permitirá crear las condiciones de un sistema fundamental para prestar verdaderamente servicios efectivos a la sociedad.

Fuentes de Información

http://portal2.edomex.gob.mx/ueaja/acerca_unidad/marco_juridico/groups/public/documents/edomex_archivo/ueaja_pdf_leyatspem.pdf

http://qacontent.edomex.gob.mx/ssc/seguridadpublica/formacionacademica/institutodeprofesionalizacion/index.htm)

http://transparencia.edomex.gob.mx/plandesarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_5.pdf

http://www.cnsf.gob.mx/Servicio/Normativa/RLSPCAPF.PDF

http://www.google.com.mx/#bav=on.2,or.r_qf.&fp=f313f2c9a821606c&q=modificaciones+a+la+ley+del+servicio+profesional+de+carrera&safe=active

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc

www.spc.gob.mx/art34-07.html

10 Los desafíos de la Gestión Pública para la atención de la sociedad ante los cambios del milenio

Osvaldo Cruz Villalobos

Introducción

Como parte de la evolución administrativa de las estructuras de gobierno, éstas deben estar pendientes de su transformación, sin embargo, esto es más complejo de lo que parece, veamos de qué se trata. Pensemos que la sociedad tiene una cultura de participación ante el gobierno, por ejemplo, demandar que los servicios públicos realmente mejoren sus niveles de vida; por otra parte, los cambios administrativos en las estructuras de gobierno deben ser un factor de transformación.

El planteamiento que se describe en el presente ensayo consiste, en primer lugar, en definir las características de la gestión pública, sus enfoques en el ámbito de la aplicación y, a partir de ese momento, complementar con las competencias laborales del personal, ya que considero que no es suficiente con tener las técnicas administrativas que incluyen la gestión pública.

Las transformaciones del mundo, tanto comerciales como sociales y económicas, producen una respuesta en el servicio público, en el personal y por lo tanto en la población, con ello se convierte el tema de las competencias y las técnicas como es la administración por resultados, en un asunto prioritario, ya que la transformación del manejo público provocó cambios en el perfil profesional e institucional, lo que implicó reorientar las transformaciones en la gestión pública.

Iniciemos con el debate de la gestión pública. Para algunos autores se trata de una "moda" que fue importada en nuestro país, y eso es cierto, en México el desarrollo administrativo no ha sido visto como una vía para el mejoramiento del servicio público. En tal caso la parte política y económica de la cual depende en gran medida el desarrollo nacional, también es un aspecto en el que a los gobernantes no les atrae invertir esfuerzos de corte administrativo que no reditúan en votos y, en consecuencia, no es prioritario.

Además, es necesario establecer un concepto adecuado y aceptado para el tema que nos ocupa, pero no solo de la gestión pública, también de los elementos que deben estar presentes para que estos modelos puedan funcionar. En consecuencia, debemos considerar la gobernanza, la cultura política de la sociedad, la transparencia, cobertura de servicios, eficiencia como una condición para el funcionamiento del gobierno, la parte de la profesionalización y las competencias de los trabajadores del Estado, así como la forma en que las estructuras de la administración pública deben transformarse.

A partir de ese momento en que lo anteriormente señalado convergen en una sola dirección, el siguiente paso es el diseño del modelo de gestión, entre lo público y lo privado, como siempre ha sido, pero ahora con la capacidad de establecer una sinergia con la finalidad de hacerle frente a los desafíos de la gestión.

Los cambios sociales determinan la forma en que la población necesita del gobierno para que pueda tener acceso a los servicios públicos, pero esto es posible cuando desde el propio gobierno se inicia un proceso de cambio que considera la desregulación, reforma administrativa, profesionalización, servicios de calidad y empoderamiento del ciudadano con un aspecto de derechos que debe ejercer con gran responsabilidad.

Lo anterior se considera la infraestructura para las transformaciones de la gestión pública hacia el cumplimiento de los objetivos del milenio que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha fijado, los cuales en el presente artículo se abordan y relacionan con la forma en que se pueden lograr.

¿Qué es la gestión pública?

La gestión puede ser definida como una práctica, o como un conjunto de disciplinas, también como la aplicación de todos los procesos e instrumentos con los que contamos en la administración pública para alcanzar las metas de desarrollo y bienestar de la población.

Ante los retos del presente milenio tales como la integración política y la transparencia, el poder llevar bienestar a la población; los gobiernos deben tener claro hacia dónde se debe caminar, estos procesos son producto de las distintas problemáticas como la falta de una infraestructura de profesionalización dirigida a los servidores públicos, el desarrollo de programas orientados a la mejora en el desempeño institucional, la ética en la formación de los administradores públicos, representan, por tanto, parte de los retos de los que hablamos.

El ejercicio de la facultad administrativa del Gobierno, a través de los organismos oficiales mediante planeación, ejecución y control, representan parte de las opciones de la gestión pública que los países hacen, siempre en beneficio de su población, lo que es proclive al fomento de la legitimidad. Veamos que se dice al respecto:

> *El concepto de gestión pública hace referencia al Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público. En su construcción están presentes valores sociales que superan al interés específico de sectores o grupos aislados.*
>
> *En este marco, la gestión pública no es sólo el producto final, el servicio público o la prestación. Con la gestión de los organismos públicos se produce igualdad, justicia, equidad y solidaridad. Esta presencia de valores la dan el carácter público a la gestión de las instituciones gubernamentales. (Sánchez González, 2001)*

El contexto de la conformación de la gestión pública en el siglo XXI es el resultado de intentos, algunos de ellos con un resultado efímero; empecemos con una revisión de lo anterior, se ha habla de nueva gestión pública, como lo afirma Juan José Sánchez, "La Nueva Gestión Pública (New Public Management) es un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gestión pública, incluyendo políticas de gestión pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. La Nueva Gestión Pública (NGP) se presenta como políticamente neutra, aunque en realidad no lo sea. Su hegemonía y su amplia difusión se debe a su capacidad para dar respuesta a algunos dilemas del mundo actual y, específicamente, a los generados por los altos costos de los servicios públicos, así como la carencia de control de las burocracias."

El debate ha sido permanente en cuanto a la prestación de los servicios de la administración pública; se discute mucho en cuanto a la insatisfacción por la calidad de los servicios que proporciona el servicio público.

Durante los sexenios 1988 y 1994 en México se enfrentaron, desde el gobierno federal, problemas como la credibilidad en las elecciones, la gran crisis económica que se presentó en la sucesión presidencial, los problemas de integración comercial, fueron las prioridades del gobierno y ante ello se decidió darles respuesta de manera inmediata, las primeras

reacciones fueron la atención de las necesidades sociales y la aplicación de una política económica restrictiva.

La intención de este apartado es comparar la Gestión Pública, con la Nueva Gestión Pública, ya que ésta es parte del objeto de estudio. También se analiza el origen de la voz management, fundamental para poder entender a la Gestión, sus orientaciones y ámbitos de aplicación.

Definición de gestión pública

Iniciamos con el vocablo management, traducido como manejo, gerencia, gestión, dirección, administración e incluso se ha utilizado como administración pública.

Por ello, es preciso abordar, en primera instancia, esa palabra como lo comenta Guerrero:

> *En el siglo XVIII, la voz management (o managery) ya había madurado en el Reino Unido hacia la connotación actual. Originalmente estaba orientada al manejo o doma de caballos (to manage a hourse), luego se convirtió en un sinónimo de administración. Hacia finales del siglo señalado, management, se traducía al español como manejo o administración, y aun así continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos. De manera similar, a mediados de esa centuria, en francés se traducía como méniement, governer y administration; igualmente manager se trasladaba como director, mientras que en el Reino Unido la voz management se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración.*

Esta breve historia semántica nos proporciona un panorama acerca del origen de ese vocablo. Es conveniente aclarar que se pretendió darle ese sentido al traducirla como administración; sin embargo, como en el idioma original, es más acertado el uso manejo.

Continuando con el significado de gestión, Sánchez comenta lo siguiente:

> *Identificar el origen de la gestión pública es una de las primeras necesidades para estudiar su naturaleza teórica y práctica. Existen dos formas para intentar diferenciar su origen; por un lado, su origen histórico que como*

> *actividad existió en la antigüedad –objeto de estudio que se deriva de la administración pública– mezclada con otras actividades y por otro lado, el concepto mismo que proviene de la voz management y que deriva de las tres traducciones más comunes al español: 1) Gerencia Pública; 2) Dirección Pública y 3) Gestión Pública.* ”

Ese origen permite detectar, como lo expresa el autor, que estas tres traducciones constituyen un referente, habría que analizar si realmente existe una diferencia entre ellas. Continuando con este análisis, según Cabrero la diferencia entre gestión y gerencia públicas se trata de un matiz semántico.

A partir de que en Estados Unidos se impulsa el public management, aparece en Francia como un anglicismo y en España como gestión pública (del francés gestión publique). Finalmente, en América Latina se adopta Gerencia Pública como alusión a lo mismo. En nuestros días tanto gestión como gerencia son utilizados como sinónimos; aun cuando se ha previsto que, si existiera alguna diferencia, ésta sería en cuanto a que la primera centra más su análisis en la parte operativa, mientras que la segunda en la de diseño de la estrategia.

Paradójicamente, como lo comenta Drucker, la gestión pública se originó en el sector público como fue la organización del ejército, la administración municipal, así como esa separación entre política y administración. Esto es interesante debido a que Drucker argumenta cómo en sus orígenes esta gestión pública estuvo orientada a atender ese manejo de las organizaciones donde los intereses son colectivos.

Regresando al vocablo original, management, también se ha entendido como administración; sin embargo, es de notar que incluso cuando la traducción es aceptable, sí existe una diferencia entre ésta y el manejo, ya que aplicar una serie de técnicas de corte eficientista con el objeto de obtener un cambio cualitativo, resulta necesario. Aun así, la orientación que se pretende dar implica modificar ese manejo dentro de las organizaciones de gobierno.

Al respecto la gestión pública puede ser analizada, según Bozeman, a partir de dos enfoques que permiten comprender sus alcances con mayor amplitud

Se trata del enfoque “P” y el enfoque “B”, el primero surgió dentro de las políticas públicas, y el segundo dentro de las actividades de comercio. Veamos cómo lo dice el autor:

> *A finales de los setenta surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la escuela de políticas públicas (el enfoque P), mientras que el otro estaba influido por las ideas de la escuela de comercio y los avances ocurridos en la administración pública (el enfoque B).*
>
> *Como gestión pública, guiada por las escuelas de políticas, –enfoque P–, fue más la respuesta a un problema que a una idea o una oportunidad, siguió siendo un concepto nebuloso.*

Un concepto de gestión pública identificado con otro grupo de estudiosos (más cercano a la administración pública tradicional) es la gestión pública guiada por las escuelas de comercio (enfoque B). Es vista únicamente desde estos enfoques, de los cuales éste tiene mayores arraigos en cuanto a su instrumentación, ya que debido a su "corte" de negocios se ocupa de la eficiencia, eficacia y en general de cómo hacer más rentable a una organización. En lo que corresponde al enfoque P, la orientación es notoriamente hacia la parte estratégica, lo cual significa una visión más de política que de administración.

Es necesario fijar una definición que se acerque y sea funcional para esta investigación, ya que es parte fundamental del tema, por lo cual se considera que la gestión pública es el conjunto de técnicas que se aplican en la Administración Pública, centrando la atención en los procesos, con el fin de dotar a las organizaciones de gobierno de una imagen distinta, en términos de desempeño, imagen y normatividad, por supuesto con respecto a la que se tenía.

Recordemos que la gestión pública surge como una respuesta a los diversos problemas que se presentaron después de que los asuntos bélicos terminaron, es decir, la segunda guerra mundial, se trataba de encontrar una nueva forma de reconstruir el gobierno, recordemos la victoria de Estados Unidos y sus aliados sobre Alemania, Italia y Japón; así ese escenario significó un reto para época, lo que significa que en ese momento era considerada como un elemento prospectivo.

Orientaciones de la gestión pública

Una vez definido el concepto de Gestión Pública, es pertinente analizar también las orientaciones utilizadas por las diferentes acepciones como son: gerencia, gestión, dirección. Es conveniente señalar las razones por las que utilizaremos el concepto Gestión Pública:

a) Por ser ampliamente utilizado para los análisis que, dentro de las diferentes organizaciones de gobierno, son practicados para darle sustento a los procesos de modernización.
b) Por encontrarse dentro de los enfoques de negocios (el enfoque "B"), se desarrolla conforme a los paradigmas de la administración de empresas, en donde lo importante es la reducción de costos, la calidad en los servicios públicos, la orientación de los procesos hacia la satisfacción de los usuarios.
c) Porque, para el caso mexicano, la Gestión Pública se ha basado en esas técnicas de administración que en la práctica parece como si se tratara de una empresa privada.
d) Porque en el contexto donde surge (enfoque P y enfoque B), representa una opción diferente, alejada de los modelos de burocracia tradicionales, en los que lo importante era cumplir con las atribuciones encomendadas.

La Gestión Pública tiene, por lo tanto, diferentes orientaciones en las que se puede aplicar, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Nuevas orientaciones de la Gestión Pública

Instrumental	Integral	Nuevos campos
Vista como camino para la:	Vista como Gestión:	Ética Valores
	Democrática → Participativa	Interinstitucionalidad RIG GIG
Eficiencia,	Política → Consensuada	Estratégica Visión, Misión, Objetivos
Eficacia,		
Control presupuestal,	Económica → Viable → Oportuna	
Legitimidad: Reconocida y Aceptada		Conocimiento:
		Capital humano,

	Innovativa → Creativa Factor Humano → Calidad	Capital Intelectual. Activos de mercado (marcas). Activos Propiedad Intelectual, Cultura Corporativa.

Fuente: Elaboración propia con base en: Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2000.

Si se considera a la Gestión Pública como un enfoque instrumental, nos lleva por el camino de la reducción de costos; asimismo la podemos ver como integral, lo que significa una orientación hacia los resultados, en donde los procesos se alinean hacia la satisfacción de los clientes; en cuanto a los nuevos campos de estudio, éstos se encuentran en constante movimiento lo que en ocasiones permite tener un conocimiento todavía empírico.

La Gestión Pública puede ser vista también dentro de los esquemas de política de modernización, desde una estrategia para la transición que va de la atención de demandas sociales, hasta llegar a la satisfacción de necesidades de servicios públicos que incrementen el nivel de vida de la población.

El cambio es de una gestión orientada a procesos y tecnología, en la que se diseñan programas dirigidos a obtener mayor eficiencia y eficacia sin considerar la opinión de la población objetivo, a una gestión con la orientación hacia el usuario; así, al reformar la estrategia se pretende garantizar la satisfacción de quien hace uso del servicio y, en consecuencia, se han instrumentado las técnicas de gerencia como modelo de actuación para atender las demandas de la población. Por ello es importante que sea explicado el origen de este paradigma de actuación pública.

Así tenemos que la Gestión Pública se dirige hacia los procesos relevantes para la institución pública y que van proyectados a mejorar la tecnología administrativa tan necesaria para reducir los costos en su operación, la cual puede ser vista desde dos vertientes:

- La primera está inmersa en las funciones sustantivas, lo que se conoce como la misión institucional. Son las que dan forma y razón a la existencia de la unidad administrativa.

- La segunda la podemos analizar en las funciones adjetivas que permiten estructurar el manejo de los recursos necesarios para su correcto funcionamiento.

La forma en que se desarrollan los procesos para la prestación de servicios públicos tiene una importancia significativa, si bien las líneas de modernización de la administración pública fueron eficiencia, eficacia y legitimación, como lo expone Cabrero; para ello bastaba con incrementar los resultados con menos presupuesto, ya que se creía que con el sólo hecho de reducir la parte presupuestal se estaba en el supuesto de eficiencia.

Junto con los procesos de profesionalización, en la historia de México, las reformas administrativas proporcionan la infraestructura necesaria para darle mayor empuje a la gestión pública como elemento dependiente de la profesionalización. Tenemos que considerar entonces ¿cuáles son las características de esta gestión para darle mayor impulso al funcionamiento de las instituciones de la administración pública? y considerando esto ¿a partir de qué momento la profesionalización provee de servidores públicos con las características requeridas para poder desarrollar sus atribuciones?

En primer lugar, debe permitir fortalecer los procesos de profesionalización, esto implica que sean modificadas las técnicas de trabajo y con ello introducir formas de organización distintas para alcanzar un estado que ayude a desarrollar la gestión. En segundo lugar, la gestión pública como variable dependiente, es la encargada de suministrar las técnicas administrativas para resolver principalmente problemas de eficiencia dentro de los procesos de prestación del servicio; esto además implica un cambio de actitud de los servidores públicos, ya que no es sólo el cambio en las técnicas, también lo es en la forma de actuación en el servicio. De esta manera la profesionalización es un elemento para el desarrollo del sector, de igual forma requiere de técnicas de administración que posibiliten tener mejores resultados.

La gestión pública está relacionada con el bienestar de la población, en términos de carácter técnico significa que desde la esfera gubernamental se deben realizar diferentes acciones que estén orientadas a mejorar los niveles de vida de la población, con ello se cumple con la razón de que todo gobierno establece las estrategias para el cumplimiento de lo anteriormente señalado.

En ese sentido considero lo siguiente:

a) La reforma de las estructuras de la administración pública, con las características en cuanto a la capacidad de respuesta que se necesita,

b) Los esquemas de gestión pública, como son la tecnología administrativa, la capacidad del personal involucrado,
c) Los aspectos de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos y,
d) La parte normativa que en ocasiones obstaculiza los avances.

Analicemos con mayor detalle. En cuanto al primer inciso tenemos que iniciar un proceso de modernización administrativa que se considera aquél que, conforme a la evolución social, tiene que mejorar la forma y el diseño, significa entonces que con base en un diagnóstico que muestre los cambios sociales como son: la cultura política, entendida como aquella forma de intervenir de la sociedad ante los asuntos públicos y que el gobierno también debe considerar, los hábitos de consumo de servicios, las formas en que la administración pública se relaciona con los diferentes grupos sociales.

También indica que desde la cúspide de la pirámide burocrática existe la voluntad de cumplir de una mejor manera las diferentes atribuciones que tiene las dependencias públicas, pero con visión de servicio, en donde se puedan considerar las características, posiciones políticas y económicas de los grupos sociales, que también reclaman atención.

En consecuencia, la modernización administrativa muestra la capacidad de un gobierno para mejorar el tamaño, funcionamiento, normatividad, capacidad institucional de transformación, lo anterior considerando los cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos del medio ambiente externo para, a partir de ahí, surgir como un nuevo paradigma con elementos ampliamente competitivos.

Existen diferentes niveles de esa transformación administrativa en su fase de inicio y por lo tanto macro, y para ello en ocasiones se toman de referencia las transformaciones de otros países, que normalmente son tomados como modelos, tal es el caso de las principales economías del planeta.

De ahí que en el segundo inciso se puedan analizar los aspectos de la gestión pública como parte consecuente de un proceso de modernización, en esta fase se inician las transformaciones de carácter metodológico, técnico y también ético.

Otros dos elementos que deben estar presentes en un proceso de reforma son la eficiencia y eficacia, los cuales son absolutamente necesarios en el desempeño de las estructuras de la administración pública, pues como parte de los componentes instrumentales resultan ser una guía para el desempeño institucional e incluso suelen estar relacionadas con el impacto en la prestación de los servicios.

Con esta orientación debemos preguntarnos ¿Cuáles son las características de un ambiente de competencias o competitivo para que la gestión pública pueda hacer frente a

los grandes retos que la sociedad reclama? Podemos iniciar mencionando que se deben considerar las capacidades del personal y ello nos lleva a establecer un esquema de profesionalización con características específicas para que pueda adaptarse y dar una respuesta apropiada dentro del proceso de modernización.

Un elemento básico es hablar del desempeño, tanto institucional como individual, para poder establecer parámetros de acción, así este tema no ha sido definido en los modelos de gestión pública, por ello es preciso analizar de qué se trata y cuál es la perspectiva de su aplicación.

Dentro del contexto de reforma administrativa, los esquemas que involucran a las competencias deberían formar parte de esa visión de gestión pública que se necesita diseñar para hacer frente a los retos del nuevo milenio y, en consecuencia, iniciar su instauración como parte del macroproceso clave que es la reforma administrativa como fase siguiente a la modernización.

Así, se trata de analizar las competencias en el servicio público como un elemento central en la administración de personal dentro del esquema de profesionalización, a su vez como parte de la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones, con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.

Las competencias se han convertido en el eje transversal mediante el cual se pretende dar un cambio sustancial hacia el factor profesionalización; aquí nos interesa aclarar que existe otra acepción de este concepto, dentro del servicio público se ha hablado de capacidad y también de competencia, veamos los elementos de cada acepción.

Las competencias son los conocimientos, aptitudes, actitudes y habilidades que un servidor público posee para el desempeño de sus funciones, son el principal cambio en la administración del personal en las dependencias del gobierno federal. En este contexto se han definido de la siguiente manera:

Cuadro 2

Tipos de competencias	Descripción	Se identifican con:
1. Visión de servicio público	Valores requeridos de manera uniforme de todos los servidores públicos para la realización eficaz de sus actividades en favor del país y de la ciudadanía.	1.1. Transparencia 1.2. Integridad

		1.3. Rendición de cuentas 1.4. Bien común
2. Gerenciales o directivas	Conocimientos, habilidades y actitudes requeridos por todos los servidores públicos de enlace y mando en menor o mayor grado de acuerdo a su cargo.	2.1. Visión estratégica 2.2. Liderazgo. 2.3. Orientación a resultados. 2.4. Trabajo en equipo. 2.5. Negociación.

Fuente: Elaboración propia con información de www.funcionpublica.gob.mx

El autor menciona los argumentos para definir el término competencia laboral, veamos como lo describe:

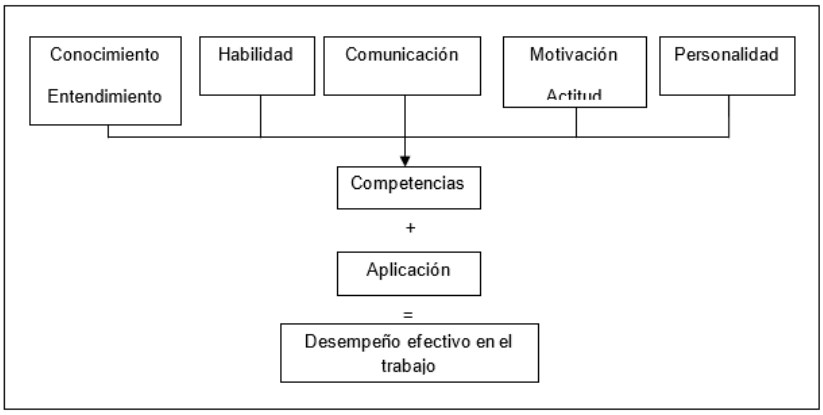
> *El primer tipo de articulación es aquel donde las iniciativas en dirección hacia una formación por competencia laboral nacen y son dirigidas por el propio sistema educativo.*
>
> *El segundo tipo de articulación que se observa es aquel que parte del lanzamiento de un sistema de competencia laboral bajo la dirección de los agentes sociales de la producción y del gobierno, en el que el sistema educativo es uno de los integrantes entre otros agentes.*
>
> *El tercer tipo de articulación se puede denominar híbrido, son formas donde el sistema educativo, y generalmente de manera descentralizada, desarrolla*
>
> *un sistema de competencia laboral conjuntamente con los actores sociales, empleadores y trabajadores, integrándolo en otras políticas activas de mercado de trabajo o bien integrándolo a un enfoque de desarrollo de la comunidad local. (Mertens, Leonard, s/f:1)*

Este enfoque hace falta en el contexto mexicano, por un lado tenemos la parte educativa separada del campo de trabajo, existen necesidades de aprendizaje en las instituciones de

servicio que las universidades no han cubierto, como son las habilidades de liderazgo, negociación y trabajo por resultados; tales carencias han sido atendidas por medio de cursos costosos con orientación empresarial, lo cual no necesariamente es negativo, no obstante, al no saber cómo instrumentar esas técnicas, se puede caer en la improvisación y, en consecuencia, en resultados totalmente inesperados.

Continuando con las competencias, Mertens proporciona los elementos que las conforman, mismos que se mencionan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Enfoque estructural de las competencias laborales



Fuente: Mertens Leonard. La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional. Organización de Estados Iberoamericanos. Cooperación Iberoamericana. s/f. p. 3

¿Cómo se puede construir un modelo de competencia laboral para las dependencias de la administración pública, dadas las condiciones culturales del servidor público? Partimos del axioma de que son los conocimientos, habilidades, actitudes y resultados con la probabilidad que éstos conduzcan al cumplimiento de la función, entonces en esas esferas es preciso incidir para que se dé la transformación en el desempeño del servidor público, para ello se propone desarrollar la norma de competencia laboral que pueda contribuir a estandarizar el desempeño y perfil del personal público considerado en el modelo analizado.

Establezcamos por lo tanto la relación que existe entre la gestión pública y el desempeño de las instituciones del gobierno que deben estar al servicio de la sociedad, entonces ¿Cuáles son las características que se deben poseer en este nuevo modelo de gestión y por consecuencia de profesionalización?

En primer lugar tenemos que los servidores públicos, los servicios y el usuario de los mismos son los destinatarios de los procesos, ahora habría que analizar si realmente esos cambios son producto de la llamada Nueva Gestión Pública instrumentada en países como México o si por el contrario, estos cambios fueron ocasionados por otras variables que, sin ser muy visibles, permitieron la transformación de las instituciones en dependencias con paradigmas de calidad que probablemente no resuelvan esos obstáculos.

Para una primera aproximación a la respuesta hay que comprender que las organizaciones dentro de las instituciones de la administración pública se basan en la autoridad y competencias legales para funcionar. Estos elementos los encontramos impregnados de tecnologías, lo que los torna proclives a cambios en su funcionamiento. Asimismo, tenemos que considerar que la gestión pública tendrá que adecuarse a las demandas de las transformaciones que implica el modelo de competencias y de la instrumentación del sistema de profesionalización dirigido a algunos servidores públicos. Aquí se presenta una disyuntiva, y es que la gestión está relacionada directamente con la profesionalización en el momento que la primera provee de esas técnicas que demanda el servicio.

Como segunda aproximación, la NGP provee de esas técnicas de microgestión, también están presentes los cambios en el comportamiento de los usuarios que demandan cada vez más servicios y que éstos realmente sean una solución a los problemas públicos a los que van dirigidos. Autores como Lynn analizan las características de ese paradigma burocrático y argumentan que, si bien el modelo ha funcionado, es significativamente diferente en términos de hábitos al introducirse las técnicas mencionadas.

Es conveniente comentar que la NGP no es la solución total a todos los problemas que se presentan en el ejercicio del servicio público, como ya mencionamos, es la propuesta por medio de la cual se han obtenido mayores resultados, pero sin que el modelo se haya instrumentado en la administración pública de México. Al respecto, Fred Thompson, Lawrence E. Lynn Jr. y David Mathiasen desarrollan sus críticas en aspectos como la relación entre esta NGP y los conflictos con la burocracia y la democracia, la relación con la eficiencia, la elección pública y cómo se ha impregnado en el mundo de la administración pública, en especial en el funcionamiento de todas las organizaciones públicas. Para Mathiasen, la NGP se caracteriza por centrarse en aspectos cuantitativos para medir los resultados; en ese sentido se puede mencionar la descentralización de la toma de decisiones suplantando las estructuras altamente centralizadas.

La reforma a la gestión pública consiste en proveer de los medios tecnológicos necesarios para que los servidores públicos puedan desarrollar sus funciones, éstas tendrán un

enfoque de eficiencia para que los resultados sean percibidos de una manera más concreta por la población usuaria.

¿Los cambios en la gestión del servicio público son producto de la introducción de la NGP o, por el contrario, son producto de la instauración de técnicas parecidas, pero con orientación hacia los resultados inmediatos? Debemos recordar que los cambios en la administración pública se han producido de acuerdo a las condiciones, tanto de presupuesto como de satisfacción hacia el usuario. También la trayectoria de los cambios en las instituciones públicas se inicia con la austeridad presupuestal, ya que el enorme dispendio ocasionó que se tuviera mayor déficit y, en consecuencia, era menester hacer frente a los problemas de operación y eficiencia.

Esas transformaciones que se experimentaron en la administración pública, en cuanto a su funcionamiento, han sido formadoras de instituciones que responden a dos causas principales: en primer lugar, la de tener un servicio público que requiere de constante actualización para atender a la sociedad por medio de la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la población usuaria y que permita legitimar la acción de gobierno. Por otro lado, conducirse conforme las transformaciones internacionales y, en donde sea necesario, ir modificando su funcionamiento haciéndolo compatible con los planes y programas de gobierno, mismos que responden a las tendencias mundiales.

La relación entre Gestión Pública y Nueva Gestión Pública es muy estrecha, ya que, en ambos casos, como ya fue analizado, se derivan de la voz management, teniendo en cuenta que en el servicio público se administran los diferentes recursos para que, mediante la aplicación de técnicas, se proporcionen los servicios con las características que se requieren para satisfacer las expectativas de los ciudadanos.

Adicionalmente, con la austeridad presupuestal, en las oficinas de gobierno no sólo se vieron en peligro las posibilidades de dar respuesta a la población usuaria, también se presentó la obsolescencia de la capacidad de los servidores públicos para atender el funcionamiento de las estructuras públicas. Esta falta de capacidad de los servidores públicos surgió porque en ocasiones no contaban con las técnicas de actualización, tan indispensables para la transformación del servicio público, por ejemplo, todas aquellas que están dirigidas a la eficiencia como primer aspecto por alcanzar.

La gestión pública para alcanzar los objetivos del milenio

Después de haber analizado la gestión pública, sus componentes y relación con la llamada nueva gestión pública y con base en lo hasta aquí expuesto, me propongo orientar este estudio hacia la explicación de los principales problemas que pueden surgir cuando se trate de tener objetivos ambiciosos, en relación a los objetivos del milenio que se definieron por las Naciones Unidas en el año 2013, a partir de los grandes problemas a los que deberíamos hacer frente al inicio de la década de los años noventa, significó implícitamente la necesidad de encontrar nuevas formas de funcionamiento del Gobierno, por lo que este sistema llevó de manera inevitable a una crisis que obligó a revisar el "paradigma burocrático" ya que la necesidad de evolucionar quedó demostrada con factores internos y externos como los que se mencionan a continuación:

1. Inflación crónica
2. Factores demográficos
3. Deuda pública
4. Apertura comercial
5. Globalización
6. Demanda social
7. Democratización

La década de los 90 se caracterizó por un significativo aumento del gasto público social por habitante, en América Latina se elevó un 58% en promedio, sin embargo, ese aumento de gasto social no se vio reflejado en las diferencias sociales.

El actual acceso a los medios, la velocidad con que se genera y se distribuye la información y la exigencia moderna de más y mejores resultados en todas las áreas es la regla actual, y la Administración Publica no es la excepción.

Como respuesta a estas exigencias en las organizaciones del sector público gradualmente se insertó en el nuevo paradigma el enfoque de orientación a resultados, mediante la incrustación de algunas reformas estructurales en la gestión.

La Gestión por Resultados es una de ellas, nace como un nuevo enfoque de gestión que tiene por objetivo maximizar la eficacia y el impacto de las políticas públicas a través de una mayor responsabilidad del servidor público por los resultados obtenidos durante su gestión.

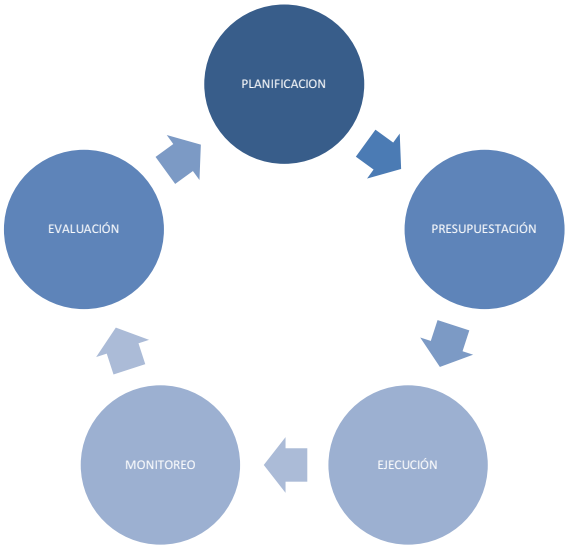
¿Por qué orientar la gestión pública a resultados?

- Queremos que las acciones de la gestión pública alcancen resultados y generen beneficios.
- Se requiere optimizar los recursos a través de programas y proyectos más eficientes y eficaces.
- Es necesario unificar métodos entre dependencias en el proceso presupuestario.
- Avanzar a la cultura de la planeación.
- Es necesario mejorar la orientación y la asignación del gasto público.
- Se debe facilitar la rendición de cuentas a los ciudadanos contribuyentes e instancias que auditan.

Es un esfuerzo con la finalidad de reducir las asimetrías económicas y sociales que se han desarrollado a nivel internacional a partir de 2002 en países como: Estados Unidos, Inglaterra, España, Alemania y Australia. En América Latina México, Chile, Colombia y Brasil.

El cumplimiento de los objetivos se debe concretar en un aumento del bienestar y la calidad de vida de la población, en apoyos a la actividad económica y el empleo, así como en el aumento de la cobertura y calidad en infraestructura; además en una disminución del costo de operación del Estado.

En el siguiente esquema se muestra la vinculación de los distintos elementos del acto de gestión:



Fuente: Elaboración propia

Me parece importante comentar que este tipo de técnicas debe utilizarse en el sector público, como parte de los desafíos que representa el siglo XXI, y que los países deben realizar reformas en sus administraciones para convertirse en el medio más ágil del cambio planeado, y no en un proceso de ensayo y error en el que los gobernantes no tienen definido el rumbo y en el mejor de los casos "importan" modelos externos, incluso de países que tienen características distintas de desarrollo, democráticas, sociales y demográficas.

En ese sentido mencionaremos las características de esta técnica que se deberá utilizar en la consecución de los objetivos del milenio.

Cuadro 4

Principios de la GpRD	Ejemplos de las herramientas que se están usando para administrar para resultados a nivel nacional	Por qué son importantes
Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo	Planes de reducción de la pobreza Planes nacionales de desarrollo Planes o marcos de desarrollo sectorial Marcos de gasto a mediano plazo Resultados e indicadores mundiales asociados con los ODM y otros compromisos internacionales Mecanismos de consulta con los interesados directos Modelos lógicos (integrados con todo lo anterior)	Las herramientas basadas en resultados, se usan en todo el gobierno como la base para la planificación, implementación, medición y evaluación del logro de los resultados de desarrollo nacional.
Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	Estrategias integrales de reforma de políticas Estrategias de reforma del sector público en todo el gobierno Estrategias de cambio institucional (ministerios o departamentos) Planes de gestión del gasto público y sistemas presupuestarios nacionales Estrategias operativas y presupuestos anuales sectoriales/ministeriales	Los marcos estratégicos, planes operativos y modelos presupuestarios están diseñados para indicar cómo funcionan los sistemas gubernamentales para asegurar que todos los recursos contribuyan al logro de los resultados de desarrollo nacional.
Mantener la medición de resultados y la información lo más sencillo, económico y fácil de usar que sea posible	Planes de medición del desempeño y guías (con indicadores específicos definidos de acuerdo a los resultados nacionales) SIG en todo el gobierno Revisiones de gestión funcional de sectores/ministerios Evaluaciones de desempeño de políticas/programas Evaluaciones organizacionales (departamentos y ministerios) Desempeño y auditorías financieras Encuestas de interesados directos y revisiones de la calidad de los servicios	Los procesos, los sistemas y las herramientas funcionales identifican las normas y los indicadores a usarse para medir el progreso hacia los resultados de desarrollo del país, ya sea al nivel nacional o sectorial/ ministerial. Los planes o las guías de medición definen las funciones y los métodos para recolectar, analizar, e informar sobre los datos de los indicadores a todos los niveles (insumos/actividades, productos y resultados) tanto dentro de los ministerios/sectores como a través de todo el gobierno. Los instrumentos de recopilación de datos uniformados proveen formas sistemáticas de obtener información del desempeño.
Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograr los resultados	Informes semestrales y anuales sobre el progreso alcanzado para los líderes ministeriales/sectoriales Informes anuales de desempeño para los órganos legislativos, funcionarios elegidos y/o donantes externos Boletas anuales de calificaciones públicas para la sociedad civil	La información continua concentra la atención de los interesados directos en el progreso hacia los resultados nacionales, y muestra cómo los insumos y los productos han contribuido a estos resultados. La información de desempeño se usa para mejorar los planes operativos y las estrategias.
Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones así como para informar y rendir cuentas	Consultas públicas y con interesados directos Revisiones y evaluaciones del desempeño de programas, sectores e instituciones Sistemas de gestión del conocimiento interno (en todo el gobierno o para sectores/ministerios específicos)	Se usa la información sobre el avance hacia los resultados de desarrollo nacional tanto dentro como fuera del gobierno para apoyar el diálogo de política, la planificación estratégica, y el análisis institucional.

Fuente: OCDE Banco Mundial Principios de GpRD en acción: Libro de consulta http://www.mfdr.org/Sourcebook.html. Consultado el 17 de junio2015

Es de apreciarse que la Gestión por Resultados se considera una técnica que si bien no es una novedad, si debe ser tomada en cuenta como un medio que permite mejorar los procesos de prestación de servicios o atención a la sociedad y así, otorgarlos con altos niveles de eficiencia y eficacia; en tal sentido la evaluación del desempeño, la actualización profesional, la medición por indicadores y la atención de los procesos importantes resultan ser los principales avances en los que se tiene que hacer énfasis.

Es necesario hacer mención que desde la formación de los Administradores Públicos en las aulas universitarias se les debe dotar de herramientas y técnicas vinculadas directamente con el servicio público, lo que significa una formación orientada a las competencias laborales, como ya lo comentamos, y también con una sólida base ética.

Por lo tanto, tenemos que la gestión pública, las competencias laborales y las técnicas administrativas representan un bagaje fuerte que pueden detonar un cambio en el paradigma de funcionamiento de las oficinas de gobierno de los países latinoamericanos, mismo que tanta falta hace y que propiciaría alejarse de los modelos atrasados en donde no se han tenido resultados contundentes y permanentes en beneficio de su población.

Así las cosas, debemos considerar que, dentro de un proceso de modernización administrativa, las organizaciones de la administración pública se deben adaptar a las trasformaciones de los cambios sociales para tener una presencia estable y resultados en torno al cumplimiento de los objetivos del milenio, como se definió en el informe de avance de Naciones Unidas.

> *"A comienzos de este siglo, los líderes del mundo se reunieron en las Naciones Unidas y a través de la Declaración del Milenio se pusieron de acuerdo en una audaz visión para el futuro. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fueron la promesa de defender los principios de dignidad humana, igualdad y equidad, y de liberar al mundo de la pobreza extrema. Los ODM, con un total de ocho objetivos y una serie de metas mensurables y con plazos definidos, establecieron las bases para resolver los más grandes desafíos del desarrollo de nuestro tiempo."*

Los ocho objetivos definidos por la ONU

Objetivo 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
Objetivo 2	Lograr la enseñanza primaria universal.
Objetivo 3	Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
Objetivo 4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
Objetivo 5	Mejorar la salud materna.
Objetivo 6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
Objetivo 8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Fuente: Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de avance 2014. Consultado en: file:///H:/libros/objetivos%20del%20milenio.pdf fecha 24 de junio de 2015.

Se trata de una estrategia que se definió a principios del siglo XXI, para el año 2015 se espera que puedan ser alcanzados los objetivos. Al respecto debemos analizar que independientemente de que se trata de grandes cambios que deben ocurrir en nuestro planeta, en el tema de la gestión pública se torna básico, en consecuencia, se deben traducir en acciones de los gobiernos que estén orientadas al cumplimiento de tales propósitos.

Empecemos por mencionar los principales cambios que, conforme a lo analizado en los apartados anteriores, se pueden aplicar de forma integral, como son la gestión por resultados, la utilización de modelos administrativos que garanticen la transformación de las oficinas de gobierno y también de los servidores públicos.

Independientemente de los resultados del informe, hacemos mención a los planteamientos como: "En la Declaración del Milenio, hace 14 años, se plasmó una visión audaz y se establecieron metas concretas para mejorar las condiciones de vida de la gente

y para salvar la vida de las personas afectadas por las enfermedades y el hambre. Se han conseguido logros importantes en todos los frentes y en algunos casos los objetivos se han alcanzado mucho antes del plazo establecido de 2015. Todos los interesados deberán intensificar sus esfuerzos y concentrarlos en las áreas en las que los avances no han sido lo bastante rápidos y no han alcanzado a todos los necesitados."

En cuanto a las transformaciones que estos objetivos han provocado, independientemente de las estrategias sociales y de política pública, que obviamente se realizaron, es necesario mencionar que son los procesos de modernización de la administración pública los que deben ser utilizados con una orientación hacia la población.

La estructura técnica de la administración pública debe estar orientada al logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, también en el diseño de programas de gobierno, así como en la aplicación de instrumentos administrativos que ofrezcan mejores prácticas con resultados novedosos; es así como se presenta una forma de diseñar un paradigma que esté al servicio de la sociedad.

Dentro de los ocho objetivos del milenio se encuentra la fórmula por medio de la cual los países deben diseñar, al interior de sus propios modelos de gestión pública, estructuras administrativas que den una solución práctica y novedosa, a cada uno de los objetivos de los que hemos hecho mención.

Ante esta situación, ¿Cuáles son las condiciones administrativas que deben prevalecer en las gestiones públicas para dar una respuesta a los problemas del futuro?, primero hay que mencionar que en el mundo existen modelos de gestión pública como el bloque de países anglosajones, europeos septentrionales, socialistas y latinoamericanos, entre otros. En ese sentido, para nuestro análisis es conveniente que mencionemos sus principales características, ya que en función de esto se podrán comprender y también adaptar sus componentes hacia un nuevo estadio de desarrollo.

Empecemos por la parte de los anglosajones, aquí es característica de un servicio público con estándares de desempeño similares a los del sector privado y que es parte de la idiosincrasia del servidor público, en consecuencia, la población está acostumbrada a recibir en ese nivel, los diferentes servicios del gobierno, como agencias descentralizadas donde las decisiones se toman considerando cada vez un mejor desempeño administrativo. Como complemento existen políticas que se han apartado de los modelos weberianos de la burocracia, vista como un poder que domina con modelos administrativos retomados de la Nueva Gestión Pública.

Finalmente asumen la desburocratización de los aparatos públicos para poder recuperar el control de las organizaciones, por ejemplo, el programa de reforma del servicio público

australiano (1996) donde se afirma que este tipo de gestión debe basarse en los mismos principios del sector privado, la gestión de recursos humanos debe ser flexible y mantener una ética y valores.

Otro ejemplo de ello es la llamada carta al ciudadano, reformas liberales, la aplicación de técnicas administrativas de corte privado; cabe hacer mención que esto ha funcionado ya que los trabajadores involucrados tienen esa mentalidad de resultados.

En cuanto al modelo europeo continental, sus administraciones públicas son altamente especializadas en resultados y se centran en contar con modelos de servicio civil que permite una mejor distribución de los recursos, tiene una reforma incremental, en la cual los cambios son dirigidos a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado.

Mientras que, en Francia, por ejemplo, se crearon círculos de calidad que nacen con el fin de permitir a los funcionarios públicos proponer cómo mejorar su trabajo en correspondencia con las expectativas del ciudadano. En otros países el proceso incluyó enfocarse a cuál es el nivel de responsabilidad que tiene el ciudadano y desde este ángulo dar servicios de calidad.

En cuanto al modelo de países europeos septentrionales como los Países Bajos buscan una reducción del gobierno por medio de políticas de privatización, creación de agenda y análisis de gasto, así se tiene que se proponen alcanzar disminución del gasto público, reorganización de los servicios administrativos, desregulación y un proceso de descentralización, de modo que el cambio debe ser casi inmediato.

De lo anterior podemos destacar que, en el cumplimiento de los ODM, la gestión pública se ha transformado en la dirección que los escenarios futuros indican, aquí se trata de dar una respuesta integral a los problemas de la sociedad cada vez más demandante de servicios públicos que resuelvan sus demandas de atención desde las oficinas de gobierno.

Los países que se encuentran con mayor atraso son los latinoamericanos y en consecuencia deben hacer mayores reformas en sus sectores públicos para alcanzar tales objetivos del milenio, esto será posible con la ayuda de la sociedad, los poderes públicos y también de la implantación de técnicas administrativas.

En este sentido, las administraciones públicas de los países latinoamericanos tienen un gran reto que es poder diseñar reformas administrativas orientadas a mejorar el desempeño y, en consecuencia, lograr un desarrollo administrativo y humano que tenga como fin alcanzar los ODM.

De conformidad con lo analizado y siendo consecuentes con el planteamiento de la ONU, ¿Cuáles deben ser los cambios que han de instrumentar los gobiernos en los países

latinoamericanos para que estos objetivos se alcancen y consoliden?, la respuesta la podemos articular como sigue:

a) Orientar los procesos de la gestión pública a una mayor eficiencia, esto se consigue con una estrategia de desregulación, capacitación e infraestructura ética,
b) Garantizar que sean eficaces, por medio de la instrumentación de técnicas que aseguren el cumplimiento de la misión y, por supuesto, visión de cada unidad administrativa,
c) Mejorar los procesos de profesionalización, actualización y evaluación del personal desde el ingreso y permanencia, con niveles altos en la exigencia de resultados,
d) Fomentar la responsabilidad compartida con la ciudadanía en el proceso de prestación de servicios públicos, siempre en las mejores condiciones de entrega y consistencia social.

En tal caso estas transformaciones ya están sucediendo en México, y considerando las reformas administrativas de los demás países, conservando siempre la orientación hacia resultados, con personal competitivo, es posible que cada vez más se abandonen los paradigmas de botín que tanto daño han hecho a nuestros países.

Conclusiones

Como hemos analizado, los cambios en la gestión pública deben obedecer a las transformaciones sociales, económicas y políticas que la población experimenta; esto significa que también sean consideradas las injerencias internacionales como factor de cambio.

Los desafíos de la Gestión Pública en el siglo XXI representan la gran oportunidad de los gobiernos para lograr una mejor atención a la población, obtener su confianza y con ello, instrumentar las diferentes técnicas que permitan un desarrollo administrativo de forma holística.

Es menester desarrollar mejores técnicas conforme los modelos de gestión pública de los países anglosajones, asiáticos, europeos y latinoamericanos ya que de conformidad con lo establecido en el desarrollo del presente trabajo, se pudo detectar que, si existen diferencias de modelo, por lo que no es posible establecer un paradigma único, pues no se trata de un solo bloque de países.

Orientar la práctica de la gestión pública hacia los resultados, lo cual significa tener el mejor impacto para la población, ya que se trata de que sea el medio para mejorar e incrementar el nivel de vida de la población, lo que representa un reto para algunos gobiernos.

La gestión pública y los Objetivos del Milenio son un gran avance en el camino de la transformación administrativa de los gobiernos con capacidad de aprendizaje derivado de los cambios sociales; también es necesario mencionar que este esquema se puede complementar con el facultamiento ciudadano, es decir, dotar de derechos y obligaciones a la población beneficiaria de servicios.

Enlazar la administración por resultados y las competencias laborales dentro de un esquema de modernización implica grandes avances para el caso de los países latinoamericanos, ya que, como característica, se trata de gobiernos producto de un golpe militar, populismos efímeros, presencia de grandes fenómenos de corrupción y también regímenes democráticos; lo que denota la necesidad de la transformación que estamos proponiendo.

En última instancia, los desafíos de la gestión pública en el nuevo milenio consisten en superar las barreras de atraso social y económico en el que una parte de la población se encuentra y, como consecuencia, es necesario fomentar una nueva cultura entre ciudadanos y gobierno que permita un desarrollo humano que se refleje en el cambio de niveles de vida.

Fuentes de Información

Bozeman, Barry. La Gestión Pública. Su situación actual. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del administrador al gerente público. Instituto Nacional de Administración Pública. 2ª. ed. 1992.

Cabrero Mendoza, Enrique. Gestión Pública, su situación actual. "Estudio Introductorio". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

Drucker, Peter. Las fronteras de la administración. Donde las decisiones del mañana cobran forma hoy. Hermes. México. 1994.

Guerrero Orozco, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Universidad Autónoma del Estado de México – Porrúa. México. 1999.

Lynn, Lawrence E. Jr. "The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for". University of Chicago. USA. October, 2000

Mathiasen David. "The New Public Management and its critics". Advances in International Comparative Management.Supplement 3.1997.

Sánchez González, José Juan. (2001). Gestión Pública y Governance. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Thompson Fred. "Defining the New Public Management".Advances in International Comparative Management. Supplement 3. 1997. Lynn, Lawrence Jr. "The New Public Management as an international phenomenon: a skeptical view." Advances in International Comparative Management. Supplement 3. 1997.

11 Corrupción en México: tres escenarios a futuro

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Introducción

La seriedad del fenómeno de la corrupción estructural no puede continuar siendo minimizada. La corrupción, particularmente la de las élites políticas y económicas, es vista como una aberración, como un accidente que esporádica y súbitamente se presenta de forma desafortunada, más que como un rasgo inherente a las estructuras existentes. En México y otros países en transición, el fracaso de la rendición de cuentas coincide con el fracaso de la supuesta convergencia entre 'liberalización política' y 'liberalización económica' para crear gobiernos más honestos y transparentes. Frente a ello es necesario construir enfoques heurísticos alternativos que vayan más allá del nivel de análisis de las "mordidas" y la "burocracia". En esta introducción intentaremos precisamente tal ejercicio. Iniciaremos presentando nuestro *Enfoque de la Corrupción Estructural* (Sandoval Ballesteros, 2016), para pasar en un segundo momento al diagnóstico desde el cual partirá nuestra exploración prospectiva. En el tercer apartado desarrollaremos el análisis de futuro para el periodo 2012-2035 y ofreceremos tres probables escenarios para la corrupción en nuestro país: *a*). el escenario de ***la corrosión integral del Estado***, *b*). el escenario de ***la normalización de la impunidad*** y *c*). el escenario de ***la democracia revigorizada***. Finalmente en el último apartado ofreceremos algunas conclusiones.

Los escándalos corporativos no cesan. Ayer fue *Enron*, *World.com* y una cascada de abusos de las compañías de tecnología que por momentos parecían llevarse entre los pies al famoso *Valle del Silicón* (Ibarra-Palafox, 2007; Tillman, 2009; Gledhill, 2003). Poco más tarde acontecieron casi al unísono un alud de rescates financieros, inmobiliarios, agroindustriales y de corporaciones dedicadas a la construcción (Katz, 2011). Hoy continúan emergiendo bancos de importancia internacional envueltos en innumerables casos de fraudes, extorsión, de blanqueo de capitales, evasión fiscal. Mañana bien podría ser una minera u otra petrolera más. El tema central de todos estos acontecimientos continúa siendo la irresponsabilidad de la gestión privada y corporativa sobre asuntos de interés público, que involucran y afectan dineros públicos y activos estatales. Incluso las propias corporaciones ya empiezan a reconocer que en esta crisis de ambigüedad ética del

sector privado algo marcha muy mal. Sostienen que frente a un momento de incertidumbre económica sin parangón, es impostergable hacer reformas de gran calado para transformar la situación. Se habla de dejar que los inversionistas que hayan abusado de su poder y perdido sus inversiones, paguen las consecuencias de forma directa, se dice que no se pueden solapar las fallas, mucho menos consentir a tomadores de decisiones que hayan incurrido en riesgos morales (Painter, 2010; Watson, 2011).
Sin embargo, a pesar de esta encomiable condena a la corrupción corporativa y súbito interés en la responsabilidad pública del sector privado, la impunidad campea (*Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia*, 2015; Jorgensen, 2009). La mayor parte de las corporaciones muestra una clara reticencia a abordar el tema de la regulación de los mercados y el sector privado desde una perspectiva normativa. Las discusiones se han centrado en la aceptación de mínimos estándares de "corresponsabilidad social corporativa" (Adeyeye, 2012; Carr y Outhwaite, 2011) y cuestiones de ética, mas no de rendición de cuentas. El mantra de estos planteamientos ha sido siempre: <<valores, no reglas>>.

Queda claro, sin embargo, que un gobierno honesto y transparente no sólo emergerá de una mayor supervisión y fiscalización del sector público sino de una profundización del escrutinio al sector privado (Sandoval, 2013a). En la medida en que las leyes de acceso a la información se han extendido a nivel internacional, los gobiernos han mejorado su creatividad para continuar con la opacidad y la corrupción, por ejemplo a través de contratos y fideicomisos que disfrazan los gastos indebidos o excesivos (Sandoval, 2007). Asimismo, la burocracia del sector privado y las corporaciones que participan en la corrupción gozan generalmente de menores castigos y sanciones que los actores políticos o gubernamentales (Garret, 2014).

La corrupción no puede seguir siendo vista como un daño colateral del proceso modernizador de sociedades tradicionales en su camino hacia la emulación del mundo occidental (Huntigton, 1968) sino primordial y fundamentalmente como un efecto directo del propio proceso modernizador que generalmente es impuesto de forma autoritaria en diversas regiones del mundo. Ello también ha terminado por engullir a países con democracias más estables y mercados más robustos (Konstadinos, Giannakopoulos, & Tänzler, 2012).

Ya en otro lado hemos definido "corrupción estructural" como *una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía*. La corrupción es histórica y sus prácticas concretas adquieren una gran variedad de modalidades que emergen con más claridad en aquellos periodos en los cuales la relación Estado-sociedad opera deficientemente y en contra de los más elementales principios de justicia y legitimidad que tendrían que caracterizar esta interacción (Sandoval 2016). Los principales actos, prácticas y dimensiones que ha tomado la corrupción han variado a lo largo de la

historia. Mientras que algunos ejemplos de corrupción incluyen conductas ilícitas y delincuenciales, otras prácticas asociadas a este fenómeno pueden ser de perfecta legalidad pero de cuestionable moralidad. En ese sentido *la corrupción estructural no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista sino como una forma específica de dominación social.* Y tal dominación bien puede emerger del ámbito público o privado sin ninguna relevancia para efectos de su definición como corrupción.
Un buen punto de partida para explicar nuestro propio constructo conceptual es la famosa formalización metafórica de Klitgaard (1988) quien esquematiza la corrupción como *el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas* (C = MDP + D - RDC).

Si se analizan con detalle las bases normativas de la teoría de Klitgaard podemos ver que existen varios prejuicios insertos en ella. Primero, su constructo se basa en una idea preconcebida de las "fuerzas del libre mercado" este concepto ofrecería los principios normativos más adecuados para manejar y evaluar el combate a la corrupción. Segundo, utilizar el ideal de mercados irrestrictos con todo su potencial auto-regulador convierte a la corrupción en una especie de vicio emergente del Estado. Se considera a la regulación económica y todos sus inherentes elementos políticos como poderosos obstáculos que limitan la mítica libre operación de las fuerzas del mercado. En tercer lugar este constructo teórico y discursivo también cumple una función central en el intento legitimador del neoliberalismo, dado que aboga por la existencia de un estado confiable que cumpla con los requisitos mínimos específicos para garantizar el control de cualquier "exceso" regulador.

El problema central de tal formulación es su sesgo excesivamente anti-estatista que identifica el origen del fenómeno exclusivamente en lo gubernamental. El Estado es aquí presentado como aquella "caja negra" infranqueable de donde emerge la opacidad y su ominosa "razón de Estado" lo que llevaría a impedir cualquier forma de rendición de cuentas. Pero en la era actual resulta poco útil limitar la comprensión de la corrupción a un mero asunto de burocracias y administradores.

Por otro lado, consideramos que no necesariamente existe una correlación natural o unívoca entre corrupción y monopolios, como lo plantea la fórmula micro-organizacional. Los monopolios en sí mismos no siempre son negativos para el desarrollo económico y social (Emerson, 2006). De hecho, está demostrado que en algunos sectores claves como el energético, el hídrico y aquellos vinculados a la industria petrolera o de generación de electricidad (los llamados monopolios "naturales"), la planeación y la coordinación centralizada bien pueden presentar ventajas comparativas evidentes sobre otras formas de organización sustentadas en la supuesta competencia de mercado (Cumbers, 2012).

En cualquier caso, el factor clave respecto de este tema no tendría que ser la *falta de competencia* sino en todo caso, la *falta de regulación*. Ello es lo que verdaderamente permite que se constituyan fenómenos de abuso de poder. La razón por la cual los monopolios dañan la rendición de cuentas no se debe a la falta de competencia, sino a la falta de fiscalización y regulación. Por tanto, no existe una relación unívoca o unidireccional entre monopolios y corrupción. Si bien la competencia y la mercantilización asociada a ella puede, bajo ciertas circunstancias, permitir mayores niveles de transparencia, los procesos de privatización también pueden producir mayores niveles de corrupción tal y como ha sido documentado en varios países latinoamericanos (Demmers, Fernández y Hogenboom, 2001; Manzetti, 2011; Sandoval, 2011).

La "discrecionalidad" es también un elemento problemático de la fórmula de Klitgaard, en sí misma no puede ser considerada una variable explicativa de la corrupción, sino en todo caso un mero elemento descriptivo de la opacidad y la falta de probidad que caracterizan las negociaciones y los acuerdos corruptos. De esta forma, la discrecionalidad no sería una causa, sino un efecto de la corrupción, que además sólo se hace presente una vez que el acto de la corrupción se haya consumado.

Por todo lo anterior aquí propondremos que la clásica ecuación micro-organizacional de Klitgaard que, como se señaló arriba, define la corrupción como *el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas* (C = MDP + D - RDC) se sustituya con una formulación alternativa, sustentada en nuestra propio constructo heurístico del *Enfoque de la Corrupción Estructural (ECE)* y que en términos completamente contrastantes señala que la corrupción puede ser esquematizada como *el abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana* (C = AP + I - PC)

CUADRO 1

ENFOQUE MICROORGANIZATIONAL (KLITGAARD)	ENFOQUE ESTRUCTURAL (SANDOVAL-BALLESTEROS)
Corrupción = Monopolio de la Decisión Pública + Discrecionalidad – Rendición de Cuentas (C) = (MDP) + (D) – (RDC)	**Corrupción = Abuso de Poder + Impunidad – Participación Ciudadana** **(C) = (AP) + (I) – (PC)**

En nuestro ECE el elemento clave es el *abuso de poder* y los *procesos de dominación* subyacentes, no los "monopolios". De esta forma, aunque los servidores públicos, políticos y empleados gubernamentales participan frecuentemente como los actores centrales de los actos de corrupción, este fenómeno no excluye de ninguna manera a los actores

vinculados a los ámbitos privados en donde definitivamente y de forma cada vez más creciente se centraliza y ejerce el poder público. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad; constituye *una forma específica* de "dominación social" que puede surgir desde las burocracias públicas, pero también de las burocracias vinculadas a las organizaciones semi-públicas, de mercado y las organizaciones privadas. De hecho, como veremos más adelante, la férrea división entre '*lo público y lo privado*' constituye una premisa esencial de los enfoques liberales y neoliberales que ha funcionado como armadura protectora del mercado y como punta de lanza contra el Estado.

La corrupción estructural, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval, 2011). Además de enriquecer a los burócratas en lo individual, la corrupción tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letárgicas económicas, sociales y culturales.

Es precisamente esta corrupción estructural de *abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana* (C = AP+ I-PC) con su red de complicidades y colusiones, la que hoy desvirtúa integralmente a Estado, mercado y sociedad. Nuestra herramienta heurística del ECE subraya tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: *a*) la *dominación social* sustentada en un *diferencial de poder estructural* en la que predominan el abuso de poder, sin distingo de si ello proviene del ámbito público o privado; *b)* la *impunidad* de las más altas esferas *del poder*, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público, y *c*) *la exclusión social* o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes.

Diagnóstico

Todas las evaluaciones nacionales e internacionales demuestran que la alternancia en el poder no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Mientras en 2001 los mexicanos tuvimos que pagar "mordidas" en 10.6 de cada 100 trámites gubernamentales, en 2005 este indicador se ubicó en 10.1, para 2007 la cifra quedó en 10.0 y para 2010 el índice volvió a caer 3 décimas registrando 10.3%. En otras palabras durante estos tres lustros las políticas en materia de combate a la corrupción no han tenido absolutamente ningún impacto.[1] Ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Índice de Percepción de la Corrupción, México 1995-2014		
AÑO	POSICIÓN	PUNTUACIÓN
1995	32	3.1
1996	38	3.3
1997	47	2.6
1998	55	3.3
1999	58	3.4
2000	59	3.3
2001	51	3.7
2002	57	3.6
2003	64	3.6
2004	64	3.6
2005	65	3.5
2006	70	3.3
2007	72	3.5
2008	72	3.6
2009	89	3.6
2010	98	3.1
2011	100	3

[1] Ver *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*. Transparencia Mexicana, disponible en: http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf

*NUEVA METODOLOGÍA**		
2012	106	34
2013	106	34
2014	103	35
Fuente: Elaborado en base a Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparencia Internacional (www.transparency.org) **En 2012 Transparencia Internacional cambió la metodología para calcular el IPC y estableció que a partir de ello los resultados no eran comparables en con los índices anteriores.*		

Como se observa en el cuadro 2, en 2012 Transparencia Internacional dio a México una calificación de 34 puntos de 100. En 2014 a México le fue otorgado el lugar 103 de 175 países evaluados con una lamentable puntuación de 35 sobre 100. Hoy en día, nuestro país se encuentra calificado en el mismo nivel que Egipto e incluso en un nivel más bajo que Mali, Bolivia, Senegal y Jamaica. Aún más, esos mismos indicadores apuntan que casi la mitad de los mexicanos (43%) están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficiente respecto al manejo y control de la corrupción, sino que mantiene vínculos encubiertos con actividades ilícitas.[2] El panorama se torna más sombrío cuando ubicamos a México en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en cuyo instrumento de medición de la corrupción México ocupa el último entre los países miembros de dicha organización.

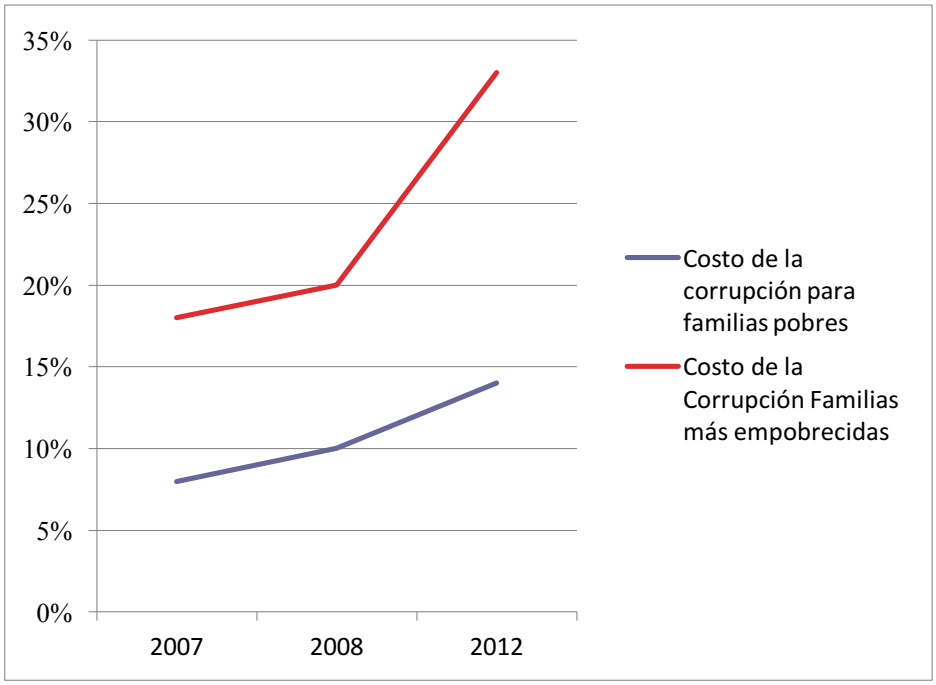
Por otro lado, las encuestas sobre victimización ofrecen datos similares. Las familias mexicanas gastan miles de millones de pesos en mordidas, coimas y sobornos menores. El estudio del *Barómetro de las Américas* de 2012 reveló que el porcentaje de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción subió 5 puntos entre 2008 y 2010, es decir, de 32% a 37%. En 2001 los mexicanos tuvieron que pagar sobornos en 10.6 de cada 100 transacciones gubernamentales.[3] Este número virtualmente se ha mantenido sin cambios en los últimos 10 años. Durante 2007, las familias mexicanas gastaron aproximadamente 27 millones de pesos en el pago de sobornos, lo cual significó un 8% de su ingreso y un 18% en el caso de las familias más empobrecidas. Para 2012 los números empeoraron: 32 millones de pesos se requirieron para sobornos, lo que equivalió a un 14% de sus ingresos y más de un 33% para de las familias más pobres.[4]

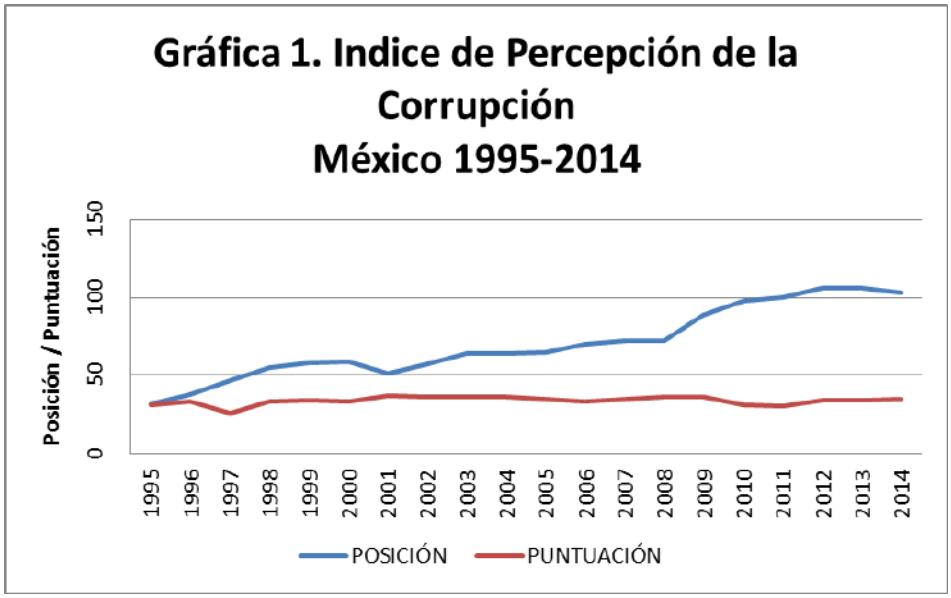
[2]Véase: CPI 2012 Transparency International disponible en http://cpi.transparency.org/cpi2012/

[3] Véase: Véase: Seligson y Smith (2010), disponible en: http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf

[4]Véase: Seligson, Smith y Zechmeister (2012), disponible en : http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf

COSTO DE LA CORRUPCIÓN PARA LAS FAMILIAS MEXICANAS



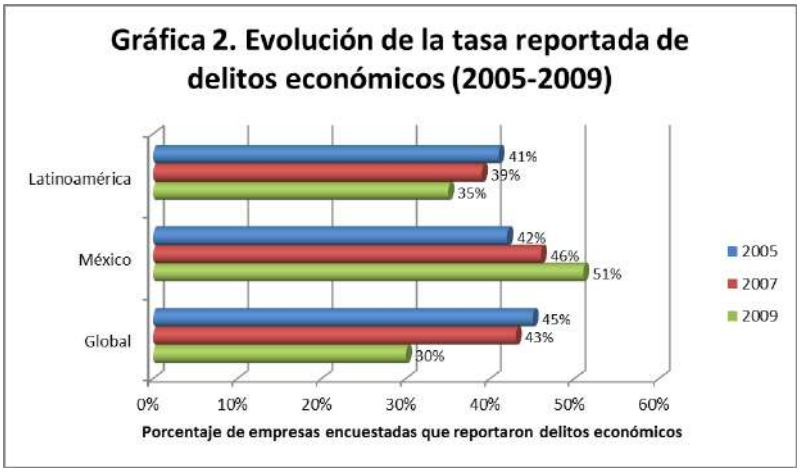


Fuente: Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International (www.transparency.org)

Pero si los ciudadanos en general emplean tanto dinero para agilizar la conexión de la luz, sacar su coche del corralón o inscribir a sus hijos en la escuela, la cantidad de recursos que los empresarios están dispuestos a ofrecer para lograr los jugosos contratos con el gobierno es increíblemente mayor. Baste citar solamente el desaseado caso del contratista Juan Armando Hinojosa, presidente del Grupo Higa, beneficiario directo de contratos millonarios y traficante de influencias con el gobierno federal actual, cuyo caso

examinaremos con detalle más adelante, ese ejemplo constituye la punta del iceberg de una cultura empresarial contaminada de corrupción.
Los cálculos recientes han estimado que la corrupción involucrada en las licitaciones y las asignaciones de contratos gubernamentales llega a representar más del 30% del dinero público invertido en este tipo de procesos. Incluso de forma cínica muchos gobiernos de países desarrollados cómodamente permiten a sus empresarios locales la deducción de impuestos de los montos dedicados a los sobornos en el exterior. No es gratuito a este respecto el incremento de las comisiones que se pagan a los "representantes locales" de empresas multinacionales que tienen asignada la tarea de lograr los millonarios contratos de las instancias gubernamentales, para lo cual reciben por adelantado generosos recursos para "afinar" los detalles de la operación.

La encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, elaborada por la consultora *KPGM*, dio a conocer los niveles de fraude y corrupción en las empresas del sector privado que operan en México. De acuerdo con este estudio, el 77% de las empresas que operaron en México durante 2008 experimentaron cuando menos un fraude durante ese año. En la encuesta más reciente que corresponde a 2010, el nivel de incidencia de fraude en nuestro país disminuyó en dos puntos, sin embargo, ~~pero~~ continuó siendo de los más altos a nivel de América Latina, dado que el 75% de las empresas encuestadas reportó haber experimentado cuando menos un fraude durante el periodo de 12 meses. A lo largo de ese mismo año, sólo el 30% de las empresas contó con un programa de prevención de fraudes. En la encuesta de 2008 los países con más alta incidencia de fraudes fueron: Malasia, México y Estados Unidos con un 83%, 77% y 74% de nivel de incidencia respectivamente. A nivel internacional se presenta una tendencia hacia la disminución de los fraudes y las corruptelas; no así en México, en donde esta tendencia es contraria. Mientras que para el 2008 el daño económico anual estimado de fraudes para el sector privado en México fue de 900 millones de dólares americanos, para el 2010 la cifra aumentó a 1,400 millones de dólares americanos. La incidencia de fraudes en el mundo es del 30% en promedio y en México es del 51%, como se observa en la gráfica 2:

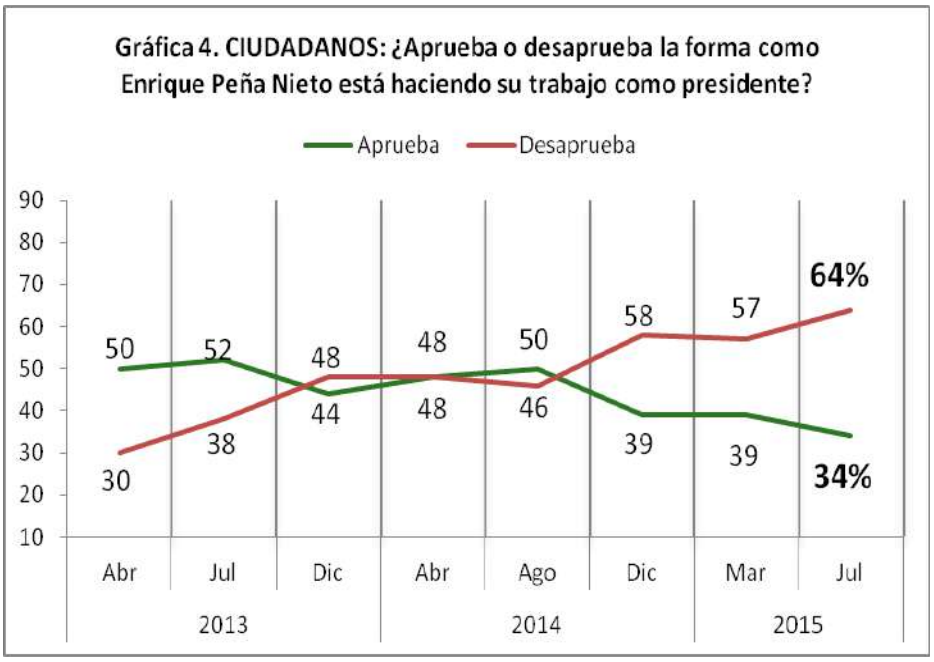


La reacción inicial a la creciente condena pública de la corrupción empresarial y corporativa se ha centrado en la redacción de códigos de buenas prácticas, gobiernos corporativos y firmas de pactos de integridad, que si bien son acciones dignas de encomio, en realidad constituyen estrategias gradualistas y a la postre ineficaces para el combate de la corrupción, especialmente en contextos en que este fenómeno se encuentra arraigado de manera tan estructural como ocurre en México tal como se aprecia en la gráfica 3:

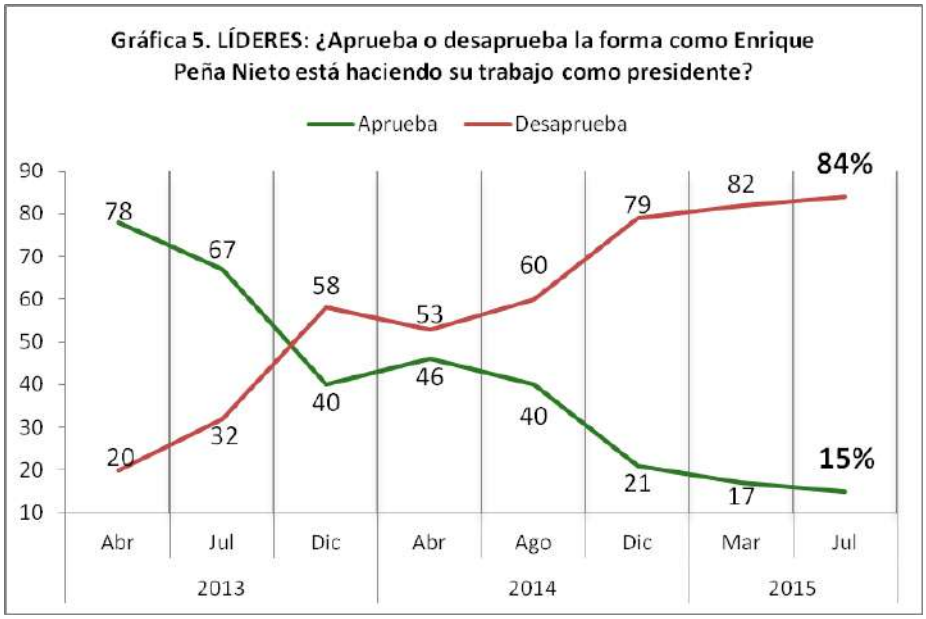
FUENTE: KPMG (2010)

De forma lógica, junto a los datos que revelan que más de una cuarta parte de los mexicanos se ve forzada a dar pagos ilícitos para solucionar su vida cotidiana, crecen también los indicadores de desconfianza en el gobierno. Un estudio recientemente publicado por el Latinobarómetro de las Américas reveló que un 60% de las personas creen que "los ricos" son "aquellos que menos cumplen con la ley" en México; y sólo un 22% cree que "en México se gobierna para el bien de todas las personas".[5] Asimismo los índices de aprobación para Enrique Peña Nieto han caído abruptamente. Ver gráficas 4 y 5.

[5]Véase: Informe Latinobarómetro 2011 Disponible en http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp y también "Corrupción, problema institucional y político", disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.html



Fuente: Encuesta Reforma: Octava Evaluación al Presidente, Grupo Reforma (2015)



Fuente: Encuesta Reforma: Octava Evaluación al Presidente, Grupo Reforma (2015)

Desarrollo del análisis prospectivo: 2012-2035

El contubernio de las instituciones electorales con Enrique Peña Nieto, para encubrir las graves irregularidades cometidas durante el proceso electoral de 2012 que lo llevó a la presidencia, auguró desde muy temprano el tinte simulador que hoy caracteriza su gestión gubernamental en materia de combate a la corrupción. Por ello sostenemos que 2012 constituye el punto de inflexión hacia la consolidación de la corrupción estructural en el país. En lugar de rendir cuentas y garantizar la transparencia, en ese año el gobierno federal buscó cualquier coartada para distraer la atención y rehuir la responsabilidad de haber erogado más de 4 mil quinientos millones adicionales a los 328 millones de pesos permitidos por las leyes electorales. Ello equivalió a gastar 13 veces más lo permitido por la ley.

Ubicamos a 2012 como el punto de inflexión hacia la corrupción estructural precisamente porque durante el proceso electoral presidencial de ese año predominaron, como nunca antes en la historia, el dinero privado y proveniente probablemente desde el crimen organizado, los pactos políticos y la indolencia burocrática por sobre la rendición de cuentas, la justicia y la participación ciudadana. Para probar lo anterior tenemos los datos ofrecidos por el Informe Final de la Comisión Legislativa de Investigación MONEX[6] que ha documentado las triangulaciones del financiamiento ilegal de los recursos que permitieron a Peña Nieto adquirir hasta 26 diferentes tipos de tarjetas para "recompensar" a sus votantes a través de ese tipo de movimientos financieros entre corporaciones y bancos como Soriana, Bancomer, Banamex, Walmart y Santander; con empresas fantasma tipo Monex y otras, en un típico patrón de lavado de dinero.

Este círculo vicioso entre empresas legales e ilegales, explica la simultánea disfuncionalidad de la economía y la competencia política. Esta colusión entre monopolios económicos y la maquinaria del partido de Estado único, operó a manga ancha durante la elección presidencial de 2012 a través de continuos episodios de clientelismo que canalizaron de forma desleal recursos públicos hacia las maquinarias de cooptación del sufragio popular. La «captura del Estado» junto al «clientelismo político» y el «rentismo económico y financiero», con recursos de dudosa procedencia fue el trípode perfecto de la institucionalización de la corrupción estructural. Solo así se puede explicar la erogación, por parte del PRI, de más de 4 mil 500 millones de pesos adicionales a los 328 millones permitidos por la legislación electoral.

Enrique Peña Nieto ha sido acusado de autoritarismo y corrupción desde que se desempeñó como gobernador en el Estado de México, entidad que ha estado gobernada por el Partido Revolucionario Institucional por más de 90 años sin ninguna alternancia en

[6] El informe está disponible en: http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex

el poder. Pero no fue hasta la campaña presidencial de 2012 que su impopularidad creció exponencialmente a la par que aumentaron y se multiplicaron las denuncias de una operación masiva de compra de votos desplegada durante la elección presidencial. Observadores electorales independientes han reportado que casi un tercio de los votantes (28%) fueron presionados para votar una determinada opción, y que de entre ellos más de un 70% lo hicieron por el PRI, además de que la secrecía del voto fue violada en casi una cuarta parte de las casillas de votación (20%). La sospecha es que estos datos sólo iluminan la punta del iceberg, dado que en 2012 organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales invirtieron mucho menos en la observación electoral que en la elección presidencial de 2006, o que lo invertido en elecciones pasadas.[7] En resumen, hay razones suficientes para sostener que el presidente actual violó los límites de gastos de campaña establecidos por la ley, incluso su persona y otros cercanos colaboradores han sido señalados directamente por haber triangulado enormes cantidades de dinero aportadas para su campaña a través de instituciones financieras de un oscuro pasado en relación con operaciones de lavado de dinero, como HSBC y Monex.[8]

De cualquier crisis siempre es importante sacar lecciones, y los escándalos del tipo Walmart, Soriana y Monex renuevan como nunca la exigencia en favor de ampliar los horizontes de la transparencia más allá de lo «formalmente público» y hasta lo «supuestamente privado», con objeto de favorecer la rendición de cuentas.

Escenario de la corrosión integral del Estado

El terremoto político que México experimenta en la actualidad nos llevará a un peligroso escenario de profundización de la corrupción estructural y la impunidad. El resultado será una regresión política de proporciones mayores que arrojará ominosos niveles de

[7] Ver: *"Monitoreo ciudadano de publicidad, actos, medios e irregularidades de los candidatos presidenciales, México 2012"*, disponible en: http://2012.contamos.org/ y Somos el medio, http://www.somoselmedio.org/?p=1788 ; y ver también "Alianza Cívica: la elección no fue 'limpia' ni equitativa", disponible en: http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa ; "Boletín de Prensa Alianza Cívíca", 03 de julio de 2012, disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/4434Informe%203%20de%20julio%202012.pdf ; European Union Election Observations Missions, disponible en: http://eeas.europa.eu/eueom/ y "La ONU lidera ejercicio de observación en México; recibe 1,300 quejas", disponible en: http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-recibe-1300-denuncias

[8] Ver: "Monex ligado al caso del lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y… al PRI" Sin Embargo http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111 ; "La operación de Monex encuadra lavado de dinero" La Jornada http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol y "Mexico presidential runner-up alleges money laundering in election" *The Guardian*, http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering

represión y totalitarismo, tal como ocurrió en la primavera árabe en años recientes. Esta situación podría incluso dejar a México frente a un futuro de balcanización. Este escenario es factible porque se encuentra íntimamente vinculado al neoliberalismo depredador, inserto en las reformas educativa, energética, laboral y de (in)justicia que fueron impuestas por el gobierno de Peña Nieto en sus primeros meses de gobierno.
La entrega de pedazos del territorio nacional a los narcotraficantes constituye la otra cara de la moneda del reparto de las reservas petroleras a las trasnacionales rapaces. No es gratuito a este respecto que la creciente privatización y deshumanización de la guerra y las operaciones militares se presente con más intensidad en aquellas regiones en donde ya desde hoy se extiende y crece la resistencia de las poblaciones civiles, como pasa en Guerrero, Michoacán, Veracruz, Chiapas y Oaxaca y otras vastas zonas de nuestro país.
La entrega de comunidades enteras para proyectos de inversión, mineros, turísticos y energéticos –a través de concesiones federales a la iniciativa privada– amenaza la existencia de los pueblos indígenas que se levantan contra las empresas que han comenzado a desplazarlos de sus lugares de origen.[9] Actualmente en México existen 418 puntos de conflicto entre empresarios y comunidades afectadas con desplazamientos forzados, violación al derecho de propiedad o transgresión cultural por parte de las empresas desarrolladoras. De las 418 disputas al menos 210 tienen que ver con la minería y otros proyectos extractivos de subsidiarias de los grupos Frisco, Peñoles, México y Minera Autlán, entre otros.

En este escenario desolador, los caciques y empresarios vinculados al poder y al narcotráfico contratarán pistoleros privados y guardias personales para asegurar su dominio sobre las poblaciones civiles, con objeto de seguir amedrentando y lucrando con los recursos de las comunidades del Sur como acontece en la región de La Parota en Guerrero. Recientemente por ejemplo, cuatro personas perdieron la vida y cinco más resultaron heridas en un enfrentamiento entre pistoleros al servicio de los dueños de la gravillera "Kimbar" e integrantes del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota (Cecop).

Un elemento central de este escenario de corrosión integral del Estado será precisamente la privatización de los aparatos represivos a través de empresas militares de factura estadounidense tipo *Kellog, Brown & Root, Halliburton y BlackWater* entre otras corporaciones que, sin escrúpulo, ideología, o respeto alguno por los derechos humanos operarán el lucrativo negocio de la guerra. Estados Unidos es desde ya el referente por excelencia de este fenómeno. [10] A nivel internacional su ejército opera a través de la colonización de todas sus tareas por mercenarios internacionales que sustituyen a los

[9] El Gobierno Federal ha entregado en concesión para la ejecución de proyectos extractivos más del 40 por ciento del territorio nacional Véase: "En defensa de la Tierra", disponible en: http://m.reporteindigo.com/nota.php?id=87707
[10] Véase: Dolovich (2009) y Schlanger (2013).

soldados en las misiones bélicas con objeto de evadir la justicia internacional para responder por abusos y arbitrariedades (Dolovich, 2009 Schlanger, 2013)

Pero esta receta privatizadora no quedará circunscrita a la jurisdicción estadounidense. En el marco de la creciente intervención estadounidense en América Latina a través del repudiado Plan Colombia y en nuestro país con la funesta Iniciativa Mérida, las actividades de corporaciones militares privadas serán cada vez más generalizadas y abiertas, llegando incluso a etiquetar los presupuestos para que los contratos con este tipo de corporaciones se multipliquen y se sostengan. Si con Calderón y Peña se iniciaron ya las cárceles privadas, este escenario de corrosión integral del Estado buscará por todos los medios consolidar las empresas militares trasnacionales y de seguridad privada en 2035[11]. A este respecto, el diario estadounidense *The Wall Street Journal* documentó en 2014 que al menos cuatro veces al año un puñado de agentes estadounidenses visten uniformes mexicanos y utilizan con total anuencia de ambos gobiernos armas reservadas para uso exclusivo del ejército mexicano para participar de forma directa en "operaciones especiales" de la Marina y el Ejército dentro de territorio nacional.[12] Ello podría explicar el temor del gobierno de Peña Nieto a investigar la responsabilidad de las fuerzas castrenses y su posible colusión con milicias de corporaciones privadas en las masacres de Tlatlaya y Ayotzinapa, así como la oquedad y renuencia a emitir pronunciamiento alguno por parte del gobierno de Obama en relación con la grave crisis humanitaria por la que atraviesa México.[13]

En este escenario las privatizaciones continuarán, el proyecto depredador y entreguista de la soberanía[14] y los recursos nacionales, se profundizará a la par del avance de la impunidad y la concentración del ingreso con políticas sociales regresivas[15]. Por otro lado

[11] Existen ya voces que han llegado a sugerir que el monstruoso asesinato del estudiante Julio César Mondragón, estudiante de Ayotzinapa, acaecido en septiembre de 2014, fue ejecutado precisamente por este tipo de fuerzas especiales entrenadas en los peores ejercicios del terror. La propia madre de Julio lo ha señalado con gran astucia: "me cuesta creer que los mexicanos puedan hacer esto a su propio pueblo". Efectivamente ese bestial acto sólo pudo haber sido realizado por algún mercenario internacional entrenado en los peores ejercicios del terror, dado que muestra un profundo desprecio para el pueblo mexicano. Véase: Sandoval Ballesteros (2014), "Ayotzinapa y la privatización de los aparatos represivos" en: http://revoluciontrespuntocero.com/ayotzinapa-y-la-privatizacion-de-los-aparatos-represivos/

[12] Véase: "Operan en México policías de Estados Unidos disfrazados de marinos" en http://aristequinoticias.com/2211/mexico/operan-en-mexico-policias-de-eu-disfrazados-de-marinos/ y véase también: "U.S. Marshals Service Personnel Dressed as Mexican Marines Pursue Cartel Bosses" disponible en: http://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305

[13] Sandoval Ballesteros (2015), "Mexico on the verge of political meltdown", disponible en: http://america.aljazeera.com/opinions/2015/1/mexico-pena-nietocorruptionstudentsayotzinapa.html

[14] Ha quedado demostrado que Hillary Clinton tuvo que ver de forma directa en la redacción de la reforma energética.

[15] Véase: Esquivel Hernández (2015)

el acoso a las vidas privadas de los ciudadanos y los activistas será insostenible. Los actuales episodios de utilización por los gobiernos federales y estatales de la plataforma "Remote Control System" de la empresa privada "Hacking Team"[16] con sede en Milán, Italia para intervenir las comunicaciones privadas de los ciudadanos mexicanos son un buen ejemplo de lo que arreciará, llevándonos a la consolidación de un completo Estado criminal.

Las buenas noticias alrededor de este escenario son que los cimientos sobre los que estaría construido serán demasiado débiles, y ello ofrecerá altos niveles de conflictividad e inestabilidad social. Así, paradójicamente, este escenario tendría el gran potencial de permitir sacudir las viejas prácticas autoritarias y privatizadoras para generar un verdadero cambio social y estructural en nuestra nación. Las luchas contra el vaciamiento del Estado, contra la normalización de la violencia, contra las fábricas de desempleo, de muerte, y de convulsión económica y social en que quedarán convertidos el campo y las ciudades mexicanas, abrirán paso a una nueva articulación social que no buscará el lucro a través de la negra utopía de la privatización extrema, sino que apuntará a construir un nuevo país.

Escenario de la normalización de la impunidad

El neoliberalismo no es un proyecto económico con repercusiones políticas, sino fundamentalmente un proyecto político de consecuencias económicas a cuyo paso los tenues logros de la incipiente democracia mexicana han quedado completamente desdibujados. Los continuos rescates e intervenciones a favor de los empresarios vinculados al poder[17], han puesto de manifiesto que las políticas neoliberales de ninguna manera implican el retiro del Estado, sino que cada día precisan de mayor respaldo gubernamental[18].

En este escenario de normalización de la impunidad, la corrupción, particularmente la de las élites políticas y económicas, cesará de ser vista como una aberración de la democracia para convertirse en un rasgo inherente a las estructuras existentes. La corrupción ya no será percibida como un "daño colateral" del proceso modernizador de las sociedades tradicionales en su camino hacia la emulación del mundo occidental (Huntigton, 1968) sino primordial y fundamentalmente como un efecto directo del propio proceso

[16] Véase: "Vulneración a Hacking Team confirma abuso de espionaje en México", disponible en: http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/07/06/vulneracion-hacking-team-confirma-abuso-espionaje-mexico

[17] Véase: "Deals Flow to Contractor Tied to Mexican President", disponible en: http://www.nytimes.com/2015/07/31/world/americas/mexican-presidents-ties-to-contractor-raise-questions.html?referrer=&_r=1 y Rodríguez García (2014).

[18] Para una exploración a mayor profundidad de este planteamiento ver Sandoval Ballesteros (2011).

modernizador que habrá sido ya impuesto de forma autoritaria en diversas regiones del mundo, destacadamente en nuestro país. Ello también terminará por engullir a países con democracias más estables y mercados más robustos (Konstadinos, Giannakopoulos, & Tänzler, 2012).

En México y otros países en transición, el empantanamiento de la rendición de cuentas coincide temporalmente con el fracaso de la supuesta convergencia entre 'liberalización política' y 'liberalización económica' para crear gobiernos más honestos y transparentes. Los escándalos corporativos, de corrupción estructural e impunidad privada, continuarán presentándose cada vez de forma más frecuente. A ellos proseguirá un alud de rescates financieros, inmobiliarios, de las más diversas ramas agroindustriales, y de corporaciones dedicadas a la construcción y la tecnología. De forma simultánea los casos de fraudes, extorsión, de blanqueo de capitales y evasión fiscal de los bancos internacionales seguirán multiplicándose.

La característica central de este escenario será la irresponsabilidad de la gestión privada y corporativa sobre asuntos de interés público que involucran y afectan el dinero público y los activos estatales. La impunidad privada será especialmente problemática debido a la recurrencia con que las corporaciones delinquirán en los mismos términos año tras año. Un ejemplo histórico a este respecto lo tuvimos el 11 de diciembre de 2012, cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos otorgó un histórico "perdón" al banco HSBC por su participación en el vasto proceso de lavado de dinero proveniente de los cárteles de la droga en México y de grupos terroristas de Medio Oriente (Greenwald, 2012). Recientemente este mismo banco se ha vuelto a ver involucrado en otro caso de ominosa espectacularidad que lo involucra en la colusión abierta con la mayor cadena de lavado de dinero en la historia contemporánea. El llamado *Swiss Leaks* ha documentado el desarrollo de casos de evasión fiscal, blanqueo y otros crímenes financieros por más de 670 mil millones de dólares por parte de personajes corruptos, muchos de ellos perseguidos en sus países de origen por sus vínculos con el crimen organizado y la corrupción política y empresarial en más de cincuenta países alrededor del mundo.[19]

[19] Véase http://www.theguardian.com/news/2015/feb/12/hsbc-files-swiss-bank-hid-money-for-suspected-criminals y también http://www.theguardian.com/business/2015/feb/11/hsbc-files-timeline-from-swiss-bank-leak-to-fallout Para investigar la lista de esta nueva filtración véase (The International Consortium of Investigative Journalists, 2015) http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data donde el lector encontrará a los miles de clientes que alrededor del mundo han guardado y extraído recursos millonarios de sus países de origen sin dejar rastro desde 2005 y hasta la fecha. En el caso de México se encuentran entre otros, políticos vinculados al Partido Revolucionario Institucional como Carlos Hank Rhon, Luis Téllez Kuenzler, Alfredo Elías Ayub, Armando Madrazo Pintado y millonarios como Jaime Camil Garza y otros conspicuos empresarios coludidos con el régimen, quienes en conjunto acumulan 2 mil 200 millones de dólares alojados en HSBC. Otra investigación periodística que rastrea el refugio en HSBC de estas fortunas mexicanas es http://huelladigital.univisionnoticias.com/

En este escenario se generará un nicho de impunidad y opacidad en beneficio de los actores privados que desempeñarán funciones públicas. Para 2030 las corporaciones privadas estarán en control total de servicios y responsabilidades públicas, dando lugar a nuevos tipos de gobernanzas que no se encaminarán a la creación de mercados más efectivos, sino a la salvaguarda de intereses e ingresos millonarios y a mantener en la oscuridad los innumerables conflictos de interés que se configurarán dentro del Estado. Ello una vez más plantea la necesidad de trascender desde ahora los enfoques burocráticos e institucionalistas del combate a la corrupción, para abordar el estudio de este fenómeno desde un punto de vista estructural (ECE) donde el abuso de poder sea considerado un asunto central, sin importar que provenga del ámbito formalmente público o supuestamente privado (Sandoval Ballesteros, 2016).

Como sabemos es completamente falsa aquella idea de que las empresas con desempeños pobres salgan "automáticamente" del mercado o sean castigadas por él, esto es y ha sido una tergiversación deliberada. La teoría y práctica del 'demasiado grande para fallar' que hemos visto desplegada en los casos del HSBC y en repetidas ocasiones en otras corporaciones irresponsables, contaminadas por manejos opacos y corruptos (Correa, 2015; Ibarra Palafox, 2015; Marshall, 2015) hace evidente que dentro de este escenario las empresas y corporaciones con desempeños pobres y hasta deshonestos serán incluso quienes reciban más dinero y apoyo para afrontar sus deficiencias y dificultades.

En México esta agenda política de expropiación, privatización y endeudamiento público espurio será impulsada de forma central a través de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Con la nueva gobernanza de la APP, los procesos de intervención o "expropiación" serán sustituidos por procesos estatales de "alivio" eufemísticamente llamados de coparticipación. La normatividad mexicana no sólo permitirá la absorción privada y el control total de una gran variedad de servicios públicos ya existentes, incluyendo carreteras, hospitales, prisiones y escuelas, sino que además incentivará que las corporaciones privadas propongan al gobierno nuevos proyectos de infraestructura que se financien con dinero del sector público.

Desde ahora el gobierno ya justifica este escenario argumentando que el objetivo primordial de las APP es compensar la limitada inversión realizada en sectores cruciales, a causa de la crisis fiscal del estado. El problema radica en que tal "solución" a través de la transferencia de estos servicios públicos a manos privadas, paradójicamente, recompensará a los mismos actores responsables del origen del problema. Los ingresos fiscales que el gobierno percibe son bajos precisamente porque estas poderosas élites económicas se rehúsan a pagar impuestos y esconden sus ganancias en bancos extranjeros, u optan simplemente por intimidar a las autoridades tributarias (Esquivel, 2015; Gómez-Sabatini y Jiménez, 2011), esta situación es la fuente real de la crisis fiscal de la que se duele el gobierno quien debería combatirla de forma directa.

La LAPP permitirá la creación de contratos de largo plazo (hasta por 50 años o más) con compañías privadas nacionales o internacionales que remplazarán las tradicionales concesiones por *"joint-ventures"*, lo cual implicará todavía menos obligaciones y compromisos que garanticen el interés público. La ley incluso determina que los proyectos públicos establecidos bajo sus disposiciones no se sujetarán a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni a otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia o para prevenir conflictos de interés. Cualquier entidad, organismo o fideicomiso del gobierno federal, tendrá amplio margen y autoridad para establecer asociaciones público-privadas. Asimismo, gracias a esta ley, grandes compañías internacionales entrarán a sectores esenciales del desarrollo como exploración de hidrocarburos, telecomunicaciones, energía eólica, infraestructura aérea, puertos marítimos, autopistas y una larga lista de bienes y servicios públicos de primer orden para el desarrollo.

Si en el pasado el sector público era responsable de ubicar la necesidad y urgencia para llevar a cabo proyectos de inversión, a partir de la consolidación del escenario de normalización de la impunidad, será siempre el sector privado quien detecte dichas "necesidades" y quien presente *motu propio* sus propuestas para resolverlas. En este sentido, los nuevos proyectos que se pondrán en marcha estarán motivados por el lucro y el ánimo de ganancia, pero financiados con recursos públicos que se antepondrán a las prioridades colectivas.

Contrario a lo que se podría pensar, las asociaciones público-privadas no necesariamente implicarán un incremento de la inversión privada en los servicios públicos. Bajo este nuevo esquema, el Estado financiará hasta el 100% de las inversiones y expedirá decretos expropiatorios para luego entregarlos a empresas privadas nacionales e internacionales, lo cual exigirá reformas regresivas a la Ley de Expropiación, a la Ley General de Bienes Nacionales y al Código Civil Federal, sólo por mencionar algunas normas. Otro elemento importante es que el artículo 21 de la LAPP establece que, "al planear su presupuesto, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones establecidas con motivo de un contrato de asociación público-privada". Esta "priorización" implicará una carga para los presupuestos de las dependencias federales y locales. Por ejemplo, el pago de la deuda pública adquirida con motivo de estos proyectos será priorizado obligatoriamente cada año, violando con ello la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar y reorientar los recursos públicos a aquellas áreas de interés público donde la necesidad sea más apremiante.

En términos de transparencia regirá la que funciona para las relaciones públicas mas no la que sirve para la democratización ni la expansión de la voz ciudadana. La supuesta "autonomía" de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

Protección de Datos Personales (INAI) goza, es y será sólo en su nombre, pues dentro de este escenario el gobierno de Peña Nieto ha colocado a nivel constitucional el control casi total del presidente sobre los comisionados por vía de su elección. El órgano de Transparencia del escenario de la normalización de la impunidad no necesitará de audiencias de nominación o debates públicos sobre los méritos o idoneidad de los candidatos a ser comisionados, ni de comparecencias frente al Poder Legislativo. Como ocurre en el Vaticano para la elección del Papa, simplemente "humo blanco" emergerá cuando sea necesario de la residencia oficial de *Los Pinos,* con lo cual el Senado no tendrá otra opción que aceptar los nombramientos hechos por el presidente.

Como mera formalidad, el Senado de la República tiene ya la posibilidad de "objetar" los nombramientos dentro de los 30 días siguientes, pero este privilegio se volverá una llana humillación para los representantes de la República, dado que aquellos días en que el Congreso funcionaba únicamente como instancia de mera aprobación volverá de forma ineluctable. Las nominaciones presidenciales serán automáticamente ratificadas si en 30 días hábiles el Senado no emite respuesta oficial. Aún más, si los senadores tienen el atrevimiento de rechazar las propuestas presidenciales en dos ocasiones, el presidente tendrá la facultad de nombrar directamente a una tercera persona de su elección. En otras palabras, el único dilema para el presidente será elegir si quiere investir a sus elegidos con la aparente legitimidad al obtener la aprobación del Senado o no. Independientemente de la estrategia que elija, sus operadores y funcionarios leales la avalarán.

Ésta es precisamente la razón que explica el aumento del número de comisionados, ello no busca fortalecer a la institución con mayores capacidades en términos de recursos humanos, sino consolidar el poder político del presidente dentro del órgano garante de la transparencia del país. La lealtad dentro del INAI y la simulación no es algo nuevo, ya desde su creación en 2003, los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón fueron altamente eficaces en integrar este organismo con leales partidarios, Peña Nieto logró también su deseo de tener a sus propios comisionados. Adicionalmente, lo que resulta aún más preocupante, es que también haya conseguido que sus elegidos permanezcan en sus puestos hasta el 31 de marzo de 2020, ello los convierte en los nombramientos más largos de la historia de México.

Además de la politización y burocratización extrema que este escenario de normalización de la impunidad augura, los organismos de transparencia ya han venido enfrentando en años recientes sus propias dificultades políticas. Incluso las instituciones de vigilancia más independientes, dirigidas por expertos de tiempo completo, al momento de decidir los casos tienden a ponerse del lado del gobierno y no de la sociedad. Por lo general, los órganos de control suelen mostrarse extremadamente titubeantes para dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de sus decisiones, llegando al extremo de no atreverse a sancionar a los funcionarios de gobierno que han escondido o alterado información

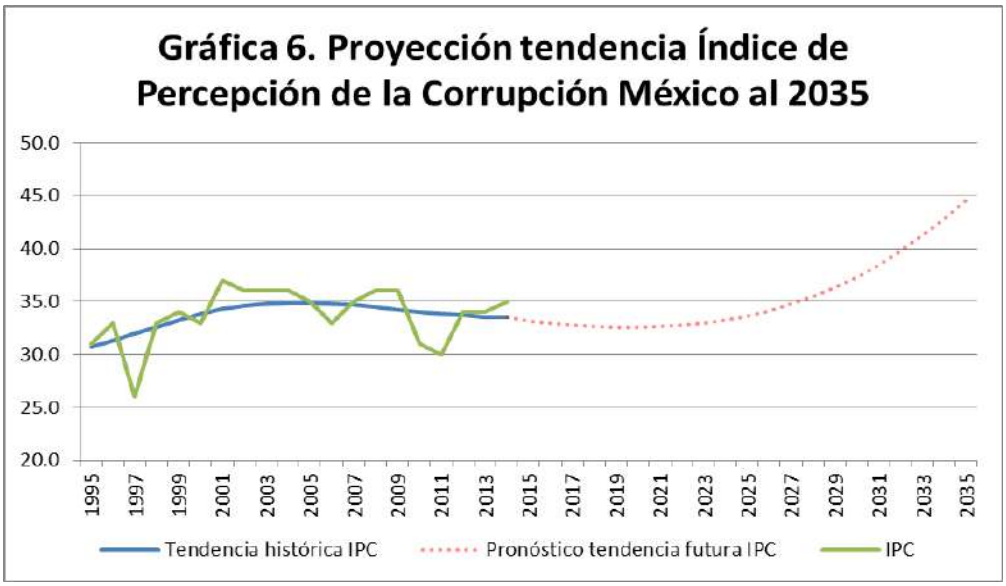
pública de forma intencional. Durante el tiempo que ha estado en vigor la Ley de Transparencia, únicamente doce casos han sido sancionados.[20]

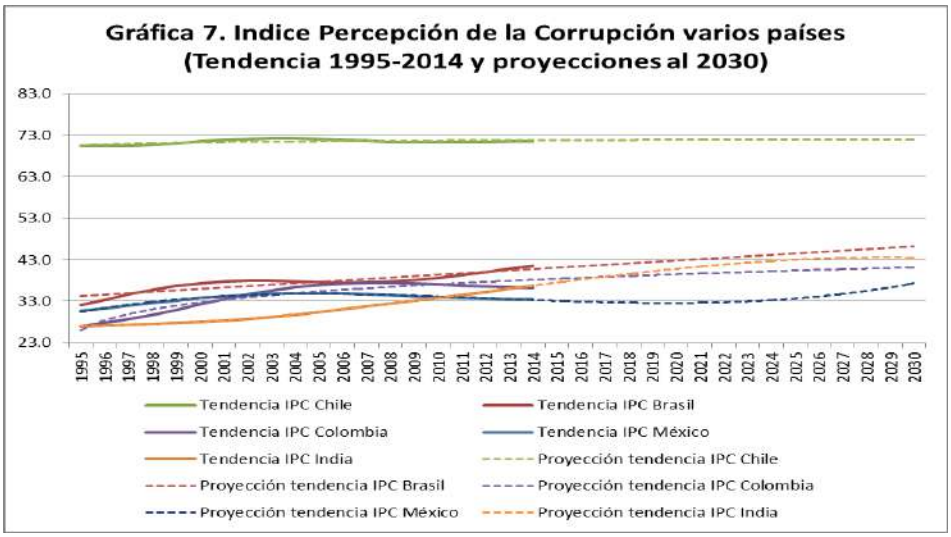
Dentro de este escenario de normalización de la impunidad, el diseño institucional de los órganos de control, fiscalización y transparencia garantizarán que los criterios políticos prevalezcan en la deliberación de la supuesta lucha contra la corrupción en los próximos gobiernos. Este panorama asegura la total impunidad para los funcionarios de alto nivel, así como para sus socios, amigos y aliados. En otras palabras, aun cuando alguna institución coloque "algún pez menor en el sartén", aquellos peces de gran peso continuarán ocupándose de sus negocios al amparo de este Estado capturado. Desde que era gobernador en el Estado de México, Peña Nieto perfeccionó el arte de utilizar instituciones supuestamente independientes para encubrir sus abusos; pero hoy como presidente, su estrategia de rendición de cuentas ha rebasado cualquier parangón de impunidad y cinismo. Todo el entramado del sistema de control interno a cargo de la profesionalización del Gobierno Federal y de la fiscalización del gasto público, construido durante los últimos treinta años, será completamente desmantelado, fragmentado y entregado a operadores políticos.

El correlato de lo anterior en términos de administración y justicia electoral es sencillamente desastroso. Nuestras instituciones y quienes las encabezan han traicionado la democracia. El consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, más allá de la escandalosa y vergonzosa filtración que mostró al país su lenguaje procaz y su mezquindad al burlarse de forma racista de los pueblos indígenas de México, ha anunciado ya de forma cínica que la elección presidencial de 2018 será declarada válida aun en caso de que el candidato ganador viole de manera flagrante, grave y sistemática la legislación electoral y el estado de derecho, asimismo ha declarado que el INE no puede hacer absolutamente nada para detener la compra y la coacción del voto por medio de dádivas y presiones de los partidos políticos. "Eso no lo vamos a resolver por la vía electoral", señaló el principal responsable de la institución electoral y ello también abona a la fertilización de este escenario de normalización de la impunidad.

Un aspecto sobresaliente de este escenario será la total exclusión de la sociedad civil de la participación en el diseño institucional, lo que perpetuará el encubrimiento del fraude electoral y el encumbramiento de carreras políticas y fortunas privadas. Dentro de este escenario hemos hecho una proyección de los niveles de corrupción que muy probablemente continuarán hacia 2030: Ver gráficas 6 y 7

[20] Ver: "Acusa el IFAI a la SFP de ser omisa en sancionar a servidores públicos incumplidos", disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol





Fuente: Elaboración propia en base a los informes del Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International (www.transparency.org)

Escenario de la democracia revigorizada

A nivel internacional, el deterioro político y la corrupción abarcan hoy a la mayor parte de los gobiernos democráticamente electos sin distingo del partido político o ideología que los hubiera llevado al poder. Desde Turquía a Egipto, de Bulgaria a Ucrania, de Brasil a la

India, de Ayotzinapa en México a Ferguson en Estados Unidos, pasando por Chile, Guatemala, España y Grecia, en los últimos años hemos sido testigos de una gran ola de movimientos sociales que ha surgido reivindicando banderas de democracia, justicia y fin a la depredadora naturaleza de la corrupción estructural. La corrupción se convierte así en el problema social más grave y agobiante de las nuevas y viejas democracias, y el fracaso para combatirla no expresaría sino la palmaria incapacidad de gobiernos y gobernantes para transformar de fondo las relaciones que han establecido con sus representados.
Hoy se vive una crisis civilizatoria en la mayor parte de las sociedades industriales, que se hallan sometidas a principios materialistas envueltos en retóricas tecnocráticas. Para frenar esta "modernización" que explota, margina y enajena a la ciudadanía, que convierte nuestras democracias en sitios de degradación moral, intercambios mercantilistas y multiplicación de conflictos de interés; para frenar las dinámicas que han llevado al extremo las amenazas ecológicas, que han concentrado la riqueza de forma oprobiosa y que han colocado la política al servicio de las élites, en 2030 se buscará la transformación del poder político y la reconstrucción del poder social desde enfoques democráticos y participativos.

El escenario de la democracia revigorizada exige de la participación activa y consciente de toda la sociedad para frenar a la clase política y a los representantes de corporaciones económicas que han desmantelado las instituciones del Estado piedra a piedra y que han terminado por debilitar la voz ciudadana en los asuntos públicos.
Esto se dará a través de la defensa del interés público por parte de los ciudadanos y la exigencia de mayores niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados y funcionarios públicos. Este escenario dependerá de la activa generación de nuevas alternativas políticas, tanto en el campo electoral como por medio de la articulación de los más amplios y diversos movimientos sociales para confrontar la corrupción.

En todo el mundo surgen ya expresiones electorales que desafían a los partidos políticos tradicionales inmersos en el pantano de la corrupción. El MAS en Bolivia, PODEMOS en España, SYRIZA en Grecia, el Front de Gauche en Francia, entre otros, son correlato de lo que MORENA representa para nuestro país. En 2030 esta nueva expresión política estará ya consolidada como la única expresión electoral que buscará restablecer el Estado social y democrático emergido de la Revolución mexicana.

La democracia revigorizada implicará la llegada al poder de un Estado que reasuma su responsabilidad con la sociedad, combata la desigualdad, recupere un papel activo en la economía para impulsar el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías y, finalmente restablezca el Estado de derecho y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. En este escenario se garantizará lo que hoy todavía parece una quimera: el voto popular a través elecciones limpias, equitativas y sin dispendio de recursos; también se

dialogará, acordará y respetarán todas las expresiones ideológicas y políticas y, sobre todo, se asegurará el ejercicio de la crítica, la libre expresión y el derecho a disentir.

Frente a la actual prevalencia de los poderes fácticos, el escenario de la democracia revigorizada exigirá que los Poderes de la Unión se sujeten de nueva cuenta al imperio de la ley y de la Constitución emergida de la Revolución Mexicana, representando en todo momento los intereses generales de la sociedad y no sólo a las minorías. La figura de la división de poderes será reactivada de nueva cuenta para dar lugar a una mutua y constante vigilancia entre los mismos que frene los excesos, hoy en día oprobiosos en el ejercicio del poder.
Para esta recuperación ciudadana de las instituciones es indispensable promover una cultura democrática con elecciones limpias y rendición de cuentas de partidos e instituciones. Ello podrá ser facilitado a través de la creación de figuras ciudadanas y de participación social en la decisión y ejecución de planes y programas de gobierno, por ejemplo a través del reconocimiento pleno de figuras políticas de los pueblos y comunidades como son las policías comunitarias y otros mecanismos comunitarios de vigilancia y participación ciudadana. Destacará a este respecto el reconocimiento de las acciones colectivas para proteger derechos de la comunidad e intereses difusos; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que han probado ser más efectivos que las limitadas estrategias tecnocráticas actuales, por ejemplo: la figura del referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa popular; el presupuesto participativo; las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad; las auditorías ciudadanas; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o de otras autoridades; las audiencias públicas o la consulta popular, entre otras.

El control y la manipulación de los medios de comunicación electrónicos es uno de los principales obstáculos actuales para el combate de la corrupción estructural y para la instauración de la democracia en México. El escenario de la democracia revigorizada reclama un cambio radical de las relaciones sociedad-medios a través de la democratización del acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías y la desconcentración de las concesiones que otorga el Estado. En 2030 los monopolios de radio y televisión que hoy han permitido la privatización de la política y el sometimiento de las campañas electorales a conspicuos intereses corporativos deberán estar más regulados y limitados en su actuar. Asimismo, se deberán establecer figuras como el derecho de réplica sobre asuntos de interés público. Los medios audiovisuales son un servicio público, de interés nacional y son esenciales para el combate de la corrupción así como para que una verdadera democracia funcione. Este escenario fomentará el desarrollo cultural y social de la población a través de la materialización del derecho inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

La reciente expulsión de los medios masivos de comunicación de la popular periodista Carmen Aristegui es un caso prototípico del abuso de poder con el que en este ensayo hemos identificado a la corrupción estructural. Ella, junto con su equipo de periodistas de investigación fueron quienes documentaron los episodios de corrupción de Enrique Peña Nieto y su gobierno. Destaca en particular el escándalo de la "Casa Blanca" en relación con la desaseada compra de una multimillonaria residencia por parte del presidente a quien ha sido el contratista mejor tratado del régimen priísta: Juan Armando Hinojosa, presidente del grupo HIGA y beneficiario directo de millonarios contratos de infraestructura pública.

Lo oprobioso de tal información afectó profundamente, como era de esperarse, la reputación del presidente quien después de veintiséis meses de ignorar por completo a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y habiendo dejado transcurrir tres meses del estallido de los *mansión-escándalos* suyos, de su mujer y de su secretario de Hacienda, Luis Videgaray, entre otros miembros de su gabinete, nombró Fiscal Anticorrupción a un muy cercano amigo suyo para simular una exoneración formal a su persona.
En realidad el jefe del ejecutivo no precisaba de un "zar anticorrupción" que lo exonerara de forma expedita, como fue desde el principio la tarea política asignada al señor Virgilio Andrade. El presidente nunca necesitó esta ayuda porque en el mismo discurso, acartonado y poco fluido –como quien repite palabras que no entiende– con el que anunció sus ocho medidas anti corrupción, Peña Nieto se auto–exoneró de forma rotunda: "el presidente no otorga contratos, no adjudica compras, ni obras, tampoco participa en ningún comité de adquisiciones... y no obstante lo anterior *soy consciente de que los señalamientos realizados* (*sic*) generaron la apariencia de algo indebido, algo que en realidad nunca ocurrió". De la manufactura de la "verdad histórica" de Ayotzinapa todos fuimos testigos en cadena nacional de la manufactura de la "verdad histórica" de la probidad gubernamental.

De lo que no fue "consciente" el señor presidente es que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, él está a la cabeza de Administración Pública Centralizada. Por ello, para el ejercicio legal de sus atribuciones todos los funcionarios públicos que participan en esos "contratos otorgados", esas "compras y obras adjudicadas" y todo tipo de "comités de adquisiciones" son sus subordinados directos en tanto que miembros del Poder Ejecutivo que él supuestamente encabeza. Así que tanto el titular del ejecutivo como sus subordinados se encuentran igualmente sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y deben responder por sus faltas, violaciones y abusos.

De forma chusca además se permitió darnos "cátedra" sobre los tres tipos de "conflictos de interés" que "la doctrina" reconoce y que en una burda y ramplona simplificación Peña Nieto divide en "reales", "potenciales" y "aparentes"; bien pudo haber dicho también

"malos", "buenos" y "feos". Peña Nieto fue concluyente en que el principal objetivo de sus falaces y burocráticas medidas no será limpiar el gobierno sino solamente combatir los feos conflictos de interés "aparentes". Ello es quizás el único elemento de congruencia de su fallida política anticorrupción, ser fiel a la estrategia que le ha resultado altamente lucrativa: la manufactura de apariencias y percepciones.

Peña Nieto anunció con bombo y platillo que "a partir de mayo de 2015, será obligación de los servidores públicos federales presentar una Declaración de *Posibles* Conflictos de Interés". Ello evidentemente no resolverá absolutamente nada, si realmente se quisiera resolver de raíz el problema lo que tendría que hacer es prohibir de manera explícita y tajante en la ley que cualquier funcionario público, legislador o juez *tenga* relación personal, profesional o de negocios con cualquier interés que pueda ser afectado por sus decisiones. Es decir, un verdadero marco jurídico en materia de conflicto de intereses imposibilitaría que un dueño de gasolineras fuera secretario de Energía, como ocurre hoy, que un compadre de empresarios constructores ocupe la Secretaría de Hacienda, como ocurre hoy, o que el esposo de una millonaria actriz de Televisa sea presidente de la República, como ocurre hoy.

Si la democracia se revigoriza, en 2030 México estará gobernado por un gobierno encabezado por ciudadanos limpios, cuyo único interés será velar por el interés público y el bienestar de la patria. El país no puede seguir siendo regido *ad eternum* por actores corruptos cuyo único propósito sea lucrar con el poder. De nada nos sirve solamente conocer los conflictos de interés con el fin de reducir la "percepción" de la corrupción en el gobierno. El escenario de la democracia revigorizada exigirá acabar de raíz con la entrega de nuestras instituciones públicas a los peores intereses.

La ocurrencia de llamar "acciones ejecutivas" al tipo de elucubraciones tecnocráticas y puntadas burocráticas ofrecidas por Peña Nieto como agenda anticorrupción surge de un lamentable deseo de emular a los Estados Unidos, así como de un total desconocimiento del sistema jurídico mexicano. Intentando imitar las recientes "acciones ejecutivas" de Barack Obama en los casos de Cuba y la reforma migratoria, el señor Peña Nieto también quiso implementar sus propias "Executive actions". Habría que recordarle al mandatario mexicano que todavía hoy, de acuerdo a nuestro sistema político, absolutamente todos los actos de la Administración Pública Federal son precisamente acciones "ejecutivas".

Otra inexactitud que el presidente declaró de forma irresponsable en su conferencia de anuncio de su compromiso con la agenda anticorrupción, fue que "en México no tenemos los instrumentos normativos para determinar con claridad posibles conflictos de interés". Y Luis Videgaray, su controvertido Secretario de Hacienda, fue definitivamente más lejos que su jefe con respecto al cinismo ensoberbecido de impunidad que se transparenta en su declaración de que "si la ley dijera que tenemos que hacer declaraciones de conflicto

de interés como ocurre en Gran Bretaña, yo hubiera declarado que tenía esta casa adquirida con un crédito con esta empresa Higa" (*Milenio*, 3 febrero 2015).

Sin embargo, el problema no es una falta de precisión en las leyes mexicanas sino una falta de moral y ética pública de parte de los funcionarios públicos actuales. En México contamos con un sofisticado entramado de obligaciones legales y marcos normativos que regulan y sancionan los conflictos de interés. El Código Penal cuenta desde ya con una amplia gama de delitos para los empleados públicos, tales como "abuso de autoridad", "tráfico de influencias", "ejercicio abusivo de funciones", "cohecho", "peculado" y "enriquecimiento ilícito". Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades prohíbe a los funcionarios intervenir en asuntos donde tengan intereses particulares y establece sanciones fuertes en caso de recepción de obsequios, inmuebles (léase casas y mansiones) o gratificaciones de cualquier persona "cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas" por el servidor público.

Este episodio demuestra que en la actualidad los órganos de fiscalización actúan bajo consigna, no son independientes y en muchos casos carecen de competencias para revisar el ejercicio de los recursos públicos. No será con más estériles "códigos de ética", "protocolos" inútiles o mayor burocracia costosa de "nuevas unidades especializadas" que el combate a la corrupción va a prosperar. Se necesitan medidas coherentes, verdaderamente técnicas, personalidades probas y sobre todo, amor a la patria, al Estado mexicano y arraigo popular. Estos son los ingredientes que el escenario de la democracia revigorizada definitivamente ofrecerá.

Por ello en este tercer escenario se tendrá que establecer una comisión para investigar la corrupción que deliberará de forma pública y tendrá conclusiones vinculatorias. La Auditoría Superior de la Federación se convertirá de una vez por todas en un órgano constitucional autónomo con mayores atribuciones que las que hoy tiene; se eliminarán los fondos y fideicomisos en la administración pública; se aprobará una Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social y, finalmente, se abrogarán las normativas que liquidan el control de las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional como el petróleo, la educación, la salud, la seguridad pública, las comunicaciones y la infraestructura.
El desafío central que enfrenta este escenario, a todas luces el más deseable, es la construcción de una nueva ecuación política e institucional. Ello ayudaría a desarrollar un nuevo sistema organizacional, institucional, social y cultural de verdaderos pesos y contrapesos capaces de empujar a las instituciones de gobierno hacia un nuevo equilibrio político.

Conclusión

En nuestros días existe una comprensible erosión de la confianza ciudadana en la función gubernamental. Gran parte de los ciudadanos ven a los gobiernos más como confederaciones de intereses que como la representación política de la pluralidad cívica y social, por ello aquí hemos sostenido que la alternancia en el poder no ha significado cambios cualitativos de fondo en el combate a la corrupción y por lo contrario, tal fracaso se ha visto reflejado en datos cuantitativos de índices de percepción de la corrupción a todas luces reprobables.

Frente a tal desilusión cívica y democrática, en este trabajo hemos delineado tres escenarios probables para 2030. Primero, el de la ***Corrosión integral del Estado*** caracterizado por ulteriores procesos de privatización, exclusión y control antidemocrático, en donde los conflictos de interés germinarán a un ritmo que terminará por desembocar en una llana colonización del ámbito público por intereses particulares nacionales y antinacionales, lo cual a su vez generará círculos viciosos de involución en las esferas administrativa, política y económica. Segundo, el de la ***Normalización de la impunidad*** definido por la anulación de la rendición de cuentas y el arraigamiento de la corrupción institucional vía procesos de "publico–privatización" y de sometimiento de la política a los intereses privados, dado que las autoridades gubernamentales deberán su victoria y permanencia en sus cargos más a los poderes fácticos que a los ciudadanos. Y tercero, el de la ***Democracia revigorizada*** que verá reemerger la defensa del interés público y que dependerá de la articulación de amplios movimientos sociales con nuevas opciones electorales que sean capaces de llevar al gobierno a actores políticos nuevos que garanticen progresos para los sectores sociales más desprotegidos. Ello dependerá de que estos nuevos actores se conduzcan con dinámicas diferentes a los usos y costumbres del *ethos* autoritario de la corrupción estructural y que cultiven la moral pública, el amor a la Patria y que empujen hasta sus últimas consecuencias el legado social de la Revolución Mexicana. En este trabajo hemos sostenido que ya es hora de que la democracia salde la deuda histórica que tiene con todos los mexicanos que, de buena fe, la han construido y de quien dependerá su futuro.

Fuentes de Información

ADEYEYE, Adefolake. O. (2012). *Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries: Perspectives on Anti-corruption*. Cambridge University Press.

CARR, Indira y Opi Outhwaite (2011). "Controlling Corruption through Corporate Social Responsibility and Corporate Governance: Theory and Practice". *Journal of Corporate Law Studies* 11 (2): 299-341.

CASAR, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE-IMCO.

CELY B, Alexandra V. (1999). "Metodología de los Escenarios para Estudios Prospectivos". *Revista de Ingeniería e Investigación* (44): 26-35.

CORREA, Eugenia (2015). "Interés público en la crisis financiera mundial" En *Interés Público, Asociaciones Público Privadas y Poderes Fácticos*, coordinado por Irma E. Sandoval. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 2240 pp.

CUMBERS, Andrew (2012). *Reclaiming public ownership. Making space for economic democracy.* London: Zed Books.

DEMMERS, Jolle, Alex E. Fernandez Jilberto y Barbara Hogenboom (eds.) (2001). *Miraculous metamorphoses: The neoliberalization of Latin American populism*. Nueva York: Zed Books.

DOLOVICH, Sharon (2009). "How Privatization Thinks: The Case of Prisons" En *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy* editado por Jody Freeman and Martha Minow, 128-147. Estados Unidos: Harvard University Press.

EMERSON, Patrick M. (2006). "Corruption, competition and democracy". *Journal of Development Economics* 81 (1) (octubre): 193-212.

GARRET, Brandon L. (2014). *Too Big to Jail. How Prosecutors Compromise with Corporations*. Londres: Harvard University Press.

GLEDHILL, John (2003). Introduction: old economy, new economy; old corruption, new corruption. *Social Analysis*, 130-135.

GÓMEZ-SABATINI, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2011). *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. Documento de Trabajo, Agosto 2011. Corporación Andina de Fomento (CAF), CEPAL.

HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Londres: Yale University Press.

IBARRA PALAFOX, Francisco (2015). "Liberalización, crisis y rescate bancario mexicano en los años noventa" En *Interés Público, Asociaciones Público Privadas y Poderes Fácticos*, coordinado por Irma E. Sandoval. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 220 pp.

JORGENSEN, Nick (2009). "Impunity and Oversight: When do governments police themselves". *Journal of Human Rights* 8 (4): 385-404.

KAGARLITSKY, Boris (2002). "'Political capitalism' and corruption in Russia". *International Journal of Socialist Renewal (21):* Disponible en:

http://links.org.au/node/86#The%20Western%20view:%20from%20optimism%20to%20pessimism

KATZ, Jonathan G. (2011). "Who Benefited from Bailout?". *Minnesota Law Review* 95 (5): 1568-1613.

KLITGAARD, Robert (1988). *Controlling corruption.* Estados Unidos: Berkeley University of California Press.

KONSTADINOS, Maras, Angelos Giannakopoulos y Dirk Tänzler, (Eds) (2012). *The Social Construction of Corruption in Europe*. Ashgate Publishing.

LAGUNES, Paul F. (2012). "Corruption's Challenge to Democracy: A Review of the Issues", *Politics & Policy*, 40(5): 802-826

LESSIG, Lawrence (2011). *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress –and a Plan to Stop It*. Nueva York: Twelve/Hachette.

MANZETTI, Luiggi (2011). "Political opportunism and privatization failures" En Sandoval, Irma E. (2011). *Contemporary debates on corruption and transparency.* México-Washington D.C.: IISUNAM-World Bank.

MARSHALL, Wesley (2015). "Opacidad de los mercados financieros y rescates públicos" En *Interés Público, Asociaciones Público Privadas y Poderes Fácticos*, coordinado por Irma E. Sandoval. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 220 pp.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2010). "The law and economics of bribery and extortion", *Annual Review of Law and Social Science* 6: 217-236.

PAINTER, Richard W (2010). "Bailouts: An Essay on Conflicts of Interest and Ethics When Government Pays the Tab". *McGeorge Law Review* 41 (1) (enero): 131-160.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2007) *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera.* México: Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2013a). *From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships*. Documento de Trabajo, Edmond J. Safra; 10. Cambridge: Harvard University Press.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2013b) "Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 58 (219) (Nueva época): 103-134.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2016). "Enfoque de la corrupción «estructural»: poder, impunidad y voz ciudadana", *Revista Mexicana de Sociología,* 78 (1): (en proceso de publicación).

SCHLANGER, Margo (2013). "Plata v. Brown and Realignment: Jails, Prisons, Courts, and Politics" [En línea]. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 48 (1): 165-215. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2133511> [Consulta: 09 de junio de 2015].

SELIGSON, Mitchell A., y Amy Erica Smith (eds.) (2010). *Political Culture of Democracy, 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas* [En

línea]. Nashville, TN: Vanderbilt University. Disponible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf> [Consulta: 10 de junio de 2015]

SELIGSON, Mitchell A., Amy Erica Smith y Elizabeth J. Zechmeister (eds.) (2012). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity* [En línea]. Nashville, TN: USAID, Vanderbilt University. Disponible en: < http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf> [Consulta: 10 de junio de 2015]

SHAOUL, Jean, Anne Stafford y Pamela Stapleton (2012). "Accountability and corporate governance of public private partnerships". *Critical Perspectives on Accounting* 23 (3): 213–229.

TILLMAN, Robert. (2009). Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. *Crime, Law and Social Change*, 51(1), 73-86.

WATSON, Nicole Elsasser (2011). "Government Ethics and Bailouts: The Past, Present, and Future". *Minnesota Law Review* 95 (5): 1525-1531.

ZEPEDA, Guillermo (2004). *Crimen sin Castigo. Procuración de justicial penal y ministerio público*. México: Fondo de Cultura Económica, CIDAC

Documentos y hemerografía de consulta

ACKERMAN, John (2010). "The wrong solution in Mexico". *Los Angeles Times*, Opinion. 10 de septiembre. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2010/sep/10/opinion/la-oe-ackerman-mexicoinsurgency-20100910> [Consulta: 01 de Julio de 2015].

ACKERMAN, John (2012), "The Return of the Mexican Dinosaur". *Foreing Policy*. 02 de julio. Disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/02/the_return_of_the_mexican_dinosaur > [Consulta: 01 de julio de 2015].

ADN POLÍTICO (2012). "Alianza Cívica: la elección no fue 'limpia' ni 'equitativa'". *ADN Político.* 03 de julio. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa> [Consulta: 05 de mayo de 2015]

ALIANZA CÍVICA (2012). Boletín de Prensa. 03 de julio. Disponible en: <http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/4434Informe%203%20de%20julio%202012.pdf> [Consulta: 07 de julio de 2015].

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2013). *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México* [En línea]. Disponible: <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparici%C3%B3n_de-personas_en_M%C3%A9xico.pdf> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

ARCHIBOLD, Randal (2013). "Mexican Official Defends Accuracy of Data on Organized Crime". *New York Times*. 24 de mayo. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/05/25/world/americas/mexican-official-defends-accuracy-of-data-on-organized-crime.html?ref=mexico&_r=3&> [Consulta: 19 de marzo de 2015].

ARISTEGUI NOTICIAS (2014). "Operan en México policías de EU disfrazados de marinos" [En línea]. *Aristegui Noticias*. 22 de noviembre. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2211/mexico/operan-en-mexico-policias-de-eu-disfrazados-de-marinos/> [Consulta: 27 de julio de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2006). Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004 [En línea]. Tomo III, Volumen 4, pp. 355-372. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/Tomos/T3V4.pdf> [Consulta: 28 de julio de 2015]

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2008). *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006* [En línea]. Tomo II, Volumen 2, Capitulo II.4.1, pp. 19-59, Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/T2V2.pdf> [Consulta: 22 de abril de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009a). *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Poder legislativo, judicial y sector gobernación* [En línea]. Tomo II, Volumen 1, Capitulo II.3.1, pp. 408-416, Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T2V1.pdf> [Consulta: 22 de abril de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009b). *Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Sector Energía.* [En línea]. Tomo VII, Volumen 1, Capitulo VII.1.1, pp. 30-39, Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T7V1.pdf > [Consulta: 22 de abril de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (s.f.). *Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz* [En línea]. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf> [Consulta: 22 de abril de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013). *Diagnóstico sobre la Opacidad en el gasto federalizado*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf> [Consulta: 18 de junio de 2015].

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2015). *Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013: Pemex Exploración y Producción. Contratos de Servicios para la Exploración, Desarrollo y Producción de Hidrocarburos en la Región Norte* [En línea]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0332_a.pdf [Consulta: 18 de junio de 2015].

BARRET, Devlin (2014). "U.S. Marshals Service Personnel Dressed as Mexican Marines Pursue Cartel Bosses" [En línea]. *Wall Street Journal*. 21 de noviembre. Disponible en:

<http://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305> [Consulta: 27 de julio de 2015].

CASILLAS, Daniel (2013). "Autoridades involucradas en más de la mitad de desapariciones en México: AI". *Animal Político*. 04 de junio. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/autoridades-involucradas-en-el-55-de-las-desapariciones-ai/#axzz2VMV7M6TP> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA (2015). *Índice Global de Impunidad, IGI 2015* [En línea]. México: Universidad de las Américas Puebla y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia. Disponible en: <http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf> [Consulta: 20 abril 2015].

CNN MÉXICO (2013). "6,259 homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada durante los primeros seis meses de EPN" [En línea]. *CNN México*. 10 de junio. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/infografias/2013/06/07/informe-federal-de-datos-preliminares-en-materia-de-seguridad> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

COMISIÓN INVESTIGADORA DE LAS TARJETAS MONEX, CÁMARA DE DIPUTADOS (2015). *Informe Final Monex* [En línea]. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex> [Consulta: 31 de agosto de 2015].

CONTAMOS (2012). "Monitoreo ciudadano de publicidad, actos, medios e irregularidades de los candidatos presidenciales, México 2012" [En línea]. Disponible en: <http://2012.contamos.org/> [Consulta: 21 de noviembre de 2014].

CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2009). *Report on Citizen Security and Human Rights*. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2013). *Informe Anual 2011*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, UNAM (s.f). "Corrupción, problema institucional y político" [En línea], *Boletín UNAM-DGCS No. 757*. Disponible en: <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.html>

ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo (2015). *Desigualdad Extrema en México. Concentración del poder económico y político* [En línea], Oxfam. Disponible en: <http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf> [Consulta: 30 de junio de 2015].

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Página web* European Union Election Observations Missions. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/eueom/>

FUNDAR y ARTICLE 19 (2015). *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial* [En línea]. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf> [Consulta: 30 de agosto de 2015].

GONZÁLEZ AMADOR, Roberto (2012). "La operación Monex encuadra en lavado de dinero: especialista" [En línea]. *La Jornada*. 12 de julio. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol> [Consulta: 08 de julio de 2015].

GREENWALD, Glenn (2012). "HSBC, too big to jail, is the new poster child for US two-tiered justice system". *The Guardian.* 12 de diciembre. Disponible en http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/12/hsbc-prosecution-fine-money-laundering [Consulta: 17 de julio de 2015].

GURREA, José Antonio (2013). "Pemex da al sindicato 1.7 mil mdp en siete años". *El Financiero.* 19 de marzo. Disponible en: <http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=20130319034451740 1&t=1> [Consulta: 12 de julio de 2015].

HUMAN RIGHTS WATCH (2009). *Uniform Impunity* [En línea]. Human Rights Watch, 29 de abril. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counternarcotics> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

HUMAN RIGHTS WATCH (2011). *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs* [En línea]. Human Rights Watch, 09 de noviembre. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs > [Consulta: 20 de agosto de 2015].

HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *Mexico's Disappeared. The enduring Cost of a Crisis Ignored* [En línea]. Human Rights Watch, 20 de febrero. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared> [Consulta: 23 de agosto de 2015].

INSIGHT CRIME (2013). "Mexico's Peña Nieto Plan Glosses Over Reality" [En línea]. *Insight Crime.* 29 de mayo. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-pena-nieto-plan-glosses-over-reality> [Consulta: 22 de agosto de 2015].

KPMG (2008). *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008* [En línea]. Disponible en: <https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/DE2008/reporteFRAUDE.pdf> [Consulta: 17 agosto 2015].

KPMG (2010). *Encuesta de fraude en México 2010* [En línea]. Disponible en: <https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Estudios/Encuesta_fraude_en_Mexico_2010.pdf> [Consulta: 17 agosto 2015].

LEIGH, David, James Ball, Juliette Garside y David Pegg (2015a). "HSBC files: Swiss Bank hid money for suspected criminals" [En línea]. *The Guardian*. 12 de febrero. Disponible en: <http://www.theguardian.com/news/2015/feb/12/hsbc-files-swiss-bank-hid-money-for-suspected-criminals> [Consulta: 25 de abril de 2015].

LEIGH, David, James Ball, Juliette Garside y David Pegg (2015b). "HSBC files timeline: from Swiss bank leak to fallout" *The Guardian*. 13 de marzo. Disponible en: <http://www.theguardian.com/business/2015/feb/11/hsbc-files-timeline-from-swiss-bank-leak-to-fallout> [Consulta: 25 de abril de 2015].

PÉREZ, Ana Lilia (2010). "Comisión Reguladora de Energía apuntala privatización de gasoductos" [En línea]. *Revista Fortuna*. 15 de enero. Disponible en: < http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/01/15/comision-reguladora-de-energia-apuntala-privatizacion-de-gasoductos/> [Consulta: 12 de julio de 2015].

MAYORGA, Juan Pablo (2012). "La ONU lidera ejercicio de observación en México; recibe 1,300 quejas". *CNN México.* 02 de julio. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-recibe-1300-denuncias> [Consulta: 13 de junio de 2015].

PADGETT, Humberto (2013). "Monex, ligado al lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI" [En línea]. *Sin Embargo*. 05 de febrero. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111> [Consulta: 12 de mayo de 2015].

PROCESO (2006). "ASF: Provocará fallo de la SCJN que se dejen de auditar 10 mdp" [En línea]. *Proceso.* 16 de agosto. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/220354/2006/08/16/asf-provocara-fallo-de-la-scjn-que-se-dejen-de-auditar-10-mdp/d> [Consulta: 23 de agosto de 2015].

PWC (2009). *Encuesta Global sobre delitos económicos 2014 (Suplemento México)* [En línea]. Disponible en: <http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/archivo/crimesurvey-mx.pdf> [Consulta: 26 marzo 2013].

PWC (2014). *Encuesta sobre delitos económicos 2014 (Suplemento México)* [En línea]. Disponible en: <http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-encuesta-delitos.pdf> [Consulta: 17 agosto 2015].

REPORTE ÍNDIGO (2014). *En defensa de la tierra* [En línea]. Disponible en: <http://m.reporteindigo.com/nota.php?id=87707> [Consulta: 01 de mayo de 2015].

REYES, Gerardo (2015). "Refugio de fortunas mexicanas" *Website*. Huella Digital. Disponible en: <http://huelladigital.univisionnoticias.com/> [Consulta: 23 de junio de 2015].

RODRÍGUEZ GARCÍA, Arturo (2014). "La fructífera amistad Higa-Los Pinos". *Proceso* 1985 (16 de diciembre): 22-26

SÁNCHEZ, Mayela (2010). "Corrupción y dispendio: legado de Osuna en la Cofetel". *Contralínea*. 04 de julio. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/corrupcion-y-dispendio-legado-de-osuna-en-la-cofetel/> [Consulta: 12 de julio de 2015]

SÁNCHEZ ONOFRE, Julio (2015). "Vulneración a Hacking Team confirma abuso de espionaje en México" [En línea]. *El Economista*. 06 de julio. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/07/06/vulneracion-hacking-team-confirma-abuso-espionaje-mexico > [Consulta: 06 de agosto de 2015].

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2014). "Ayotzinapa y la privatización de los aparatos represivos" [En línea]. *Revolución tres punto cero*. 01 de diciembre. Disponible en: <http://revoluciontrespuntocero.com/ayotzinapa-y-la-privatizacion-de-los-aparatos-represivos/ > [Consulta: 08 de mayo de 2015].

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2015). "Mexico on the verge of political meltdown" [En línea]. *Al Jazeera America*. 09 de enero. Disponible en:

<http://america.aljazeera.com/opinions/2015/1/mexico-pena-nietocorruptionstudentsayotzinapa.html > [Consulta: 08 de mayo de 2015].

SIN EMBARGO MX (2013). "Los homicidios en los primeros 100 días de Peña Nieto: 4 mil 549... y podrían ser más, dice conteo de Zeta". *Sin Embargo*. 15 de marzo. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/560479> [Consulta: 21 de mayo de 2015].

SIN EMBARGO MX (2015). "Van 57,410 homicidios dolosos en los 32 meses de EPN; Estado de México es puntero". *Sin Embargo*. 31 de agosto. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/31-08-2015/1469628 > [Consulta: 02 de septiembre de 2015].

SOMOS EL MEDIO. Página web. Disponible en: http://www.somoselmedio.org/?p=1788

THE INTERNATIONAL CONSORTIUM OF INVESTIGATIVE JOURNALISTS (2015). "The Swiss Leaks Project: Explore the Swiss leaks data" *Website*. The International Consortium of Investigative Journalists. 8 de febrero. Disponible en: <http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data>

TRANSPARENCIA MEXICANA (2011). *Informe Ejecutivo Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*. Documento disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Página Web* Transparency International. Disponible en: <http//www.transparency.org >

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index 2012. Página Web* Transparency International. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>

TUCKMAN, Jo (2012). "Mexico presidential runner-up alleges money laundering in election" [En línea]. *The Guardian*. 19 de julio. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering> [Consulta: 03 de agosto de 2015].

VELASCO, Elizabeth (2012). "Acusa el Ifai a la SFP de ser "omisa" en sancionar a servidores públicos incumplidos". *La Jornada*. 03 de agosto. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol> [Consulta: 21 de junio de 2015].

VERGARA, Rosalía (2009). "CFE: Corrupción que ahoga". *Proceso, no.1721*, pp. 16-20.

VILLEGAS, Paulina y Frances Robles (2015). "Deals Flow to Contractor Tied to Mexican President" [En línea]. *New York Times*. 30 de julio. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2015/07/31/world/americas/mexican-presidents-ties-to-contractor-raise-questions.html?referrer=&_r=1> [Consulta: 10 de agosto de 2015].

12 ¿La transparencia como antídoto de la corrupción?

Rina Marissa Aguilera Hintelholher

Introducción

El binomio transparencia corrupción genera resultados e impactos diferenciados y en algunos casos desfavorables para la sociedad y para el Estado. En el caso mexicano la transparencia se sitúa en la expectativa y realidad de un cambio político que se acentúa desde 2000 a la fecha, cambio que corresponde a las tendencias de la vida democrática. Sin embargo, la corrupción aún no logra ser contrarrestada ampliamente por la política de transparencia y se ha convertido en un elemento nocivo, dado que lesiona la confianza en las instituciones y provoca suspicacia en las ventajas esperadas por la transparencia. En este caso la administración pública es el centro más visible para el país de los problemas de la corrupción, motivo por el cual la aplicación eficaz de la ética tiene que fortalecerse para que, a través de la transparencia, contribuya a que descienda el alto nivel de corrupción que aún prevalece en el país. En este sentido la transparencia no consigue ser un antídoto eficiente para diluir la práctica de la corrupción, lo cual multiplica el desencanto en y suspicacia y perspicacia en las instituciones gubernamentales.

Ética y transparencia en la administración pública

El vínculo entre Administración Pública, ética y transparencia es indisoluble desde el ángulo normativo e incluso, en las acciones institucionales que se llevan a cabo. Si lo normativo define el deber ser en la vida de las instituciones, la ética proporciona los

valores[1] que sustentan la congruencia para que el mundo de lo administrativo sea regido por la honradez, la responsabilidad y la gestión transparente de los recursos de la comunidad. La administración pública en este caso está comprometida con el orden de la democracia y eso implica que tiene que dar respuesta a valores como la pluralidad, la diversidad y la igualdad.

El contenido ético de la Administración pública se caracteriza porque tiene a su cargo los imperativos de la vida pública en la modalidad de interés general, interés público e interés común. Esto implica que es responsable de cuidar los espacios comunes entendidos como espacios públicos y, por lo tanto, su referente principal está dado por el compromiso que tiene con la sociedad civil, a fin de asegurar la felicidad pública de los ciudadanos. En efecto, la felicidad pública es el eje que acredita la razón institucional de la Administración pública para que la conservación del Estado y el desarrollo de la sociedad sean convergentes.

En la medida que la importancia normativa de la Administración pública se reconoce en la visión del Estado de derecho[2] y la sociedad civil, significa que la atención de las demandas colectivas, individuales, grupales y asociativas se rigen por la universalidad y generalidad de las normas positivas, pero son las instituciones administrativas las encargadas de proveer los medios y recursos que permitan que la materialidad de la vida individual sea efectiva con base en la distribución de la ventajas sociales y productivas. Esto implica que el universo de referencia que la Administración pública tiene para desarrollar las actividades que tiene a su cargo, es la suma de valores, principios, objetivos, metas y acciones que se han de corresponder atendiendo a la premisa de que los ciudadanos, al vivir bien, aspiran a vivir mejor. Este imperativo es la base para destacar la naturaleza ética de la Administración pública.

Los valores de la democracia como libertad, igualdad, equidad y bienestar son referente obligado no sólo para el Estado, sino para la Administración pública, dado que son el límite a observar desde el poder constituido para que los habitantes de la sociedad civil sean valorados como personas, no cómo objetos. La valoración de las personas como sujetos administrados, denigra su dignidad civil y política ante el poder; en cambio, su

---

[1] "… la Administración Pública constituye un grupo humano, porque las organizaciones son comunidades morales, lo cual significa que la interacción y las relaciones humanas presentes en ellas tienen significación moral. En ellas hay solidaridad, en el sentido de que existe una unidad que prevalece frente a los conflictos y desacuerdos…" (Cortina, 1997: 69)

[2] La administración pública es un campo de estudio que tiene cimientos teóricos y metodológicos que se forman a partir de la sociedad moderna, el Estado de derecho, así como de los procesos que alimentan las interacciones entre las personas, los grupos y las autoridades, tanto en el ámbito privado como de lo público. Ningún campo de estudio se forma si antes no existen las condiciones objetivas que lo caracterizan por cuanto a su identidad y sustento. (Aguilera, 2012: 221)

reconocimiento como el centro del quehacer institucional restituye el carácter humanista en la vida pública. Si la democracia es además un modo de vida, la Administración pública se encarga de transformar los valores normativos que la definen en programas públicos que, con objetivos, metas y recursos, se encargan de acercar los imperativos de la normatividad ética con las acciones que se llevan a cabo. Al acercar la normatividad ética con acciones y resultados obtenidos, la Administración pública se asume como una institución proactiva a favor del orden público.

El universo complejo en el cual se desarrollan las actividades de la Administración pública, es el espacio público. Lo público tiene valores normativos y éticos que prescriben el contenido institucional de la Administración pública. Lo público normativo y ético implica lo abierto, lo visible, lo accesible, lo evidente y lo transparente a favor de los habitantes de la sociedad civil. Estas características de la Administración pública la convierten en el gobierno de la comunidad, es decir, de lo común y lo compartido como son los espacios públicos en los cuales se producen bienes y servicios públicos para satisfacer a las demandas en competencia. De este modo, los espacios públicos con su dinámica y complejidad son el lugar en el cual se gestan los programas públicos desde el momento en que atienden y procesan las demandas de los diversos públicos de la sociedad civil.

Lo público de la Administración pública es ahora el perfil más acabado para entenderla en una visión republicana que consiste en que se ocupa de los espacios públicos que están constituidos por autoridades, instituciones, reglas, agendas, recursos, tecnologías y acciones encaminadas a mejorar condiciones y relaciones de vida con base en la lógica de producir bienes y servicios públicos. En este caso, la Administración pública es más pública en la medida que es más abierta y accesible a los ciudadanos en términos de trato y satisfacción de necesidades individuales y colectivas. En la visión republicana, la Administración pública nutre el proceso de gobierno al intervenir en el diseño e implementación de las políticas públicas. La conexión del público ciudadano con la Administración pública vía las políticas públicas, potencia su naturaleza pública y evita que sea apropiada por las burocracias maximizadoras, en términos de beneficios y rentas para las camarillas del poder.

La credibilidad de la Administración pública depende en buena medida de su contenido ético, el cual se destaca ante todo con la ética de la responsabilidad. En este caso, si la Administración pública se relaciona con la vida de las personas y el cuidado de los bienes naturales, es fundamental que sus decisiones y acciones atiendan al principio del interés público, que es el principio cardinal para la sana conservación de las democracias contemporáneas. Éste no es la suma de intereses particulares, sino la vigencia de las normas que son imperativas para todos y que se aplican sin atender a condiciones de vida

en las cuales pudieran sobresalir los privilegios en favor de unos y en detrimento de otros. Si la Administración pública aplica las normas positivas con base en la igualdad, la imparcialidad y la universalidad, se avanza en favor de la credibilidad. Pero si en lugar de ello prevalecen la discrecionalidad en el ejercicio del poder y las ventajas a modo fomentadas con la intervención de las camarillas burocráticas para ventajas de ciertos grupos o clases sociales, se crea una zona de desencanto e incertidumbre que genera dudas sobre su sentido y responsabilidad públicos. El prestigio de la Administración pública depende en buena medida de cómo los políticos y los cuerpos administrativos cumplen la forma y el fondo de las normas positivas.

El compromiso de la Administración pública con la dignidad y felicidad de los habitantes de la sociedad civil, responde al imperativo de que en las democracias están los valores y principios que definen su marco de actuación. Si el objetivo de la vida moderna consiste en que las personas tengan progreso en lo material, lo moral y lo intelectual, significa que las democracias son portadoras de valores que las reivindica como seres libres e iguales que, en un marco de derechos y obligaciones, han de desarrollarse sin más límite que la libertad e igualdad de los demás. Este punto es para la Administración pública de significación ética, dado que la compromete como institución, a la atención equitativa e igualitaria que debe tener con las personas. Por eso la Administración pública es la institución común a todos los habitantes de la sociedad civil y la responsable de generar los procesos que permitan la distribución de los beneficios que potencien la calidad de vida.

En la óptica de la ética, el servicio público tiene que revalorarse como un sistema de gestión que tiene valores que lo caracterizan como el puente que comunica a los ciudadanos con la Administración pública. Para ello, es fundamental que se entienda al ciudadano como la base del quehacer institucional en el cual los cuadros administrativos tienen a su cargo la atención y solución de los problemas colectivos, sobre la base del respeto, el trato considerado y la eficacia pública. Frente a valores gerenciales como economización, gerencialismo, indicadores de desempeño, mercadización y privatización, es fundamental retomar los valores de confianza, integridad, lealtad y responsabilidad, a fin de potenciar lo público de la Administración pública con base en los reclamos de la democracia contemporánea.

Es primordial evitar desde los cargos públicos la práctica de la injusticia, dado que se generan efectos negativos como la erosión de la confianza pública[3], el descrédito en las autoridades constituidas y el desprestigio de las instituciones administrativas.

[3] "La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad democrática, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que sus representantes sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y

Por el contrario, es importante que la imparcialidad, los méritos y la igualdad sean ejes rectores para la Administración pública, a fin de que cumpla mejor con la prestación de los servicios públicos. De ahí que la gestión pública sea entendida sobre la base de imperativos políticos, públicos y éticos, siendo éstos relevantes para justificar su proceder como la gestión del gobierno. Sólo así será posible que las normas éticas y legales tengan eficacia en su aplicación y en la obtención de los resultados de gobierno. De este modo, es factible la comprensión de la Administración pública como un conjunto de comunidades morales que se forman con la relación e interacción de personas que tienen un lugar en el quehacer institucional.

La ética de la Administración pública es fundamental para ubicar la gestión de los bienes públicos que contribuyen en la vida comunitaria, por lo cual hay que disolver elementos negativos como el cohecho, el uso de la información privilegiada, la práctica de la corrupción, a fin de que el servicio al público se efectúe con responsabilidad. Cuando la Administración pública está imbuida de los valores éticos, es factible que proteja mejor la libertad, la igualdad y la solidaridad. De este modo, ingresa al núcleo del diálogo que se encamina a la solución racional de los conflictos, en un ejercicio que favorece los valores de la vida democrática y republicana.

Para Adela Cortina, en "Hasta un Pueblo de Demonios" Ética Pública y Sociedad destacan tres de los cuatro momentos que describe[4]: el kantiano que sostiene que las personas son un fin no un medio; el aristotélico que afirma que cuando una persona ingresa a la Administración pública trabaja con fines dados por la actividad misma, no que sean producto de algún invento, y el momento weberiano con la ética de la responsabilidad, combinando decisiones, costos y consecuencias del modo en que trabajan las personas en las instituciones administrativas. Así, la Administración se rige por la imparcialidad, la objetividad de los asuntos a su cargo y la atención para todos los habitantes de la sociedad civil.

Para la Administración pública contemporánea hay valores democráticos que inciden en su compromiso. Esto significa que tiene que garantizar la vigencia de valores éticos como la tolerancia, el respeto, la pluralidad, la diversidad, equidad y género, combate a la corrupción, solución pacífica de los conflictos. Sólo así se nutre el valor ético de la Administración pública para que no sea entendida como un aparato que está por encima de la vida pública y en cambio está sujeta a valores éticos que tienen incidencia en la vida social y política de las democracias. Sólo así será factible recuperar el valor del servicio

---

administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en soporte indispensable para garantizar esta confianza." (Diego, 2011:)

[4] Cortina, Adela. "La ética de la administración pública" en "Hasta un Pueblo de Demonios" Ética Pública y Sociedad. Ed. Taurus, Madrid, 1998. 1ª Edición.

público entendido como un medio que tiene a su cargo la administración de la vida comunitaria sobre la base de la equidad y la calidad de vida.

El déficit de confianza en la Administración pública es la suma de acciones ineficientes, corruptas, inmorales y lesivas para el interés público, desde el momento en que se quebrantan los valores de la vida asociada como la confianza, la solidaridad y la aceptación de la autoridad. Este déficit se asocia con el desprestigio de las instituciones administrativas y en consecuencia, el descrédito se cierne sobre la institución que tiene a su cargo la administración de la vida comunitaria. Esto nos da elementos para aseverar que así no es posible que florezca la calidad de la vida democrática que responde a la visión de los gobiernos abiertos, deliberantes y responsables enfatizando la legalidad, la legitimidad y la eficacia.

En la visión de la Ética de la Administración Pública es fundamental distinguir los valores que estructuran a las sociedades modernas. Unos se relacionan con la democracia, la economía de mercado y la burocracia profesional. Están también los valores políticos como libertad, igualdad y justicia, hasta definir los valores administrativos como eficiencia, eficacia y responsabilidad. Junto a estos valores hay otros de gran calado como rendición de cuentas, transparencia y meritocracia de los sistemas de profesionalización. Conocer qué hace el gobierno contemporáneo –transparencia[5]– cómo se da vigencia al principio de responsabilidad –rendición de cuentas– y cómo se ingresa al servicio público –exámenes en igualdad de condiciones– es pieza fundamental para la gestión de los intereses generales, la cual demanda alto sentido de responsabilidad.

Sustento de la transparencia

Una característica de la sociedad contemporánea es que su vigor deriva de la existencia de un espacio público activo y contestaría que no renuncia al derecho que tiene para revisar, cuestionar y evaluar el desempeño que tienen las oficinas gubernamentales. El espacio público se ha convertido en el ágora que permite que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en la discusión de los asuntos comunitarios, así como en la definición de las políticas públicas que relacionan a la autoridad con los ciudadanos. El

[5] "Aunque no se suele reconocer, lo cierto es que el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional supuso una verdadera "reforma estructural", puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades. El avance de la transparencia no solamente dio lugar a memorables "hallazgos" periodísticos, sino que también comenzó a involucrar a la ciudadanía en el conocimiento de un aparato estatal que por décadas había operado en el más absoluto de los secretos, haciendo de la opacidad una de sus reglas más preciadas." (Carbonell 2009: 17)

espacio público no sólo es lugar geográfico, sino que se integra por actores, organizaciones, voluntades, iniciativas y acciones que son parte de su modo de reaccionar ante el poder constituido. Es un sitio en el cual la pluralidad se ha convertido en un referente obligado para entender el comportamiento de los grupos y organizaciones que tienen intención para influir en el destino de la vida en sociedad. Sin referencia al espacio público no es posible destacar la importancia que la transparencia tiene para que sea entendida como un derecho básico de los ciudadanos y como una política pública. Como derecho básico, la transparencia es la oportunidad para que los ciudadanos conozcan los espacios institucionales del gobierno en los cuales se produce, sistematiza, distribuye y difunde información pública relacionada con los asuntos colectivos.

En este caso, el derecho de acceso a la información que tiene reconocimiento mundial, es una tendencia conspicua que permite a los ciudadanos ingresar, conocer y evaluar el desempeño de los gobiernos desde las esferas de la sociedad civil. Como política pública la transparencia es la respuesta institucional que se adopta para que la relación gobierno–ciudadanos tenga reglas claras del juego para que la información sea entendida como un bien público y por tanto, si es pública la información, significa que no hay monopolio sobre la misma, porque implicaría como otrora, que la autoridad se asume como infalible y que no tiene por qué abrir el gobierno a los ciudadanos y la sociedad.

La importancia de la transparencia consiste en que se ha convertido en una herramienta al alcance de los ciudadanos y en que evita que las oficinas burocráticas del propio gobierno se asuman como centros impenetrables de poder y, por lo tanto, en valladares que impiden el acceso de los ciudadanos a la superficie institucional de la gestión gubernamental. En la democracia la transparencia tiene terreno abonado para que sea institucionalizada con reglas normativas y operativas para evitar las prácticas faraónicas del poder, dadas por sustraerse a toda vigilancia de las oficinas administrativas que lo sustentan y, en consecuencia, a que el ojo escrutador de los ciudadanos pueda no sólo conocerlo, sino evaluar su desempeño público. En la idea de la democracia, la transparencia es el antídoto que se debe utilizar para que el poder del Estado no sea asunto exclusivo de los gobernantes por cuanto a su conocimiento, sino que sea accesible y visible a la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones civiles.

La democracia como forma de gobierno tiene bases públicas que la definen como un sistema de convivencia en el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a las autoridades y por lo mismo tienen el derecho de conocer lo que realizan.

En este caso, la transparencia no es una moda, sino una política pública que tiene valores, objetivos, metas y estrategias para su aplicación, cuidando en todo momento que las acciones del gobierno no sean ni arbitrarias ni renuentes a las voces de la sociedad.

La democracia favorece la existencia de gobiernos abiertos, interactivos y responsables porque están sustentados en pactos recíprocos en los cuales los gobernantes tienen la responsabilidad de salvaguardar a las personas y su patrimonio, en tanto que los ciudadanos asumen la obligación de cumplir con el orden vigente y con el pago de los impuestos.

La reciprocidad que la democracia demanda para que se entiendan gobernantes y gobernados como eje fundamental del quehacer cotidiano en la sociedad civil, incluye desde luego, que la información pública que producen y clasifican los gobiernos no sea motivo de sótanos profundos, sino que se debe conocer en la superficie de la vida colectiva para evitar que los gobiernos se alejen de los ciudadanos.

Cuando la información pública se convierte en bien público, no hay motivo para que sea escatimada a los ciudadanos y por tanto que se convierta en un bien restringido. Si la democracia tiende a la publicidad del poder, la transparencia es el medio que favorece para ventaja de los ciudadanos y la sociedad civil, que los gobiernos no incurran en prácticas de opacidad que son contrarias en todo momento al sentido público del gobierno. Por eso es fundamental que la vigilancia del espacio público a favor de la transparencia sea efectiva, dado que tienen vinculación funcional. Esto significa que la transparencia se entiende en el espacio de lo público y que éste sea el lugar idóneo para que la propia transparencia se convierta en una caja de cristal que reúne visibilidad, claridad y conocimiento amplio de los sitios institucionales del gobierno, dado que es un productor protagónico de información pública. Si ésta es un factor clave para la toma de las decisiones, más lo es cuando su producción deriva de la acción organizada de los gobiernos, dado que se caracteriza por el cumplimento de las políticas públicas, el ejercicio de los presupuestos, la aplicación del gasto público, la importancia de la inversión productiva. Estos rubros se financian con el pago de impuestos que realizan los ciudadanos a la hacienda pública y por ese motivo tienen el derecho de conocer y evaluar cómo esos instrumentos de gobierno no sólo se aplican, sino que asocian costos y beneficios que se deben conocer.

Desde el momento que los ciudadanos pagan sus impuestos, son proveedores de una parte de los recursos públicos, lo cual implica que su conocimiento interesado sobre la materia de gobierno, justifique que conozcan cómo se articulan las decisiones y acciones que dan vida a la intervención del gobierno en la sociedad y el desempeño de la economía.

En este sentido, la transparencia es una palanca fundamental en el engranaje de la democracia porque se activa con decisiones, acciones y formas de evaluación para que los gobiernos no se sustraigan a la vigilancia de los ciudadanos y así evite que se asuman como organizaciones infalibles y, por lo mismo, infranqueables. Por eso la transparencia no es

un asunto menor en la democracia, sino foco de relevancia que se debe fortalecer para que la vida de las instituciones gubernamentales no sea motivo de duda ni cuestionamiento por falta de una mejor transparencia.

Lo importante con la transparencia es reconocerla como una fórmula institucional que se orienta a que las estructuras del poder no sean sistemas cerrados, sino abiertos a la consulta, las preguntas, las solicitudes y las respuestas en las cuales los ciudadanos son el centro insustituible del quehacer colectivo.

La madurez de la trasparencia se relaciona con la cultura política que prevalece en la sociedad y los gobiernos, dado que la misma refleja cómo se entienden los asuntos públicos y cuáles son los derechos de los ciudadanos para exigir la vigencia de gobiernos abiertos y visibles. La madurez de la transparencia depende a la vez de la cultura cívica, la cual se relaciona con la conciencia de los ciudadanos para ejercer sus derechos civiles y políticos con apego a la tolerancia y el respeto por los demás. Estas condiciones de la transparencia no se pueden ni se deben desconocer, son el sustento de su vertebración como un sistema de valores, como un conjunto de prácticas dadas entre los ciudadanos y el gobierno y como un sistema de reglas del juego que autorizan derechos y puntualizan obligaciones para que la información pública tenga normas y procedimientos claros para su producción, obtención y distribución en la sociedad civil. Con la transparencia existe la posibilidad de establecer una mejor comunicación entre los ciudadanos y el gobierno en uno de los puntos más sensibles de la vida pública como el relacionado con el grado de conocimiento que se tiene sobre la conducta de la autoridad y el desempeño del gobierno.

Con la transparencia los caminos del poder conducen con mejores elementos de referencia a conocer el obrar de las autoridades electas y de los cuerpos burocráticos que se encargan de dar vida y efectividad a la acción del gobierno. Una sociedad informada, que cuestiona, pregunta y evalúa el desempeño público del gobierno acrecienta la práctica de la transparencia como una política pública, evitando que la estructura burocrática del poder sea aislada por los conflictos de interés de la mirada escudriñadora de los ciudadanos. Una sociedad informada está cerca del gobierno para vigilarlo en las acciones que realiza y en los resultados que obtiene con la utilización de los recursos públicos. Con la transparencia, la práctica de la democracia se fortalece porque el espacio público no renuncia ni renunciará para que la transparencia sea confinada como un instrumento estéril e ineficaz, sino que la valora como una política pública que abre las compuertas del gobierno para que los ciudadanos tengan la oportunidad de ingresar al interior de sus oficinas burocráticas y conocer la información vinculada a los procesos de la gestión pública.

El caso de México

El recorrido de la transparencia en el México moderno es un asunto de reciente eficacia, dado que durante más de 60 años fue un tema vedado en las estructuras y procesos del poder político. En este sentido, el sistema político mexicano es entendido como no abierto, ni interactivo hacia la sociedad, lo cual le permitió resguardar la información como activo del poder, no como derecho de los ciudadanos. Cuando un sistema político no es competitivo y abierto, la información se convierte en un bien exclusivo del grupo gobernante y en ese sentido, es reservada a unos cuantos, con lo cual la desigualdad en su utilización caracteriza la existencia de un poder que no es proclive a informar ni a explicar su desempeño ante la sociedad. Desde que la información es motivo de un resguardo exclusivo desde el poder, no hay oportunidad para conocerlo ni escuchar motivos que orienten a la opinión pública y los ciudadanos sobre el modo que adopta para tomar decisiones y movilizar recursos públicos. El sistema político mexicano fue edificado sobre la base de no informar a la sociedad datos que permitieran su evaluación sobre los asuntos públicos, porque su estructura piramidal funcionaba para un patrón de gobierno que no era cercano a los ciudadanos ni a la sociedad, situación que indica cómo la seguridad de sus instituciones se entendía en una visión no tan abierta ni pública, sino cerrada y sigilosa.

El estilo para ejercer el poder en este sentido, deriva de una cultura que se cultiva social y políticamente con la visión del poder de cima, sin necesidad de justificar su actuación en términos públicos. Por eso la transparencia en México no tiene recorrido secular, sino que es una práctica de reciente adopción por cuanto a la legislación se refiere, porque si bien es aceptada de manera implícita con la reforma político–electoral de 1997 al reconocer en el artículo 6 de la Constitución Política el derecho a la información, fue hasta 2002 cuando la Ley de Transparencia y Acceso a la Información[6] entró en vigor. En ese tiempo, la estructuras contrarias a la transparencia que se localizaban en el interior del sistema político, consiguen que no se institucionalice en el derecho positivo hasta el milenio actual y para ello fue necesario que las tendencias democráticas en el país se impusieran, mediante procesos electorales, a las inercias del poder burocrático, el cual con apoyo en decisiones políticas, logra evadir la obligatoriedad de la propia transparencia con el uso

[6]"El pasado 7 de febrero de 2014 se promulgó la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública tras un proceso que inició en septiembre de 2012. Proceso que, como señaló Federico Reyes Heroles, presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, fue complicado dadas las resistencias que plantea un cambio de fondo. La labor de organizaciones y redes de la sociedad civil, como el Colectivo por la Transparencia y la Red por la Rendición de Cuentas, fue clave en el monitoreo y seguimiento del proceso. Sus acciones no solamente permitieron mantener un diálogo abierto con los legisladores y otros actores gubernamentales, sino que también movilizaron a ciudadanos a través de distintos medios como las redes sociales a favor de una reforma que representara un avance".

de boletines, discursos, desplegados, reportes e informes de gobierno, pero sin llegar a la ventaja de informar a los ciudadanos en un proceso interactivo y de análisis, lo que sucedía con la administración de los asuntos comunes.

El ejercicio del poder en México se caracterizó antes de la transparencia por efectuarse más con el apoyo corporativo y de la burocracia hacia el Estado, no tanto que éste abriera sus procesos para satisfacer las inquietudes que se generan tanto en la vida económica, la política y la social. Había en todo caso, el paradigma de que la información a cargo del Estado sólo a él le concierne y, por lo tanto, el archivo, registro y codificación de la misma estaba a cargo de cuerpos burocráticos vinculados a la decisión de que la información no es un bien público, sino que, por razones de seguridad estatal, no es develada a la sociedad ni a sus habitantes.

Prevalecía la visión unicentrada del poder con la cual las estrategias de gobierno, aunque necesarias, no debían ser motivo de explicación, menos de publicidad. Este patrón de gobierno implica que la información es un activo del Estado y aunque éste sea el garante del interés público, no es motivo fundando para que la información que se produce con su actuación, tenga que ser conocida por todos los gobernados. De este modo la transparencia no asoma a la luz pública y la falta de ésta impide que la propia transparencia no tenga carácter de importante porque únicamente los responsables del Estado podían tener el conocimiento detallado sobre los asuntos de la vida colectiva.

Se finca así una barrera férrea para que los ciudadanos no tengan acceso a la información público gubernamental. En consecuencia, el sistema político mexicano caracterizado por el autoritarismo que ejercía, cubre el expediente de la información a su cargo con noticias e informes que no se guían por las reglas de la transparencia, sino la dosificación de la misma, sujeta desde luego y preferentemente, a los calendarios a través de los cuales la autoridad estaba obligada constitucionalmente a rendir el informe de gobierno, sin más protocolo que el acordado entre las autoridades y los encargados de la administración del Estado. La solemnidad de los informes de gobierno era la única fuente que permitía que la información se difundiera en un ambiente público controlado en lo fundamental por el poder del Estado, sin dar oportunidad de preguntar sobre puntos específicos del actuar del gobierno. Todo se ciñe a ceremonias oficiales, las cuales son consideradas como la expresión más acabada de cómo el Estado se ocupaba de las cuestiones públicas sin explicar los procesos y conductas que adoptaba en términos de las acciones de gobierno que llevaba a cabo. La divulgación de la información gubernamental no era motivo de análisis ni discusión, con lo cual el poder valoraba que la sociedad y los ciudadanos sólo tenían que asumir como válido lo que las oficinas burocráticas producían para que fuera objeto del conocimiento de los habitantes del país.

En este caso, la transparencia no era un dibujo que aluda a un poder que tiende a su apertura y publicidad, sino que se ampara en el secreto y la seguridad para tener el control de los hilos directivos y operativos que permitían consumar el ejercicio de la dominación política. Sin embargo, en la medida que el poder estatal es presionado con la democracia competitiva, se abre la posibilidad de que ingrese a reglas que pugnan para que la información gubernamental no sea coto exclusivo del propio Estado, sino que los ciudadanos tengan la ventaja de conocerla tomando en cuenta en una relación contractual, que los gobernantes son los responsables de la administración, conducción y seguridad de la sociedad y los ciudadanos son la justificación más diáfana para que el Estado se asuma como la organización política de la sociedad en términos modernos, motivo por el cual se da una relación de reciprocidad que establece responsabilidades para uno y otros.

Por lo tanto, la información gubernamental se produce con datos que la propia sociedad genera en lo individual y en lo colectivo, motivo por el cual se convierte en pública cuando la autoridad decide intervenir en puntos frágiles que exigen racionalizar problemas y soluciones que responden a las ventajas del interés público. En este caso, la información gubernamental, al regirse por normas públicas, ingresa a los circuitos del espacio público y en esa medida tiene que ser conocida por la sociedad y los ciudadanos. Con este avance la comunicación de la sociedad y el Estado ingresa a la etapa de la institucionalidad democrática porque el poder del Estado se reconoce como público y si es público, debe ser abierto y visible a los ojos de la sociedad y los ciudadanos.

En este sentido, el reconocimiento de la transparencia se erige en condición de una vida política abierta y competitiva, con lo cual se avanza en la senda de que el poder político fundado en el Estado también tiene características públicas que no puede omitir ni debe soslayar. Por eso el recorrido de la transparencia en México no ha sido fácil ni rápido, porque se desarrolla en un ambiente de limitaciones y ventajas que se combinan para comprender que, como medida de política pública, no sólo fija reglas del juego para la autoridad y los ciudadanos, sino que reconoce para éstos el derecho de acceder al conocimiento de los sistemas de información que el Estado elabora y administra con el auxilio de la burocracia gubernamental.

La transparencia en México no debe entenderse como una cómoda concesión de la autoridad hacia los ciudadanos, sino como una conquista de la sociedad respecto de esfera gubernamental que, en su sentido de naturaleza original, responde más a las reglas del secreto, no a las reglas de la publicidad. La transparencia se ha institucionalizado con el impulso de la competencia político–electoral y ha llegado a las normas del derecho positivo en condiciones en las cuales el país con la alternancia en el poder, da cuenta de cómo las estructuras refractarias del mismo son objeto de mayor apertura y publicidad

que responden al poder efectivo de los ciudadanos para democratizar el poder. Esto significa que la transparencia debe entenderse en la visión de las reglas democráticas para que sea valorada por sus ventajas públicas y sobre todo por la oportunidad de evaluar el desempeño del gobierno con base en el conocimiento que los ciudadanos tienen de las políticas públicas. Este avance se explica en razón del quehacer democrático que el país vive con intensidad desde hace dos décadas y que da como resultado la existencia de la transparencia, la cual tiene como sustento el derecho de acceso a la información público–gubernamental y la protección de los datos privados de los ciudadanos en su condición de personas jurídicas que tienen derecho a la privacidad y a la intimidad de su persona.

Niveles de corrupción en México durante los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto

Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) las medidas utilizadas para el combate de la corrupción se vieron reflejadas en un programa especial denominado "Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012" el cual fue publicado por la Secretaría de la Función Pública el 11 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial (Primera sección) el cual establece que:

La Secretaría de la Función Pública, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará de manera periódica el avance del "Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012", los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Asimismo, realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y, en su caso, modificar el programa.

Estrategia transformadora y corresponsable con la sociedad para renovar el diseño funcional de las instituciones públicas y la manera como se vinculan con la ciudadanía, a fin de consolidar un gobierno eficaz y eficiente, que rinda cuentas de manera efectiva, combata la corrupción, promueva el apego a la legalidad y cuente con el respaldo y confianza de la ciudadanía.

Así mismo, lo anterior funge en concordancia con los puntos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo correspondientes al Eje 1 y 5 del mismo, los cuales son considerados en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, que a la letra dicen:

Objetivo 5. Promover y garantizar la trasparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

- Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de recursos federales.
- Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.
- Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.
- Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.
- Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.[7]

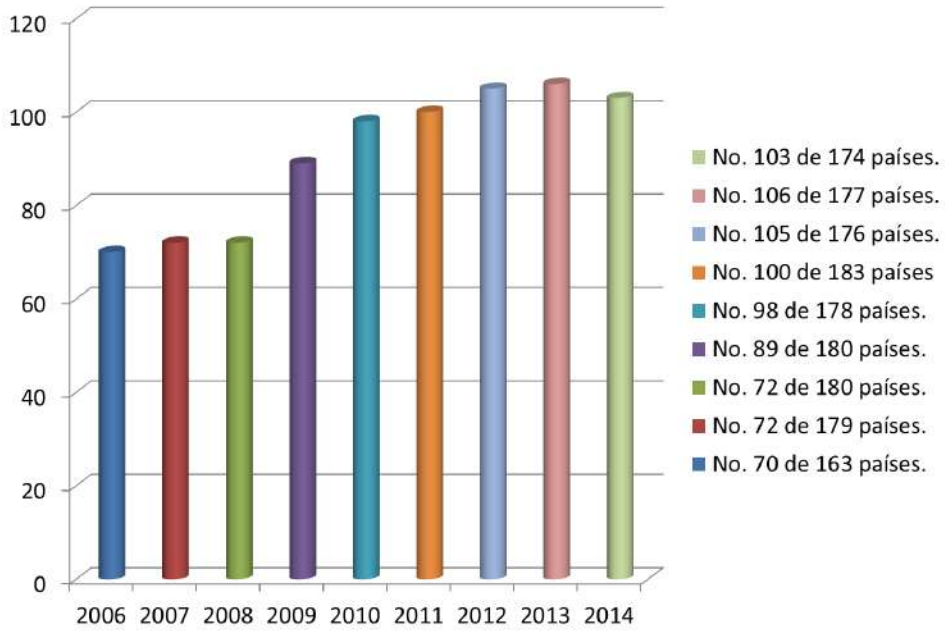
Objetivo 10. Combatir la corrupción de manera frontal:

- Promover una cultura anti-corrupción.
- Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.
- Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.
- Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.
- Crear mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Derivado de lo anterior en contraposición a los datos obtenidos por transparencia Internacional a través de Transparencia Mexicana, demuestran que no han surtido efecto, debido al aumento de corrupción en las instituciones y el descenso en la posición global de México.

[7] Información obtenida del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 en el portal de la Secretaría de la Función Pública, sección www.anticorrupcion.gob.mx, formato PDF, disponible para descargar en: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf [Consultado el 17 de septiembre de 2015]

REFLEJO DEL AUMENTO EN LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN DE MÉXICO EN EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012) Y ENRIQUE PEÑA NIETO (2012-2018) SEGÚN SU POSICIÓN MUNDIAL DE ACUERDO A TRANSPARENCIA INTERNACIONAL [8]



En 2012 la Presidenta de Transparencia Internacional, Huguette Labelle, señaló que:

> *Los gobiernos deben incorporar acciones contra la corrupción en todas las decisiones públicas. Entre las prioridades están normas más efectivas sobre lobby y financiamiento político, una mayor transparencia de la contratación y el gasto público, y mayor rendición de cuentas de organismos públicos a la población.*

[8] Grafica de elaboración propia, con información obtenida de la página oficial de Transparency International, Formato html, disponible para consulta en: http://www.transparency.org/cpi2014/results [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015]

- **Gobierno de Enrique Peña Nieto (2013-2018)**

Las medidas que se han puesto en marcha en el gobierno de Enrique Peña Nieto mantienen de cierta forma el programa iniciado por Felipe Calderón Hinojosa, las cuales se ven expresadas de manera significativa en el "Pacto por México".

La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. Para ello, se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y, con especial énfasis en el combate a la corrupción:

4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables

Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82)

4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI

Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. (Compromiso 83)

Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Compromiso 84)

4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción[9]

Se creó el sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades

[9] El 28 de mayo de 2015 Peña Nieto promulgó la reforma que dio paso al Sistema Nacional Anticorrupción, reformas constitucionales relacionadas con la fiscalización en México que Fortalecen y amplían las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, además, amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal…"También, por primera vez, tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados" Periódico Excélsior. 28 de mayo de 2015.

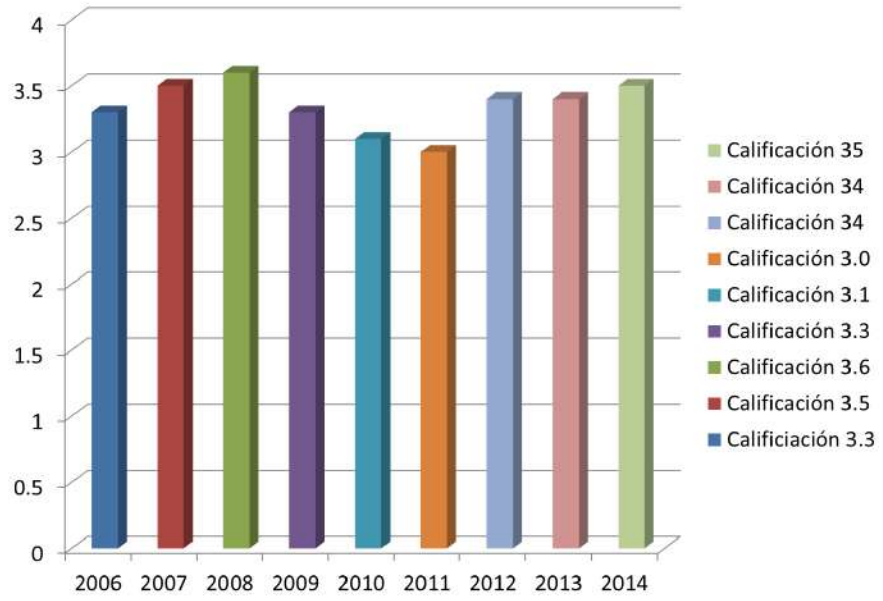
competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como Pemex y CFE. (Compromiso 85)

Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. (Compromiso 86)[10]

Sin embargo, a pesar de las propuestas, planes y proyectos planteados en el Pacto por México en el Plan Nacional de Desarrollo, el descenso de México en la posición global en los índices de percepción de corrupción, aún es constante, continuando con los resultados obtenidos en el gobierno de Felipe Calderón.

GRÁFICOS QUE MUESTRAN EL AUMENTO EXPONENCIAL DE LA CORRUPCIÓN DESDE EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HASTA LA ACTUALIDAD EN EL PERIODO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

CALIFICACIÓN ANUAL DE MÉXICO EN TRANSPARENCIA INTERNACIONAL DE 2006 A 2014

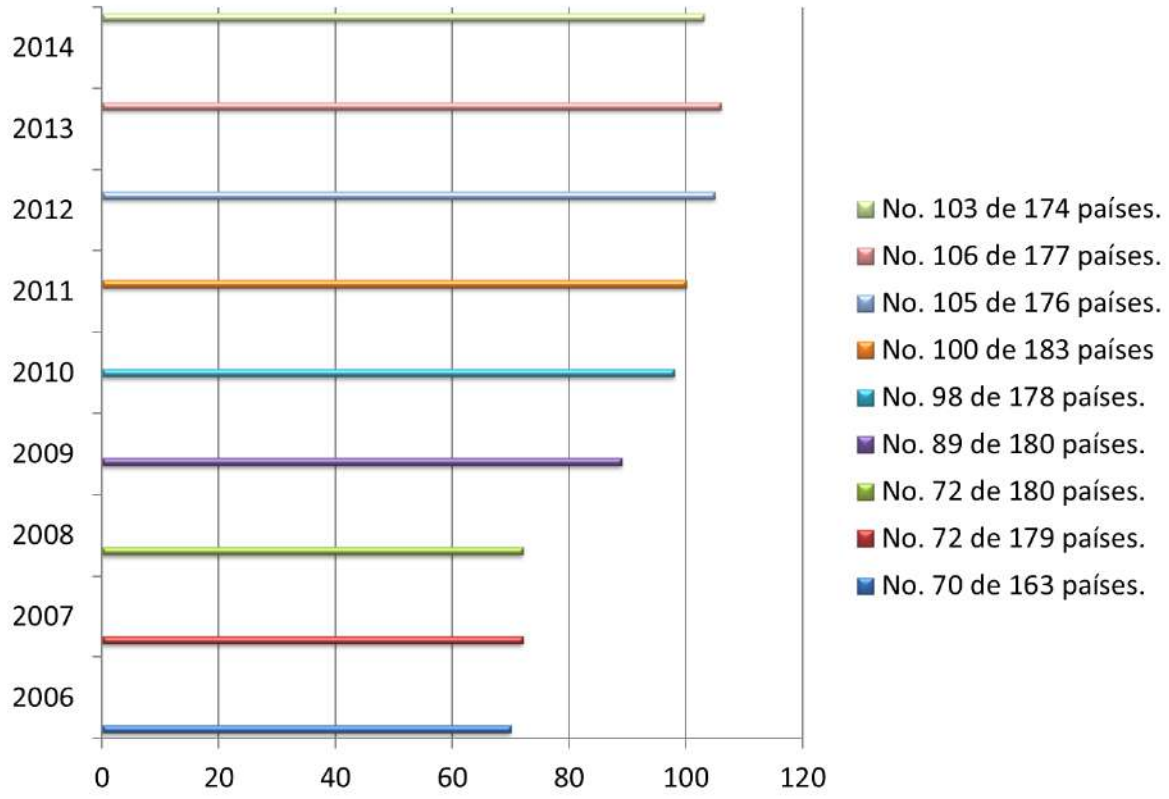


Cifras tomadas de: Transparency International, resultados del índice de percepción anual de corrupción global de 2006 a 2013, formato htlm, disponible en:http://rendiciondecuentas.org.mx/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2006-por-transparency-international/ [Consultado el 17 de septiembre de 2015]

[10] Información tomada del sitio oficial de Pacto por México en http://pactopormexico.org/ , sección Acuerdos, Formato html, disponible en:http://pactopormexico.org/acuerdos/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion/ [Consultado el: 12 de agosto de 2014]

De 2006 a 2011 la escala era de 0 a 10, donde cero equivalía a mayor corrupción y 10 a menor corrupción, a partir de 2012 la escala se modificó de 0 a 100 donde 0 equivale a mayor corrupción y 100 menor corrupción.

POSICIÓN A NIVEL MUNDIAL DE MÉXICO DE 2006 A 2014, CLASIFICADO DENTRO DE UN RANGO DE 163 Y 183 PAÍSES ANUALMENTE



Cifras tomadas de: Transparency International, resultados del índice de percepción anual de corrupción global de 2006 a 2014, formato htlm, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/indice-de-percepcion-de-corrupcion-2006-por-transparency-international/ [Consultado el 12 de septiembre de 2015]

Cuadro de posiciones de los países de la OCDE de acuerdo a sus niveles de corrupción

El índice de Percepción de la Corrupción 2014-IPC 2014- asigna una puntuación y clasifica a países según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Se trata de un índice compuesto, integrado por una combinación de encuestas y

evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones. El IPC es el indicador de corrupción más usado en todo el mundo y se ha publicado desde 1995.

México

Más allá de la ubicación geográfica de México, el análisis con el continente americano es relevante dados los procesos de integración económica entre los países de la región. México cuenta con acuerdos de libre comercio en 11 países de la región. De esos once socios comerciales, solamente dos se ubican por debajo de México -Guatemala y Honduras-. Con respecto a sus dos principales socios comerciales, Canadá se ubica en la posición más alta de la región, con una puntuación de 81, mientras que los Estados Unidos se ubican en la segunda posición regional con una puntuación de 74.[11]

Comparativo del IPC 2014 entre países del continente americano

POSICIÓN GLOBAL	POSICIÓN AMÉRICA	PAÍS	PUNTUACIÓN 2013	PUNTUACIÓN 2014
10	1	Canadá	81	81
17	2	Barbados	75	74
17	2	Estados Unidos	73	74
21	4	Chile	71	73
21	4	Uruguay	73	73
24	6	Bahamas	71	71
29	7	San Vicente y Granadinas	62	67
31	8	Puerto Rico	62	63
39	9	Dominica	58	58
47	10	Costa Rica	53	54
63	11	Cuba	46	46
69	12	Brasil	42	43
72	13	El Salvador	38	39
85	14	Jamaica	38	38
85	14	Perú	38	38
85	14	Trinidad y Tobago	38	38
94	17	Colombia	36	37
94	17	Panamá	35	37
100	19	Surinam	36	36
103	20	Bolivia	34	35
103	20	México	34	35
107	22	Argentina	34	34
110	23	Ecuador	35	33
115	24	República Dominicana	29	32
115	24	Guatemala	29	32
124	26	Guayana	27	30
126	27	Honduras	26	29
133	28	Nicaragua	28	28
150	29	Paraguay	24	24
161	30	Haití	19	19
161	30	Venezuela	20	19

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Transparencia Internacional. Elaborado por Transparencia Mexicana

[11] *índice de percepción de la corrupción 2014, enfoque en México*, elaborado por Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, formato htlm, disponible para consulta en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ [Consultado el 18 de septiembre de 2015]

Comparativo de los resultados del IPC 2014 entre los países que integran la OCDE

POSICIÓN GLOBAL	POSICIÓN AMÉRICA	PAÍS	PUNTUACIÓN 2014
1	1	Dinamarca	92
2	2	Nueva Zelanda	91
3	3	Finlandia	89
4	4	Suecia	87
5	5	Noruega	86
5	5	Suiza	86
8	7	Países Bajos	83
9	8	Luxemburgo	82
10	9	Canadá	81
11	10	Australia	80
12	11	Alemania	79
12	11	Islandia	79
14	13	Reino Unido	78
15	14	Bélgica	76
15	14	Japón	76
17	16	Estados Unidos	74
17	16	Irlanda	74
21	18	Chile	73
23	19	Austria	72
26	20	Estonia	69
26	20	Francia	69
31	22	Portugal	63
35	23	Polonia	61
37	24	Israel	60
37	24	España	60
39	26	Eslovenia	58
43	27	Corea del Sur	55
47	28	Hungría	54
53	29	República Checa	51
54	30	Eslovaquia	50
64	31	Turquía	45
69	32	Grecia	43
69	32	Italia	43
103	34	México	35

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2014, Transparencia Internacional. Elaborado por Transparencia Mexicana

Cuadros tomados del índice de percepción de la corrupción 2014, enfoque en México, elaborado por Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, formato htlm, disponible para consulta en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ [Consultado el 18 de septiembre de 2015]

Corrupción en el sistema educativo de México

En muchos países, la educación constituye el área más significativa del sector público, y a menudo representa más de un quinto del total del gasto público gubernamental. La educación es un derecho humano fundamental y un factor que fomenta el desarrollo personal, social y económico. Se considera una condición clave para un futuro más próspero, y aporta las herramientas que las personas necesitan para mantener sus medios de subsistencia, vivir de manera digna y contribuir a la sociedad.

La corrupción en las escuelas puede incluir la contratación de obras de construcción, "escuelas paralelas" sin habilitación (se cree que tan solo en Pakistán habría hasta 8,000) "docentes fantasma" y el desvío de recursos destinados inicialmente a libros de estudio y suministros, soborno en el acceso a educación y compra de calificaciones, nepotismo en la designación de docentes y falsificación de diplomas, uso indebido de subsidios escolares con fines particulares, ausentismo y reemplazo de la educación formal por formación particular privada (que para los hogares de Corea del Sur representó, tan solo en 2009, un coste cercano a US$ 17,000 millones, o el 80 por ciento del total de gastos gubernamentales destinados a educación). El Informe Global de la Corrupción: Educación aborda además prácticas como explotación sexual en el aula que representan abuso del poder delegado y, por ende, corrupción.[12]

México es un país de corruptos y corruptores, según el informe Barómetro Global de la Corrupción 2013 de la organización Transparencia Internacional...

El Barómetro se basa en una encuesta realizada a 114 mil personas en 107 países y muestra que la corrupción es un fenómeno que se ha extendido a nivel mundial. De acuerdo con la Organización No Gubernamental (ONG), en nuestro país 91% de los habitantes considera que los partidos políticos son extremadamente corruptos, seguidos por los policías con 90 por ciento, los medios de comunicación, la industria y el sistema educativo también son considerados como corruptos, al igual que los militares, el sector salud y las ONG.

[12] Transparencia internacional España, *Informe Global de la Corrupción 2013: Educación de Transparency International Resumen ejecutivo*, formato PDF, disponible en: http://www.transparencia.org.es/INDICES_GLOBAL_DE_LA_CORRUPCI%C3%93N/Informe_Global_2013/Resumen_ejecutivo.pdf [Consultado el 17 de agosto de 2014]

En 2010 directivos empresariales y del Foro Económico Mundial (FEM) afirmaron que la corrupción es una práctica que se mantiene por las fallas e ineficiencias de los gobiernos, y su costo en México equivalía entonces a 9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras las empresas erogaban hasta 10% de sus ingresos en sobornos.

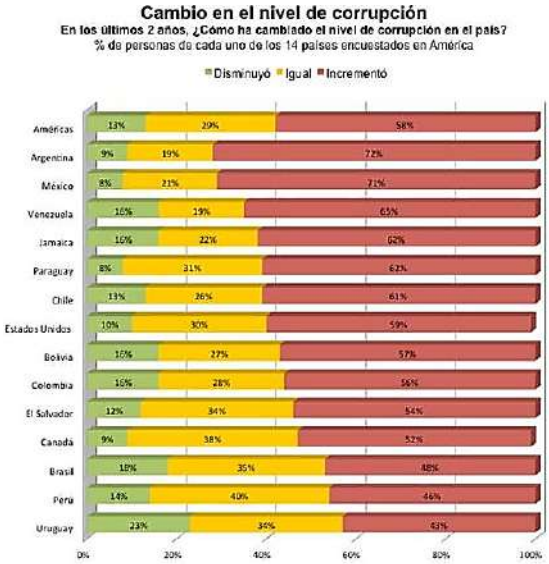
ONG, instituciones religiosas y educativas

Las instituciones religiosas son vistas como parte de las menos corruptas en el mundo. En el caso de México, 43% las consideran corruptas, empatando con las Organizaciones No Gubernamentales y el sistema educativo.

En 2010 la Secretaría de la Función Pública (SFP) detectó dos redes de corrupción donde participaban 194 servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que simulaban compras directas con facturas de pagos de lentes y aparatos ortopédicos.

En 2013 la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) denunció la venta de la prueba Enlace, posteriormente se reveló que los maestros emplearon un "acordeón" para obtener buenos resultados en el programa Carrera Magisterial.[13]

La policía, los partidos políticos y los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, son las instituciones percibidas como las más afectadas por la corrupción en México. Las iglesias y el Ejército son las percibidas como las menos afectadas por la corrupción.



[13] RMP, *La corrupción en México, un modus vivendi al alza.* El Informador.com, Guadalajara Jalisco, 15 de julio de 2013, periódico en línea, formato html, disponible en: http://www.informador.com.mx/mexico/2013/471820/6/la-corrupcion-en-mexico-un-modus-vivendi-al-alza.htm [Consultado el 14 de agosto de 2014]

Al momento de levantar la encuesta, el 71% de los mexicanos respondió que la corrupción en el país ha aumentado en los últimos dos años (gráfica).[14]

Al igual que el resto de los ciudadanos encuestados en el continente americano, los mexicanos consideran que las instituciones percibidas con mayor corrupción son los partidos políticos, las policías, el servicio público, el poder legislativo y el poder judicial. Sin embargo, México se encuentra por encima del promedio en partidos políticos, policías, servicio público y congresos.[15]

Las instituciones percibidas con más corrupción en México son:

Institución	Porcentaje de los que respondieron "extremadamente corrupto"
Policía	73%
Partidos Políticos	72%
Funcionarios públicos	67%
Poder Judicial	58%
Poder Legislativo	57%
Medios de comunicación	32%
Sector privado y empresas	29%
Organizaciones religiosas	24%
Ejército	24%
Sistema educativo	**23%**

[14] Trasparencia mexicana, *Conoce los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013*, Pagina web de transparencia mexicana, formato html, disponible en: http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/ [Consultado el 18 de septiembre de 2015]
[15] Ídem

Organizaciones de la sociedad civil	22%
Sector salud	22%

Sobre la efectividad de las acciones que toma el gobierno para combatir la corrupción, el 72% de los encuestados las considera inefectivas.

Conclusión

La práctica de la transparencia en México da como resultado datos no satisfactorios para combatir la corrupción. En el periodo 2006-2014, con base en transparencia internacional hay un aumento significativo que revela que el país no tiene la mejor calificación por cuanto a que la transparencia aún no consigue reducir los costos negativos de un fenómeno corrosivo como la corrupción, por ejemplo, en 2012 de 176 países México se encontraba en el lugar 105. En el periodo 2006-2013, también con datos de transparencia internacional, México obtiene una calificación en promedio de 3 en una escala del 0 al 10.

En datos consultados en julio de 2014 entre un rango de 163 y 183 países, el promedio de calificación indica que la corrupción aumenta porque México ocupa el lugar 103 entre 174 países. Con base en la OCDE y datos consultados en agosto de 2014, México obtuvo 34 puntos y se encuentra en el último lugar en la escala que define con la mayor puntuación que encabezan países como Dinamarca, Finlandia y nueva Zelanda, los cuales obtienen 90 puntos de evaluación.

En la posición de la OCDE, México ocupa el lugar 34 o sea el último, lo cual es significativo de que la lucha gubernamental contra la corrupción no consigue ser remontada, de acuerdo con transparencia mexicana y tomando en cuenta los resultados del barómetro global del 2013.

Con base en lo expuesto y no obstante las tendencias democráticas del país, la corrupción como un sistema de efectos perniciosos no han logrado disminuir con la política de transparencia. Esto significa que el problema no solo se localiza en la cultura que fomenta la propia corrupción, sino en que la estrategia para combatirla de acuerdo con la transparencia tiene vacíos institucionales que limitan su eficacia. La corrupción es un fenómeno cultural, un sistema de intercambios y un sistema de costos de transacción que generan un impacto desfavorable para la economía y la vida productiva es un fenómeno multifactorial en donde los elementos de las reglas informales consiguen imponerse aun

a los medios formales (ley, reglamentos, políticas) porque en el mirador internacional y en el propio nacional hay datos que corroboran que la corrupción todavía es un problema serio con altos costos públicos que dañan a las personas, empresas, los servicios, los bienes y desde luego disminuye la credibilidad en las instituciones gubernamentales. Puede decirse que la eficacia de la transparencia en tanto no disminuya la corrupción en la parte que le corresponde es un capítulo pendiente que desprestigia la práctica de los valores democráticos en el país.

Fuentes de Información

Alto costo de la corrupción en México: consultora privada. México, 11 de agosto de 2005, La Jornada en línea, formato html, disponible para consulta en: http://www.jornada.unam.mx/2005/08/11/index.php?section=politica&article=004n2pol [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015]

CARBONELL, Miguel. Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2009, serie de ensayos jurídicos (Núm.36) Formato PDF, Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2785/3.pdf ISBN 978-607-02-1191-1 [Consultado: 13 de junio de 2014].

CORTINA, Adela. "La ética de la administración pública" en "Hasta un Pueblo de Demonios" Ética Pública y Sociedad. Ed. Taurus, Madrid, 1998. 1ª Edición.

HILL, Benjamín. ¿Cuánto nos cuesta la corrupción? México, Agosto 2002, Confederación Patronal de la República Mexicana, publicación No. 167, Formato Html, disponible para consulta en: http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/ag002/g.htm [Fecha de Consulta 17 de septiembre de 2015]

BONIFACIO, José Alberto. El Combate a la Corrupción en Iberoamérica. Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción (1998 Jun. 15-16: Santa Cruz de la Sierra).- CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional Serie Documentos Reuniones Internacionales No. 2. Formato html, disponible para consulta en: http://siare.clad.org/corrup.html [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015]

Corrupción, elites, democracia y valores ensayo sobre la fenomenología de la corrupción. Fundación Gadeso Formato PDF, disponible para descarga en: http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/14_paginas_opinion/ca_10000207.pdf [Fecha de Consulta: 29 de Septiembre de 2015]

EIGEN, Peter. Las reformas contra la corrupción en México. United Nations Public Administration Network, formato PDF, disponible para descarga en: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012635.pdf [Fecha de consulta: 1° de octubre de 2015]

Enciclopedia y Biblioteca virtual de las Ciencias Sociales, económicas y jurídicas, eumed.net, enciclopedia virtual, formato html, disponible para consulta en: http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/jirr-prol/1u.htm [Fecha de consulta: 03 de octubre de 2015]

GARCÍA, Sandro. La lucha contra la corrupción en México: la reforma integral en materia de justicia en el marco jurídico mexicano frente al reto de la lucha anticorrupción. Procuraduría General de la República - Madrid, España, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9 (2004 Nov. 2-5: Madrid), formato PDF, disponible para descarga en: http://www.clad.org.ve/fulltext/0049908.pdf [Fecha de Consulta 29 de septiembre de 2015]

Cómo ayuda el Banco a combatir la corrupción. Banco Mundial, artículo publicado por primera vez en inglés el 8 de abril, 2004. Formato html, disponible para consulta en: http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/lucha.htm [Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2015]

Índice de percepción de la corrupción 2014, enfoque en México, elaborado por Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, formato htlm, disponible para consulta en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ [Consultado el 18 de septiembre de 2015]

Martínez M., José. México, resquebrajado por la corrupción. Publicado en La Crisis, México, el 21 de febrero 2005.

Moreno, Felipe. "Los mercenarios en la política de México". Formato html, disponible para consulta en: www.felipemoreno.com/losmercenariosenlapolitica.html

Oppenheimer, Andrés. Ojos Vendados, Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina. Editorial Sudamericana, 2001, Universidad de Texas, ISBN 9500720094, 9789500720090.

RMP, La corrupción en México, un modus vivendi al alza. El Informador.com, Guadalajara Jalisco, 15 de julio de 2013, periódico en línea, formato html, disponible en: http://www.informador.com.mx/mexico/2013/471820/6/la-corrupcion-en-mexico-un-modus-vivendi-al-alza.htm [Consultado el 14 de agosto de 2014]

Trasparencia mexicana, Conoce los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2013, Pagina web de transparencia mexicana, formato html, disponible en: http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/ [Consultado el 18 de septiembre de 2015]

Transparencia internacional España, Informe Global de la Corrupción 2013: Educación de Transparency International Resumen ejecutivo, formato PDF, disponible en: http://www.transparencia.org.es/INDICES_GLOBAL_DE_LA_CORRUPCI%C3%93N/Informe_Global_2013/Resumen_ejecutivo.pdf [Consultado el 17 de agosto de 2014]

Transparency International, Formato html, disponible para consulta en: http://www.transparency.org/cpi2014/results [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015]

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2011) Rumbos de la Transparencia en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

13 Rendición de cuentas: el diseño constitucional de los órganos fiscalizadores locales en México

Maximiliano García Guzmán

Introducción

La práctica de la rendición de cuentas es, junto con otros elementos como la transparencia, la legalidad, la profesionalización, el Estado de derecho, etcétera, una de las bases institucionales de una democracia en lo que se refiere al control del ejercicio del poder público, pues cumplir con los mandatos legales y ser responsable de las decisiones, acciones y omisiones en el cumplimiento de las atribuciones públicas, aporta legitimidad a los sistemas políticos y administrativos, así como a las respectivas instituciones que los integran.

En efecto, en una democracia la rendición de cuentas permite un mejor funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos que por esencia la define, pues hace efectivo, visible y tangible el derecho que tiene la ciudadanía de incidir y controlar la actuación del gobierno. Ello significa un avance respecto a la concepción clásica de la democracia representativa donde lo que se ofrece teóricamente es la posibilidad de renovación pacífica y periódica del cuerpo gobernante (véase Behn, 2001), pues con la rendición de cuentas se avanza hacia formas de democracia de corte más participativo e incluso deliberativo (véase Ackerman, 2005), al someter a evaluación y escrutinio público la forma en que los funcionarios hacen las políticas, las implementan, evalúan y rediseñan. En este caso, la rendición de cuentas se instrumenta a través de procesos multidimensionales tales como las auditorías de desempeño, la fiscalización, la revisión de las cuentas públicas, la programación y presupuestación por resultados, etcétera.

Para dar cumplimiento institucional a esas herramientas que comprende la rendición de cuentas, se ha habilitado un conjunto de instituciones encargadas de analizar las cuentas públicas de los gobiernos. Tal es el caso de los llamados órganos superiores de fiscalización, que fungen como instancias técnicas, con cierta autonomía, y que por lo general están adscritos a los poderes legislativos. Ellos examinan la manera en que las

autoridades ejercen las facultades y recursos a su cargo, así como los resultados que obtienen.

El diseño constitucional de estos entes auditores en México es precisamente el interés central de este texto, por lo que el objetivo es analizar las características legales de los órganos superiores de fiscalización, particularmente el grado de autonomía que se les asigna en su naturaleza institucional, el cual se toma como un valor relevante, dado que entre mayor libertad tengan en el ejercicio de sus funciones, mejor será su desempeño.

Así, para fines de exposición se presentan los siguientes apartados: 1) Significado y alcance de la rendición de cuentas, 2) Valor político y jurídico de la rendición de cuentas, 3) Rendición de cuentas, ciudadanía e instituciones, 4) La rendición de cuentas en los gobiernos locales de México y su diseño constitucional y 5) Conclusiones.

Significado y alcance de la rendición de cuentas

En términos de la rendición de cuentas, Habermas (1998: 152) describe dos modelos respecto a la forma en que la sociedad civil incide en la operación del gobierno: el modelo del asedio y el modelo de esclusas, los cuales no son opuestos sino complementarios. El primero define a la deliberación, al debate y al escrutinio públicos como instrumentos que ejercen influencia sobre las decisiones de la autoridad, siempre y cuando no traten de sobreponerse a ella sino sólo de encausar su proceder. El segundo adiciona esta idea a través del avance gradual y progresivo de los individuos en el sistema político, para pasar de su periferia a su centro y tomar parte de sus decisiones –el poder comunicativo se transforma en poder administrativo–.

En ambos modelos, la rendición de cuentas se presenta como una propuesta relevante, pues favorece tanto el examen público de lo que hace la autoridad, como la correspondiente imputación de responsabilidades; expresado de otro modo, abre canales democráticos a través de los cuales el ciudadano incide, en diversos niveles, en la toma de decisiones públicas.

En este marco, si se parte del hecho de que un Estado moderno exalta categorías como vigilancia, racionalidad, visibilidad y responsabilidad para denotar una relación más directa entre el ciudadano y la autoridad pública, queda claro que el significado de la rendición de cuentas es preeminentemente democrático, pues alude a un principio político liberal clásico: saber cómo trabaja el gobierno y, en ese grado, controlar el ejercicio de sus atribuciones –sobre todo coercitivas– en relación a las garantías individuales. En efecto, la rendición de cuentas es una necesidad institucional generada a partir de las configuraciones y relaciones sociales en torno al espacio público y

gubernamental, que hacen cada vez más notoria la exigencia por parte de los ciudadanos de incidir en la responsabilidad que tiene la autoridad en la administración de la democracia.

Este significado liberal de la rendición de cuentas tiene como fundamento un elemento esencial que autores clásicos como Hobbes, Locke, Rousseau y Kant ubican claramente en sus análisis sobre el Estado, la soberanía, la ley y el régimen de gobierno: el control del poder. Efectivamente, la rendición de cuentas tiene por objeto favorecer y preservar las prácticas democráticas mediante el control efectivo del poder público, el cual puede desviarse hacia formas de actuación cerradas, distantes de la ciudadanía e incluso secretas, cuestión que es opuesta a la naturaleza pública de la actividad gubernamental (véase Uvalle, 2000: 258–260).

En este sentido, para el funcionamiento de la rendición de cuentas como medio de control del poder en una democracia, es necesario establecer reglas y procedimientos que pueden reducirse –en términos enunciativos y no limitativos– a tres (véase Schedler, 2008:13): 1) el conocimiento de la obra de gobierno, 2) la argumentación y justificación de las decisiones y actos de autoridad, y 3) la posibilidad de sanción.

Saber sobre la obra de gobierno se refiere a la posibilidad de la ciudanía de hacer consultas, de hacer preguntas –muchas veces incómodas– sobre lo que el gobierno hace con los recursos públicos sin tener que justificar el porqué de su interés (véase Ackerman, 2005: 27). En términos operativos, esto implica que las instituciones realicen esfuerzos importantes en materia de desarrollo de sistemas de información, en particular por lo que se refiere a la recopilación de tipos específicos de datos, clasificación de información general y reservada, así como la existencia de estructuras administrativas creadas para dar respuesta de manera eficiente y oportuna, asegurando de esa forma la disponibilidad de los archivos.

En este tenor, la capacidad de las instituciones de responder a las preguntas de los ciudadanos es eficiente para la rendición de cuentas en la medida que logra poner a disposición de la sociedad de manera ágil y oportuna la información que se estima necesaria y conveniente. De otro modo, se corre el riesgo de hacer uso de la información de manera deficiente, favoreciendo la opacidad en el trabajo de los funcionarios. Por lo tanto, las respuestas del gobierno deben proveer datos con la calidad necesaria para refrendar la actuación de los funcionarios o para interponer quejas por las anomalías encontradas, combatiendo de manera abierta la impunidad (véase Del Castillo, 2003).

Sin embargo, de poco sirve saber cómo funciona el gobierno si ello no genera evaluaciones sistemáticas y debates públicos, o si no es posible utilizar los datos como medio de prueba o de indicio respecto a posibles responsabilidades de los funcionarios

públicos sobre su desempeño o el manejo que hacen de los recursos públicos que tienen a su cargo.

Esta cuestión, lejos de sacrificar la eficiencia y la capacidad profesional de los servidores públicos, incrementa su legitimidad al estar sujeta al escrutinio público y a la revisión jurisdiccional, y a la postre permite corregir errores en las políticas y los programas de gobierno debido a la permanente evaluación y retroalimentación que se hace de los mismos, de ahí la importancia de la participación ciudadana en la estrategia de la rendición de cuentas.

Ello nos lleva al segundo elemento procedimental: la argumentación y justificación de decisiones y actos de autoridad. En este punto, la rendición de cuentas no se refiere sólo a la forma de instrumentación y cumplimiento de una obligación legal, sino al impacto político, económico, social y cultural que de ello se desprende, ya que el gobierno se encuentra forzado a responder preguntas en torno a la utilización de recursos públicos, al ejercicio de sus potestades y al cumplimiento de sus responsabilidades. De acuerdo con Andreas Schedler, la rendición de cuentas (*accountability*) incorpora una especie de dualidad operativa: no se trata sólo de la posibilidad de hacer preguntas sobre las decisiones y acciones de gobierno, sino de la obligación de responder de forma razonada (*answerability*), es decir, a través de la argumentación, de una concepción dialógica que justifique el ejercicio del poder público en cuanto al marco jurídico vigente y en relación a la razón misma, a la inteligencia ciudadana que otorga o no credibilidad a la gestión pública mediante un razonamiento igualmente público (véase Schedler, 2008: 14).

En la nueva gobernanza la rendición de cuentas apela al diálogo crítico multidireccional en el que las más diversas representaciones ciudadanas hacen preguntas, exigen razones y esperan respuestas de las instituciones y autoridades públicas por medio de argumentos, los cuales adquieren una propiedad particular en la rendición de cuentas: si no convencen, siempre está latente el riesgo de la imposición de una sanción (*enforcement*), ya sea política, administrativa, pecuniaria o penal (véase Schedler, 2008: 16).

Este es precisamente el tercer elemento procedimental de la rendición de cuentas: la posibilidad de sanción. En la concepción liberal del Estado moderno, la acción de gobierno comprende tanto el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial –pues en ello radica en gran medida el principio liberal de pesos y contrapesos– por lo que pasa de ser unidimensional, en el sentido de ser autocrática e incluso autoritaria, a ser multidimensional, aludiendo al debate y a la argumentación pública que se debe dar en torno a los diversos asuntos públicos (véase Majone, 1997).

En este marco, las autoridades, al verse sujetas al escrutinio público están obligadas cada vez más –si se quiere por cuestiones de capital político– a presentar sus decisiones de

forma justificada, es decir, exponiendo las razones que sustentan su decisión y conducta, su utilidad, naturaleza pública, así como la forma en la que la sociedad participa de ellas, lo cual para ser efectivo debe estar enmarcado por una serie de reglamentaciones que establezcan sanciones en caso de incumplimiento, y por más evidente que parezca, ésa es precisamente la virtud de las rendición de cuentas: que todo lo que sea objetivo y compromiso debe poder expresarse de forma factible, debe poder evaluarse y medirse mediante parámetros previamente establecidos para que a partir de este punto puedan deslindarse responsabilidades a los involucrados, sobre todo a los que ejercen los recursos públicos y los que son beneficiarios de los mismos (véase Ackerman, 2005: 12)

Por lo tanto, la posibilidad de sanción implica en términos procedimentales: la existencia de sistemas eficientes y oportunos de información gubernamental aptos para dar las respuestas que la ciudadanía exige; relación entre poderes construida bajo la regla de pesos y contrapesos; vías jurisdiccionales eficientes e independientes ante las cuales presentar quejas por posibles incumplimientos o desvíos de la actividad gubernamental; sanciones claras para los responsables, que pueden comprender desde la remoción del cargo (sanción política) hasta los castigos pecuniarios (sanciones administrativas y civiles) y corporales (penales). Desde luego, todo ese proceso democrático debe estar sustentado en un entramado jurídico vigente y positivo que describa de forma clara y sencilla los pasos a seguir, las autoridades competentes para aplicar la norma, los tiempos a cumplir, así como los tipos de procesos y sanciones.

Ante la posibilidad de castigo, explicar de forma razonada lo que el gobierno realiza deja de ser una concesión del mismo para convertirse en una obligación, y más aún en una obligación de la cual se desprenden responsabilidades y se imponen sanciones que no están sujetas a negociación, sino que son aplicables porque están contenidas en instrumentos jurídicos que le imprimen ese vigor. Bajo esta premisa, se establece de manera mucho más clara la relación entre obligaciones y derechos, pues el cumplimiento de unos satisface las demandas de otros en un círculo recíproco cuya dinámica favorece –como pocos instrumentos– la flexibilización en el ejercicio de poder, su democratización y la legitimidad con la que se define (véase Schedler, 2008: 11).

La interconexión procedimental de estos tres elementos revela el alcance de la rendición de cuentas en la democracia: la posibilidad real y efectiva de que el poder sea controlado por la ciudadanía y de que se controle a sí mismo mediante normas y procesos preestablecidos. Como señala Susan Ackerman (2005), el establecimiento de un gobierno que rinda cuentas es un delicado acto de equilibrio, ya que primero hay que saber sobre aquello que interesa evaluar, hay que conocer a quién le toca desarrollar dicha actividad y cuál es la consecuencia (positiva o negativa) que la normatividad le ha definido, principalmente cuando uno de los espacios en los que se espera se apliquen los procesos de rendición de cuentas es en el ejercicio del presupuesto público.

Por lo anterior, es importante crear, estimular y proteger medios que permitan a la ciudadanía presentar sus opiniones y quejas libremente, es decir, sin ningún tipo de represalias. Esta tarea es deber del Estado mismo; es responsable de formar organizaciones y diseñar procesos que favorezcan y permitan esas prácticas democráticas, cuidando en todo momento que no se trate de simulaciones que al final del día sigan estando controladas por las fuerzas políticas y económicas al interior del gobierno (véase Ackerman, 2005: 11 y 26)

La rendición de cuentas como medio de control del poder favorece las prácticas democráticas al contrarrestar la "autovigilancia" gubernamental, dado que ésta es sospechosa en el sentido de que "una entidad de gobierno que descubre y denuncia una *fechoría* puede sufrir consecuencias negativas. Por lo tanto, tienen pocos incentivos para vigilar de cerca el comportamiento de sus empleados" (Ackerman, 2005: 27). Es fundamental, por ello, definir en el marco institucional qué es lo que se audita, quién lo hace, en qué medida, en qué tiempo y con qué consecuencias, cuestiones que repercuten en elementos centrales para el funcionamiento sano de los Estados modernos democráticos y de derecho: la confianza, credibilidad y respeto por sus instituciones.

Ahora bien, es importante tener presente que la complejidad de las sociedades actuales acentúa la naturaleza *ex post* –por llamarla de alguna manera– de la rendición de cuentas, pues ante la heterogeneidad, el multiculturalismo, la diversificación de intereses y la cada vez más amplia presencia del ciudadano en el espacio público, se dificulta regular *ex ante* las situaciones que de ello se derivan. Es decir, el derecho –desde una perspectiva democrática– se ve limitado a especificar con todo detalle qué es materia de rendición de cuentas y cómo se procesa. Por ello, Habermas recomienda que la norma, si bien debe poner atención en materia de viabilidad de procedimientos, debe centrar el debate en su propia fundamentación y dejar a la administración y a los tribunales desarrollar con base en su experiencia institucional las tareas de concretización y desarrollo del derecho, cuestión que implica una mayor necesidad de dotar a dichas instancias de legitimidad democrática, pues se convierten en una especie de "colegisladoras" (véase Habermas, 1998: 53)

Valor político y jurídico de la rendición de cuentas

La rendición obligatoria de cuentas (*accountability*) favorece el diseño e instrumentación de medios de control como las auditorías del desempeño, las preguntas incómodas, las respuestas obligadas por parte de la autoridad (*answerability*), el ejercicio dialógico entre vigilante y vigilado, la argumentación sobre el modo de proceder, la justificación de la obra de gobierno y la posibilidad de sancionar a quienes trasgreden la norma (*enforcement*). Es por ello que la rendición de cuentas es una práctica que dista mucho de

medirse en términos absolutos (véase Schedler, 2008: 26), más bien se acopla con la categoría de grados al imprimir valor y plusvalor a las sociedades y los gobiernos que buscan impulsar prácticas democráticas.

Tomando en cuenta esta prevención, el valor político y jurídico de la rendición de cuentas se refiere en términos generales a que permite gestar una cultura democrática en que la ciudadanía percibe como algo cotidiano que el gobierno es controlado por los ciudadanos y que además es capaz de gobernarse a sí mismo, ya sea imponiendo sanciones a los funcionarios que cometen faltas, o bien comprometiendo su credibilidad ante fracasos en sus políticas. Ambos casos, sanción y credibilidad, implican grados diferentes de rendición de cuentas, uno más institucionalizado y otro en vías de consolidación, pero lo que cuenta es que tanto el gobierno como la sociedad se envían señales recíprocas de que existe una permanente atención de lo que se hace en el espacio público y con los recursos públicos. En este sentido, la idea central no es de ninguna manera acabar con el ejercicio del poder sino guiarlo, controlarlo e incluso fomentarlo mediante principios democráticos que le otorguen certeza, dimensión y alcance, reduciendo al mínimo sus arbitrariedades, atropellos y excesos a los que puede ser proclive (véase Schedler, 2008: 21-24).

El valor jurídico de la rendición de cuentas se refiere, en particular, a que representa una pieza fundamental en la institucionalización del juego democrático pues, en términos formales, permite prevenir y remediar los abusos, de tal forma que el ejercicio del poder se vuelva predecible y se mantenga siempre dentro los procedimientos preestablecidos. Para ello, la rendición de cuentas ayuda a conformar un marco jurídico cuya vigencia sea efectivamente positiva y se cumpla por su valor democrático intrínseco más que por su obligatoriedad, es decir, por ser un tipo de valor y de conducta socialmente reconocida como deseable y válida para la convivencia pacífica y no por el miedo a los castigos. El control que supone la rendición de cuentas no es total, omnipotente, omnipresente ni infalible (ya que se caería en el mismo abuso que se pretende corregir), únicamente se superpone a los que toman las decisiones públicas y los guía jurídica e institucionalmente sin restarles autonomía o libertad para que se conduzcan de forma pública y responsable (véase Schedler, 2008: 26).

Por su parte, el valor político de la rendición de cuentas se refiere precisamente a la revaloración de la política en una democracia, específicamente en dos frentes: 1) favoreciendo en la ciudadanía una postura más asertiva al trabajo institucional dado que, al menos en términos formales, tienen la posibilidad de incidir en las labores políticas y administrativas del gobierno; y 2) contrarrestando el deseo autoritario de "simplificar un mundo complejo mediante recetas simples y hombres fuertes" (Habermas, 1998: 173). Dicho de otra forma, la rendición de cuentas contribuye a gestar un nuevo modo de legitimación mediante una forma diferente de interacción democrática pública, social e incluso individual, siendo el punto de interconexión las categorías –simultáneamente

normativas y empíricas– de ciudadanía e institución. Ambas, en su interacción, modifican las estructuras de decisión política mediante el control del poder, de tal forma que los derechos subjetivos son protegidos y preservados por un marco jurídico liberal, es decir, por un Estado democrático de derecho. Al respecto, Hayek señala que:

> *el precio de la democracia es que las posibilidades de un control explícito se hallan restringidas a los campos en que existe verdadero acuerdo y que en algunos campos las cosas tienen que abandonarse a su suerte (...) Puede ser muy cierto que nuestra generación habla y piensa demasiado de democracia y demasiado poco de los valores a los que ésta sirve (Hayek, 2007: 102-103).*

Es por ello que la práctica sistemática de ejercicios democráticos de rendición de cuentas favorece la construcción de espacios públicos, dado que se gestan asociaciones libres, medios de comunicación independientes y una cultura política acostumbrada a la libertad y a la racionalidad (véase Habermas, 1998: 162). Desde esta óptica, la rendición de cuentas es, en una democracia, un principio liberal en la conformación de la cultura política, pues lo totalizador, lo homogéneo, lo centralizado y sobre todo lo opaco, son categorías que se sustituyen por prácticas de apertura, de ejercicio horizontal del poder, de responsabilidad de la autoridad ante la ciudadanía y de control del poder.

Rendición de cuentas, ciudadanía e instituciones

Uno de los temas actuales en la agenda de la rendición de cuentas –desde la perspectiva de lo público y de las sociedades abiertas– es la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la operación del gobierno, es decir, en el ciclo de políticas –diseño, implementación y evaluación–. Esto requiere de esfuerzos institucionales amplios, tanto al interior como al exterior de las instancias mismas, pues se necesita encontrar un equilibrio entre legitimidad (participación) y eficiencia (operación técnica) en el quehacer gubernamental (véase Camou, 2000: 9-58). Sin embargo, vale la pena hacer el esfuerzo, pues la participación ciudadana encausada adecuadamente representa uno de los mecanismos más productivos en materia de rendición de cuentas, dado que la sociedad y sus grupos se involucran de manera directa en la operación del gobierno, de tal forma que saben lo que se hace, cómo se trabaja, cuánto se gasta, en qué tiempos y si con ello se cumplen los objetivos.

Desde esta perspectiva los ciudadanos se asumen a sí mismos como un instrumento de control de la actuación del gobierno e incluso de otros grupos civiles, pues su constante vigilancia, escrutinio, participación en políticas y sanción electoral, entretejen medios de evaluación de la actividad público–gubernamental. Para el análisis de la información, en términos de rendición de cuentas, es importante la existencia de grupos organizados y de medios de comunicación libres, ya que con su actuación se evalúa permanentemente la actividad pública.

La participación ciudadana, traducida en instrumentos institucionales como la contraloría social, debe ser fomentada de tal forma que no implique intervenciones poco productivas sino colaboración y corresponsabilidad, cuidando de no diseñar canales que favorezcan únicamente a grupos organizados que ostentan y poseen recursos (económicos o políticos), sino también a aquella masa ciudadana poco estructurada, de bajos recursos, que tiene información asimétrica e imperfecta, con poca preparación pero que de igual forma tiene y manifiesta demandas legítimas en relación a sus condiciones de vida. En esa medida es como una sociedad puede considerarse cada vez más democrática y para eso ayuda la rendición de cuentas.

Puede objetarse en este punto que la participación ciudadana que se propone implica la existencia de una amplia cultura democrática al interior de las sociedades, y se califica como amplia en el sentido de que repercute –por expresarlo de alguna manera– en niveles "microscópicos" en el entramado social, es decir, en la forma en la que se toman decisiones y se reparten las labores en núcleos básicos de convivencia como las familias, las escuelas, los grupos de esparcimiento, etcétera. Asimismo, para gestar este tipo de participación se requiere de cierta especialización y capacitación técnica por parte de la ciudadanía para que incida de forma más organizada e informada en relación a una política, ley o programa de gobierno. Sin embargo, es importante reconocer que si bien parte de esta participación es resultado de la propia dinámica social, es decir, del despertar de sus grupos a un ambiente cada vez más plural y heterogéneo, parte del impulso también debe provenir de las instituciones gubernamentales en forma de compromiso a largo plazo con los procesos democráticos del ejercicio del poder, sobre todo en sociedades cuya ciudadanía necesita tiempo para aprender cómo ejercer el poder político de manera responsable. No se trata de la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones, sino del fundamento democrático que favorece la intervención de aquellos que así lo desean.

Desde este ángulo, el expedir constantemente normas de tipo democrático –como las que se refrieren a la profesionalización, la descentralización, la transparencia e incluso la propia rendición de cuentas– no aseguran en sí mismas el ejercicio cotidiano de prácticas democráticas, ya que éstas no se agotan en la expedición de reglamentos administrativos. La rendición de cuentas debe ser capaz tanto en la letra como en los hechos de impulsar

la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya sean de carácter coyuntural o estructural.

Finalmente, existe otra tendencia en materia de rendición de cuentas en relación con el espacio público, y es que se ejerce cada vez más de forma multidireccional. De acuerdo con Andreas Schedler (2008: 34), destacan dos direcciones: la rendición horizontal de cuentas que alude al control ejercido entre las mismas agencias gubernamentales, y la rendición vertical de cuentas que significa una relación de control de la sociedad hacia el gobierno. De estas dos formas generales han empezado a introducirse categorías como rendición de cuentas diagonal u oblicua para denotar categorías intermedias. Ejemplo de ello es la rendición de cuentas a nivel internacional, que desde la óptica del gobierno es una cuestión importante pues independientemente de los compromisos legales que ya tengan signados con la legislación interna, se han constituido organizaciones multinacionales dedicadas exclusivamente a dicha tarea, como Transparencia Internacional (véase OCDE, 2003). Esta es otra faceta de la rendición de cuentas que es relativamente reciente y sin duda requerirá de una importante atención dentro del debate académico y, por supuesto, institucional.

La rendición de cuentas en México y su diseño constitucional

Si bien es posible rastrear antecedentes de la fiscalización superior en México desde la época de la colonia[1], en realidad fue hasta finales del siglo XX que el país impulsó, con cierta sistematización, una estructura institucional (leyes, órganos, políticas, programas) específicamente creada para dar soporte a la práctica de la rendición de cuentas, siendo el fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda (con una reforma a su ley orgánica en 1978) y su posterior sustitución por la Auditoría Superior de la Federación (con una reforma constitucional en 1999 y la consecuente expedición en el año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación) (ASF, 2009: 7) dos de los momentos clave en la materia, pues ello además sirvió de estímulo para que se crearan órganos equivalentes en el orden de gobierno estatal, lo cual es ampliamente relevante considerando que México se organiza como una República Federal.

Estas instituciones son importantes dado que son las que tienen como responsabilidad central fiscalizar las cuentas públicas de los gobiernos, que es precisamente el pilar principal de la rendición de cuentas, pues su actividad no solamente es de carácter técnico (al realizar diferentes tipos de auditoría), sino también representa un ejercicio

[1] "Como resultado de la conquista, en el año de 1453 fue establecido el Tribunal de Cuentas de la Nueva España. Creado por las Cortes Españolas, éstas expiden las disposiciones para que se constituya un organismo de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda" (Tamez y Montesinos, 2011: 138).

político de pesos y contrapesos al ser órganos de control adscritos generalmente al poder legislativo.

En consecuencia, el diseño institucional de los órganos de fiscalización superior es fundamental para su buen desempeño, pues de acuerdo con la literatura especializada es conveniente que cuenten con la mayor autonomía posible para favorecer la independencia y objetividad en sus resoluciones.

En el caso de México, actualmente existen 32 órganos superiores de fiscalización locales y uno en el ámbito federal. Este número de entes se traduce en una marcada heterogeneidad en el diseño institucional de la autonomía con la que operan, pues la Constitución Política de la república no define con precisión la naturaleza y características jurídicas que deben observar, ya que señala genéricamente lo siguiente: "Artículo 116. ...Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad" (SEGOB, 2015: 115)

En este punto específico se inserta el objetivo de este texto, pues se realizó un análisis de las características de diseño institucional con los que cuentan esos órganos de fiscalización superior para detectar los diferentes grados de autonomía con los que operan, y que desde luego están vinculados con su buen desempeño. Los datos obtenidos son los siguientes:

Cuadro 1.
Naturaleza institucional de las entidades de fiscalización superior locales en México

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
Aguascalientes	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	07-may-08	Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y la decisión sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones,

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
			en los términos que disponga la Ley.
Baja California	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California	30-ene-04	Órgano dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, recursos, funcionamiento y resoluciones.
Baja California Sur	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	30-ene-04	Ente con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de su función fiscalizadora y demás que le competan establecidas en la Constitución Política del Estado, la ley del mismo y demás legislación aplicable.
Campeche	Auditoría Superior del Estado de Campeche	18-nov-09	Órgano técnico de fiscalización, control y evaluación gubernamental del Congreso del Estado. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, independencia en sus funciones, autonomía técnica, presupuestal y de gestión.
Chiapas	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas	23-oct-01	A partir del 27 de octubre de 2010 se otorga al Órgano Fiscalizador plena autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
Chihuahua	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	09-may-07	Órgano del Congreso dotado de autonomía técnica presupuestal, orgánica, funcional, normativa y de gestión.
Coahuila	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	22-jun-07	Órgano técnico del Poder Legislativo que goza de autonomía técnica, presupuestal y de gestión; con personalidad jurídica y patrimonio propios.
Colima	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima	20-jun-09	Cuenta con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, recursos humanos y materiales, así como sus determinaciones y resoluciones.
Distrito Federal	Auditoría Superior de la Ciudad de México	09-jul-14	Tendrá el carácter de autoridad administrativa, contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones.
Durango	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	26-nov-00	Órgano Técnico auxiliar dependiente del Congreso del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y de autonomía de gestión en el

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
			ejercicio de sus atribuciones.
Guanajuato	Órgano de Fiscalización Superior de Guanajuato	15-abr-03	Tendrá autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
Guerrero	Auditoría General del Estado de Guerrero	29-abr-14	Órgano Técnico Auxiliar que tendrá autonomía financiera, técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones.
Hidalgo	Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	21-sep-09	Órgano Técnico dependiente del Congreso que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se encargará de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de los Poderes del Estado.
Jalisco	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	03-jul-08	Organismo dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional.
México	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	26-ago-04	Goza de autonomía técnica y de funcionamiento.
Michoacán	Auditoría Superior de Michoacán	16-jun-04	Órgano Técnico del Congreso del Estado, contará con plena autonomía técnica, financiera y

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
			de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.
Morelos	Auditoría Superior del Congreso del Estado	26-jun-07	Órgano técnico de fiscalización, control y evaluación, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y de decisión sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
Nayarit	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit	21-oct-00	Ente con personalidad jurídica propia. Al efecto tendrá autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de su función fiscalizadora y la competencia que le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.
Nuevo León	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León	07-ene-08	Dotado de autonomía técnica y de gestión, así como para decidir su organización interna, funcionamiento, ejercicio presupuestal y para emitir resoluciones, de conformidad a lo establecido.
Oaxaca	Auditoría Superior del Estado de Oaxaca	26-ago-12	Cuenta con plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.
Puebla	Auditoría Superior del Estado de	29-nov-12	Dependiente del Congreso del Estado, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
	Puebla		atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan las leyes respectivas.
Querétaro	Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro	31-ene-06	Es un órgano dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía constitucional, que tiene a su cargo colaborar con el Poder Legislativo para realizar la Fiscalización Superior en el Estado de Querétaro.
Quintana Roo	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	22-feb-10	Goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio, de conformidad con lo establecido en la Ley.
San Luis Potosí	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	30-may-2006	Se le otorgó autonomía técnica, administrativa y de gestión, es considerada como una autoridad técnica y auxiliar del propio Congreso.
Sinaloa	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	27-oct-04	Órgano técnico de fiscalización general en la entidad, bajo la coordinación del Congreso del Estado de Sinaloa, para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía técnica y de gestión.

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
Sonora	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora	30-jun-08	Es un órgano constituido con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión para establecer su organización interna, funcionamiento y resoluciones; con las facultades legales como Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado.
Tabasco	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco	03-oct-02	Con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y sus resoluciones en términos de la Ley aplicable.
Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	12-dic-01	Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; autonomía técnica, presupuestal y de gestión.
Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala	18-may-01	Creado como un órgano técnico del Congreso, se establece también que en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión, así como para decidir sobre su organización interna y funcionamiento.
Veracruz	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	07-may-08	Organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso en el

Estado	Nombre del Órgano Fiscalizador	Fecha de creación constitucional o legal	Tipo de autonomía asignada por las leyes locales
			desempeño de su función de fiscalización superior.
Yucatán	Auditoría Superior del Estado de Yucatán	19-mar-10	Es un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones en los términos de esta ley.
Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	15-mar-00	La Auditoría Superior gozará en el ejercicio de sus atribuciones, de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Fiscalización (2015).

Del cuadro anterior se desprenden los siguientes datos:

- Los primeros tres estados en constituir sus órganos fiscalizadores superiores en México a partir del año 2000 (fecha en que surge la Auditoría Superior de la Federación luego de la reforma constitucional de 1999 y la expedición de la ley reglamentaria) fueron Zacatecas, Nayarit y Durango; mientras que Guerrero y el Distrito Federal son las últimas entidades federativas en actualizar y sustituir (en 2014) su figura jurídica de Contaduría Mayor de Hacienda.

- De los 32 entes fiscalizadores, 17 se denominan Auditoría Superior, 11 se nombraron Órgano Superior de Fiscalización, uno tiene la figura de Instituto Superior de Fiscalización (Sonora), uno es Entidad Superior de Fiscalización (Durango), uno es Entidad Superior de Fiscalización (Querétaro) y finalmente

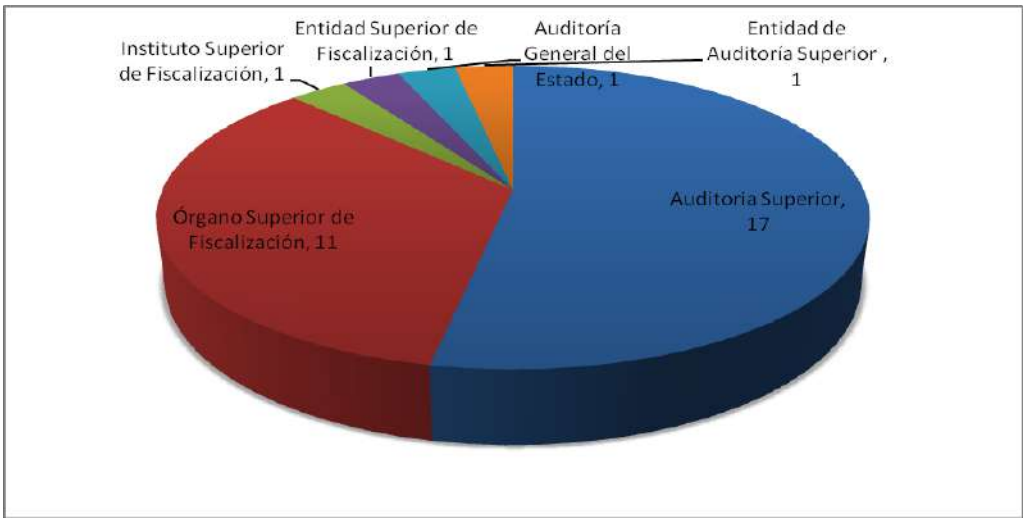
uno más es Auditoría General del Estado (Guerrero). Esto es importante debido a que, al menos en sentido técnico, la figura de órgano de fiscalización superior tiene mayor alcance institucional que la de auditoría, debido a lo siguiente: "la fiscalización externa de la actividad del sector público es una función con un contenido mucho más amplio que el de la auditoría... La auditoría es una técnica al servicio de la fiscalización que sólo se puede aplicar de forma parcial, sólo en la fiscalización financiera. Cualquier actividad revisora llevada a cabo... con el fin de verificar el sometimiento de la actividad económico–financiera de cualquier ente del sector público a los principios de legalidad, eficacia y economía es fiscalización, pero no es auditoría" (Melián, 2006: 40). De manera gráfica, estos datos se expresan así:

Cuadro 2.
Denominación institucional de las entidades de fiscalización superior locales en México

Auditoría Superior	Órgano Superior de Fiscalización	Instituto Superior de Fiscalización	Entidad Superior de Fiscalización	Auditoría General del Estado	Entidad de Auditoría Superior
17 Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas	11 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guanajuato, México, Nayarit, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz	1 Sonora	1 Querétaro	1 Guerrero	1 Durango

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Fiscalización (2015).

Gráfica 1.
Denominación de las entidades de fiscalización superior locales en México



Fuente: ElaboraciónpropiaconbaseendatosdelSistemaNacionaldeFiscalización (2015).

- De acuerdo con la INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions), los tipos de autonomía con los que deben contar las entidades de fiscalización son (INTOSAI, S/F):

  - Técnica: Determinar sus procedimientos, métodos de actuación y potestad para expedir sus normas, criterios y lineamientos con el objeto de que sea el órgano el que pueda racionalizar su proceso fiscalizador.
  - De gestión: Decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y todo tipo de recursos financieros, humanos y materiales.
  - Organizativa: Determinar su estructura, organización y gobierno interior. Incluye los criterios para seleccionar, ingresar, ascender o remover a los funcionarios de la EFSL.
  - Funcional: Actuar al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera obstaculizar o impedir sus funciones sustantivas y el cumplimiento de su mandato constitucional y legal.
  - Resolutiva: Solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, a través de decisiones formales (resoluciones, informes, dictámenes, determinaciones) sin injerencias, subordinación o sumisión de otros.

De las 32 leyes revisadas, 16 (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas) establecen que los órganos de fiscalización –ya sean denominados auditorías, órganos o entidades– tienen autonomía para decidir, entre otros elementos, sus resoluciones, mientras que las restantes 16 establecen autonomía únicamente en sentido de gestión, presupuesto y estructura orgánica, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 3.
Tipos de autonomía de las entidades de fiscalización superior locales en México

Alcance de acción	
Amplia (técnica, de gestión, operación y decisión)	Restringida (técnica y de operación)
16 Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas	16 Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Fiscalización (2015).

- Si bien se encuentra establecido que todas las auditorías deben contar con un reglamento interno, tres órganos no han expedido esta disposición (Chihuahua, Colima y Yucatán), sino que operan únicamente bajo el amparo de su Ley de Fiscalización (y en el caso del último estado, del reglamento de su ley). Este elemento es importante en el sentido de que la práctica de la rendición de cuentas, en específico la fiscalización de las cuentas públicas, no tiene reglas claras sobre el procedimiento a seguir en la práctica de las auditorías, por lo que está presente un componente de discrecionalidad en el proceder de esas instituciones.

- Tres casos importantes a considerar son los estados de Querétaro, Campeche y Yucatán, mismos que dan cuenta de las mejores atribuciones constitucionales en materia de autonomía, pues en las normas que los regulan se especifica que el primero tiene la cualidad de ser un órgano constitucional autónomo (que es el referente más destacado por ostentar el mayor grado de independencia), el segundo de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios (es decir, el

control que puede ejercer el Poder Legislativo es atenuado) y el tercero de ser autónomo en sus resoluciones–sin que se diluya esta propiedad al señalar expresamente como en otros casos que finalmente es considerado un órgano técnico del congreso local– lo cual de igual forma favorece la objetividad e imparcialidad de sus decisiones.

El diseño institucional con el que cuentan estas entidades de fiscalización favorece el cumplimiento de su tarea en el marco del sistema de rendición de cuentas, pues estos estados están colocados en el primero, segundo y cuarto lugar del Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por Entidad Federativa, Cuenta Pública 2013, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (2015: 55). El tercer lugar de este listado lo ocupa Durango, que aunque su diseño institucional se ajusta al promedio de las entidades, ha reportado resultados satisfactorios.

En el mismo Índice, Veracruz, Jalisco y Michoacán ocupan los lugares 30, 31 y 32 respectivamente, los cuales tienen un grado de autonomía muy limitado por su misma ley. En efecto, su marco jurídico, como en la mayor parte de las entidades de la república, supedita a las entidades de fiscalización a través de las facultades que tiene la Comisión legislativa o el Congreso, pues, por ejemplo, se señala que la decisión final sobre la determinación de daños y perjuicios a la hacienda pública o el inicio de los procedimientos correspondientes a las presuntas responsabilidades de los servidores públicos la tiene la Cámara y no la auditoría superior. En este marco, destacan los casos de Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco y Veracruz, donde sus órganos de fiscalización superior no pueden iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades resarcitorias.

Además de lo anterior, resalta la ausencia de una obligación expresa para que haya un seguimiento a las observaciones, recomendaciones y procedimientos iniciados con motivo de los resultados de las auditorías. En 14 legislaciones se observó esta ausencia: Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Conclusiones

El control de los gobernantes por parte de los gobernados se posiciona como una propiedad liberal por excelencia de las democracias modernas, dado que implica tanto el control del gobierno como el equilibrio institucional de sus facultades, pues el Estado ya no sólo es un instrumento de dominación *per se*, sino también "un sistema de instituciones que se organizan con base en los fundamentos de orden, estabilidad, capacidades y competencias" (Uvalle, 2000: 263).

Para cumplir con esos objetivos, la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad y legalidad de la organización y ejercicio del poder. Se materializa en un articulado de instituciones que procesan el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades, de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirlo hacia modelos centralizados y de relaciones verticales (véase Ayala, 1999: 25-54 y 2000: 31-62). La democracia, en este sentido, necesita de la rendición de cuentas para diluir la discrecionalidad en el ejercicio del poder y favorecer relaciones descentralizadas, horizontales y de delegación, es decir, para conformar gobiernos de instituciones propias de las sociedades liberales.

En el caso de México, la revisión de la cuenta pública es una actividad que cuenta ya con una amplia trayectoria institucional, pues como se mencionó, pueden rastrearse antecedentes desde la época de la colonia cuando en 1453 se creó el Tribunal de Cuentas de la Nueva España, sin embargo, el tipo de análisis que actualmente se realiza a las acciones de gobierno se acerca de manera más consistente a la práctica de la rendición de cuentas en una democracia, por lo que las entidades de fiscalización superior juegan hoy día un papel protagónico en el control del poder público.

Sin embargo, el desempeño institucional de estos órganos no se desenvuelve en un ambiente terso, por el contrario, encuentran permanentemente restricciones en sus ámbitos de competencia, iniciando incluso con las propias herramientas jurídicas que tienen para justificar su labor cotidiana. En efecto, el rango de libertad y autonomía que las constituciones locales asignan a las entidades de fiscalización superior condicionan en gran medida el cumplimiento satisfactorio de sus responsabilidades en la materialización de ejercicios públicos de rendición de cuentas.

Con los datos expuestos en este documento, se da cuenta que al menos las dos terceras partes de los 32 órganos auditores superiores locales en México siguen estando supeditados al control político de los legislativos estatales, por lo que la fiscalización y la rendición de cuentas tiene un carácter más bien selectivo y de poca trascendencia para la formación de valores democráticos.

Un caso que puede ser referente para situar la importancia de la autonomía en estos órganos fiscalizadores es el caso de Querétaro, pues su entidad es la única en el país que cuenta con autonomía constitucional, y eso favorece que esté colocada en el primer lugar del Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por Entidad Federativa, por lo que el estudio de su experiencia puede ser materia importante para generar propuestas de diseño institucional en aras de una mejor práctica de la rendición de cuentas en México.

Fuentes de información

Ackerman, Susan. 2005. "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias", en Perfiles Latinoamericanos, número 026, julio-diciembre, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Auditoría Superior de la Federación. 2009. Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. 185 Aniversario, México, Cámara de Diputados.

Auditoría Superior de la Federación. 2015. Informe general Cuenta Pública 2013, México, Cámara de Diputados.

Ayala, José. 2000. Fundamentos institucionales del mercado, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ayala, José. 1999. Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Behn, Robert. 2001. Rethinking democratic accountability, Washington, Brookings Institution Press.

Camou Antonio. 2000. "Estudio introductorio", en Los desafíos de la gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo.

Del Castillo, Arturo. 2003. Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación.

Habermas, Jürgen. 1998. Más allá del Estado nacional, México, Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich. 2007. Camino de Servidumbre, Madrid, Alianza Editorial, Quinta reimpresión.

INTOSAI. S/F. Postulados básicos de la fiscalización pública, Dinamarca, The International Organisation of Supreme Audit Institutions, consultado en: http://es.issai.org/media/14512/issai_100s.pdf (última fecha de revisión: 18 de octubre, 2015)

Majone, Giandomenico. 1997.Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Melián Hernández, José. 2006. "Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público", en Auditoría Pública, núm. 29, España, Órganos Autonómicos de Control Externo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2003.Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen, Paris, OCDE.

Schedler, Andreas. 2008. "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernos de Transparencia, número 2, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Secretaría de Gobernación. 2015. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB.

Sistema Nacional de Fiscalización. 2015. Directorio ASOFIS, México, consultado en http://www.snf.org.mx/directorio.aspx (fecha de revisión: 08 de julio de 2015].

Tamez Garza, Silverio y Vicente Montesinos Julve. 2011. "La auditoría como medio de fiscalización de las cuentas públicas mexicanas", en Revista Innovaciones de Negocios, México, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Uvalle, Ricardo. 2000. "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", en Revista Convergencia, núm. 1, enero - abril, año 7, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

14 La percepción de la corrupción en México: la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.

José Juan Sánchez González

Introducción

Las encuestas son herramientas de análisis objetivo sobre la materia de percepción de corrupción, brindan certeza en la información y permite la elaboración de políticas públicas orientadas a la prevención de la corrupción en la administración pública (INEGI, 2014c:10). Se ha consolidado cada vez más el uso de encuestas como método para registrar y tratar de medir actitudes de la población respecto a diversas cuestiones de interés público, como la corrupción (Juárez, 2006: 241). Sin embargo, es un hecho que ninguno de los instrumentos para medir la corrupción está libre de problemas. Una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida (del Castillo, 2001: 383).[1] Salvo esta consideración conceptual, aún con sus limitaciones, las encuestas son instrumentos de medición confiables para conocer la percepción de la corrupción (Sánchez, 2013a; 35).

En general, existen dos grandes tipos de encuestas para determinar el grado de cumplimiento: primero, las encuestas de satisfacción ciudadana y calidad del gobierno –la Encuesta Gallup *World Gallup* (WCP), la Encuesta Nacional de Valores (WVS), Eurobarómetro, Latinobarómetro- que buscan determinan la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad del gobierno; y segundo existen encuestas sobre la percepción de la corrupción –el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional,[2] Índice de Pagadores de Sobornos (IPS), Barómetro Global de Corrupción-

[1] Los investigadores en el tema han utilizado por lo general dos tipos de instrumentos para medir el "nivel de corrupción". Algunos han usado documentos escritos, como informes de prensa, registros judiciales e informes de agencias anticorrupción. Mientras que otros han hecho uso de datos proporcionados por encuestas. Ambos tipos de instrumentos de medición tienen tanto ventajas como desventajas (del Castillo, 2001: 383).

[2] El índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional no es un índice elaborado a partir de la base de una sola metodología, sino que es un "escrutinio de escrutinios". Diversas evaluaciones de la corrupción, llevadas a cabo por diversas organizaciones, que plantean distintas preguntas a partir de muestras de varios encuestados, son luego normalizadas y sujetas a justes

a nivel mundial, que se enfocan en la medición de la corrupción. En general, los índices de corrupción mantienen al problema como un asunto prioritario en la agenda internacional, pero también plantean cuestiones riesgosas con respecto a la manera de medir (Johnston, 2006: 31).

En México, existen algunos antecedentes de encuestas nacionales de satisfacción ciudadana y calidad del gobierno que empiezan a medir la corrupción (INEGI, 2014c: 13-14). La Encuesta Nacional de Salud que realiza el Instituto Nacional de Salud, la cual evalúa la calidad de los servicios y su accesibilidad, y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana aplicada dos años a partir de 2001 (Sánchez, 2013a; 37). Con los resultados, Transparencia Mexicana construyó el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Aunque existen otros antecedentes, esta última era la encuesta más representativa de percepción de la corrupción en ese momento.[3]

En este contexto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG), la cual presenta la percepción ciudadana, sobre el desempeño de los gobiernos en México (INEGI, 2012: 1, 9). Esta encuesta derivó de tres fuentes desarrolladas en este contexto mundial. Primero, se retoma el modelo de la encuesta de satisfacción canadiense denominada *Citizens First* que realiza el *Institute for Citizen-Centred Service* para elaborar estrategias de mejora de los servicios que proporciona el gobierno de aquel país (INEGI, 2012: 9). Segundo, para la medición de la corrupción, el INEGI consideró la metodología propuesta por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Y tercero, retomaron el modelo de la *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana* en el que se enlistan los trámites específicos a los que las personas recurren con mayor frecuencia (INEGI, 2014c: 23).

La corrupción es un tema multifactorial, complejo y diverso. Para efectos de este artículo, se conceptualiza a la corrupción administrativa como aquella que se da en el ámbito de la administración pública, y en particular, en el ejercicio de los servidores públicos. La corrupción administrativa es la forma en que los servidores públicos se apropian de lo

---

estadísticos. En este caso, el hecho de que se usen distintos estudios para construir el índice compuesto amplifica este problema (Weber, 2006: 173).

[3] El INEGI (2014c) menciona las siguientes: 1) La Secretaría de la Función Pública y las empresas Gaussc y Redes levantaron una encuesta nacional en 2006 para medir la actitud de los ciudadanos respecto de la corrupción, en la que el 78% de los ciudadanos tenía la percepción de que el Estado era corrupto y convertía lo público en dominios privados; 2) el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado evaluó el desempeño de las Dependencias de la Administración Pública Federal (2007-2012) con indicadores y metas establecidas por sus programas; 3) El IFAI en 2007 realizó una encuesta a mandos medios de la Administración Pública Federal, en la que se obtuvo un resultado que el 69% de los funcionarios encuestados se sienten señalados como corruptos por la percepción de corrupción que se tiene en general y no por alguna acción en específico; 4) y el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) condujo la *Encuesta telefónica sobre el desarrollo de instituciones y servicios públicos, valores y expectativas en México*.

público para un beneficio privado quebrantando la ley (Sánchez, 2013a). La corrupción se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios y quebrantando la ley (Diego, 2005: 57). Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos, trámites, y pagos, entre otros.

La corrupción de la administración pública se ve como una desviación en la conducta de los funcionarios, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses personales (Sánchez,). Como fenómeno social, la corrupción en el servicio público puede definirse como la transformación de la función pública en fuente de enriquecimiento ilícito. Muchas son las modalidades que puede asumir el uso ilegal de lo público para beneficio privado: soborno, extorsión, manipulación del mercado, malversación, especulación con fondos públicos, uso de información privilegiada, entre otras (Álvarez, 2005: 65). La corrupción administrativa es la que se realiza "en el proceso de llevar a la práctica las políticas y reglas públicas de la burocracia" (del Castillo: 2001: 277).

La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, y crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno (Roemer, 2003: 246). La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad. En su conjunto es un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país.

El propósito del artículo es describir los resultados de la ENCIG 2015, recuperando la ENCIG (2013), y la ENCIG (2011), a fin de describir la percepción de la corrupción como *focus* de análisis en la administración pública. Con el propósito de abordar la percepción de la corrupción según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2015, se presenta en tres apartados. Primero, se revisan de manera sucinta los resultados de la ENCIG (2011) es la primera encuesta para medir la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción. Segundo, se describen los datos duros de la ENCIG (2013) en su componente de percepción de la corrupción, para mostrar la importancia del problema en los tres niveles de gobierno. Tercero, se describen los resultados de la ENCIG (2015) que mide la corrupción, la tasa de incidencia y la tasa de prevalencia de la corrupción. Cuarto, se establecen algunas implicaciones de la ENCIG en la percepción de la corrupción administrativa en la coyuntura actual de la administración pública. Por último, se destacan algunas conclusiones previas en materia de corrupción.

Percepción de la corrupción: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2011

La ENCIG (2011) es la primera encuesta institucional en la que se mide la calidad de los servicios públicos, los trámites y pagos más representativos a nivel nacional, pero sobre todo, cuenta con una metodología para medir la percepción de la corrupción administrativa en la realidad mexicana. Su relevancia reside en el hecho de que aunque hay antecedentes de otros ejercicios parecidos por instituciones oficiales, la ENCIG es el primer esfuerzo gubernamental sistemático para contar con datos cuantitativos efectivos.

En otro momento, ya fueron descritos los resultados de la ENCIG (2011) comparados con los datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno elaborados por Transparencia Mexicana (Sánchez, 2013b). En esta oportunidad, nos interesa destacar los resultados de las ENCIG (2013 y 2015) y las implicaciones que tiene para la administración pública en materia de percepción de la corrupción administrativa.

Un primer dato representativo, se refiere a los problemas más importantes para los ciudadanos mexicanos. En relación con los principales problemas que perciben los ciudadanos a nivel nacional, el 69.2% considera a la "Inseguridad y delincuencia" como el principal problema que aqueja a su entidad, seguido del "Desempleo" con el 54.6% y la "Corrupción" con el 52.5%. En cuarto lugar, "Pobreza" con el 39.9%, lo que denota que para la ciudadanía es más importante la "Corrupción" y después la "Pobreza". Ver Cuadro No. 1

Cuadro No. 1
Percepción sobre los problemas más importantes en las entidades (nacional)

Problema	Porcentaje
Inseguridad y delincuencia	69.2
Desempleo	54.6
Corrupción	**52.5**
Pobreza	39.9
Mal desempeño del gobierno	27.4
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7
Mala aplicación de la ley	15.1
Baja calidad de la educación pública	13.1
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6
Desastres naturales	2.0
Otros	0.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 10).

En segundo lugar, los resultados de la ENCIG 2011, muestran que los trámites mejor evaluados son: "Inscripción al sistema de educación universitaria estatal" con 8.5, así como el "Pago ordinario de luz", la "Inscripción a educación pública básica" y el "Pago ordinario de agua potable" con una valoración de 8.4. Por el contrario, los peores evaluados son los "Trámites ante un juzgado o tribunal estatal" con 6.1, la "Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)" con 6.0 y los "Trámites ante el ministerio público" con 5.9 de calificación (INEGI, 2011: 1-5), tal como lo muestra el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2
Trámites y servicios mayor y menor calificados

Nivel	Evaluación de trámites y servicios	Porcentaje
Mayor calificación	Inscripción al sistema de educación universitaria estatal"	8.5
	Pago ordinario de luz"	8.4
	"Inscripción a educación pública básica"	8.4
	"Pago ordinario de agua potable"	8.4
	"Pago del predial"	8.3
	"Declaración de impuestos ante el SAT"	8.2
Menor calificación	"Permiso de uso de suelo"	6.4
	"Trámites de aduana"	6.3
	"Solicitud de una pipa de agua"	6.1
	"Trámites ante un juzgado o tribunal estatal"	6.1
	"Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)"	6.0
	"Trámites ante el ministerio público"	5.9

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 4).

En tercer lugar, 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% selecciono esta opción para los servicios públicos municipales y delegaciones, y el 58.7% para los servicios públicos federales. La calificación que se 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. Ver cuadro no. 3.

Cuadro No. 3
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).

En cuarto lugar, por lo que se refiere al lugar donde se realizaron los trámites para acceder a los servicios públicos, el 74.3% realizó su trámite o servicio a través de una oficina de gobierno o tesorería, en tanto que sólo el 25.1% lo hizo a través del uso de medios auxiliares y de la oferta del gobierno electrónico (banco, supermercado, módulo automático e internet). En particular, solo el 0.9% de los usuarios lo realizaron a través de Internet. Estos datos muestran un área de oportunidad para continuar impulsado el gobierno electrónico, buscando que los ciudadanos cuenten con instrumentos efectivos y viables para una interconexión con el gobierno mediante las TIC´s aplicadas a la administración pública.

Por lo que se refiere a la frecuencia en que se presenta la corrupción, los datos aportados por la ENCIG (2011) muestran que a nivel nacional el 91.8% considera que la corrupción es una práctica "Muy Frecuente y Frecuente" en la Policía; seguido de los Partidos Políticos con 88.6%; los Diputados y Senadores con 85.1%; y los Ministerios Públicos con un 81.8%. Llama la atención que en este rubro los Empresarios alcancen una calificación de 64.7%. Mientras, que, por otro lado, se estima que, en las Iglesias, el Ejército y la Marina estas cifras oscilan en menor medida en 29.1%, 28.5% y 19.4%, respectivamente. De acuerdo con estos datos, se consideran estás organizaciones como menos corruptas. Ver Cuadro No. 4.

Cuadro No. 4
Percepción de corrupción en diversos sectores (nacional)

Sectores	Muy frecuente	Frecuente	Total
Policía	66.2	25.6	91.8
Partidos Políticos	53.8	34.8	88.6
Diputados y Senadores	49.5	35.6	85.1
Ministerios Públicos	43.0	38.8	81.8
Empresarios	21.6	43.1	64.7
Oficinas de Aduanas	28.8	32.7	61.5
Hospitales públicos	11.3	29.0	40.3
Universidades públicas	10.1	28.1	38.2
Escuelas públicas	8.2	27.6	35.8

Iglesias	7.0	22.1	29.1
Ejército	7.4	21.1	28.5
Marina	4.3	15.1	19.4

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 5).

A partir de la ENCIG (2011) 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 es 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. Ver Cuadro No. 5.

Cuadro No. 5
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
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).

La ENCIG (2011) permite mostrar aquéllos trámites o servicios públicos que no requieren de soborno ("mordida") para que sean proporcionados a los ciudadanos, se trata, de servicios públicos con una incidencia menor de soborno. Ver Cuadro No. 6.

Cuadro No. 6
Porcentaje de personas que realizaron un trámite o servicio Sin necesidad de haber pagado un Soborno menor incidencia (parte 1)

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de acceso a servicios de salud estatal	100.0	0.0
Inscripción a programas sociales federales	99.9	0.1
Pago ordinario del servicio de luz	99.9	0.1
Pago ordinario de servicio de agua potable	99.9	0.1
Afiliación o citas ante IMSS o ISSSTE	99.9	0.1
Pago de predial	99.9	0.1
Inscripción educación universitaria estatal	99.8	0.2
Declaración de impuestos ante el SAT	99.6	0.4

Solicitud de pasaporte	99.3	0.7
Trámites del Registro Federal de Contribuyentes	99.3	0.7
Solicitud de servicios públicos (pavimentación, etc.)	99.2	0.8
Pago de tenencia vehicular	99.1	0.9
Conexión de agua o drenaje	98.9	1.1
Inscripción a educación pública	98.7	1.3
Trámite de créditos para la adquisición de vivienda	98.6	1.4
Trámite de documentos en el Registro Civil	98.5	1.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 14).

También existe un listado de trámites o servicio público que requieren de un soborno (mordida) con mayor incidencia, en los que va desde un 2.7% hasta un 37.3%. Estos servicios públicos son un punto de referencia para que los diversos niveles de gobierno, establezcan medidas para contener, mejorar y combatir la corrupción. Se trata de los servicios públicos más susceptibles de corrupción. Ver Cuadro No. 7.

Cuadro No. 7
Porcentaje de personas que realizaron un trámite o servicio Sin necesidad de haber pagado un Soborno mayor incidencia (parte 2)

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de licencia de manejo estatal	97.3	2.7
Trámite en un juzgado o tribunal	97.2	2.8
Trámite de registro de vehículos	96.9	3.1
Conexión de energía eléctrica	96.8	3.2
Solicitud de constancias de libertad de gravamen	96.3	3.7
Trámites de aduana	95.5	4.5
Permisos para vender en vía pública	91.7	8.3
Trámites ante el ministerio público	89.2	10.8
Solicitud de una pipa de agua	87.9	12.1
Permiso de uso de suelo	80.8	19.2
Infracciones al estacionarse	72.1	27.9
Infracción por incidente de tránsito	64.6	35.4
Faltas administrativas	62.9	37.3

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 8).

A partir de la encuesta se estima que a nivel nacional el 34.0% considera que la corrupción aumentará en los municipios y delegaciones para el 2012, mientras que en las entidades federativas esta cifra se ubica en 34.6%. La percepción de la corrupción tomando en cuenta estos datos duros, muestra que los mexicanos consideran que la corrupción es un fenómeno permanente y que seguirá igual en los gobiernos locales o delegaciones en un 41.0% y en un 41.8% en el nivel federal en el siguiente año. Ver Cuadro No. 8.

Cuadro No. 8
Percepción sobre el comportamiento de la corrupción para el siguiente año

Nivel de gobierno	Percepción			
	Aumentará	Seguirá igual	Disminuirá	No existirá
Municipio o delegación	34.0	41.0	20.6	0.3
Entidad federativa	34.6	41.8	20.3	0.1

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 14).

La aportación de las encuestas sobre percepción ciudadana de la corrupción en México –ENCBG y ENCIG- son determinantes para comenzar a analizar y conocer las modalidades y servicios públicos que son susceptibles de sobornos, ya que esta será un punto relevante para combatir la corrupción administrativa en los tres niveles de gobierno en México. Solo estudiando de manera ordenada y sistemática las formas de corrupción administrativa, se podrá proponer alternativas para su combate efectivo. La administración pública mexicana en el corto y mediano plazo, deberá elaborar nuevas propuestas útiles para que el fenómeno de la corrupción sea controlable, castigado conforme al marco legal y tienda a disminuir (Sánchez, 2013a: 34).

Percepción de la corrupción: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, proporciona información sobre las percepciones de la población acerca de la corrupción, así como de las experiencias de corrupción de la población en pagos de servicios públicos, en trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades (INEGI, 2014a: 1). Representa el segundo levantamiento de esta encuesta y tiene como propósito actualizar la información recabada en el levantamiento de 2011, para que los gobiernos tengan información de la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño y puedan crear políticas públicas que beneficien a los gobernados (INEGI, 2014b: 2).

En un comparativo entre la ENCIG 2011 y 2013, la percepción de los mexicanos es que la corrupción ocupa el tercer lugar dentro de los temas relevantes de la agenda nacional. En

2013, en primer lugar la población considera a la inseguridad y delincuencia con un 70.4%, como el problema más importante que aquejaba en su entidad federativa, seguido del desempleo con un 51% (INEGI, 2014a: 41). El tema de la percepción de la corrupción en 2011 alcanzaba un 52.5%, mientras que disminuye en un 48.5% en 2013. Lo relevante es que siga ocupando un lugar significativo dentro de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos, lo cual permite inferir, que no se han realizado acciones relevantes para disminuir la percepción de la corrupción administrativa. Ver cuadro no. 9.

Cuadro No. 9
Comparativo de la percepción sobre los problemas más importantes (nacional)

Problema	Porcentaje 2011	Porcentaje 2013
Inseguridad y delincuencia	69.2	70.4
Desempleo	54.6	51.0
Corrupción	**52.5**	**48.5**
Pobreza	39.9	39.3
Mal desempeño del gobierno	27.4	30.8
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7	17.9
Mala aplicación de la ley	15.1	8.3
Baja calidad de la educación pública	13.1	14.0
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6	7.2
Falta de rendición de cuentas	n.d.	3.5
Desastres naturales	2.0	1.9
Otros	0.5	0.3

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 10) y (INEGI, 2014: 41)

La ENCIG (2013) mide resultados de la calidad de servicios públicos y la percepción de la corrupción (INEGI, 2014a: 42). Aunque no está explicita la hipótesis, los resultados muestran que en la medida en que se mejore la calidad en los servicios públicos se puede disminuir la corrupción administrativa. Las mediciones en los servicios mejor calificados, la calidad en la atención y el cumplimiento de la normatividad de los servicios públicos, son elementos que pueden contribuir a que se detenga o se disminuya la frecuencia de la corrupción administrativa en la atención a los ciudadanos.

A continuación se describen uno de los rubros de la ENCIG (2013) correspondiente a la percepción de la corrupción. Cabe señalar que en materia de calidad en el servicio público, la encuesta aporta datos por servicio (agua potable, alumbrado público, recolección de basura, calles y avenidas, autopistas y carreteras) y otros relevantes (educación pública

primaria, en universidades o universidades tecnológicas, servicio de salud en el IMSS, ISSSTE, Seguro Popular). No obstante, nuestro interés es describir la percepción de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración pública en los tres ámbitos de gobierno y la percepción de la corrupción.
La exploración de la corrupción intenta conocer las situaciones en las que los ciudadanos hicieron pagos extraoficiales o dieron sobornos como condición para obtener o facilitar la provisión del servicio público, evitar una sanción u obtener algún otro beneficio, esto con el fin de hacer estimaciones sobre los trámites y servicios en los que las prácticas de corrupción se dan con más frecuencia y los costos que la corrupción le genera a esa misma población (INEGI, 2014c: 43).

La corrupción administrativa ha sido objeto de un estudio histórico en la administración pública mexicana, donde las encuestas nos permiten conocer la dimensión y los alcances del problema (Sánchez, 2013a). En este momento, lo relevante es destacar que los datos cuantitativos son herramientas útiles para diseñar e impulsar nuevas políticas públicas que contribuyan a la prevención de la corrupción.

La percepción sobre la situación de corrupción en México es la interpretación del informante sobre la situación de este fenómeno en diversas instituciones o sectores. La percepción sobre corrupción con frecuencia por sectores a nivel nacional, señala que el 89.7% de la población considera que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente en las policías, seguido de los partidos políticos y el Ministerio Público con un 84.4% y 78.4%, respectivamente (INEGI, 2014: 44). También destacan los gobiernos estatales con un 77.2%, los Diputados y Senadores con un 77.0%, los gobiernos municipales con un 75.8% y el gobierno federal con un 75.6%. Mientras que los sectores menos frecuentes son las instituciones religiosas con un 29.4%, los compañeros de trabajo con un 26.5%, los vecinos con un 19.6% y los familiares con un 17.5%. Ver Cuadro No. 10.

Cuadro No. 10
Comparativo de la percepción sobre frecuencia de corrupción en diversos sectores (muy frecuente y frecuente)

Sectores	2011	2013
Policía	91.8	89.7
Partidos Políticos	88.6	84.4
Ministerios Públicos	81.8	78.4
Gobiernos estatales	n.d.	77.2
Diputados y Senadores	85.1	77.0
Gobiernos municipales	n.d.	75.8
Gobierno federal	n.d.	75.6
Institutos electorales	n.d.	66.5
Sindicatos	n.d.	66.4

Jueces y magistrados	n.d.	65.0
Empresarios	64.7	63.5
Medios de comunicación	n.d.	62.3
Oficinas de Aduanas	61.5	n.d.
Hospitales públicos	40.3	43.6
Universidades públicas	38.2	42.0
Escuelas públicas	35.8	37.2
Ejército y Marina*		33.9
Instituciones religiosas	29.1	29.4
Compañeros de trabajo	n.d.	26.5
Vecinos	n.d.	19.6
Familiares	n.d.	17.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 5)./ (INEGI, 2014a: 44).
(*) En la ENCIG (2011) el ejército alcanzaba el 21.1% y la Marina el 15.1%, es decir, estaban separados los datos.

Por primera vez en el país, la ENCIG (2013) aborda el tema de la corrupción en el sector público, proporcionando la tasa de prevalencia y la tasa de incidencia, es decir, la primera corresponde a la proporción de población que tuvo contacto con un servidor público y la segunda, se refiere a sí vivió una experiencia de corrupción (INEGI, 2014: 3). La encuesta estima que a nivel nacional, la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes (INEGI, 2014a: 48). Ver cuadro no. 11.

Cuadro No. 11
Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes

Concepto	Tasa de prevalencia
Tasa de población por cada 100 000 habitantes que cree o ha escuchado existe corrupción en los trámites que realizó durante 2013	47 604
Tasa de población por cada 100 000 habitantes a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó durante 2013	31 990
Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal durante 2013	12 080

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2014a: 48).

A partir de los datos de la ENCIG (2013) se estima a nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes, es de 12,080, es decir, víctimas de corrupción (INEGI, 2014: 49). Sin embargo, por encima de la media nacional existen 10 estados con mayor tasa de prevalencia en corrupción: San Luis Potosí (17,987); Distrito Federal (17,985); Estado de México (16,308); Chihuahua (14,675); Tabasco (13,656); Quintana Roo (13,939); Jalisco (13,041); Tlaxcala (12,761); Michoacán (12,495); y Oaxaca (12,439). Ver Cuadro No. 12.

Cuadro No. 12
Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes

Entidades	Tasa de incidencia de corrupción	Entidades	Tasa de incidencia de corrupción
Nacional	**12 080**		
Aguascalientes	**6 247**	Morelos	**7 676**
Baja California	**11 581**	Nayarit	**7 744**
Baja California Sur	**6 688**	Nuevo León	**6 328**
Campeche	**8 388**	Oaxaca	**12 439**
Coahuila	**8 099**	Puebla	**11 105**
Colima	**6 153**	Querétaro	**7 420**
Chiapas	**8 309**	Quintana Roo	**13 939**
Chihuahua	**14 675**	San Luis Potosí	**17 987**
Distrito Federal	**17 985**	Sinaloa	**9 883**
Durango	**7 453**	Sonora	**5 075**
Guanajuato	**9 237**	Tabasco	**13 656**
Guerrero	**5 734**	Tamaulipas	**6 036**
Hidalgo	**8 212**	Tlaxcala	**12 761**
Jalisco	**13 041**	Veracruz	**9 225**
México	**16 308**	Yucatán	**9 587**
Michoacán	**12 495**	Zacatecas	**11 255**

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2014: 49).

Siendo la región centro (Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala) la de mayor tasa de prevalencia de corrupción con 15,510 actos de corrupción, muy por encima de la tasa nacional. Ver Cuadro No. 13.

Cuadro No. 13
Experiencia de corrupción por tipo de trámite, por región

Regiones	Tasa de prevalencia de corrupción nacional	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno federal	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno estatal	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno municipal
Estados Unidos Mexicanos	**12 080**	**1 736**	**21 763**	**11 773**
Región Centro	15 510	3 089	29 354	12 214
Región Noreste	8 048	584	15 314	10 135
Región Noroeste	10 593	586	18 060	13 413
Región Occidente	10 674	992	18 570	12 654
Región Sureste	10 221	2 068	18 119	8 741

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2014a: 50).

1. La Región Centro está comprendida por el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
2. La Región Noreste está comprendida por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
3. La Región Noroeste está comprendida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
4. La Región Occidente está comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
5. La Región Sureste está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La ENCIG (2013) estima que la prevalencia de corrupción fue del 12.1%; mientras que la incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes fue de 24,724, cifra que expresa el total de experiencias de corrupción registradas en pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos durante 2013 (INEGI, 2014a: 3). Sin embargo, existen 13 estados que se encuentran por arriba de la tasa de incidencia nacional: Chihuahua (44,006); Morelos (41,501); Puebla (39,890); Quinta Roo (37,310); Baja California (36,112); Jalisco (32,437); Guerrero (31,384); San Luis Potosí (31,904); Distrito Federal (30,891); Guanajuato (28,422); Oaxaca (27,195); Zacatecas (26,729); y Estado de México (24,824). Ver Cuadro No. 14.

Cuadro No. 14
Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes

Entidades	Tasa de incidencia de corrupción	Entidades	Tasa de incidencia de corrupción
Nacional	**24 724**		
Aguascalientes	**8 456**	Morelos	**41 501**
Baja California	**36 112**	Nayarit	**16 824**
Baja California Sur	**9 463**	Nuevo León	**8 745**
Campeche	**15 268**	Oaxaca	**27 195**
Coahuila	**22 349**	Puebla	**39 890**
Colima	**10 687**	Querétaro	**12 877**
Chiapas	**11 298**	Quintana Roo	**37 310**
Chihuahua	**44 006**	San Luis Potosí	**31 904**
Distrito Federal	**30 891**	Sinaloa	**20 045**
Durango	**9 570**	Sonora	**9 458**
Guanajuato	**28 422**	Tabasco	**20 115**
Guerrero	**31 384**	Tamaulipas	**11 274**
Hidalgo	**13 027**	Tlaxcala	**21 718**
Jalisco	**32 437**	Veracruz	**14 843**
México	**24 824**	Yucatán	**18 505**
Michoacán	**20 752**	Zacatecas	**26 729**

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2014a: 51).

La ENCIG (2013) midió las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción. Por tipo de trámite, el de mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró un 50.6%, seguido del de permisos relacionados con la propiedad, con un 24.8%. También destacan los trámites ante el Ministerio Público con un 21.8%, así como trámites en juzgados o tribunales con un 20.1%. Mientras que los trámites con menor experiencia de corrupción fueron: trámite de pasaporte con un 1.7%; pago ordinario de servicio de luz con un 1.2%; pago ordinario del servicio de agua potable y pago de predial, ambos con un 1.0%; atención médica programada con un 0.5%; y atención médica de urgencia con un 0.4%. Ver Cuadro No. 15.

Cuadro No. 15
Contactos con las diferentes instituciones gubernamentales por tipo de trámite, pago o servicio público, según experiencias de corrupción

Tramite, pago o servicio público	Porcentaje
Contacto con autoridades de seguridad pública	50.6
Permisos relacionados con la propiedad	24.8
Otros pagos, trámites o solicitudes (1)	21.9
Trámites ante el Ministerio Público	21.8
Trámites en juzgados o tribunales	20.1
Trámites del servicio de energía eléctrica	15.1
Derivado de llamadas de emergencia a la policía	14.8
Trámites vehiculares	13.2
Trámites municipales (2)	11.8
Trámite para abrir una empresa	9.2
Servicios municipales (3)	8.0
Pago de tenencia o impuesto vehicular	4.6
Créditos de vivienda o programas sociales	4.0
Trámites en el Registro Civil	3.2
Trámites fiscales	3.1
Trámite de pasaporte	1.7
Pago ordinario del servicio de luz	1.2
Pago ordinario del servicio de agua potable	1.0
Pago predial	1.0
Atención médica programada	0.5
Atención médica de urgencia	0.4

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2014: 52).

1. Otros pagos, trámites o solicitudes, como solicitud para tala o poda de árboles, permisos para traslados, cremación, deposito o exhumación de cadáveres, solicitud para realizar un evento en áreas públicas, atención en el Centro de Control Animal (vacunas, multas por recuperación de mascota, adopción) entre otros.
2. Trámites municipales, se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.
3. Servicios municipales, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, entre otros.

La encuesta detectó la situación en relación con la corrupción si el ciudadano obró directamente o por medio de un tercero, o si el servidor público insinuó o arregló la situación de tal forma que el informante se encontrara en una "encrucijada" que pudiera haber propiciado una mordida o soborno. "Es importante destacar que la insinuación de

una mordida o soborno es en realidad una práctica muy frecuente, ya que es rara la situación en la que el servidor público le solicita al ciudadano directamente este dinero, regalo o favor" (INEGI, 2014c: 44).

De acuerdo con datos empíricos, es posible presuponer que en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares demandantes, bajo determinadas condiciones, se favorecería la gestación de oportunidades de corrupción. Por tanto, es razonable establecer que si un funcionario tiene una alta discrecionalidad administrativa, bajo monitoreo, y sí además el sistema judicial es pésimo y las penas por corrupción son extraordinariamente bajas, tendrá incentivos altos para asumir conductas corruptas. Los incentivos elevan o reducen costos y, por ello, inhiben o estimulan orientaciones en un sentido u otro (Millán y Mancini, 2006: 204).

Los datos emitidos por la ENCIG (2013) muestran la satisfacción de servicios públicos confiables, con la menor corrupción y que son apreciados por los ciudadanos. Al mismo tiempo, demuestran que las tasas de prevalencia e incidencia en corrupción mexicanas, son áreas de oportunidad que los tres niveles de gobierno deben tomar en cuenta para mejorar la calidad de los servicios públicos y contribuir en la prevención de la corrupción. Existen entidades que en materia de corrupción se destacan por su recurrencia, pero algunas no han realizado acciones efectivas, preventivas y contundentes para disminuir la percepción de la corrupción administrativa.

Por ello, los esfuerzos para combatir la corrupción no se deben centrar de manera exclusiva en la corrupción política y en los presupuestos para implementar su combate. De igual importancia es la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con las políticas de manera justa y que sea eficiente (Rose-Ackerman, 2001: 225). El servicio civil de carrera en la administración pública, basada en el mérito, la experiencia y la capacidad profesional es un vía para combatir la corrupción en el servicio público.

Percepción de la corrupción: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015

La ENCIG (2015) permite comprobar que durante ese año, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4 por ciento. Así como permite conocer la experiencia de la población al enfrentar una situación de corrupción (INEGI, 2016: 2-3). Cabe destacar que en los anteriores levantamientos de la ENCIG (2011 y 2013) la corrupción ocupaba el tercer lugar, lo que representa que en la ciudadanía hay una mayor percepción de la corrupción como problema público. Los casos de exgobernadores que han sido

acusados de diversos delitos federales de corrupción, han aumentado la condena a la corrupción pública.

La ENCIG (2015) tiene entre otros objetivos la de "medir la percepción sobre la situación de la corrupción en México durante 2015". Para alcanzar este objetivo, evalua la calidad de los servicios públicos –básicos, de baja demanda, pagos, trámites de alta frecuencia, trámites de baja frecuencia, solicitudes de servicios y actos de autoridad- a nivel nacional con un tamaño de la muestra de 38,000 viviendas. Mientras que para la medición de la corrupción, se utilizó un método de medición desde la perspectiva de la víctima (INEGI, 2016: 6).

En el cuadro no. 16, se establece que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la incidencia fue de 30,097 actos por corrupción por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2016: 3). Aunque a nivel de entidades, hay casos que estan por encima de la media en ambas tasas o de forma diferenciada, lo que permite establecer entidades con mayor o menor corrupción. Ver cuadro no. 16.

Cuadro No. 16
Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes, 2015

Entidades	Vícitmas de corrupción por cada 100,000 hab. (prevalencia)	Actos de corrupción por cada 100,000 hab. (Incidencia)	Entidades	Vícitmas de corrupción por cada 100,000 hab. (prevalencia)	Actos de corrupción por cada 100,000 hab. (Incidencia)
Nacional	**12 590**	**30 097**			
Aguascalientes	**8 302**	**20 186**	Morelos	**20 092**	**29 740**
Baja California	**14 127**	**24 351**	Nayarit	**7 084**	**9 879**
Baja California Sur	**11 210**	**31 604**	Nuevo León	**7 891**	**16 292**
Campeche	**9 791**	**17 460**	Oaxaca	**12 418**	**19 414**
Coahuila	**11 097**	**20 350**	Puebla	**12 266**	**28 296**
Colima	**7 551**	**9 230**	Querétaro	**13 074**	**28 905**
Chiapas	**8 736**	**14 116**	Quintana Roo	**13 085**	**18 186**
Chihuahua	**17 621**	**36 472**	San Luis Potosí	**10 909**	**15 684**

Ciudad de México	**16 167**	**25 889**	Sinaloa	**18 144**	**58 232**
Durango	**14 292**	**23 365**	Sonora	**14 097**	**33 256**
Guanajuato	**7 253**	**17 259**	Tabasco	**12 048**	**16 343**
Guerrero	**10 352**	**14 819**	Tamaulipas	**8 152**	**10 441**
Hidalgo	**14 728**	**26 962**	Tlaxcala	**13 174**	**28 711**
Jalisco	**14 351**	**22 332**	Veracruz	**6 952**	**10 461**
México	**12 278**	**62 160**	Yucatán	**13 630**	**21 584**
Michoacán	**16 321**	**29 144**	Zacatecas	**6 810**	**13 252**

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2015: 124).

En la ENCIG (2015), el mayor porcentaje en experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró el 55.2%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público con 23.7% por ciento. Ambas actividades se colocan con las de mayor posibilidades de corrupción pública, ver cuadro no. 17.

Cuadro No. 17
Comparativo de la corrupción por tipo de trámite, pago o servicio público

Tramite, pago o servicio público	ENCIG 2013	ENCIG 2015
Contacto con autoridades de seguridad pública	50.6	55.2
Trámites ante el Ministerio Público	21.8	23.7
Trámite para abrir una empresa	9.2	22.3
Trámites en juzgados o tribunales	20.1	21.8
Permisos relacionados con la propiedad	24.8	16.4
Trámites vehiculares	13.2	14.8
Otros pagos, trámites o solicitudes (1)	21.9	12.9
Trámites municipales (2)	11.8	11.8
Trámites del servicio de energía eléctrica	15.1	8.1
Pago de tenencia o impuesto vehicular	4.6	5.9
Servicios municipales (3)	8.0	5.1
Créditos de vivienda o programas sociales	4.0	5.0
Trámites en el Registro Civil	3.2	3.7
Pago ordinario del servicio de luz	1.2	3.1
Trámites fiscales	3.1	3.0
Trámite de pasaporte	1.7	2.8
Trámite de educación pública	nd	2.6
Llamadas de emergencia a la policía	14.8	2.4
Atención médica de urgencia	0.4	1.3
Atención médica programada	0.5	1.2

Pago ordinario del servicio de agua potable	1.0	1.2
Pago predial	1.0	0.9

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2015: 125).

1. Otros pagos, trámites o solicitudes, como solicitud para tala o poda de árboles, permisos para traslados, cremación, deposito o exhumación de cadáveres, solicitud para realizar un evento en áreas públicas, atención en el Centro de Control Animal (vacunas, multas por recuperación de mascota, adopción) entre otros.
2. Trámites municipales, se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.
3. Servicios municipales, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, entre otros.

Se estima que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes. Por región geográfica la que corresponde a la región centro es la más alta con un tasa de prevalencia de 13,291 de víctimas de corrupción (INEGI, 2016: 3). Los contactos con autoridades varían por región, pero siguen siendo los de contacto con autoridades de seguridad pública y trámites ante el Ministerio Público los más altos, por lo que estos son áreas de mejora en los prestación de los servicios públicos. Ver cuadro no. 18.

Cuadro No. 18
Tasa de prevalencia de corrupción por regiones 2015

Región	Víctimas de corrupción por cada 100,00 hab. (Prevalencia)	Región	Víctimas de corrupción por cada 100,00 hab. (Prevalencia)
Nacional	**12 590**	**Región Noreste**	**15 747**
Contacto con autoridades de seguridad pública	55 215	Contacto con autoridades de seguridad pública	59 418
Trámites ante el Ministerio Público	23 677	Trámites ante el Ministerio Público	18 819
Trámites para abrir una empresa	22 339	Trámites para abrir una empresa	15 554
Trámites en juzgados o tribunales	21 808	Trámites en juzgados o tribunales	12 184
Región Centro	**13 921**	**Región Occidente**	**11 633**
Contacto con autoridades de seguridad pública	56 048	Contacto con autoridades de seguridad pública	52 925

Trámites ante el Ministerio Público	46 976	Trámites ante el Ministerio Público	25 946
Trámites para abrir una empresa	41 254	Trámites para abrir una empresa	21 827
Trámites en juzgados o tribunales	36 934	Trámites en juzgados o tribunales	17 298
Región Noreste	**9 534**	**Región Sureste**	**10 173**
Contacto con autoridades de seguridad pública	53 102	Contacto con autoridades de seguridad pública	51 059
Trámites ante el Ministerio Público	19 240	Trámites ante el Ministerio Público	19 654
Trámites para abrir una empresa	17 919	Trámites para abrir una empresa	14 862
Trámites en juzgados o tribunales	15 667	Trámites en juzgados o tribunales	14 397

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2015; 126).

1) La Región Centro está comprendida por el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
2) La Región Noreste está comprendida por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
3) La Región Noroeste está comprendida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
4) La Región Occidente está comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
5) La Región Sureste está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La ENCIG permite estimar que en 2015, el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de $6,418 millones de pesos, lo que equivale a $2,799 pesos por persona afectada. Mientras que, el costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de $1,002 millones de pesos, lo que representa $972 pesos por persona afectada. Por otra parte, el costo de corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de $267 millones de pesos, lo que equivale a $612 por persona afectada.

Cuadro No. 19
Costo de la corrupción en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos

Contacto con autoridades y trámites vehiculares	Costo a consecuencia de corrupción	Promedio de costo a consecuencia de corrupción
Nacional	**6 418 824 589**	**2 799**
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 002 486 545	972
Trámites vehculares	267 544 944	612

Fuente: INEGI 2015; 127.

La conformación de las tasas de prevalencia e incidencia de la corrupción a nivel nacional y estatal, permite conocer la proporción de ciudadanos que tuvo contacto con un servidor público y vivió una "experiencia de corrupción". Por un lado, ambos instrumentos de medición, pueden contribuir a realizar estimaciones más susentadas para contribuir en conocer el nivel, incidencia y costo de la corrupción en la realidad mexicana.

Por el otro lado, está claro que las políticas de prevención en la corrupción suelen tener efectos más positivos que aquellas que buscan perseguir a los delincuentes. En materia de políticas públicas, la prevención es la herramienta más valiosa para favorecer una administración pública eficiente y transparente; favoreciendo procesos de selección de trabajadores, evitando *cotos* de poder y lagunas jurídicas, generando proyectos de largo plazo y, sobre todo, brindando resultados a la ciudadanía, se puede evaluar el desempeño general de una administración y sus funcionarios. La prevención permite que el monitoreo sea casi automático, que el trabajador se sienta orgulloso de su función y comprometido con su labor. En la administración pública, el establecimiento de un servicio civil de carrera, dotaría a los servidores públicos de una certeza laboral y eliminaría la incertidumbre sobre los ingresos futuros (Roemer, 2003: 272).

Pero aunado a la efectiva prevención en su etapa de control, se debe realizar la aplicación de la ley sin distingos y con un marco legal apropiado al tipo de delitos que se trate. La construcción y diseño del Sistema Nacional Anticorrupción,[4] que se encuentra en

[4] Cabe señalar que, en febrero de 2014 el pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen que dispone la reforma a los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén la creación de la CNA como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios (Añorve, 2014: 2). Además, como parte de la reforma política se creó una Fiscalía Anticorrupción dentro de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual no se ha avanzado por la falta de la aprobación de la ley secundaria correspondiente. Por su parte, la CNA quedó limitada sólo en materia administrativa para el combate la corrupción y aún se encuentra en proceso de aprobación (Elizondo, 2014: 1-2).

formación desde que fue aprobado en 2016, deberá realizar tanto un control preventivo como un control sancionatorio que permita controlar, sancionar y aplicar la ley tanto a servidores públicos como a ciudadanos que participen en conductas corruptas.

Implicaciones de la ENCIG 2015 en el estudio de la corrupción administrativa mexicana

La primera implicación de los datos resultados de la ENCIG (2015) es que se trata de una contribución del INEGI a la medición de la calidad de los servicios públicos y a la percepción de la corrupción en los mismos, para contar con parámetros "cuantitativos" que permitan conocer la dimensión y repercusión de la corrupción en los ciudadanos en sus trámites, pagos o servicios públicos. El estudio de los datos, su interpretación y la difusión de los mismos, contribuyen a identificar "áreas de mayor corrupción" lo que representa una "corrupción negra", donde tanto ciudadanos como autoridades reconocen que debe combatirse las formas de corrupción que se presenten.

Otra implicación es que contribuye a colocar el tema del combate de la corrupción administrativa como tema de la agenda pública gubernamental. Por ello, es necesario eliminar las prácticas corruptas y las influencias del proceso político, ya que la administración y la economía pueden ser importantes para quienes la padecen, pero puede tener muy poca importancia para quienes se benefician de ella. Parece que la reforma y la probidad están relegadas a segundo plano en muchas democracias del mundo (Mohabbat, 2001: 269).

El ciclo de combate a la corrupción no puede ser concluido, si la etapa preventiva del control no se hace realidad con un control punitivo de castigo a conductas fuera del marco legal. Tanto el control interno como el control externo (parlamentario) siguen siendo preventivos y no sancionatorios. La discrecionalidad en el castigo de las conductas corruptas, no debe dejarse a criterios políticos o técnicos, lo que supone un desvío de la ley para que se adapte a los criterios de los impartidores de justicia. Ésta también es una modalidad de corrupción, ya que la impunidad también permite fomentar conductas corruptas o fuera de la ley. "Evitar la sanción favorece al trasgresor, y en muchos casos afecta intereses de terceros y perjudica el valor social de la aplicación de la ley" (Juárez, 2006: 268).

Los datos que aporta la ENCIG (2015) son contundentes en materia de percepción de la corrupción:

- Se estima que a nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la incidencia fue de 30,097 actos por corrupción por cada 100 mil habitantes.
- Se estima que a nivel nacional, el mayor porcentaje en experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró el 55.2%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público con 23.7% por ciento.
- El costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de $6,418 millones de pesos, lo que equivale a $2,799 pesos por persona afectada.
- Adicionalmente, si se complementan los datos obtenidos por la ENCIG (2011, 2013) y los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) elaborados por Transparencia Mexicana, en particular, se halla que de los actos de corrupción los cuales ascienden a 200 millones, el costo promedio es de $165.00 pesos y el costo global de la corrupción es de $32,000 millones de pesos en el 2010, a partir de lo cual se puede inferir la magnitud de la corrupción mexicana. Ver Cuadro No. 20.

Cuadro No. 20
Resultados de la 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).

Provistos de mayor acceso a la información gubernamental, el público y los medios se han convertido en guardianes más efectivos del servicio público. Cuando las acciones de los servidores públicos son más visibles, también lo son sus errores e infracciones. Podría alegarse que el aparente aumento de infracciones está más en función de una mayor transparencia y escrutinio que en un incremento real de los casos. Lo que antes permanecía oculto en el secreto burocrático ahora está abierto al escrutinio del público y de los medios. Después de todo, una mayor transparencia apuntala la conducta responsable, que es un pilar esencial de la democracia (Bertok, 2001: 373).

Tanto los datos de la ENCIG y los del INCBG, son información que se completa, tanto para medir la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción (Sánchez, 2013b). La interpretación de estos datos expuestos, pueden explicar parte de la percepción de la corrupción a nivel internacional. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016 que anualmente realiza Transparencia Internacional –según el cual 0 significa sumamente corrupto y 100 muy transparente- México tiene una calificación de 3.0, lo cual nos coloca en la posición 123 de 177 países evaluados. Además, dentro de las 34 naciones que integran la OCDE, México ocupa el último lugar como una nación donde se presentan muchas prácticas de corrupción, lo cual tiene un impacto en la reducción del crecimiento económico que ronda entre 0.5% y 1% del PIB (Añorve, 2014: 1).

La experiencia internacional demuestra que no puede haber verdadero desarrollo político ni crecimiento económico acelerado y sostenido, ni desarrollo social armónico y justo, si la corrupción sigue ocupando espacios importantes de la vida de una nación (Álvarez, 2005: 70). La lección de la experiencia reciente en México es que controlar la corrupción es mucho más complejo de lo que creen las democracias con mercados ricos (Johnston, 2006:32).[5] El combate a la corrupción en nuestro país, no solo puede quedar en manos de las autoridades, porque ellos forman parte del circulo vicioso de la corrupción, sino que debe ser dirigido y coordinado por los ciudadanos para verificar que el combate a la corrupción sea verdadero y efectivo. Que del control preventivo pasemos al control sancionatorio y de aplicación de la ley, para que la impunidad deje de ser otra forma de corrupción.

Conclusiones

El análisis de los datos de la ENCIG (2011) destacando los resultados más representativos en la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción, permite concluir que siendo la primera encuesta realizada por un organismo gubernamental, ofreció información cuantitativa sobre la percepción de la corrupción como *focus* de análisis en la administración pública mexicana.

Otro hallazgo que puede inferirse de los datos duros de la ENCIG (2013) en sus dos componentes: calidad y percepción de la corrupción, muestran la importancia del problema en los tres niveles de gobierno. La creación de la tasa de prevalencia y la tasa de incidencia de la corrupción, permite medir el comportamiento de la corrupción administrativa a nivel nacional, federal, estatal y local. En el 2013, la tasa de prevalencia

[5] "El soborno puede ser la forma predominante de corrupción en algunos países (…) pero en otros la extorsión, el nepotismo, los amplios abusos de prebendas, los fraudes en elecciones, impuestos o aduanas; la confabulación entre el ámbito político y el comercial, o el robo oficial y directo pueden ser los retos más grandes" (Johnston, 2006: 34).

fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes, que representa la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo una experiencia de corrupción. Mientras que la tasa de incidencia fue de 24,724 actos de corrupción por cada 100,000 habitantes.

Los resultados de la ENCIG (2015) en relación a las tasas de prevalencia (12,590) y de indicencia (30,097) demuestran la magnitud de la percepción de la corrupción a nivel nacional, por lo que ante un Sistema Nacional Anticorrupción que todavía no concluye su implementación, es necesario acelerar su proceso para establecer políticas efectivas en todos los órdenes, niveles de gobierno y poderes públicos para combatir la corrupción.
Puede afirmarse que el combate a la corrupción, no forma parte de la agenda gubernamental como prioridad de los poderes públicos. Realizar reformas estructurales sin establecer mecanismos efectivos, órganos y legislación especializada contra la corrupción administrativa, puede resultar una "modernización capturada" por todos aquellos grupos y políticos que se han apropiado de lo público quebrantando la ley, es decir, lo que pertenece a todos los mexicanos, para su beneficio propio.

Fuentes de Información

Álvarez de Vicencio, María Elena (2005). La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México. México, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de la Función Pública.

Añorve, Manuel (2014). "El blindaje de la reforma energética". La Crónica, México, 24-06-2014.

Bertok, Janos (2001). "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE". En Gestión y Política Pública. México, CIDE, Volumen X, número 2.

Del Castillo, Arturo (2001). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". En Gestión y Política Pública. México, CIDE, Volumen X, número 2.

Diego Bautista, Oscar (2005). La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Madrid, UCM, tesis de maestría.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2014). "La comodidad de la corrupción". Excélsior, México, 13-06-2014.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., Boletín de prensa, Núm. 358/12.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014a). "Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013". Aguascalientes, Ags., Boletín de prensa, Núm. 264/14.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014b). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013: ENCIG. Síntesis metodológica y resultados del levantamiento. Aguascalientes, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014c). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013: ENCIG. Marco conceptual. Aguascalientes, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. ENCIG. Principales resultados. Aguascalientes, INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). Resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG (2015). Boletín de prensa, núm. 246/16. Aguascalientes, INEGI.

Johnston, Michael (2006). "¿La corrupción en México se encuentra en transición?". En Antonio Azuela (coordinador). La corrupción en América. Un continente, muchos frentes. México, UNAM, IIS.

Juárez González, Leticia (2006). "Percepción y tolerancia social a la corrupción en México" En Antonio Azuela (coordinador). La corrupción en América. Un continente, muchos frentes. México, UNAM, IIS.

Millán, René y Mancini, Fiorella (2006). "México: ambiente y condiciones de la corrupción en el gobierno federal". En Antonio Azuela (coordinador). La corrupción en América. Un continente, muchos frentes. México, UNAM, IIS.

Mohabbat Khan, Mohammad (2001). "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción". En Gestión y Política Pública. México, CIDE, Volumen X, número 2.

Roemer, Andrés (2003). "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell, y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.

Rose-Ackerman, Susan (2001). "Introducción". En Gestión y Política Pública. México, CIDE, Volumen X, número 2.

Sánchez González, José Juan (2013a). La corrupción administrativa en México. Toluca, IAPEM.

Sánchez González, José Juan (2013b). "Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y de resultados". En RAP Revista de Administración Pública, México, INAP, No. 130, Volumen XLVIII, No. 1.

Tanzi, Vito (2008). "La corrupción y la actividad económica". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob.

Weber Abramo, Claudio (2006). "Naturalezas muertas: percepciones de corrupción versus otros indicadores". En Antonio Azuela (coordinador). La corrupción en América. Un continente, muchos frentes. México, UNAM, IIS.

15 Cohesión social en la planeación de la política social mexicana

Claudia Rivera Hernández
Juan de Dios Pineda Guadarrama

Introducción

Uno de los mayores retos que enfrenta actualmente la política social es el constante surgimiento de problemáticas que afectan a un gran número de miembros de la población, las cuales requieren ser atendidas con la misma cantidad de recursos; de ahí la necesidad de elaborar programas sociales óptimos y eficientes para la sociedad. En el supuesto de beneficiarla, la política social se apoya en el criterio de focalización, el cual dirige los programas hacia grupos específicos con características de pobreza o pobreza extrema, es decir, la incapacidad de poder ofrecer bienes y servicios que satisfagan sus necesidades (Ornelas Delgado, 2006, pág. 90). En condiciones de incertidumbre, las brechas económicas son más notorias.

Se ha comprobado que las crisis económicas y naturales son los peores momentos para iniciar un trabajo colaborativo en el que los sectores sociales, gubernamentales y económicos puedan interactuar, pues ante escenarios de crisis lo importante es subsistir, no agruparse. Por lo tanto, las políticas sociales eficaces requieren de un proceso de perfeccionamiento en cuanto a sus técnicas y alcances. Esta es la razón por la cual los gobiernos del mundo están apostando por la cohesión social, entendida como "la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, la reducción de las disparidades y evitar la marginación" (Consejo de Europa, 2005 :25).

Desde nuestro punto de vista, la literatura relacionada con el concepto se divide en tres escuelas: (a) la anglosajona se enfoca en el desarrollo humano desde la perspectiva individual, (b) la europea atiende los aspectos relacionados con la comunidad tendientes al desarrollo de la democracia y (c) la latinoamericana, en formación, estudia los procesos gubernamentales debido a la marcada tendencia de los gobiernos latinoamericanos hacia el proteccionismo y por ser el sector que ofrece la mayor apertura para disponer de medios, estrategias y recursos para este fin

Por esta razón en los últimos años puede notarse una creciente producción de modelos para medir la cohesión social en términos de acciones gubernamentales; el fin no es la evaluación de políticas, tema que debe ser atendido por la administración pública, sino identificar aquellas pequeñas acciones que favorezcan la integración, la participación democrática y generen desarrollo. Una de las explicaciones para entender porque la cohesión social se atiende desde el gobierno es precisamente que en este sector se cuenta con todos los recursos y disposición para hacerlo. Esto no quiere decir que la sociedad civil se mantenga al margen: La economía social es un buen ejemplo de que la cohesión social asegura el bienestar de todos sus miembros, reduce las disparidades y evita la marginación; por otro lado, en el sector de actividades económicas, los clúster de producción son otro buen ejemplo de que las empresas también generan cohesión social. (Confrontar con Corrochano, D. 2015 y Rivera Hernández & Pineda Guadarrama, 2015). En otras palabras, esta macrovariable no debe ser atendida por un sector específico, sino que es responsabilidad de todos buscar condiciones que aseguren el bienestar y la sustentabilidad.

Históricamente la cohesión social tiene su origen entre 1960 y 1970 ya que los organismos internacionales mostraron un marcado interés por identificar cómo las economías pequeñas hacían frente a la crisis del periodo de descolonización. El resultado fue la generación de múltiples estrategias que retomaron casos de éxito para que los gobiernos de países en desarrollo las adoptaran como modelo y formaran alianzas con el fin de salir adelante. Tras muchos esfuerzos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) encabezaron en el año 2000 una iniciativa que a través de los programas sociales transfería aportaciones económicas directas a las familias vulnerables, en particular aquéllas provenientes de sectores indígenas, o que incluían a mujeres y niñas (Rivera Hernández & Pineda Guadarrama, 2015,).

Esta iniciativa ha predominado en la política social reactiva, sobre todo en los países con economías volátiles. Por ejemplo, en México se implementó el programa *Oportunidades*, hoy denominado *Prospera;* en Brasil se llamó *Bolsa Familia;* en Etiopía, *Proyecto de redes de protección productivas*; en Senegal, *Proyecto de Respuesta Rápida para la Seguridad Nutricional y Transferencias Monetarias Sociales para los Niños*; en Tanzania se denominó *Programa de Redes de Protección Social Productivas de Tanzania*; en Liberia, *Programa de empleo temporal de dinero a cambio de trabajo;* en Bangladesh, *Proyecto de Sistemas de Redes de protección para los más pobres,* y en Pakistán, *Programa de Protección Social*. Todos ellos de acuerdo con el esquema impuesto por los organismos internacionales.

A 15 años del inicio de esta acción, la conclusión es que los países con economías volátiles siguen siendo vulnerables ante los cambios del mercado global; sobre todo, se ha individualizado su sociedad, pues la inequidad económica y social ha erosionado los sentimientos de identidad, seguridad y libertad a los que todo individuo aspira para mejorar su calidad de vida (Rivera Hernández & Pineda Guadarrama, 2015,). Por ello, a partir de la idea de cohesión social debemos insistir en la implementación de programas sociales focalizados que permitan el fortalecimiento de los lazos de identidad, confianza y valores civiles que coadyuven a la superación de la pobreza.

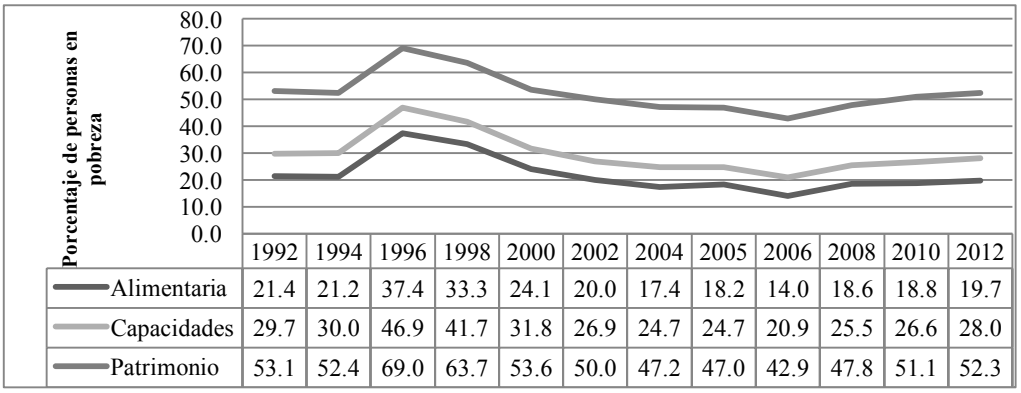
Debido a lo anterior, en este documento se analizan, desde un enfoque semántico, las estrategias plasmadas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) en cuatro ejes que han sido considerados los detonadores de la cohesión social: educación, salud, vivienda y combate a la pobreza, ya que la premisa de este trabajo es que las sociedades con mayor avance en los rubros mencionados, muestran mejores lazos de confianza, reducen significativamente las brechas económicas entre su población y obtienen mejores resultados al implementar las acciones gubernamentales tendientes a reducir la desigualdad.

Análisis de la política social en México a través de los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes al periodo 1989–2018

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007) define la cohesión social como un concepto–herramienta que permite la superación de las brechas económicas y fortalece la democracia (p. 33-44); para medirla ha desarrollado un sistema de tres indicadores: (a) brechas económicas, (b) mecanismos de inclusión/exclusión y (c) capital social. Este sistema elimina la posibilidad de que la cohesión social sea interpretada en términos de lazos de confianza entre ciudadanos, más bien permite entender que el concepto es un medio para superar la desigualdad económica.

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011,) ha impulsado la medición de la pobreza, catalogándola en cuatro niveles: (a) pobreza extrema, (b) pobreza alimentaria, (c) pobreza de capacidades y (d) pobreza de bienes. Para identificar el rango y con el fin de focalizar la política social, se ha centrado en la cohesión social y en la planeación territorial.

La pobreza en México, como se muestra en la figura 1, alcanzó su mayor nivel porcentual en 1996, gracias al denominado *error de diciembre*, cuando el presidente Zedillo anunció la devaluación del peso. Sin embargo, en 10 años de medición y a pesar de los esfuerzos gubernamentales, los niveles de pobreza se mantienen casi estáticos.



	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012
Alimentaria	21.4	21.2	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	18.2	14.0	18.6	18.8	19.7
Capacidades	29.7	30.0	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	24.7	20.9	25.5	26.6	28.0
Patrimonio	53.1	52.4	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	47.0	42.9	47.8	51.1	52.3

Figura 1. Histórico de pobreza en México. Elaboración propia con datos del CONEVAL consultados en el año 2015.

Durante más de diez años los gobiernos federales han trabajado por el mejoramiento del bienestar de la población y por la reducción de los índices de pobreza. Cada una de las administraciones ha propuesto ejes y objetivos en materia de política social dentro de los PND para el beneficio de la sociedad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 inciso, A explica que:

> *Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (Ibíd.)*

Por lo tanto, el PND es el resultado de la planeación que busca superar las desigualdades sociales. La tabla 1 da cuenta del contexto histórico en el que se desarrolla cada sexenio y muestra los objetivos centrales de los PND entre los periodos 1989–2018.

Tabla 1. Contextos y objetivos centrales de los PND correspondientes al periodo 1989-2018

Sexenio	Fechas	Contexto	Objetivos centrales
Carlos Salinas de Gortari	1989 a 1994	El PND vincula el contexto internacional bajo el modelo del estado mínimo. Recalca la complejidad de la dinámica social, económica y política del mundo, por lo que la planeación se apega al reconocimiento de dicha complejidad. La estrategia central del presidente Salinas en el PND es la modernización nacional, que en ese momento se veía como una oportunidad e iniciativa para alcanzar las metas nacionales y fortalecer la identidad del país. Este último elemento favoreció la cohesión social en el país.	1. efensa de la soberanía y promoción de los intereses de México. 2. mpliación de la vida democrática. 3. ecuperación económica con estabilidad de precios. 4. ejoramiento productivo del nivel de vida de la población.
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995 a 2000	El gobierno del presidente Zedillo se enfrentó a una situación económica considerable debido al denominado *error de diciembre* (1994) que llevó a una devaluación del peso sin precedente. El PND menciona los cambios mundiales, la relevancia de México a nivel internacional, las acciones, los tratados comerciales y los retos originados por el desempleo, la pobreza, la injusticia, así como el camino para fortalecer la democracia. Un aspecto que se destaca es la búsqueda de la participación social mediante la consulta nacional organizada con foros, eventos, ponencias y aportaciones, puesto que ésta se consideraba una condición para el logro del desarrollo democrático y social. Ambos aspectos hacían referencia de manera indirecta a la cohesión social.	1. ortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano. 2. onsolidar un régimen de convivencia social conducida plenamente por el derecho, en el cual la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. 3. onstruir un desarrollo democrático pleno con el que se identifiquen todos los mexicanos, el cual genere certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. 4. vanzar hacia un desarrollo social que

			propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia. 5. romover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.
Vicente Fox Quesada	2001 a 2006	El año 2000, en términos de la democracia mexicana, se desarrolló en un contexto de alternancia. El PND del presidente Vicente Fox refiere el proceso de cambio sustentado en la transición democrática, económica, política y social que obliga a actuar con el fin de aprovechar las oportunidades y disminuir los impactos negativos. La participación ciudadana adquiere un rol relevante en la formulación de dicho plan, pues se legitima con la organización de reuniones y consultas ciudadanas a lo largo de todo el territorio nacional. Por primera vez se hace referencia en un PND al concepto de cohesión social.	1. n cuanto a desarrollo social y humano, se busca mejorar los niveles de bienestar y capacidades de los mexicanos, mayor equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y capital social, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. 2. n lo concerniente a crecimiento con calidad, los objetivos son conducir la marcha económica del país, elevar la competitividad económica, asegurar el desarrollo incluyente y el desarrollo regional equilibrado, así como crear condiciones para un desarrollo sustentable. 3. or su parte, para el orden y respeto se persigue la defensa de la soberanía y seguridad nacional, la contribución a las relaciones políticas, el abatimiento de la corrupción y el gobierno con transparencia.
Felipe Calderón Hinojosa	2007 a 2012	Debido a las irregularidades de la economía mundial y a las crisis del modelo económico neoliberal, la concepción del desarrollo se modificó y evolucionó con el fin de legitimar las acciones en su búsqueda. El gobierno mexicano no fue ajeno a este proceso en el sexenio del presidente Calderón, por lo que el PND priorizaba la búsqueda del desarrollo humano sustentable para alcanzar una vida digna hoy y en el futuro. Los objetivos planteados se encaminaron hacia la consecución de un México proyectado al año 2030.	1. stado de derecho y seguridad. 2. conomía competitiva y generadora de empleos. 3. gualdad de oportunidades. 4. ustentabilidad ambiental. 5. emocracia efectiva.

		La estrategia central abordada por el gobierno fue la integralidad de la política pública para hacer frente a la pobreza que para este momento ya se percibía como multidimensional.	6. olítica exterior responsable.
Enrique Peña Nieto	2013 a 2018	El sustento para la elaboración del PND son los datos arrojados por el CONEVAL respecto a los altos niveles de pobreza en el país, así como la compleja distribución de ingresos entre los diferentes estratos de la sociedad. El PND del presidente Peña destaca la marginación y discriminación presentes en México contra mujeres, indígenas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad. Las acciones plasmadas en el plan mantienen la focalización característica del modelo neoliberal.	Ejes rectores: 1. éxico en Paz. 2. éxico Incluyente. 3. éxico con Educación de Calidad. 4. éxico Próspero. 5. éxico con Responsabilidad Global. Para alcanzar tanto el objetivo general como estas cinco metas se establecieron tres estrategias trasversales: (a) Democratizar la productividad, (b) Gobierno cercano y moderno, y (c) Perspectiva de género.

Como se puede apreciar, los factores decisivos en la planeación nacional han sido la participación democrática y el objetivo de superar la pobreza. Asimismo, llama la atención que fue en el sexenio del presidente Fox donde se mencionó por primera vez el concepto de cohesión social en un PND. Además, un aspecto constante en la planeación federal ha sido el tema de la democracia; por ello cada sexenio ha generado políticas que se enfocan en dicho tema y, a su vez, destaca el estado de derecho, base democrática de nuestro país. Los aspectos relacionados con la participación social también han sido constantes en todos los sexenios evaluados, sin embargo, en el sexenio del presidente Fox sobresale el aspecto del desarrollo humano y, en el periodo del presidente Peña Nieto, la preocupación por la inclusión social de los grupos vulnerables.

Los contextos del país han sido diversos: a pesar de que en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2013 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)[1] ha sufrido un incremento constante, el consumo en los hogares[2] ha disminuido considerablemente (ver figuras 2 y 3).

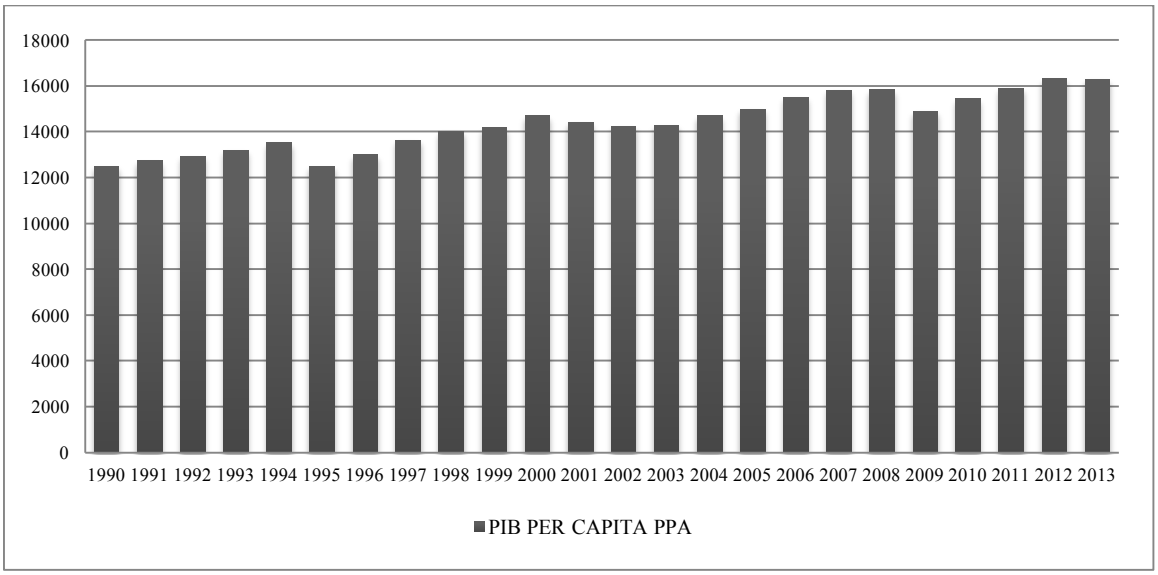


Figura 2. PIB per cápita PPA correspondiente a los años 1990-2013. Adaptado de The Global Economy (2015), con datos del Banco Mundial.

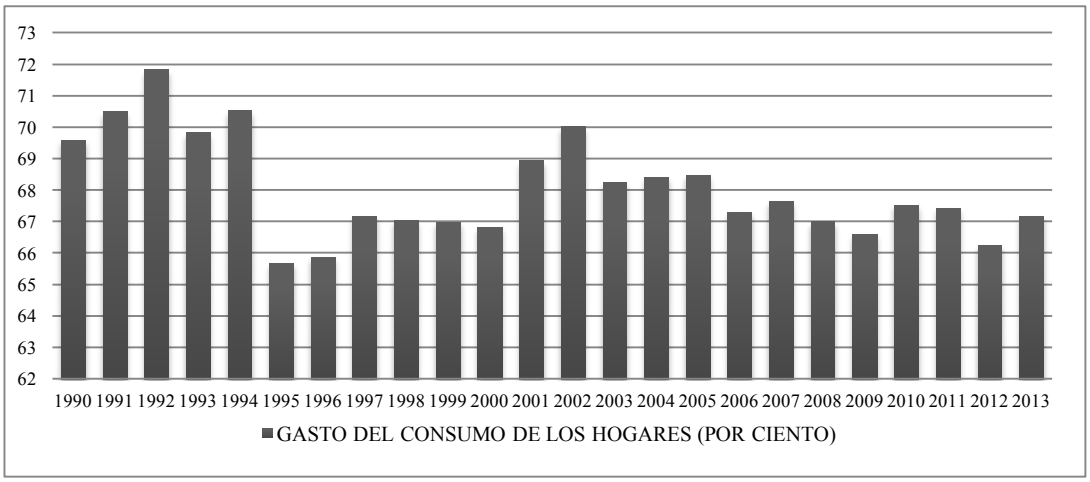


Figura 3. Gasto del consumo de los hogares (por ciento) correspondiente a los años 1990-2013. Adaptado de The Global Economy (2015), con datos del Banco Mundial.

Por lo anterior, se presentan a continuación cuadros comparativos que contienen la propuesta del PND en materia de salud, vivienda, educación y superación de la pobreza con el fin de realizar un análisis semántico de las acciones o estrategias tendientes al desarrollo de la cohesión social de cada uno de los planes postulados por sexenio.

Salud

Encontramos tres aspectos comunes: (a) el propósito de incrementar la cobertura de servicios de salud para atender a la mayoría de la población mediante el aumento de infraestructura, (b) la búsqueda de una mejora en los servicios, de este modo se prima la calidad y la eficiencia en el entendido de que la salud no tiene espacio para errores y debe ser protegida en tiempo y forma, y (c) la intención de aumentar las condiciones de salud de la población, factor fundamental para gozar de una calidad de vida óptima.

Estos objetivos conllevan una serie de estrategias propias para cada periodo; así, en el sexenio de Carlos Salinas, destaca la iniciativa para la descentralización de los servicios de salud.

Tabla 2. Objetivos, acciones y estrategias en salud de los PND correspondientes al periodo 1989-2018

Detonador	Periodo	Objetivo	Acciones o Estrategias
Salud	1989 a 1994	Impulsar la protección de todos los mexicanos por medio de prestaciones y servicios oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que coadyuven eficazmente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social. Como medio efectivo para asegurar los recursos necesarios, se contará con el apoyo de las comunidades y de los tres niveles de gobierno.	1. Mejorar la calidad el servicio. 2. Atenuar las desigualdades sociales. 3. Modernizar el sistema de salud. 4. Descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.
	1995 a 2000	Mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones y ampliar la cobertura de los servicios a través del fortalecimiento de su coordinación e impulsando su federalización.	5. Reorganizar el gasto en salud y establecer los criterios para hacer más eficientes los servicios. 6. Formular esquemas de financiamiento coherentes; alentar la vocación médica y de enfermería; y fortalecer las instituciones de enseñanza para mejorar la calidad de los estudios. 7. Solucionar los problemas existentes en las catorce entidades en donde se ha efectuado el proceso de descentralización. 8. Incorporar al mercado laboral formal a la fuerza de trabajo que no goza de prestaciones de seguridad social.
	2001 a 2006	Elevar el nivel de salud de la población y reducir las desigualdades; garantizar a los usuarios un trato adecuado; ofrecer protección financiera en materia de salud y fortalecer dicho sistema.	9. Unificar esfuerzos de las instituciones y sistemas del país; desarrollar criterios uniformes para los fármacos y para los servicios sanitarios y epidemiológicos; apoyar el mejoramiento de las instalaciones, equipamiento y material de los hospitales,

			clínicas e instituciones de salud en general; mejorar la atención médica y el trato que recibe la población; y democratizar la atención en el área de salud. 10. Propiciar la rendición de cuentas y el derecho a exigirlas, para ello, se deberá contar con instancias sensibles y eficaces para la presentación de quejas, así como con mecanismos de participación para la toma de decisiones.
	2007 a 2012	Mejorar las condiciones de salud de la población; lograr un desarrollo integral del individuo; brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente; conceder mayor alcance de los servicios de salud y mejorar su infraestructura y equipamiento; y gestionar la superación profesional y sensibilización de quienes atienden al público usuario.	11. Fortalecer los programas de protección contra riesgos sanitarios. 12. Promover la participación activa de la sociedad y de la industria en el mejoramiento de la salud. 13. Integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades, para ello se deberá implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos. 14. Mejorar la planeación, la organización, el desarrollo y los mecanismos de rendición de cuentas de los servicios de salud. 15. Asegurar recursos humanos, equipamiento, infraestructura y tecnologías de la salud suficientes, oportunas y acordes con las necesidades de salud.
	2013 a 2018	Asegurar el acceso a los servicios de salud; fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional de las instituciones que la componen; reforzar la regulación de los establecimientos de atención médica; aplicar estándares de calidad rigurosos; privilegiar el	16. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal. Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario.

		enfoque de prevención y promoción de una vida saludable, así como renovar la planeación y gestión de los recursos disponibles. También se deberá cuidar una atención continua e integrada de los trabajadores sin importar su condición laboral.	17. Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad. 18. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad. 19. Promover la cooperación internacional en salud.

El esfuerzo y las acciones en materia de salud, como se muestra a continuación (figura 4), están en función de la inversión efectuada por cada administración durante el periodo presidencial:

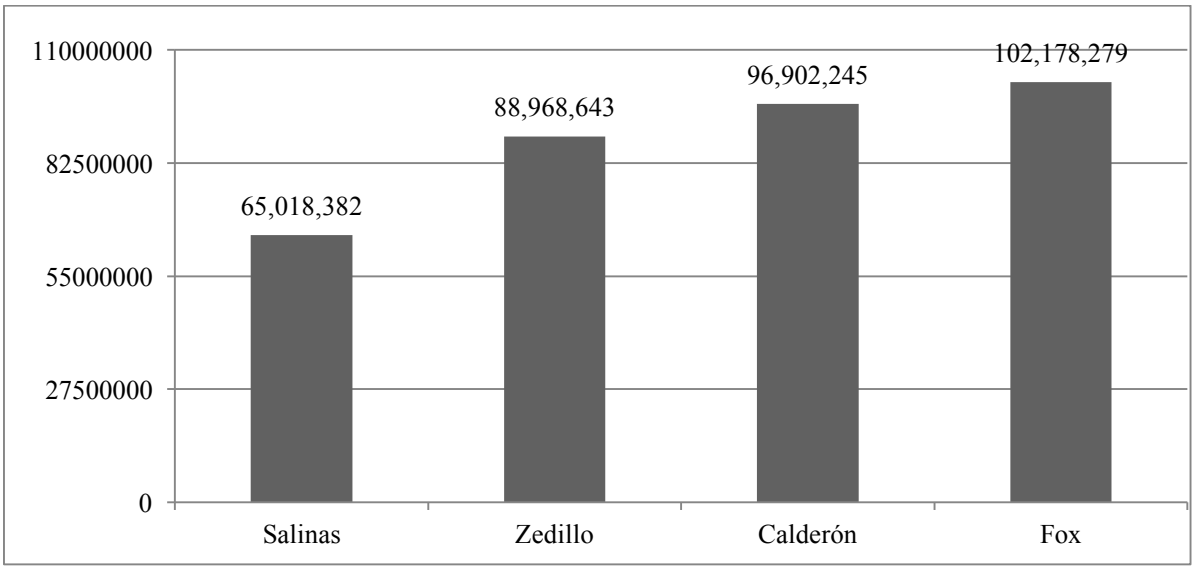


Figura 4. Inversión en infraestructura médica por sexenio. Elaboración propia con datos extraídos del Banco Mundial en el año 2015.

Vivienda

La carencia de este derecho en México es uno de los aspectos de mayor impacto para la medición de la pobreza. Los objetivos establecidos durante los sexenios coinciden con la necesidad de aumentar el acceso a una vivienda digna, tanto rural como urbana, mediante nuevos proyectos de construcción y mejora de los espacios existentes. Este detonador de la cohesión social presenta externalidades en diferentes ámbitos, ya sea la planeación urbana o los relacionados con polos de industria que requieren la prestación de otros servicios públicos.

Tabla 3. Objetivos, acciones y estrategias en vivienda de los PND correspondientes al periodo 1989-2018

Detonador	Periodo	Objetivo	Acciones o Estrategias
Vivienda	1989-1994	Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa, convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional y aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.	1. Consolidar, a través del Sistema Nacional de Vivienda (SNV), facilidades de financiamiento o abatir el costo de pagos iniciales, escrituración y derechos. 2. Promover la utilización de predios baldíos interurbanos y el fomento a la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades. 3. Ampliar esquemas para el mejoramiento de la vivienda e introducción de servicios. 4. Establecer líneas de crédito a la palabra, promover el establecimiento de los centros de venta en fraccionamientos populares y contribuir a reducir el costo de construcción. 5. Impulsar la construcción de vivienda para arrendamiento, intensificar la regularización de la tenencia del suelo y fortalecer el Fondo Nacional para la Vivienda Rural. 6. Fomentar la actualización de los reglamentos estatales de construcción, establecimiento de normas y especificaciones técnicas. Llevar a cabo una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción. 7. Apoyar la investigación y capacitación en materia de vivienda.
	1995-2000	Orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores	8. Fortalecer los organismos promotores de vivienda; estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno; promover ante gobiernos estatales la ampliación y agilización de servicios de titulación y de registro público de la propiedad; alentar la

		público, social y privado para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda. Promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.	desgravación de las operaciones de compra-venta; impulsar esquemas de comercialización de materiales e insumos para la autoconstrucción y abaratar los costos; así como emprender medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo apto para vivienda. 9. Mejorar y ampliar los servicios del financiamiento a la vivienda, e impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural. 10. Concertar acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción de viviendas de interés social. 11. Promover la innovación de las técnicas y materiales, introduciendo tecnologías y procedimientos para la edificación con insumos locales.
	2001-2006	Una vivienda digna para todos los mexicanos y reducir el gran déficit de vivienda en calidad y cantidad que existe en el país.	12. Crear una entidad financiera para la construcción y adquisición de viviendas de interés social, y la bursatilización de carteras hipotecarias. 13. Definir y ejecutar acciones para el abasto de suelo con servicios básicos e infraestructura urbana, requerida como insumo en la construcción de vivienda. 14. Mejorar el proceso de construcción para desgravar y agilizar la edificación habitacional.

			15. Homologar y articular los programas de organismos nacionales y estatales de vivienda. 16. Definir y aportar subsidios provenientes de los tres niveles de gobierno a familias de menores ingresos.
	2007-2012	Ampliar el acceso a una vivienda a las familias de menores recursos, atendiendo a sus necesidades, preferencias y prioridades a lo largo de su ciclo de vida. Ampliar, a su vez, el acceso a los segmentos más desfavorecidos de la población al financiamiento para vivienda, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.	17. Brindar certidumbre jurídica sobre la propiedad a través de la homologación de registros públicos del inmueble. 18. Ampliar la cobertura de atención y las opciones de financiamiento a la vivienda y construcción; incrementar la disponibilidad de suelo apto para la construcción de vivienda; y consolidar el SNV. 19. Generar mayor dinamismo del mercado para arrendamiento de vivienda seminueva y usada.

	2013-2018	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna; dar impulso a soluciones de vivienda digna y al mejoramiento de espacios públicos; promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector; mejorar y regularizar la vivienda urbana, así como construir y mejorar la vivienda rural.	20. Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure una vivienda digna. 21. Reducir de manera responsable el rezago en este rubro a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de viviendas nuevas. 22. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional para el ordenamiento sustentable del territorio, con el fin de impulsar el desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda. 23. Impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares. 24. Orientar los créditos y subsidios del gobierno hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

Las principales estrategias propuestas refieren a la necesidad de otorgar facilidades para la adquisición de viviendas y fortalecer la operación de instituciones públicas y privadas con el fin de volver más eficiente el sistema. Por su parte, la sustentabilidad es un aspecto que con el trascurso del tiempo y con las nuevas formas de entender la realidad económica, social y medioambiental, adquiere importancia en los periodos presidenciales más recientes. En la figura 5 se puede observar una recopilación de datos sexenales sobre el gasto del PIB en vivienda desde el sexenio del presidente Carlos Salinas hasta el del presidente Felipe Calderón.

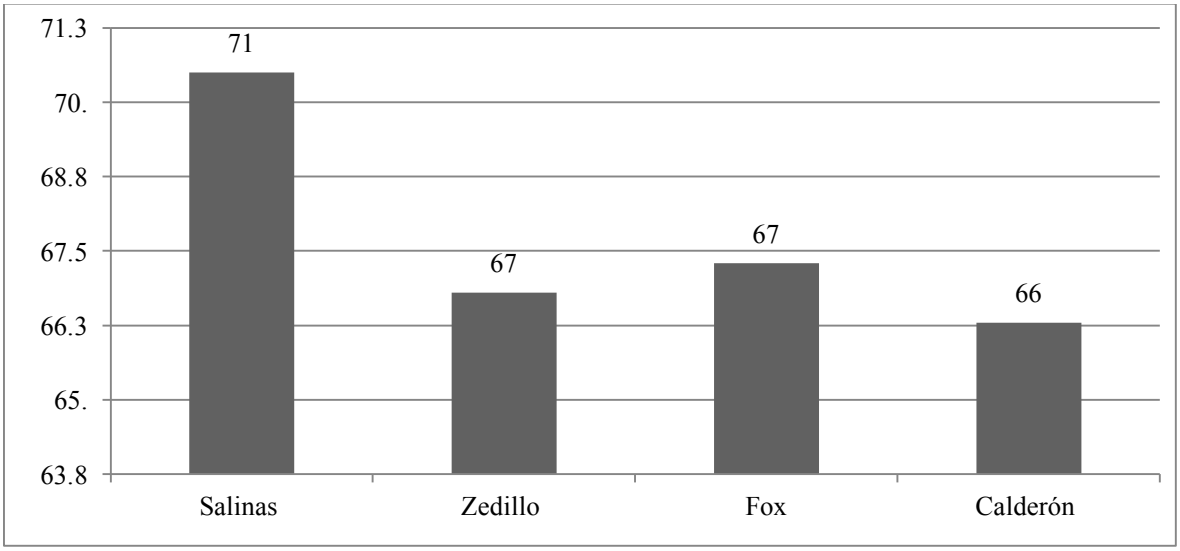


Figura 5. *Gasto del Producto Interno Bruto en vivienda por sexenio.* Elaboración propia con datos extraídos del Banco Mundial en el año 2015.

Educación

Ha sido relevante y fundamental en cada PND, desde la etapa de diagnóstico el establecimiento de objetivos y estrategias ya que se considera un medio para el desarrollo de capacidades, tal y como se menciona en el periodo 2001-2006.

Tabla 4. Objetivos, acciones y estrategias en educación de los PND correspondientes al periodo 1989-2018

Detonador	Periodo	Objetivo	Acciones o Estrategias
Educación	1989-1994	Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional.	1. Promover la investigación, innovación y cultura científica en todos los niveles del sistema. 2. Depurar los contenidos curriculares, métodos de enseñanza y materiales. 3. Vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria para un modelo integral de educación básica; vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior; y mejorar la formación y actualización de maestros, estableciendo la carrera magisterial. 4. Fortalecer la infraestructura física del sector y enriquecer la obra editorial educativa y cultural.
	1995-2000	Una cruzada permanente por la educación basada en una alianza nacional en la que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales; elevar la calidad del sistema educativo en beneficio de todos; garantizar a los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico; y abatir	5. Mejorar los contenidos, métodos y materiales educativos. 6. Reacondicionar, ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de educación básica. 7. Establecer un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio para garantizar la calidad profesional de su trabajo. 8. Rediseñar los programas de formación para el trabajo. 9. Estimular los sistemas de aprendizaje flexible y modular con adaptación a las nuevas tecnologías. 10. Establecer normas de certificación de las competencias laborales, empíricas y formales. 11. Dotar de recursos a las instituciones de educación media superior y superior, y alentar

		significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias en general y de las comunidades. Asimismo, se busca un sistema nacional de educación superior más dinámica, mejor distribuida territorialmente, más equilibrada y diversificada en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.	la transformación de estructuras académicas vinculando docencia, investigación y extensión. 12. Fortalecer el sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica y la pertinencia de las opciones formativas que ofrece.
	2001-2006	Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional apoyado en la ciencia y la tecnología para ofrecer educación de calidad y diversificada; transformar el sistema educativo, además de asegurar que la educación, aprendizaje e	13. Ofrecer a los jóvenes y adultos la posibilidad de capacitación y educación para la vida. 14. Diversificar y flexibilizar las ofertas de educación media superior y superior. 15. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación. 16. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías. 17. Asegurar que cada escuela cuente con una comunidad educativa. 18. Dotar de capacidad e iniciativa propias a las escuelas, con el fin de conformar un sistema descentralizado para proporcionar la mejor oferta educativa.

		instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto; asimismo, garantizar que todo centro educativo funcione y que en cada uno de ellos se aprenda.	19. Involucrar a todos los sectores de la sociedad en el establecimiento de metas claras. 20. Contar con procesos eficaces y estimulantes para la capacitación de los maestros.
	2007-2012	Elevar la calidad educativa; reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales para las oportunidades educativas; impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo; promover la educación integral de las personas; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior; por último, ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.	21. Impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados; reforzar la capacitación de profesores; actualizar los programas de estudio; modernizar y ampliar la infraestructura educativa; fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza; y ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos. 22. Fortalecer los esfuerzos de alfabetización de adultos e integrar a jóvenes y adultos a los programas de enseñanza abierta. 23. Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares; promover modelos de educación a distancia para educación media superior y superior; impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas y estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas. 24. Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo.
	2013-2018	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad; garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo; ampliar el acceso a la cultura como un medio para la	25. Buscar que los alumnos sean educados por los mejores maestros. 26. Establecer que la evaluación sea un instrumento para elevar la calidad de la enseñanza; fomentar que la educación se convierta en una responsabilidad compartida; mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector educativo; incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

		formación integral de los ciudadanos; promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud; finalmente, hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, pilares para el progreso económico y social sostenible.	27. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los ya existentes y aprovechar planteles; contar con la infraestructura adecuada y preservar el patrimonio cultural del país y vincular la inversión en el sector con otras actividades productivas. 28. Fomentar que la mayoría de la población tenga acceso a la práctica de actividades físicas y deportivas en instalaciones adecuadas; buscar el aprovechamiento total de la infraestructura deportiva; recuperar espacios públicos para la actividad física y garantizar la planeación de la infraestructura. 29. Incrementar la inversión pública y promover la inversión privada en actividades de innovación y desarrollo, así como potenciar la competitividad de la mano de obra nacional.

Se observa que los objetivos estipulados priorizan la necesidad de mejorar el sistema educativo mediante la reestructuración y creación de los programas pertinentes. El acceso a la educación para la población y la relevancia de la permanencia de los estudiantes en los centros en los niveles, básico, medio y superior también es un aspecto común. Finalmente, la capacitación, tecnología e investigación aparecen como elementos de oportunidad en la mejora de las condiciones de la educación mexicana.

A continuación, en la figura 6, se observa el porcentaje del PIB destinado en cada periodo sexenal al inicio de la administración y al final de la misma para el cumplimiento de dichos objetivos, permitiendo entender la relevancia de la educación en nuestro país.

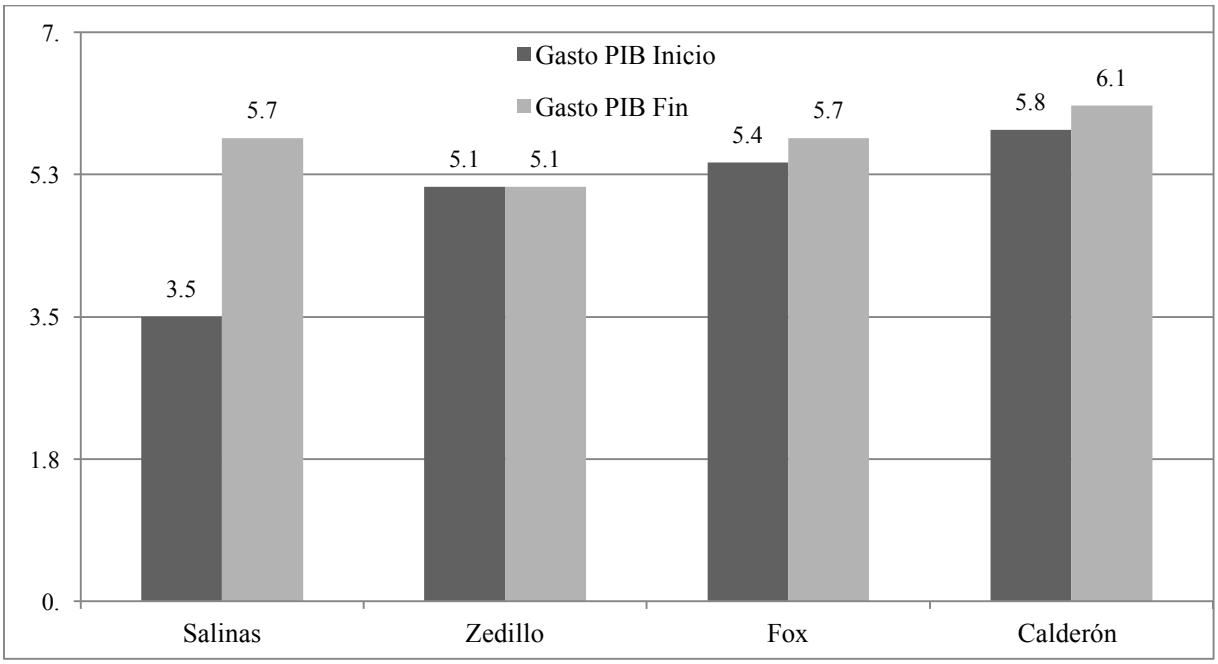


Figura 6. Variación en el PIB otorgado a la educación por sexenio. Elaboración propia con datos extraídos del Banco Mundial en el año 2015.

Superación de la pobreza

El último detonante analizado durante las administraciones con base en cada PND es la superación de la pobreza. Los objetivos de este rubro se enfocan en la búsqueda de la inclusión de la población a los procesos de desarrollo, la erradicación de las causas que generan pobreza en nuestro país y la generación de recursos para que los individuos puedan satisfacer sus necesidades.

Para cumplir los objetivos propuestos, cada administración propone distintos programas en los que se establecen las estrategias pertinentes. El primero de ellos fue el programa *Solidaridad* (1989–1994), el cual dio origen a otros como *Progresa*, *Oportunidades* y la *Cruzada Nacional contra el Hambre*, vigente en la actualidad. Estos planes, como se menciona en los objetivos sexenales, buscan cubrir las necesidades básicas y proporcionar apoyos para la mejora de la economía de las personas con bajos recursos.

Tabla 5. Objetivos, acciones y estrategias en superación de la pobreza de los PND correspondientes al periodo 1989-2018

Detonador	Periodo	Objetivo	Acciones o Estrategias
Superación de la pobreza	1989-1994	Mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social, se aumentará la incidencia de la política económica para el bienestar social de quienes más lo necesitan.	1. Elevar la eficiencia productiva de los campesinos y diversificar sus actividades económicas. 2. Proveer en colonias populares los servicios básicos municipales, de educación, de alimentación y de salud; apoyar la construcción y mejoramiento de la vivienda; regularizar la tenencia del suelo; capacitar para el trabajo productivo, e impulsar los proyectos productivos de los propios colonos. 3. Los fondos del Gobierno Federal serán los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), instrumento creado contra la pobreza extrema.
	1995-2000	Establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación al proceso de desarrollo de los grupos más	4. Contener los efectos sociales de la crisis e intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, concediendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. 5. Orientar la política al despliegue de potencialidades productivas de regiones y personas.

		desfavorecidos y con ello contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país. Proporcionar servicios básicos a la población y, al mismo tiempo, promover su participación en actividades que incrementen su productividad y sus ingresos. Mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos para crear opciones reales que incrementen su ingreso personal y familiar. Aumentar las oportunidades reales para el trabajo y la producción.	6. Proporcionar a las familias en pobreza extrema el paquete básico de nutrición y salud. 7. Impulsar la ejecución de proyectos productivos para el aumento de la producción agropecuaria en zonas rurales alejadas de los centros urbanos y fortalecer el apoyo a los campesinos dedicados a la economía de subsistencia o con predios menores a tres hectáreas. 8. Impulsar empresas y proyectos agroindustriales de orientación social; preservar las constituidas, mejorarlas y fortalecer los fondos de financiamiento que impulsen labores artesanales, así como reforzar las actividades de comercialización y el fomento a la producción.
	2001-2006	Erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de	9. Invertir en infraestructura para proporcionar servicios esenciales. 10. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad con un enfoque a largo plazo.

		desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de los umbrales mínimos de educación y bienestar. Romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas.	11. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional. 12. Elevar los niveles de salud y garantizar el acceso a sus servicios integrales, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurar la protección económica. 13. Contribuir con seguridad social al desarrollo integral de las familias mexicanas. 14. Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas, y para elevar su nivel de vida y el de sus familias. 15. Promover y concertar políticas públicas así como programas de vivienda y de desarrollo urbano con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la sociedad civil, con el objetivo de consolidar el mercado habitacional.
	2007-2012	Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza; apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida; y lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el	16. Contar con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. 17. Impulsar y apoyar la generación de proyectos productivos. 18. Fortalecer y mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los proyectos para la superación de la pobreza. 19. Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate contra la pobreza. 20. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte.

		acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.	21. Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales.
	2013-2018	Garantizar para toda la población el ejercicio efectivo de los derechos sociales y transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	22. Asegurar alimentación y nutrición adecuada para los individuos en condición de extrema pobreza o carencia alimentaria severa. 23. Fortalecer el desarrollo de capacidades en hogares con carencias. 24. Consolidar acciones para que los mexicanos en desventaja inviertan sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras con el fin de mejorar su calidad de vida. 25. Generar esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de participación social. 26. Articular políticas que atiendan específicamente etapas del ciclo de vida de la población. 27. Garantizar los derechos de la Infancia a través de un mejor diseño institucional y de programas. 28. Incrementar la inversión en el bienestar de los individuos más pequeños. 29. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a través de una revisión a fondo del diseño e instrumentación de los programas destinados para su beneficio. 30. Impulsar, con el apoyo de los medios de comunicación y de la sociedad civil, estrategias que coadyuven a transformar la cultura actual, excluyente y discriminatoria, en una abierta a la tolerancia y la diversidad.

Apuntes finales

La coyuntura política y económica ha sido un factor relevante para la planeación adecuada y la ejecución de acciones y estrategias a largo plazo en relación con la política social. Como se puede observar en las tablas presentadas, la planeación nacional en México correspondiente a los cuatro detonadores de la cohesión social permite tener un primer acercamiento a las acciones dirigidas hacia el combate a la pobreza y la búsqueda del desarrollo.

La cohesión social es un concepto-herramienta que incide en la política mexicana e incluye la relación entre gobierno y sociedad, así, permite desarrollar capacidades para generar condiciones de igualdad al interior de cualquier núcleo social mediante acciones públicas eficientes, participativas e integrales con el fin de alcanzar el reto del bienestar y de calidad de vida. Por ello, en este primer documento de análisis podemos inferir lo siguiente:

- La participación de la ciudadanía resulta esencial en el proceso de planeación de la política gubernamental, razón por la cual a partir del sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León hasta el del actual presidente Enrique Peña Nieto, la realización del PND se sustentó en consultas, talleres, reuniones o eventos sobre temas de interés nacional con expertos y miembros de la sociedad, a fin de poder contar con opiniones y valoraciones de lo que en esencia debería hacer el gobierno para alcanzar el bienestar social. Ya que una de las dimensiones de la cohesión social integra los lazos sociales y la interacción entre los diferentes actores de las sociedad (Berger-Schmitt, 2002: 722), se evidencia la necesidad de la consulta y participación ciudadana, la cual sin duda alguna ayudará a la generación de esta macrovariable, aunque se presente exclusivamente como mecanismo utilizado por las instituciones públicas.

- Otro factor que se puede identificar en los PND son las acciones en pos de la inclusión social mediante el aumento de la infraestructura pertinente con el fin de lograr un mayor alcance entre la sociedad que no cuenta con servicios de salud y vivienda. Muchas de las estrategias planteadas buscan la igualdad de oportunidades y la reducción de las disparidades sociales. Por otro lado, la educación proporciona las herramientas necesarias para combatir la desigualdad y concede mecanismos teórico-prácticos para poder acceder a mejores condiciones de vida.

- Las acciones programadas también evidencian la capacidad del gobierno para crear instituciones gubernamentales eficientes que permanezcan en el tiempo y que gocen de la confianza social.

- El bienestar de la población y la mejora en la calidad de vida es y será el objetivo primordial de un gobierno; el modelo económico y político determina en muchos casos las acciones a desarrollar para cumplir este cometido. En nuestro país, según datos del CONEVAL, (2013: 1), en el año 2010, 46.1% del total de la población se encontraba en condiciones de pobreza; para 2012, el porcentaje fue de 45.5%. Lo anterior permite identificar que las acciones programadas aún están lejos de poder reducir significativamente la pobreza, por esta razón cada administración se enfrenta al reto de crear y promover planes y programas más incluyentes, humanos, realistas, apolíticos y no paternalistas que respondan a la realidad del país y que puedan incluir como objetivo la generación de cohesión social para su planeación, ejecución y evaluación.

Es importante mencionar que se debe cumplir una serie de principios rectores: la evaluación y jerarquización de problemas, así como la distribución de recursos existentes. El principio de igualdad y equidad se contempla también para otorgar las mismas oportunidades a la sociedad, aunque, como se mencionó anteriormente, el criterio de focalización permanece constante porque resulta sumamente complejo erradicar de un solo golpe y de manera inmediata todas ~~y~~ las problemáticas que se presentan.

Finalmente consideramos que este primer acercamiento que relaciona la cohesión social con la planeación de la política social permite a México desarrollar una política social proactiva y no reactiva, como hasta hace algunos años se había efectuado, pues las políticas sociales eficaces requieren de un proceso de perfeccionamiento en cuanto a sus técnicas y alcances.

Es responsabilidad del gobierno, la academia y los sectores productivos y sociales trabajar para generar un estado con alta cohesión social que pueda hacer frente a todos los riesgos que el modelo neoliberal ha producido.

Fuentes de Información

Cámara de Diputados, Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas: Planes Nacionales de Desarrollo. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc

_____, Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas: Planes Nacionales de Desarrollo. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc

_____, Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas: Planes Nacionales de Desarrollo. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc

_____, Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas: Planes Nacionales de Desarrollo. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2007). Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana.

Consejo de Europa, (2005). Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale. Guide méthodologique. Belgique.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Medición de la pobreza: Glosario. (2011). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

_____, Medición de la pobreza: Anexo estadístico de pobreza en México. (2012). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx

_____, Dirección de Información y Comunicación Social. (2013). Comunicado de prensa no.003. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sección, 2006. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm

Corrochano, D. (2015). La producción bibliográfica sobre cohesión social. Dimensiones, variables e indicadores en las agendas instituciones y científica internacionales, en Latinoamérica y México. Documento de trabajo para el Laboratorio de Cohesión Social México Unión Europea I. Presentado el 26 de mayo de 2015.

Banco Mundial, DEPweb. (2002). Más Allá Crecimiento Económico. Recuperado de http://www.worldbank.org/depweb/spanish/beyond/global/index.html

_____, Datos. (2015). Países: México. Recuperado de http://datos.bancomundial.org/pais/mexico

_____, Indicadores. (2015). PIB per cápita, PPA ($ a precios internacionales actuales). Recuperado de http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD

Berger-Schmitt, R. (2002). Social Cohesion between the Member States of the European Union: Past Developments and Prospects for an Enlarged Union. Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 38(6). Recuperado de http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5632

Ornelas Delgado, J. (enero-marzo, 2006). La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005. Papeles de Población, 12(47). Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204705

Rivera Hernández, C. y Pineda Guadarrama, J. D. (2013). Grupo de investigación sobre cohesión social. Recuperado de http://cohesionsocial.net/curso/#

Sistema Nacional de Planeación Democrática. (1989). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf

The Global Economy, Principales indicadores. (2015). Gasto del consumo de los hogares. Recuperado de http://es.theglobaleconomy.com/Mexico/household_consumption/

16 Mujer y democracia: Paridad de género en la política mexicana

Silvia Padilla Loredo
María Luisa Quintero Soto

Introducción

En este capítulo se presenta~~n~~ un conjunto de reflexiones derivadas de un análisis documental, de tipo coyuntural, sobre los avances y tropiezos que tiene la instrumentación del principio de paridad de género, por ejemplo, en 2015 se dieron pasos significativos hacia delante con el incremento, en forma proporcional y en número, de las diputadas federales en el Congreso de la Unión, las diputadas locales en los congresos estatales y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Ciudad de México), así como en los ayuntamientos, destacando el caso de Nezahualcóyotl, Estado de México donde las regidoras y las síndicas son mayoría a partir del primero de enero del año 2016. Sin embargo, existe la dificultad de remontar el autoritarismo del régimen actual y la situación de crisis múltiples por las que atraviesa el país, tanto en los terrenos económico, político y de seguridad, como en factores socioculturales que requieren una mayor maduración en el cultivo de la democracia para facilitar el éxito de las reformas electorales del año 2014 y su total cumplimiento a partir del año 2015.

El análisis de la paridad de género, de manera integral, permanente y sistemática, resulta fundamental para comprender un conjunto de transformaciones que se están operando en la política mexicana, cuyo punto de partida es la obligación constitucional que tienen los partidos políticos de incluir a las mujeres en candidaturas a los cargos de elección popular y su integración a los poderes legislativo y ejecutivo, así como en las diversas esferas de poder en diferentes ámbitos.

Se parte de los antecedentes históricos, la forma de entender la paridad, haciendo un somero recuento desde el ámbito internacional, la situación latinoamericana y lo que sucede en México, en términos de participación política, en los tres poderes de la unión.

Antecedentes históricos

El reto para el ejercicio de la paridad es complicado, porque en el devenir histórico el poder ejercido del género masculino sobre el femenino ha provocado el establecimiento de una representación masculina del orden regido por reglas inequitativas de participación.

La esfera política en la época del matriarcado estuvo centrada en la mujer; con el paso del tiempo el desarrollo de la división social del trabajo, la estigmatización sexual (caracterizada por la definición de jerarquías) las disparidades en las relaciones de poder de género (Rodríguez y Serrano, 2005) y el avance del sedentarismo, provocaron que su poder se replegara hacia el centro del hogar, dejándola como guardadora del fuego doméstico.

El triunfo del enfoque biologicista, enarbolado por las religiones y el Estado totalitario, sostiene que sólo existen dos sexos, provocó que desde antes de los últimos veinticinco siglos, la mayor parte de las culturas occidentales asumieran la toma de decisiones bajo el modelo patriarcal, con el que han intentado borrar los derechos de la mitad de la humanidad en favor de los hombres (no como concepto genérico sino estrictamente masculino), aun cuando existen personas lesbianas, hermafroditas, transgénero, homosexuales, que demuestran que es la propia naturaleza la base de la diversidad sexual.

A principios de la era actual, a las mujeres se les consideraba cartas de negociación, objetos intercambiables o bien recompensas de guerra, como sucede por ejemplo en la obra literaria *La Ilíada*. Para desprestigiarlas se generó todo un aparato de dominación cultural, acusando a las insumisas de padecer locuras, estar poseídas o ser sujetos de promiscuidad, y relegando su poder como algo caduco y característico de los grupos de menor *status* socio-económico.

Dicha percepción, socio-construida, ha sido pretexto para la elaboración de acciones injustificables, relativas al trato de inferioridad asignado a las personas del sexo femenino que han vivido subordinadas a las de sexo masculino.

Así, la mujer fue confinada al espacio privado y el hombre a la esfera pública. En muchas sociedades las reglas del juego, como manifestación de ideologías de dominación, han expresado concepciones distorsionadas y convenencieras de la realidad, estigmatizando lo femenino como inferior y caótico; acusando a las mujeres de diferentes, asesinas, lascivas, señoras de las fuerzas malignas escondidas en las entrañas terrestres y creadoras de monstruos.

Incluso en la mitología sumeria, el héroe Gilgamesh, al huir del poder seductor de la diosa Isthar la llamaba *brasero que se apaga con el frio; puerta débil que no para el viento ni el cierzo*. La diosa era acusada de inmoral y veleidosa, sin capacidad para administrar el poder y por lo tanto, indigna de poseerlo. Coyolxauqui en la mitología azteca, representó la lucha del Sol sobre la Luna; por insubordinada Huitzilopochtli desmembró su cuerpo y se le restó poder frente a los anunakis.

Con el paso del tiempo, ante la imposibilidad de ocultar la naturaleza de la maternidad, fueron creados mecanismos para aprisionar a la mujer con el propósito de preservar los derechos sobre su cuerpo y controlar su capacidad reproductiva.

Eso se logró mediante la construcción social de los jefes de familia, de modo que la propiedad y la conducción de los destinos de la comunidad se tornaron de orden patrilineal sobre el matrilineal, eso permitió quitar a la mujer el poder que la vinculaba a la descendencia y la herencia, (Rodríguez y Serrano, 2005). Desde entonces, se correlacionó a la paternidad como concepto de legitimidad de la descendencia, los hijos fueron considerados propiedad del hombre y no seres creados entre hombre y mujer.

Tal percepción fue madurando hasta excluir a las mujeres, primero del poder público y, con el transcurrir del tiempo, se pudo restringir al máximo su participación en la toma de decisiones en la esfera privada.

En muchas sociedades la vulneración sigue vigente, por ello el reto es complicado, pues el establecimiento de una representación masculina del orden conducido por reglas inequitativas de participación, siempre encuentra camisas de fuerza a la acción de las mujeres.

La exclusión también se maneja desde el discurso, por ejemplo, para explicar las diferencias de género de las personas latinoamericanas que se encuentran como inmigrantes en los Estado Unidos (EE.UU) se han utilizado categorías de análisis como el *marianismo*, modelo basado en la figura de la virgen María para interpretar la inequidad como 'la expresión más pura de la sumisión a la autoridad espiritual' y con relación al hombre el *machismo.* Si, por ejemplo, un hombre mexicano es abusivo y agresivo, es etiquetado como macho. Si una mujer mexicana soporta calladamente esta relación abusiva, su conducta es automáticamente examinada dentro del paradigma del *marianismo* (Fisher, 1993).

Entender la paridad

La paridad de género es un acto de justicia elemental que empata con la necesidad de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; comprender dicho concepto va más allá del orden jurídico, es importante revisar algunos paradigmas feministas llamados de 'género' para entender el soporte ideológico que sostienen sus acciones, los cuales se han expresado como autonomía de los hombres respecto a la existencia del otro sexo, asignando a ellos valores positivos de movilidad, honor y seguridad y, en contraparte, adjudicar símbolos negativos a lo femenino, confiriendo dependencia de las mujeres respecto al poder y una amalgama de sensaciones relativas a la inamovilidad de su *status* y, en su caso, a lo caótico e irracional.

Tal feminismo

> *como movimiento de reflexión urbano, académico y de sectores acomodados ha disminuido su empuje emancipador (y liberador), mientras que el feminismo disidente del siglo XXI no sabe cómo evitar el chantaje de la pertenencia a una comunidad determinada, para proponer una alternativa civilizadora al interior de un movimiento general de las mujeres (Gargallo, 2006: 98, 177).*

Ahora puede argumentarse que ellas han arribado a la esfera pública, sobre todo en los últimos dos siglos, porque en el transcurrir del avance científico, sobre todo tecnológico, se han ampliado sus campos de participación, teniendo como resultado un gran aporte en el desarrollo económico. Para Clara Zetkin(2011) también hay un amplio desarrollo moral y espiritual, al punto que la moderna sociedad ha declarado la igualdad formal y jurídica entre los sexos, cuestión imposible mientras subsista la propiedad privada sobre los medios de producción y el trabajo asalariado, porque la lucha feminista se ha convertido en un distractor que impide la emancipación de la clase obrera, no obstante que la mujer se ha incorporado al mundo laboral, esto ha sido en las mismas condiciones de explotación que la mayoría de los hombres, *"la sociedad moderna no las ha liberado del trabajo doméstico y de la sujeción a los hombres"* (Zetkin, 2011: 3; Gago, 2009).

Otro elemento importante ha sido el avance en la ciencia con relación a la anticoncepción, según Gargallo (2006), aunque en los años 60 y 70 la lucha por la liberación sexual consiguió que gran parte de las mujeres pudieran hablar de sexo sin tabúes y practicarlo

libremente, la aparente liberación sexual se convirtió en una cadena más cuando se vieron amenazadas por la pandemia del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA) sobre todo de 1982 a 1992.

Gago (2009) señala que la 'liberación' femenina sigue empañada por la división en clases sociales, ya que la gran mayoría de las trabajadoras se enfrenta a la imposibilidad de acceder a la imagen de "ejecutiva, delgada, madre ejemplar y a la moda" lo que deja ver la necesidad actual de trabajar por la liberación de la mujer de la mano de otras luchas de emancipación y cambio global de la sociedad que permita conseguir un mundo más justo, solidario, sostenible y democrático. Así, es urgente replantear la tesis sobre la superación del capitalismo como necesaria, pero no es suficiente para la liberación de la mujer.

La conquista del poder no puede ir sola, demanda voluntad política para transformar estructuralmente el sistema económico, se requiere un avance sustancial para remontar el hecho de salir a conquistar representatividad, ganar cuotas y visibilidad política, esos espacios deben ser una arena de lucha por la justicia social, en todos los ámbitos que ordena la sociedad. Urge trascender la inercia del feminismo de la última década del siglo anterior pues,

> *las feministas en los años noventa empezaron a resguardar su cotidianidad de la crítica y recayeron en la familia como espacio de complementariedad y como refugio; paradójicamente, abandonaron también el análisis económico y político de la realidad para dedicarse sólo a la política de la identidad. Las no madres por definición libertaria se refugiaron en la maternidad como último reducto de los afectos y las revolucionarias, en el logro de un mayor poder de compra, aun criticando, paradójicamente, el modelo de globalización neoliberal."(Gargallo, 2006: 112).*

Lo anterior demuestra que el empoderamiento, *empowerment* (categoría del feminismo estadounidense, que la filósofa de Rosi Braidotti (citado en Gargallo, 2006: 115) emplea como sinónimo de potenciamiento o de adquisición de un mayor impulso para la acción y la reflexión, debe pasar al terreno de la acción cotidiana.

El poder que se adquiere al asumir la representación de la ciudadanía en cualquiera de los tres poderes y niveles de gobierno, conlleva la necesidad no solo de pensar en ellas, para

ellas y desde sus propias demandas sino con todas las mujeres y conjuntando esfuerzos de la población en general.

Entonces, la paridad de género no se limita a un aspecto meramente cuantitativo del 50-50, sino a un manejo asertivo de la subjetividad colectiva y un gran temple de las mujeres para vencer los miedos construidos socioculturalmente; ello implica un gran desafío que conlleva a superar la dispersión, el carácter aislado de sus luchas y la debilidad organizativa. Es necesario construir herramientas para el análisis, interpretación, planeación y ejecución de acciones tendientes a concertar alianzas, reforzar la gestión vinculatoria para obtener y dar apoyos, conformar redes sociales, establecer relaciones dialógicas en las que se escuche su voz y se practique la escucha activa, acompañado con la puesta en marcha de canales de información y comunicación de primera mano.

Se requiere someter a reflexión permanente la actuación de la mujer en la política; es indispensable considerar que se encuentran englobadas en un modo de producción en el que la vida material les muestra retos específicos para incidir en el proceso social, político y espiritual en general; que todas las relaciones sociales- locales, estatales, nacionales e internacionales forman un complejo entramado, difícil de separar de los sistemas económicos, jurídicos, políticos, religiosos y sociales, de los cuales brotan las ideas teóricas que activan las acciones en la historia y que los problemas sólo pueden resolverse cuando se han comprendido las condiciones en que se vive aquí y ahora. De ahí la necesidad de explorar las estructuras multifactoriales que regulan el accionar de las instituciones.

Considerando, con Max Weber (2005), que la política es el arte de lo posible, se debe estar consciente de los límites y las posibilidades reales de trascenderlos, sin desconocer el rumbo a seguir ni las acciones realizadas, tanto por aquellas que están en la toma de decisiones, como la Jefas de Estado (Angela Merkel, por ejemplo), como por otras mujeres que les antecedieron, para vencer las resistencias ante la inercia que lleva a mantener estática o en declive su situación de la sociedad.

La paridad jurídica no es suficiente, resulta esencial alcanzar la paridad de género de manera sistemática en todos los ámbitos de decisión, incluyendo, por ejemplo, a las empresas científicas y tecnológicas, a la educación y la investigación; a las academias y los comités de becas; a las empresas productivas y fabricantes, en los renglones del diseño de los productos, elaboración de *software*, prototipos y juegos o la creación de contenidos y regulación de la información de Internet, en la igualación de los salarios, la dirección del deporte y en su irrupción en la conducción de las iglesias (ejemplo la religión católica), entre otras.

Ámbito internacional

Es imprescindible estar al tanto del contexto internacional, pues las luchas actuales relativas a los derechos humanos no están aisladas de los esfuerzos mundiales de otras mujeres, por ejemplo, hay un momento estelar en el que la acción de la corriente del feminismo radical estuvo encabezada por Olimpia de Gouges, quien dos años después de la Gran Revolución Francesa propuso el reconocimiento de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, (Olivé, 2014) lo cual la llevó a la guillotina.

En el periodo de la posguerra, en el año 1960, Sirimavo Bandernaike asumió el cargo de primera ministra de Sri Lanka, siendo la primera mujer que encabezó un gobierno en ese país asiático; le siguió Indira Gandhi, que en 1966 ascendió al mismo cargo en la India y para 1969 Golda Meir ocupó similar puesto en el Estado de Israel. Desde entonces se hicieron visibles los talentos femeninos en política y en otras áreas como: la ecológica con Vandava Shiva; la relativa a los derechos humanos con la periodista Usha Rai y la escritora Arundhati Roy; en la lucha feminista destaca Phoolan Devi; Sonia Gandhi lo hace en política; Promilla Kapur en la sociología; Arundhati Ghose, dentro de la diplomacia; Nrinder Windy Kaur en el terreno sindicalista, y Kalpana Chawla, como astronauta, solo por citar algunas de una innumerable pléyade de mujeres ejemplares del mundo. (Guevara, s/f).

En 1975 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afrontó el reto de organizar una década de las mujeres con una exposición artística, aun cuando en aquel momento se decía que el lenguaje masculino excluía a las mujeres del arte al invitar a un mayor numero de hombres a pesar de la existencia de Leonora Carrington, Frida Kahlo, Marisole Worner Baz, María Lagunas y Geles Cabrera, entonces el lenguaje misógino argumentaba que las mujeres eran más musas que artistas. (Gargallo, 2006).

Durante 1979 se firmó un tratado global único de derechos humanos en el que condensaron las disposiciones de instrumentos anteriores de la ONU basadas en el género, mediante la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Ese mismo año se presentó un conjunto de lineamientos a efecto de que, en las legislaciones nacionales correspondientes, se establecieran mecanismos de protección jurídica de los derechos que les correspondían sobre una base de igualdad con los del hombre. Ello habla de que las conquistas actuales están marcadas por mujeres cuya memoria y enseñanzas aún permanecen como motores de impulso –entre ellas están: las de las sufragistas inglesas, las protagonistas de la revolución sexual, las cristianas de *la teología de la liberación*, las hippies, las rockeras, las militantes del movimiento guerrillero, las literatas, las activistas

de los partidos políticos– lo mismo que las integrantes del movimiento sindical y de colonos, las luchadoras que, en nombre de los afectos y de la libertad política.

A pesar de que en los años noventa la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, OEA, 1994 y Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (1325,1820, etcétera). La Conferencia de Beijing en1995, organizada por la ONU que incluyó la asistencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres peruanas, mexicanas, argentinas y chilenas, quienes emitieron el *Manifiesto* que marcaba el deslinde contra la globalización (Gargallo, 2006), no se ha logrado erradicar el fenómeno de los feminicidios en Latinoamérica.

El tema de la paridad está siendo abordado en el mundo entero, de tal forma que se ha incrementado la participación femenina en países como Rwanda, donde el parlamento tiene 64% de mujeres, mientras que en Cuba, Suecia, South África, Senegal, Finlandia, Nicaragua, Ecuador, Bélgica, España, Islandia y Noruega las cuotas de género están entre el 40 y 49% en proporción con los hombres. Entre otras acciones, tales esfuerzos constituyeron parte de los avances en torno a la paridad. "El principio de igualdad actualmente es recogido en 172 constituciones del mundo. Entre 2008 y 2009 tres países adoptaron cuotas de candidaturas al 50%. A ellos se añadió Nicaragua en 2012 y México en 2014." (Alanís, 2014: 173, 5).

El camino no ha sido fácil, ni las mujeres lo han encontrado pavimentado, basta remontarse a junio de 2002, cuando Castilla-La Mancha y las Islas Baleares introdujeron en sus respectivas leyes electorales la paridad en las listas (50% de puestos para cada uno de los dos sexos) pero el gobierno del Partido Popular (PP) interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad que paralizaron la aplicación de estas leyes en las elecciones autonómicas de 2003. En febrero de 2005 el gobierno vasco aprobó la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley 4/2005), que reservaba un mínimo del 50% en las listas a las mujeres, permitiendo la concurrencia de candidaturas exclusivamente femeninas. Además, aseguraba una cuota de por lo menos 40% de participación de mujeres en el gobierno y Andalucía también incorporó en abril de 2005 la paridad electoral en forma de listas cremallera –donde mujeres y hombres se alternaban sucesivamente en las posiciones a lo largo de la lista– (Ley 5/2005). Finalmente, el 15 de marzo de 2007, con el apoyo favorable de todos los partidos políticos y la abstención del PP, el Congreso aprobó la Ley de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007), la cual instauraba la paridad en las candidaturas electorales a través del «principio de presencia o composición equilibrada» que, entonces, modificó el artículo 44 bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). En

esa medida se dispuso que las candidaturas deberán estar conformadas por un mínimo de 40% y un máximo del 60% de cualquiera de los dos sexos. Así lo refiere Tánia Verge (2008).

En lo relativo a la situación laboral, en todo el mundo han estado recuperando el peso económico, obtenido antes de que la humanidad adoptara una forma de vida sedentaria y agrícola, cuando eran económica y socialmente poderosas. En el siglo XX la mujer ha quedado *'liberada para poder trabajar fuera de casa'*. Tan solo en 1988, en Estados Unidos, alrededor del 20% de las mujeres casadas con trabajo ganaban más que sus maridos, los hombres se jubilaban antes y un mayor número de ellos trabajaba a tiempo parcial. Solo por poner otro ejemplo, durante el año 1993 las casadas con trabajo a tiempo completo aportaban al hogar en promedio 41% de los ingresos familiares. (Fisher, 1993: 86).

En España 54% de los productores, editores o redactores de televisión son mujeres. También son poderosas como abogadas, en breve 50% de los representantes de este sector pertenecerán a ese sexo. Ellas tienen sus propias ideas sobre la violación de sus derechos y la violencia con que se menoscaban y eso se notará en su forma de administrar la justicia, que es una forma de poder (El país, 2000).

Situación latinoamericana

La lucha que coadyuva a los esfuerzos de las latinoamericanas se remonta a 1928, fecha en que se forma la primera agencia oficial intergubernamental en el mundo, la cual se denominó Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género, perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA) y fue creada expresamente para asegurar el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos. Actualmente tiene como meta el ejercicio de la ciudadanía plena en América Latina y la paridad de género en la representación política, como condiciones esenciales para la gobernabilidad. Desde 1991 se han aplicado cuotas de género en diversos países latinoamericanos.

> *A partir del debate relativo a los diferentes obstáculos que afectaron su eficacia nacieron las propuestas sobre la incorporación de la paridad política de género en las legislaciones. Es decir, la exigencia de diseñar las listas de candidatos/as con 50% de cada sexo en forma secuencial y alternada. El primer país de la región en aplicar la paridad política de género fue Venezuela. Esta medida fue implementada en dos oportunidades a través de*

dos resoluciones del Consejo Nacional Electoral. En 2005, para la elección de los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales ”

En Latinoamérica sólo once países han contado con mujeres gobernantes, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Número de mujeres que han encabezado el Estado en Latinoamérica, en comparación con los hombres

País	Mujeres	Hombres	Relación Mujer/hombre	Rango
Argentina	8	42	0.20	14
Nicaragua	7	43	0.16	15
Panamá	5	45	0.11	21
Chile	4	46	0.09	24
Trinidad and Tobago	4	46	0.09	25
Costa Rica	4	46	0.09	26
Jamaica	4	46	0.09	27
Brasil	3	47	0.08	29
Guyana	2	48	0.05	38
Perú	1	49	0.02	49
Bolivia	1	49	0.01	51
11 países	43	507	8.48	
Resto de los países	0	50	0.00	Último lugar 64

Fuente: (The Global Gender Gap Report 2014, 2014, p. 77) Appendix A: Regional and Income Group Classification

Hay países de la región latinoamericana donde las mujeres tienen tasas más altas de participación en la actividad económica como Argentina con 48%, Chile 42% o Brasil con 53% (Rosales, 2006)

México

En México, a principios del siglo XX, en Mérida, Yucatán se efectuaron los dos primeros congresos feministas del país, en enero y noviembre de 1916, donde participaron intelectuales, abogadas y sufragistas organizadas para la obtención del sufragio femenino, nucleadas alrededor de demandas liberales de igualdad entre todos los seres humanos (Gargallo, 2006: 13).

En las luchas de la revolución mexicana miles de mujeres, a las que se les llamó soldaderas o *Adelitas*, en alusión a una canción mexicana de la época, lucharon junto con los hombres, de forma subalterna, sometidas a los designios de los jefes revolucionarios; pasaron desapercibidas y han permanecido anónimas, sin embargo, en el esfuerzo por reescribir esta parte de la historia de México se han rescatado dos casos de mujeres protagonistas: la líder revolucionaria Angustias Ferrera, una mulata del sur del país quien se enroló en el Ejercito Libertador del Sur de Emiliano Zapata, llegando a ocupar el grado de coronela (Rojas González, 1948) y Nacha Cecineros, que como parte de la famosa División del Norte, al mando de Francisco Villa, alcanzó el grado de coronela por su valentía, inteligencia y entrega (Aguilar, 2001).

Olivé (2014) registra la presencia femenina a mediados de 1935, cuando la Unión de Mujeres Americanas se dirigió al Partido Nacional Revolucionario (PNR) para urgirlos a que se manifestaran a favor del voto de la mujer; entonces, las comunistas participaron en la formación del Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM) y en enero de 1936 se sumaron a la creación del Consejo Nacional del Sufragio Femenino, el cual llegó a contar con más de millón y medio de afiliadas. Su programa no se limitaba a las reivindicaciones de las mujeres, recogía demandas populares y de orden internacional, al pronunciarse contra los preparativos de una nueva guerra y contra la agresión fascista.

La amenza de la guerra llevó al Partido Comunista Mexicano (PCM) a convencer a las comunistas que su papel era mantener la unidad a toda costa. En las elecciones de 1937 el FUPDM propuso a Soledad Orozco del PNR y a María del Refugio García del PCM como candidatas a la Cámara de Diputados, ellas se esforzaron por conseguir el derecho al voto de la mujer. En julio de 1938 la Cámara de Diputados nuevamente discutió las reformas al artículo 34 constitucional sobre el voto a las mujeres mexicanas, mientras ellas

permanecían afuera, exigiendo que también se aprobara en las constituciones estatales, pero las dudas del gobierno cardenista, ante un cambio sexenal que se consideraba difícil y podía ser decisivo para inclinarse en su contra, provocó que se prefiriera esperar tiempos más tranquilos; de hecho, el voto femenino en Mexico se logró hasta 1953 (Olivé, 2014).

Natura Olivé (2014) señala que en 1931 el PCM creó un departamento especial para los problemas femeninos y en 1937, Elodia Cruz era la administradora del periódico del partido, *El Machete* (se llamó *La voz de México* en 1938, en el que había una sección llamada *Ellas también luchan* y en ese mismo año se denominó *Nosotras las mujeres; sus* publicaciones eran esporádicas, minimizaban la militancia femenina y contenían notas sobre modas para el vestir y recetas de cocina.

Las mujeres han librado una lucha, en medio de múltiples batallas, para obtener el sufragio. Mientra las mujeres estadounidenses conquistaron el derecho al voto apenas en el año 1920, las mexicanas lo lograron hasta la segunda mitad de la década del siglo XX cuando, en México, se abrió la brecha para la paridad (Medina y Márquez, 2010).

En la década de los años sesenta las polìticas públicas eran de orden sanitario, se percibían las necesidades de las mujeres desde el enfoque biológico (reproducción de la especie) y atención a la familia, sobre todo al cuidado de los hijos; los análisis sanitaristas se concretaban a predecir y, si era posible, atender los factores de morbimortalidad materna e infantil" (Animal Político, 2013).

La participación femenina en los movimientos sociales cambió el panorama y ha sido decisiva al enriquecerlos y tornarlos más complejos. Algunos ejemplos propios de México permiten destacar esfuerzos organizativos como los movimientos: Mujeres en Acción Solidaria, (MAS) en 1971, el Movimiento Nacional de Mujeres, (MNM) en 1973 y el Movimiento de Liberación de las Mujeres (MLM) en 1974. También las participantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que en los acuerdos de San Andrés Larrainzar defendían los derechos y cultura de las indígenas, de quienes enfatizaron la triple opresión que padecen por su condición de indígenas, mujeres y pobres, además de otros factores como la pobreza multidimensional, que ahora exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los seres humanos.

A principios del siglo XXI se parte del concepto de igualdad como un reconocimiento de la libertad que tienen todas las personas para desarrollar sus habilidades y realizar sus propias elecciones sin ser afectadas por los estereotipos construidos socioculturalmente, que han afectado para que los derechos se desplieguen de manera plena e independiente del origen étnico, racial o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o

económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia u orientación sexual, estado civil o cualquier otra análoga (Nmx-R-025-SCFI-2008, 2009).

Es necesario reconocer a las lesbianas, transgénero, transexuales y homosexuales que están logrando avances para que se reconozca el derecho a decidir sobre su cuerpo y el diseño de estilos de vida propios; las periodistas que, con valentía, han criticado al poder, han defendido a niños abusados y mujeres sumidas en la explotación sexual; las víctimas de la guerra contra el narcotráfico y del abuso del poder; las que luchan contra la violencia de género, la desaparición, los asesinatos y el maltrato a los migrantes que, para buscar trabajo, se juegan la vida en las rutas para llegar a Estados Unidos.

Se suman las amas de casa que se incorporan al mundo laboral y se esfuerzan por convertir los hogares en espacios de responsabilidad compartida; por eso, en materia laboral se requiere hacer modificaciones de tal calado, que se reconozca a las empleadas domésticas el carácter de trabajadoras, tuteladas por ley, con derecho a seguro social, vacaciones, aguinaldo, antigüedad para jubilación y, a los padres de familia se les amplie la duración de la licencia con goce de sueldo antes y después de que sus esposas den a luz, que está establecida en la ley Federal del Trabajo, a fin de otorgarles tiempo para cuidados paternos; en la legislación civil se debe establecer la obligatoriedad de los hombres para realizar parte del trabajo doméstico.

Por otro lado, las mujeres se han levantado con la exigencia de la presentación de los desaparecidos durante la *guerra sucia* de los años setenta y ochenta, en América Latina y las recientes desapariciones en los que va del siglo XXI en México.

Equidad en lo laboral y en lo económico

Aun cuando la presencia de la mujer ha ganado espacios en los últimos años, sigue enfrentando múltiples obstáculos para insertarse en el mercado laboral. La participación femenina en México es baja, ocupa el onceavo lugar entre las economías del mundo. (The Global Gender Gap Report 2014, 2014). La mejora del nivel educativo no se refleja de forma suficiente en su participación laboral ni en sus condiciones de trabajo; tampoco en el acceso a puestos de responsabilidad en el ámbito político y económico o científico y tecnológico. Perduran las disparidades entre las propias mujeres, como entre los hombres, marcadas por la pobreza, diferentes niveles educativos, condiciones distintas para el acceso a bienes y servicios, etcétera, que impiden a un amplio sector de la mujeres un cambio democrático y obstaculizan la participación en la toma de decisiones.

Desde la perspectiva demográfica en México, ellas tienen un peso fundamental pues a principios del año 2015 representan más de la mitad de la población, con 52% del total; cifras del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 2010) indican que en el año 2013 la población económicamente ocupada ascendió a 49 millones 702 mil 475 personas, de ellas 18 millones 675 mil 866, que representan 37.5%; tienen una participación de la mujer notoriamente mayoritaria en numerosos sectores económicos tales como: comercio al por menor, 51%; alimentación, 85.6%; limpieza y cuidado del calzado, 85%; compras y administración del hogar, 56.8%. El trabajo doméstico, no remunerado es desempeñado en su mayoría por mujeres y genera un valor equivalente a 13.5% del Producto Interno Bruto (PIB).

Socialmente su importancia también se mide por la cantidad de hogares que jefaturan, al respecto, el INEGI señala que de 24 millones 654 mil169 hogares censados en 2010, 20% tenían como jefa a una mujer.

Gargallo (2006) señala que aun cuando la doble jefatura del hogar es la pérdida de la supremacía del *padre de familia*, no se enlaza con el ejercicio de la autonomía económica ni garantiza la equidad entre los sexos en la distribución y la tenencia de la tierra, porque no mantienen la independencia de su estado civil p.139.

En el año 2009, según un estudio elaborado por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), por primera vez en su historia, de los casi 308 mil estudiantes inscritos en la UNAM, 51.5% eran mujeres y en la matrícula total de posgrado de la misma institución alcanzaron 50.2%, sin embargo, el programa de paridad de género manifiesta que México ocupa el lugar 68 con 0.5519 puntos en oportunidades de participación económica –indicador que mide factores como la cantidad de ofertas de empleo para las mujeres y las disparidades salariales–, cuestión que no corresponde con los esfuerzos realizados en materia de educación, donde los subíndices de ese rubro y salud son de 0.9906 y 0.9796 puntos, respectivamente.

Las diferencias salariales de México abarcan a todas las ocupaciones, salvo el trabajo doméstico, en el que las mujeres constituyen la inmensa mayoría, el salario femenino superó al masculino 5.7%. El grupo laboral con mayor desigualdad es el de las ventas independientes, con una disparidad de 51.6%, seguido del trabajo industrial, artesano y de ayudantes, con 30.5%; en tanto que entre las y los funcionarios públicos y las gerencias en el sector privado, la brecha salarial de género es de 25.6% (Inmujeres, 2011).

Las condiciones para el género femenino en el ámbito laboral revelan evidentes desigualdades, pero las de las jóvenes son aún más precarias. Gran parte de sus situaciones de pobreza se explican por la falta de ingresos, ya que de acuerdo con los datos para el año

2002, 50% de las mujeres mayores de 15 años que residían en áreas urbanas no contaron con ingresos propios. El dato más alto se presentó en el grupo de 15 a 25 años, donde alcanzó 63.3%. Para los grupos entre 25 a 34 y 35 a 44 años, los datos no mejoraron mucho pues, fueron del 45.1% y 42.0% respectivamente.

En la fuerza laboral mexicana, 48% de las mujeres reciben 10,468 contra 22,769 de ingresos; 45% de los técnicos del país son mujeres; 97% terminan la primaria contra 96% de los hombres; 69% contra 66% termina la secundaria; 28% tienen educación media superior contra 30% de los hombres; en lo referente a esperanza de vida de ellas es de 69 años mientras la de ellos es de 65 (The Global Gender Gap Report 2014, 2014).

El informe, *Cerrando las brechas de género*: *es hora de actuar*, la OCDE (2012) menciona un incremento en el nivel educativo alcanzado en los países miembros en los últimos 50 años, al elevar el nivel académico de las niñas mostró una mayor equidad, aportando casi la mitad del crecimiento económico. Pero la participación laboral femenina en México fue, incluso, menor que la de otras economías emergentes.

Existe un limitado liderazgo femenino en los altos niveles de dirección, "en México, 7% de los miembros de la junta directiva de una empresa son mujeres en comparación con 10% de los países que integran la OCDE" (Velasco, 2013: 1). Muchas mexicanas enfrentan importantes obstáculos que les impiden participar plenamente en el mercado laboral, entre otros, la carga del trabajo no remunerado (las mexicanas dedican 4 horas diarias más al trabajo no remunerado que los hombres); los tradicionales roles de género; y la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente ante la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil y de prácticas laborales flexibles. En tal contexto, es difícil asumir que las condiciones de igualdad, equidad y paridad, todavía no son de libre acceso para la generalidad de las mexicanas. Queda claro que ninguna sociedad puede permitirse el lujo de prescindir de la mitad de su potencial intelectual y humano, ni de continuar en situaciones de discriminación; por lo tanto, urge su incorporación en paridad para el crecimiento económico y la modernización social.

Paridad de la mujer en la política mexicana

El mundo actual no se caracteriza precisamente por el fomento de la participación femenina en la política, de tal forma que México ocupa el 16° lugar de 137 países. En lo relativo a su participación en la toma de decisiones políticas, en diversas partes del mundo, también se les limita porque ocupa el octogésimo lugar, detrás de Brasil, Argentina, España, Estados Unidos, Nicaragua e Islandia, así mismo, está en igualdad con Paraguay

con relación a la brecha de género que alcanza 0.6900 puntos. (The Global Gender Gap Report 2014, 2014).

En la historia mexicana todavía no ha existido una presidenta de la república, aun cuando algunos partidos políticos han presentado candidatas a dicho cargo. Ver tabla 2

Tabla 2. Candidatas a la presidencia de la república mexicana

Nombre	Partido	Año
Rosario Ibarra de Piedra	Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)	1982, 1987
Cecilia Soto	Partido del trabajo (PT)	1994
Marcela Lombardo	Partido Popular Socialista (PPS)	1994
Patricia Mercado	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	2006
Josefina Vázquez Mota	Partido Acción Nacional (PAN)	2012

Fuente: diversos diarios nacionales marzo-junio 2015.

Desde 2007 una quinta parte de las Secretarías de Estado -tres mujeres en promedio- han formado parte del gabinete legal del presidente de la república. En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa únicamente Patricia Espinosa ocupó una cancillería y Georgina Kessel fungió como Secretaria de Energía y sólo el 22.4% de las subsecretarías estuvieron ocupadas por mujeres.

Paridad en el poder ejecutivo

En el gabinete del Poder Ejecutivo Federal mexicano, el porcentaje de mujeres que conforman el equipo cercano al primer mandatario se encuentra en la posición 49 de 190 naciones, de acuerdo con el índice The Gender Parity Programme (2014).

Entre 2012 y 2017 han existido cuatro mujeres, que inicialmente ocuparon las principales carteras del gobierno federal del presidente Enrique Peña Nieto y después fueron removidas a otras menos importantes ellas son:

Mercedes Juan López, Secretaría de Salud, en 2012, después Directora General del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis); Rosario Robles Berlanga, los primeros 32 meses, ocupó la Secretaría de Desarrollo Social y en agosto de 2015 fue removida a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;) Arely Gómez González se incorporó a la Procuraduría General de la República (PGR) en marzo 4 de 2015 y en octubre de 2016 fue removida a la Secretaría de la Función Pública; Claudia Ruiz Massieu Salinas encabezó la Secretaría de Turismo, pasados 32 meses de gestión fue suplida por Enrique De la Madrid y en agosto 27 de 2015 fue designada Secretaria de Relaciones Exteriores, cargo al que renunció al inicio del año 2017. Así la cifra pasó a cuatro a tres y la importancia estratégica de las decisiones que podían tomar disminuyó.

Los retos son grandes para ellas, quizá el papel más delicado, en lo referente a la toma de decisiones lo tuvo la procuradora general de la república, por la fuga del peligroso narcotraficante (Chapo Guzmán) de un penal de alta seguridad en junio de 2015, sin embargo, no fue menos penosa la situación de Rosario Robles, a quien se le acusó de fracaso en el diseño de política social de la *cruzada contra el hambre* que fue inoperante en el combate a la pobreza (Becerril y Ballinas, 2015).

Actualmente las administraciones estatales están encabezadas en su mayoría por hombres. Se tiene sólo un gobierno estatal femenino, como resultado de las elecciones del 7 de junio de 2015, cuando Claudia Artemisa Pavlovich Arellano fue electa gobernadora por el estado de Sonora. Ver tabla 3.

Tabla 3. Evolución histórica de mujeres gobernantes en algunas entidades federativas de la República mexicana

Gobernadoras	Partido	Entidad federativa	Periodo/años
Griselda Álvarez Ponce de León	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Colima	1979 a 1985
Beatriz Paredes Rangel	PRI	Tlaxcala	1987a 1992
Dulce María Sauri Riancho	PRI	Yucatán	1991 a 1994
Ivonne Ortega Pacheco	PRI	Yucatán	2007 a 2012

Gobernadoras	Partido	Entidad federativa	Periodo/años
Amalia García Medina	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Zacatecas	2004 a 2010
Rosario Robles Berlanga	PRD	Distrito Federal	1999-2000
Claudia Artemisa Pavlovich Arellano	PRI	Sonora	2015-2021

Fuente: Diversos diarios nacionales, marzo-junio, 2015 y http://www.claudiapavlovich.mx/

De igual manera, las mujeres representan una minoría en los equipos de los gobernadores, entre 2010 y 2013 el porcentaje de secretarías ocupadas por una mujer en los gobiernos estatales pasó de 12% a 17%, incluso hay entidades en donde su participación es menor.

En el ámbito municipal

A lo largo de la historia en México la proporción de presidentas municipales ha sido muy reducida, como puede verse en la tabla 4.

Tabla 4. Presidentas municipales en México hasta antes del 7 de junio 2015

0%	1 a 5%	6 a 10%	11 a 15%	16 a 20%
Baja California	Chihuahua	Puebla	Hidalgo	Sinaloa
Tabasco	Chiapas	Tamaulipas	Michoacán	Yucatán
	Coahuila	Guerrero	Guanajuato	Querétaro
	Morelos	Nayarit	Jalisco	Sonora
	Oaxaca	Tlaxcala	Edo. de México	Baja California Sur
	Zacatecas	Durango	Aguascalientes	Colima

0%	1 a 5%	6 a 10%	11 a 15%	16 a 20%
	Nuevo Laredo		Campeche Veracruz Quintana Roo San Luis Potosí	

Fuente: INEGI: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2013

Nota: no se incluye el Distrito Federal.

En la república mexicana existen 2,441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal, apenas 7% de ellas ocupan las alcaldías. Antes de las elecciones de junio de 2015 sólo en cinco de 33 entidades federativas tenían participación en las presidencias municipales y éstas representaron entre 15 y 20%, del total de las mismas. Existen entidades donde es nula la participación femenina en las alcaldías, como Yucatán, Querétaro, Sinaloa, Baja California Sur y Colima. Este hecho raya en la discriminación, tal como se expresa en la tabla 5.

Tabla 5. Posiciones políticas por género a nivel municipal en México

Año	Alcaldías		Regidurías		Sindicaturas	
	H	M%	H%	M%	H%	M%
1995	96	4		225		
2005	96	4	74	26	90	10
2010	95	5	67	33	81	19
2014	93	7	62	38	71	29

Fuente: INEGI. Inmujeres.

Paridad en el poder judicial

En el poder judicial las mujeres ocupan la quinta parte de los cargos de jueces y magistrados federales (Hernández, 2015). Un estudio del INEGI (2011) señala que sólo 26%

de 2,341 empleados que laboran en las procuradurías de Justicia estatales son mujeres, lo que refleja una desigualdad de género en materia de impartición de justicia. En contraste, 64% de los 1,545 funcionarios en órganos jurisdiccionales de los tribunales de Justicia en las entidades a escala nacional, corresponden a este género.

Paridad en el poder legislativo

El Instituto Nacional Electoral (INE) el 23 de agosto del año 2015 emitió el Acuerdo de designación de los diputados federales; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) lo ratificó en sus términos, quedando como se observa en la tabla 6

Tabla 6. Composición de la Cámara de Diputados XLIII Legislatura

Grupo parlamentario	Mayoría relativa	Representación Proporcional	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	55	53	108
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	155	47	202
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	28	27	55
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	29	18	47
Movimiento Ciudadano (MC)	10	15	25
Partido Nueva Alianza (PANAL)	1	10	11
Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	14	21	35
Partido Encuentro Social (PES)	0	8	8
Sin Partido(Partido del Trabajo (PT)	6	0	6
Independiente	1	0	1
Total	299	199	498

Fuente: (INE, 2015).NOTA: faltan dos diputados, uno se resolverá mediante elección extraordinaria y el otro cuando se resuelva un litigio penal.

En lo relacionado con su presencia en los órganos legislativos de representación política, México cuenta con 42% de mujeres en el Congreso de la Unión y, hasta junio del 2015, una cuarta parte de las cámaras de diputados locales, ver tabla número 7.

Tabla 7

Evolución histórica porcentual de la participación femenina en la Cámara de Diputados en México

1991-1994		1994-1997		1997-2000		2000-2003		2003-2006		2006-2009		2009-2012		2012-2015		2015-2018	
H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
450	50	425	75	415	85	415	85	375	125	369	131	341	159	293	207	290	210
9%		15%		17%		17%		25%		26.20%		31.80%		41.40		42%	

Fuente: (INE, 2015)

En la legislatura 2000-2003 sólo ocuparon 17%, su participación se incrementó, sustancialmente, aunque de manera gradual, hasta alcanzar 42% en la Legislatura que comenzó en septiembre de 2015. En la tabla 8 es posible ver cómo en la asignación de diputados de representación proporcional existe un acercamiento a la paridad y sus diferencias por partido político en 2015.

Tabla 8. Porcentaje femenil obtenido en las diputaciones de representación proporcional por partido político 95/198

Partido Acción Nacional (PAN)	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Movimiento Ciudadano (MC)	Partido Nueva Alianza (PANAL)	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	Partido Encuentro Social (PES)

25/53	23/48	13/27	9/18	7/16	5/10	10/20	3/8
47.1%	47.9%	48.1%	50%	43.7%	50%	50%	37.5%

Fuente: (INE, 2015), INECG804/2015

Nota: 2 escaños quedaron en situación suspensiva el 23 de agosto de 2015.

La Reforma Electoral publicada en el Diario Oficial en febrero de 2014 modificó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanoas para incorporar el concepto de paridad y la obligación de los partidos políticos para postular en paridad, 50% y 50% a mujeres y hombres, en candidaturas al congreso federal y congresos locales. Anteriormente habían existido avances importantes en la materia, ya que los partidos políticos debían garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, teniendo la cuota, fijada en 2007 con 60-40, mientras que de 1996 a 2007 fue de 70-30 (SRE, 2014).

Aunque en México:

> *hay comisiones de equidad y género en el parlamento desde el año 2000 con la intención de supervisar las actividades del gobierno y los proyectos de ley que atañen a la igualdad entre hombres y mujeres Estas se enfocaron a gestionar asignación de recursos a los programas que buscan lograr la igualdad entre hombres y mujeres (Yamamoto, 2007:24).*

La equidad de género no es sinónimo de paridad porque la primera es entendida como un principio ético de justicia, que consiste en eliminar los desequilibrios existentes en el acceso y control de los recursos entre mujeres y hombres para lograr el reconocimiento a las diferencias de género, sin que éstas impliquen una razón para discriminar. Para que se alcance es necesario desarrollar una estrategia de equiparación de oportunidades, como el proceso de adecuaciones, ajustes y mejoras necesarias en el entorno jurídico, social, cultural y de bienes y servicios que faciliten a todas las personas la integración, convivencia y participación en igualdad de oportunidades y posibilidades con el resto de la población (Nmx-R-025-SCFI-2008, 2009).

Es difícil entender la paridad sin tomar en cuenta algunas resistencias internas en los partidos políticos, que en México se conoce como el fenómeno 'Juanitas', mecanismo de fraude para dar vuelta a la ley y a la obligación formal de cumplir con la cuota de 40-60 contemplada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que consistía en postular candidatas que no iban a ejercer el cargo. En 2012 ocho diputadas electas, siete de ellas del Partido Verde Ecologista de México, solicitaron licencia para dejar sus escaños a hermanos, esposos o algún otro hombre. Llamarlas *Juanitas* alude a Rafael Acosta Ángeles, alias "Juanito" quien ocupó la jefatura delegacional de Iztapalapa el 1º de octubre de 2009 para después cederla a Clara Brugada, quien asumió el cargo, desde aquel momento hasta el 14 de octubre de 2012 (Universal, 2015).

> *En 2012 el IFE propuso, en sus lineamientos de candidaturas, que titulares y suplentes fueran del mismo sexo pero el tribunal electoral determinó que las mujeres tenían que tener suplentes mujeres, pero los hombres podrían tener suplentes de cualqueir sexo (Alanís, 2014:176).*

Queda por investigar cómo la violencia de género en la política se ha sofisticado cuando se incluyen los efectos colaterales del crimen organizado en relación a los poderes públicos y a la presencia/ausencia del Estado, el cumplimiento de la cuota de género en estados como Guerrero, donde existe la paridad pero prevalece un contexto de inseguridad debido al influjo del crimen organizado, la cuota se cumple en lo formal, pero en los hechos hay casos en donde existe el acuerdo de renuncia de las mujeres a sus cargos de regidora o presidenta municipal; es decir, no ejercen el cargo por miedo a represalias.

> *Tuvimos, no relacionado directamente con la elección, el primer caso (de violencia política contra las mujeres) fue el atentado contra la presidenta municipal en Matamoros, Tamaulipas, y el mismo día o al día siguiente el asesinato de la precandidata de Guerrero. Tuvimos amenazas a candidatas y a sus familiares" (Lagunes, 2015). Griselada Mota de 33 años fue asesinada quince horas después de su toma de protesta en enero del año 2016. (s/a, 2016).*

En México el problema inicia, realmente, con la forma de operar el cumplimiento de los preceptos constitucionales de paridad, en los que se sumergen los subconceptos de

paridad horizontal y paridad vertical. La primera implica que todos los cargos, desde los presidentes municipales hasta el último regidor, se distribuyan exactamente a la mitad, salvo que el número de integrantes sea impar. La paridad vertical conlleva que si la candidatura a la presidencia municipal corresponde a un hombre, la siguiente posición a una mujer y, así en forma sucesiva hasta el último regidor de un ayuntamiento (Díaz, 2009).

En el año 2015 Jesús Tobías, al analizar los preceptos legales, señala que la interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1°, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la CEDAW; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado estado. A través de esa perspectiva dual se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

A partir del 9 de marzo de 2017, la cámara federal tiene para discusión y aprobación un decreto para reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Politicos y la Ley General de Sistema de Medios de impugnación, para incorporar la violencia política en razón de género, regular procedimientos y definir autioridades competntes para sancionar (Alanís, 2017).

En 2014 el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) realizó el *Seminario para la armonización legislativa en materia de paridad y fortalecimiento de liderazgos políticos de las mujeres* con los siguientes objetivos: a) incrementar las capacidades y habilidades de incidencia política de las mujeres legisladoras, y b) vincular y crear redes de apoyo entre diputadas locales, militantes de partidos políticos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, así como la recomendación de armonizar los preceptos constitucionales

con las leyes secundarias; también se logró incorporar la obligatoriedad de la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas para las senadurías y diputaciones federales, así como en la integración de la totalidad de los congresos locales, estableciéndose que es deber de los partidos políticos garantizar la igualdad. (OSC), pp.12, 40.

Estado de México

En la conformación de la Cámara local de diputados del Estado de México, de acuerdo con los resultados de las elecciones del 7 de junio de 2015, existe una subrepresentación de 11.34%, que equivale a 8.5 curules del género femenino y, por lo tanto, no se cumple con el principio de paridad, ya que en lo que atañe a la asignación de curules de representación proporcional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) así lo resolvió (Tobías, 2015).

Legalmente la paridad de género es un principio rector para conformar las listas de las candidaturas a las diputaciones de representación proporcional; al realizar la asignación debe observarse el orden de prelación de la lista, la cual debe cumplir el principio de alternancia. En realidad los ajustes de género sólo se pueden hacer respecto de la lista de diputados de representación proporcional ¿de dónde se tomaría el lugar a asignar?, dado que la legislación contempla la asignación de lugares en forma alternada a cada partido con derecho, primero de la lista registrada y luego la primera minoría con votación más alta, sin embargo, la legislación local no contiene una regla de género que permita la integración de la cámara sólo con la lista de candidatos plurinominales y de quienes fueron primera minoría; al TEPJF le corresponde definir los criterios que permitan el cumplimiento del principio de paridad; para ello la opción más viable es tomar el lugar de la última fórmula de hombres de la lista de asignación, ya sea primera minoría o de lista.

Conclusiones

Los avances alcanzados en las elecciones del 7 de junio del 2015 dejaron ver que es posible contar con congresos incluyentes, aun cuando no se llegó a la meta del 50-50. Es importante consolidar lo avanzado para hacer efectiva la paridad; un paso importante en tal sentido sería la creación de una Secretaría de Estado, (Secretaría de Asuntos de la Mujer Mexicana) dedicada a atender todos aquellos asuntos relativos a problemáticas específicas de las mujeres, que vaya más allá del llamado empoderamiento y haga emerger

de ellas mismas el poder. Para ello es necesario avanzar en priorizar la formación política de las mujeres en todos los municipios de México.

La complejidad para instrumentar políticas públicas permanantes, con visión de género, integrales, multisectoriales, de corto, mediano y largo plazo, hace ineludible atenderlas en todos los órdenes con el ejercicio de una ciudadanía plena; ya que en la situación actual, las mujeres se ven atrapadas por la exclusión social que las hace vulnerables, ya sea por pobreza, discapacidad, ruptura familiar, inmigración o prejuicios étnicos, que impiden el ejercicio y despliegue amplio de sus capacidades y habilidades e incluso, transgreden sus derechos humanos.

Hasta ahora, la paridad de género, participación de todos y todas en las decisiones al 50%, es únicamente una aspiración. Aún no se modifica el fenómeno de la injusticia y la discriminación múltiple, ésta última relacionada con la conexión entre el género y factores como la etnia, la edad, el estatus socioeconómico, la orientación sexual, la diversidad funcional, la localización geográfica en zonas de alta marginación, el nivel educativo o modelos de socialización en el país de origen, además de la impunidad ante las desapariciones forzadas y los feminicidios.

La formación política femenina es insuficiente, aun cuando hay un presupuesto etiquetado del 3% del financiamiento público ordinario para la realización de actividades de investigación sobre liderazgo político de las mujeres, la publicación de libros, revistas, folletos sobre paridad de género, la realización de mesas de trabajo, conferencias sobre el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política, la emisión de propaganda y publicidad en la materia y los gastos para la organización y difusión de las acciones referidas. Corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) vigilar su fiscalización para que se aplique con perspectiva de género, revisando las actividades de los partidos políticos en la materia.

Por otro lado, la postulación de candidaturas para senadurías, diputaciones federales y ayuntamientos, es responsabilidad de los partidos políticos, quienes han de garantizar la igualdad de género; los órganos electorales tienen la obligación de vigilar la integración de la totalidad de los congresos federal, locales y de los ayuntamientos.

Entre los ejemplos de mujeres poderosas se puede citar a Margaret Thatcher, quien decía que cualquier mujer que entienda los problemas de llevar una casa está muy cerca de entender los problemas generales de llevar un país; por otra parte, Robert Louis Stevenson pregonaba que la política es quizá la única profesión para la que no se considera necesaria ninguna preparación académica. Sólo se podría estar parcialmente de acuerdo, porque hay que estar preparados para vivir y hacer política con sabiduría, para construir una

democracia que promueva, realmente, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como lo señalaba Abraham Lincoln.

En otro orden de ideas, la inserción de las mujeres en la política debe asumirse mediante el ejercicio de la aplicación de una ciencia exacta, que inicie con el conocimiento de las reglas del juego político actual, para que participen del arte de la creación de alternativas con el aprovechamiento de los recursos materiales e intelectuales de todo tipo. Es difícil compartir la frase de Margaret Thatcher que las sumerge más en la acción que en el discurso, haciendo alusión a la idea de que en política, si se quiere que se diga algo, hay que pedírselo a un hombre y para que se haga algo, pedírselo a una mujer, porque la mujer tiene el control de la palabra en la acción y viceversa, pues de otra manera se convierte en ejecutora de pensamientos ajenos.

El ejercicio de la paridad en la política mexicana tiene como primera enseñanza el acceso de las mujeres a la palestra política, el reto que enfrentan es llegar a ser políticas haciendo política y no únicamente obedeciendo a quienes dicen saber de política.

En otro tenor, para participar activamente en la toma de decisiones en tareas políticas, se requiere tener voluntad de hacer, saber y aceptar cuando existen errores. Ello conlleva la necesidad de escuchar a los demás y escucharse a sí mismas; tener claro que el Ser social es lo que determina su conciencia y, la forma de pensar de hombres y mujeres depende únicamente de su existencia y no al revés. Es necesaria la conjugación de conocimientos, valores y respeto a sus propias ideas para que la acción brote siempre de impulsos directamente materiales y no de las frases que la acompañan.

Así, la inserción más amplia de las mujeres en la política las obliga a saber de los problemas de su entorno, entender y encontrar los mecanismos para resolverlos o, cuando menos, abonar a su solución teniendo en mente trabajar a favor de la humanidad entera, porque su voz debe ser usada para verbalizar análisis razonados al entrar a la palestra política. Hay que vocalizar el pensamiento, romper tanto el silencio de indignación que producen las injusticias, como el silencio cómplice que mantiene a la humanidad en la inequidad, porque, retomando a Enrique Múgica Herzog, la democracia no es el silencio, es la claridad con que se exponen los problemas y la existencia de medios para resolverlos. No basta con que las mujeres participen del poder sino que lo transformen en favor de la sociedad. De ahí la necesidad de que quienes ingresan por primera vez a dicha experiencia, se conviertan en verdaderas estadistas y ser estadista, según Winston Churchill, se logra cuando se comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.

Mientras tanto, es imprescindible tomar medidas para hacer realidad la responsabilidad compartida de los hijos, el cuidado y limpieza del hogar, mejorar la aplicación de la ley a efecto de eliminar la agresión y homicidios, así como toda forma de violencia hacia las mujeres. De la misma manera se requiere incorporar en las políticas públicas el sentir, las aspiraciones, la visión y los intereses de las mujeres, así como construir y operar infraestructura educativa, de salud, deportiva y recreativa que permita atender a los hijos de las mujeres y, de esa manera, ellas cuenten con tiempo para su participación política.

En los municipios de todo el país, se debe hacer obligatoria la existencia de regidurías encargadas -realmente- de los problemas de las mujeres, así como una oficina especializada~~s~~ en materia de género, superando la situación actual en la qu existen comisiones de equidad de género sòlo para cumplir las formalidades.

Finalmente, pero no al último, hay que fomentar la organización gremial, política y social nacional, estatal y municipal de mujeres. Por lo tanto, avanzar en la paridad de género con una visión amplia que impida cualquier tipo de exclusión por condición étnica, económica, social, cultural, religiosa, de salud o de cualquier otra índole, es una tarea diaria.

Fuentes de Información

Aguilar, J. (2001). El silencio de Nelli Campobello. Icpus,revista andina de letras, 55-78.Lima, Perú

Alanís, M. C. (2014). El reto de la paridad en las candidaturas. (UNAM,Instituto de Investigaciones Jurídicas) Revista Mexicana de Derecho Electoral (6), 171-187.

_____. (2017). Yo fuí víctima de violencia política por ser mujer. México, El Universal, pág. 23.

Archenti, N., y Tula, M. I. (22 de febrero de 2013). ¿Las mujres al poder? cuotas y paridad de género en América Latina. Seminario de Investigación (9), 1-16.

Becerril, A., y Ballinas, V. (29 de julio de 2015). Exigen en la Permanente renuncia de Robles por informe de pobreza. La jornada.

CEPAL. (s/f). Observatorio de igualdad de género de América Latina y El Caribe.

Díaz, B. J. (2009). "Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente". Secciones femeninas como vehículos para el avance de la igualdad de género en los partidos políticos. México.

El país. (18 de mayo de 2000). Helen Fisher no cree que la mujer traiga la paz si llega al poder. La antropóloga estadounidense publica 'El primer sexo'. El país.España.

El Universal. Descartan nuevas 'Juanitas' en la elecciones. (21 de enero de 2015)., pág. Secc.Nación.México.

Engels, F. (1974). Carlos Marx. Contribución a la crítica de la economía política. En C. y. Marx, Obras escogidas. Moscú: Progreso.

Fisher, H. (1993). El primer sexo. Taurus, México.

Gago, A. (2009). Género y clase: la liberación de las mujeres hoy. España.Hiedra.

García, E. (2014). Democracia en el Poder Legislativo Subnacional en México: ¿existe alguna relación entre la creciente pluralidad y la transparencia de los congresos locales?, (págs. 1-20). Montevideo, Uruguay.

González, S. (4 de marzo de 2015). ¿Quien es Arely Gómez? El reemplazo de Murillo Karam. Quién, México.

Guevara, A. (s/f). Indira Gandhi: Perfil de una gobernante de la india. Monografías, en línea.

Hernández, S. (08 de marzo de 2015). Mujeres con poco acceso a espacios de poder. El universal, pág. A4.

INE. (23 de agosto de 2015). INE/CG804/2015. Acuerdo del consejo general del instituto nacional...validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos... Acuerdo. México, D.F: Instituto Electoral Federal.

INEGI. (2010). Mujeres y hombres en México 2010 (ISBN 978-607-494-097-8 ed.). México, D.F., México: INEGI.

____. (2011). Estadísticas de género. poryecto interinistitucional. XII Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: empoderamiento, autonomía económica y políticas públicas. México: Gobierno Federal. México: INEGI.

Inmujeres. (2014). Programa Nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018. Logros 2014. En G. Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (pág. 89). México, D.F: Gobierno Federal.

Lagunes, L. (2015). Paridad de género, golpe político al patriarcado: magistrada. Proceso, México.

Medina, A., & Márquez, R. G. (2010). La participación política de las mujeres de las cuotas de género a la paridad. México: LXI Legislatura Cámara de Diputados, Centro de estudios del adelanto para la mujeres y la equidad de género,CEAMEG.

Nmx-R-025-SCFI-2008. (19 de marzo de 2009). Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2008 que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres. Obtenido de http://www.stps.gob.mx/anexos/norma_19_marzo_09.pdf

OCDE. (2012). Evaluación de la OCDE del sector de las nuevas empresas basadas en el conocimiento, versión preliminar. En línea.

OCDE.(2012). Cerrando las brechas de género: es hora de actuar. México.97

OLIVÉ, N. (2014). Mujeres comunistas en México en los años treinta.México. Quinto Sol.

Político (2013). "Gráfico: las muejers que han marcado la polìtica en México. (8 de marzo de 2013). Animal político.UAM.México.

Rodríguez, R., & Serrano, L. (sept./dic. de - 7(2) 2005). El concepto del matriarcado: una revisión crítica. ArqueoWeb.Revista sobre Arqueología en Internet -, 7(2), 1-44.

Rojas González, F. (1948). La negra Angustias (1944). México: Edipasa.

Rosales, A. M. (2006). Desigualdad de género en México: elementos para su visualización. Jornadas de economía crítica ¿alternativas al capitalismo?

S/a. (02 de enero de 2016). Asesinan a presidenta municipal de Temixco. México. El universal

Secretaría de Economía. (01 de abril de 2009). Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2008 que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para laigualdad laboral entre mujeres y hombres. Recuperado el 4 de marzo de 2015, de http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/NORMA_19_marzo_09.pdf

SRE. (4 de agosto de 2014). Reforma político-electoral. La política de los derechos humanos en México. (S. d. Exteriores, Ed.) Boletín informativo(64).México.

Tepechin, A. M. (s/f). Ciudadanía de las mujeres y política pública. CES. ColMex.133-159.

The Global Gender Gap Report 2014. (oct de 2014). Appendix E: Rankings by Indicator, 2014 Obtenido el 31 de julio de 2015 de http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_Appendices_2014.pdf

Tobías, J. (2015). Cumplimiento del principio de paridad de género en la integración de órganos polìticos y de representación 2015-2018, Estado de México. Toluca, México: inédito.

Universal, E. (15 de mayo de 2015). El Universal. Historia de 'Juanito' y las 'Juanitas' en los procesos electorales.México.

Varela, N. (2005). Feminismo para principiantes. Barcelona, España. Ediciones BSA.

Velasco, M. T. (2013). La equidad de género: ¿utopía o realidad? México. (ISSSTE, Ed.) Revista de especialidades médico-quirúrgicas, 18(1), 1-2.

Verge, T. (2008). Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)(123), 123-150.

Weber, M. (2005). El polìtico y el cientìfico. Madrid: Alianza.

Yamamoto. (2007). Instrumentos de control parlamentario.Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales. Suiza: Unión interparlamentaria.

Zetkin, C. (2011). La emanciapación de la mujer. Cuba.

17 Juventud desigualdad y violencia, un balance de la condición de vulnerabilidad

José Luis Cisneros

Introducción

No sé si tengamos que asombrarnos de la condición social que hoy viven los jóvenes, de sus formas violentas de respuesta, de su desinterés por cuestionarse problemas que a todos atañen, o de la falta de futuro que ellos perciben y la sociedad les muestra constantemente con el desempleo, la falta de servicios básico de salud, educación, seguridad y recreación. Lo ideal sería que todos tuviesen un futuro asegurado, donde no hubiera violación de derechos básicos para su desarrollo, donde no hubiera violencia y donde todos tuvieran una vida feliz y apacible, y un futuro promisorio. En lugar de ello, a decir verdad, la vida de los jóvenes esta siempre relacionada con las crisis económicas, sociales, culturales y políticas.

Desde que tengo memoria, se ha vivido en un contexto socioeconómico de crisis, el cual parece ser duradero y constante, lo que hace suponer que esta situación es una referencia promotora que se refleja en la violencia que hoy se vive, así como en la recurrente violación de los derechos humanos de cientos y miles de jóvenes que terminan degradados por un sistema social conflictivo y perjudicial.

En consecuencia, pensar la sociedad contemporánea sin la violación de los derechos fundamentales del hombre, no es una empresa fácil, sobre todo porque hoy más que en otros tiempos la complejidad que vivimos nos obliga a pensarla, no como un todo articulado, sino como un desagregado que nos exige recorrerla desde visiones diferentes; las cuales pueden emerger como discusiones que tienen que ver con la política, la economía, la cultura, la tecnología y la violencia desde luego, todas ellas dimensiones donde el ultraje de los derechos del ser humano están presentes. Cualquier recorrido que hagamos por los ductos de las relaciones sociales, siempre será fácil advertir que la matriz general de socialización, se halla intrincada simultáneamente por las diferentes

dimensiones sociales en las que trasgredimos y se trasgreden nuestros derechos más elementales, e incluso al interior de nuestras propias relaciones sentimentales.

Los jóvenes y las consecuencias del desamparo social y afectivo

No importa si se trata de una práctica cultural, un *reality show*, un torneo o la elección de una carrera profesional, al final encontramos que nuestras relaciones sociales se encuentran mediadas de manera extraeconómica, sin un ápice de conciencia social, donde los cuerpos se vuelven dóciles y autómatas; siempre se trata de un contexto que no puede ser más que paradójico, en donde los jóvenes están por un lado, privados de valores humanos y de referentes estructurales y por el otro, forzados a ratificar referentes catalogados como obsoletos que hacen a ~~a~~un lado el sentido de lo humano, en tanto que son guiados por el principio de la ganancia, el beneficio personal y el exacerbado individualismo.

Esta subjetividad de relacionamiento nos hace pensar que en nuestras sociedades contemporáneas el Estado Nación se diluye. En estos desvanecimientos la escuela, la familia y las militancias religiosas entran en una suerte de crisis, en la que el sujeto queda atrapado en un abismo de hiperconsumo que le arrebata la voz y junto con ello, lo inscribe en dinámicas sociales de violencia, que radicalizan su comportamiento y su pensamiento. Esta violencia no solo es simbólica, también es una violencia física que utilizan como herramienta para alcanzar sus objetivos.

Dicha violencia es desencadenada en gran medida por una desigualdad social que prevalece no solo en nuestro país, sino en todo el mundo occidental. Sin duda, esto ha desatado una preocupación global por instaurar el orden y la armonía necesarios para reivindicar la estabilidad de nuestras sociedades. Tal preocupación surge, sobre todo, porque los factores que afectan los vínculos sociales ya no vienen de fuera, sino que se generan dentro de nuestros núcleos de socialización. Me refiero a los cientos de jóvenes, hombres y mujeres que se sienten atraídos por ideas radicales y extremas, y que están dispuestos a ser artífices de cualquier propósito para usar la violencia y castigar a los que consideran promotores de sus desesperanzas. Por ejemplo, recordemos que hoy en nuestras cárceles se encuentra 248 mil sujetos internos, de los cuales el 4.8% es población femenina y el resto masculina. De esta población 70% son jóvenes de entre 18 y 35 años de edad, y seis de cada 10 delitos son considerados del fuero común, es decir delitos no graves. Esto demuestra que el sector juvenil es el más vulnerable ante el problema de la criminalidad. Se trata de jóvenes que no cuentan con empleo ni con la posibilidad de

acceder a una institución educativa, ya sea por la poca accesibilidad a ésta o por las condiciones económicas precarias en que viven.[1]

Cuando se pone en cuestión la condición de vulnerabilidad de las juventudes, en paralelo se cuestiona la política social del Estado y las debilidades de aquellas instituciones que tienen como función regular y controlar la vida social de los jóvenes, tales como la escuela, la familia y los medios de comunicación, los cuales deberían funcionar como un soporte de garantía en la formación de lazos identitarios que aseguran la construcción de ciudadanos y seres humanos plenos.

Estas instituciones, en principio, deberían ser el proceso de contención y sanción pedagógica que imprima la formación de habilidades y capacidades para poder desarrollarse económica y socialmente como parte de la población, sin embargo éstas se han desvanecido, permitiendo así que se impongan como única vía las conductas delictivas de niños, jóvenes y adolescentes. Entonces, lo que prevalece es la expresión de un individualismo que se nutre con la consumación de acciones desviadas que son potenciadas por la pérdida de valores, la carencia afectiva, la desintegración social y la falta de una normatividad judicial y familiar efectiva.

Además de sumar a estas debilidades, tenemos que subrayar la conexión entre pobreza y delincuencia, alimentada por la insatisfacción de necesidades básicas, así como la presencia de las llamadas familias disfuncionales, las cuales en su mayoría están marcadas por la ausencia de la figura paterna, la focalización de la socialización en las madres, la sobre carga de obligaciones y la ambivalencia en la figura protectora, provocando así que los grupos de amigos o la adhesión a pandillas o grupos delictivos tomen por relevo la función de protección. (Palacios, 15: 2011)[2]

Evidentemente estos grupos, además de ocupar el tiempo libre de muchos, les son de utilidad para encontrar una solución simbólica al vacío afectivo que impera en sus hogares. De esta manera, la amistad y solidaridad que les proporcionan otros jóvenes –los cuales están más o menos en las mismas condiciones– se convierte en un mecanismo, primero, para vencer la soledad, y después, para encontrar reconocimiento y fortalecer su autoestima. Desgraciadamente estos grupos, en donde la demanda de convivencia y el tiempo "libre" son fundamentales, los incitan a desarrollar comportamientos delictivos y a constituir grupos o bandas criminales organizadas. Así, su futuro promisorio se cancela

[1] Reporte de 2015 del Sistema Nacional de Seguridad Pública. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php.

[2] Palacios Valencia, María Cristina. (2011) La delincuencia juvenil: un reto para descifrar una metáfora relacional. Rev. Eleuthera. Vol. 5 enero-diciembre. Págs. 15-35. http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera5_4.pdf

y su vida se anula por el alto grado violencia al que están expuestos por su cercanía con las drogas o por su desencuentro con las prisiones.

En este sentido, el contexto en el que se desenvuelven muchos jóvenes de nuestro país es complejo y con diversos matices. Si bien como he dicho desde el inicio, no son circunstancias nuevas, la condición de cientos de miles de niños y jóvenes, de hombres y mujeres, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, lo hace un tema de difícil tratamiento, sobre todo porque en los últimos años ha proliferado una gran cantidad de grupos delictivos, con manifestaciones de extrema violencia, bien estructurada y jerarquizada en niveles territoriales, los cuales están directamente relacionados con hechos criminales en los que los jóvenes son los principales actores.

Aunque es importante mencionarlo, también existen grupos, por decirlo de algún modo, un tanto menos organizados que más bien funcionan como "espacios de reunión" principalmente para el consumo de drogas. La mayoría de los jóvenes que integran estos espacios se caracterizan por mantener un débil vínculo institucional; por ejemplo con muchos tropiezos continúan estudiando, o bien, se ocupan parcialmente en un trabajo precario, o simplemente están desempleados. Otro aspecto que caracteriza su condición es sin duda una vida escolar atravesada por múltiples complicaciones, algunas de orden económico, otras obedecen a la alta de motivación, un tanto por que la escuela no llena las expectativas de los jóvenes, otro tanto porque muchos profesores no hacen mayor esfuerzo por motivar y garantizar la permanencia de estos jóvenes en las escuelas.

"

Esta semana la maestra de historia citó a la madre del Sugus, para darle a conocer los cargos que en la secundaria se han acumulado contra su hijo de trece años. – No es malo su hijo señora, pero no cumple con las tareas; el primer bimestre aprobó con 6 de calificación; el segundo le di dos puntos porque medio participó con un tema y apenas logró un 6 nuevamente. Pero cada vez es más rebelde y distrae a sus compañeros.

Procure que resuelva el cuaderno de ejercicios, que se regularice con las visitas a los museos que les pedí, y que me entregue el cuaderno de apuntes o no tendrá derecho a examen de regularización.

Ay maestra, qué le digo: diario madrugamos para que llegue a tiempo a la escuela, y diario llegamos con retraso. El trasporte está infame, los embotellamientos, ni se diga. Y le juro que el chamaco estudia, le encanta todo lo que tiene qué ver con los griegos y los romanos, con los dioses y semidioses de la antigüedad; me pidió, y con sacrificios pude comprarle un diccionario de etimologías griegas y latinas, y casi termina de leer La Odisea. Pero dice que la escuela le aburre, y ya no quiere venir.

> *Dígame, ¿qué haré con él en casa, solo, con tanto vago en la calle? Le digo que cumpla con la escuela, que papelito habla y que si no logra un buen promedio no podrá entrar a un bachillerato en la UNAM.*
>
> *Pues insístale, señora y oriéntelo, porque no tiene caso que le dé todo si no se prepara para el futuro, los muchachos no tendrán que comer algo en el descanso pero ahí los vera como zombies en el patio, celular en mano buscando el wi-fi de la dirección para bajar juegos, canciones o videos. (Pérez, 2015 :18)*

Lo que observamos, es una condición de frustración que se convierte en un motor de la violencia, en tanto que la falta de satisfactores produce en los jóvenes cólera y por lo tanto violencia, en la medida que la insatisfacción de las expectativas consideradas como legítimas no se satisfacen como resultado de la diferencia entre las aspiraciones y el cumplimiento de éstas, como efecto de la discriminación económica. En estos casos se produce la máxima violencia cuando se generaliza el fenómeno de la frustración alimentada por una sociedad de placer consumista, al que no tienen acceso las poblaciones más precarias. (Crettiez, 2009: 44-47)

En algunos casos son jóvenes que tienen alguna claridad de los causes socialmente aceptados por los que pueden buscar ciertas reivindicaciones sociales, aun cuando el panorama se vislumbre desalentador, en otros casos, que por desgracia es la mayoría, se trata de jóvenes que se dejan llevar por la dinámica de la convivencia mecánica, sin plantearse mayores objetivos que el de pertenecer a un entorno que les permita reforzar identidades y vínculos afectivos; es decir, se reúnen como resultado de la necesidad de habitar un territorio que establecen como demarcación identitaria y cimentación de la vida grupal. Esto no quiere decir que no existan jóvenes vinculados con robos o con un pasado emparentado a agrupaciones delictivas. Sin embargo, no se parecen a una organización que hace uso sistemático de la violencia como una forma de vida y sostenimiento del grupo. En este tipo de organizaciones algunos jóvenes utilizan la violencia para resolver sus demarcaciones y sus conflictos sociales, pero no de manera sistemática. (Soriano Gatica, 2008) Por el contrario, las agrupaciones criminales organizadas están formadas por jóvenes que han visto en la violencia la posibilidad de adquirir poder en razón del grado de temor y sometimiento que provocan; este tipo de organizaciones juveniles se han convertido en un problema político local e internacional para nuestro país, pues desafían sistemáticamente al poder del Estado.

De la violencia estructural a la violencia física

Las propias autoridades han reconocido las altas tasas de desocupación, desempleo, trabajo precario, ~~y~~ creciente consumo de drogas y deserción escolar, como factores que han generado nuevas dinámicas de comportamiento y organización de estos jóvenes.

Resulta común observar que cuando las juventudes se enfrentan a la crisis de la adolescencia, gran parte de ellos tiene que lidiar al mismo tiempo con una familia desestructurada, rota y vacía, que los aísla y los sumerge en una soledad que se agrava por el fracaso escolar y el rechazo de algunos sectores de la sociedad, tanto por su forma de vestir, como por su color de piel, por sus hábitos culturales y por sus relaciones sociales. A ello tendríamos que agregarle el vacío de las instituciones encargadas de la socialización, por ejemplo en el caso de la escuela, los muchachos están hartos de órdenes a las que no les hallan sentido, con autoridades que simplemente dan órdenes sin tener un liderazgo efectivo y maestros que les implican autoridad como resultado de una devastación del sujeto. Por ejemplo, en la escuela donde asiste el Sugus, el maestro de inglés no habla bien el español, el de física por las tardes es taxista y de las leyes de Newton no pasa nunca; el de matemáticas medio les explica y les atiborra de ejercicios que los muchachos no vinculan con la vida diaria. *(Pérez, 2015:18).*

En este contexto no es extraño entender la creciente participación de muchos jóvenes en delitos violentos, sobre todo en la última década, lo que ha provocado una llamada de atención de muchos sectores de la sociedad respecto a la conducta en general de estos jóvenes. Las respuestas más inmediatas no sólo han sido la de ser de víctimas de sus actos, también la opinión pública ha mostrado una gran sensibilidad social por la participación creciente de niños y jóvenes implicados cotidianamente en actos de extrema violencia.

En medio del fenómeno de la violencia juvenil surge de manera implícita un reclamo por el derecho negado a un futuro. Si bien la delincuencia y el crimen nunca pueden ser justificados, es posible comprender cómo se da el tránsito entre ser víctima y ser victimario. Muchos jóvenes viven violencia familiar, exclusión y falta de oportunidades escolares y laborales, han aprendido que la agresión y la violencia forman parte de un patrón de socialización. Aunado a esto, se enfrentan a una imagen distorsionada de la vida cotidiana, una imagen impuesta por los medios de comunicación que tiende a reiterarse y que no corresponde con la cotidianidad de muchos jóvenes que buscan realizarse en el relato de una imagen deteriorada de la juventud. Por si fuera poco, muchos de ellos han construido una idea de justicia plagada de ambigüedades y contradicciones que ilustran su contexto y se expresan como un *continuum* intergeneracional, en el cual se ha desdibujado su identidad como trabajadores, como estudiantes, como ciudadanos, al pasar de trabajadores pobres a desocupados, de estudiantes a chalan aprendiz~~,~~ y de ciudadanos a indigentes. Se entiende, entonces, porque viven con un gran resentimiento

social. Nunca han podido tener como referente una figura de autoridad, su único referente es su individualismo exacerbado y, al tener mucho dinero de manera momentánea, la creencia de que se alejan de la pobreza.

Esta condición crea un choque contradictorio con los valores que la sociedad de mercado, que induce a los jóvenes a la militancia de ciertos valores sostenidos por una moral social; que por un lado, les exige respeto a la ley, y por el otro, muestra una desorganización que los hace partícipes de una frustración al no poder realizarse en la imagen impuesta del "deber ser" –o "deber tener"– de un joven.

En la búsqueda por lograr alinearse a la imagen impuesta de la juventud, muchos de ellos refuerzan el crecimiento de una economía informal, tanto legal como ilegal, que se caracteriza por condiciones de precariedad, como el ambulantaje, el narco menudeo, la venta de armas, el desmantelamiento de vehículos y otras actividades ilegales que se han constituido en formas alternativas de vida frente a la falta de un empleo bien remunerado; son estrategias de supervivencia, que han sido toleradas por las propias autoridades locales, en tanto contribuyen a la manutención de la corrupción, la cual a su vez colabora a la creación de un imaginario específico para los jóvenes marginados que se ven identificados un tanto por su vestimenta, otro tanto por sus hábitos y otro tanto por su condición social y económica.

En el juego de la supervivencia este cambio de reglas significa, en algunos casos, asumir nuevos roles en la transferencia del ejercicio de un poder practicado por grupo delictivos, que revaloriza y fortalece la frágil identidad de los jóvenes. De este modo se expresa tanto la condición operativa de abyección, como la condición del ser abyecto. La primera consiste en el acto de expulsión y separación del sujeto por parte de la sociedad, el lugar donde se construye subjetivamente la condición del racismo, la homofobia, la exclusión social y la desigualdad; de ahí, que, tan pronto como algo sale del espacio orgánico que conforma la estructura de lo social, se vuelve sucio y repugnante, ajeno e indeseable, al representar una cosa que no encaja con la organicidad de la estructura social.

La segunda, referida al acto de ser abyecto, implica de manera específica el "ser repulsivo" y corrosivo para la sociedad. Esta condición, le permite al joven la posibilidad de abandonarse al goce efímero de su cuerpo y expresar nuevas formas de subjetividad, de ahí las extravagantes formas de vestir de algunos de ellos, así como sus peinados, sus excesivas expresiones de poder y sus lujos banales –las cuales se muestran como prácticas transgresoras, que cruzan los límites de la prohibición–, sus preferencias sexuales y sus adicciones. (Kristeva, 1988)

Aquí aparece la explicación del grupo como una determinación estructural que causa exclusión social, o bien como el resultado de una elección de vida. Sin embargo, considero que cualquier que sea la interpretación, lo que está de fondo es la búsqueda de justicia por

parte de estos jóvenes que terminan siendo excluidos de un mundo social en el que no encuentran expectativas ni esperanza.

Vivimos en una sociedad, que en tanto un agregado de sujetos, se establecen relaciones sociales que se medían por la intervención de un Estado que, en principio, busca el bien común mediante la defensa de los derechos fundamentales de los hombres y, al mismo tiempo, nos impone un orden económico, político y social que con múltiples contradicciones busca preservar la aventura de lo humano. El resultado de lo anterior es una idea que da cuenta del sentido de una sociedad sometida a un proceso acelerado de desarticulación que apenas es posible entender sin el concepto de responsabilidad y respeto al otro. Además, tenemos que subrayar que con ello lo único que se logra es pasar de una concepción estática de la realidad a otra más dinámica y evolutiva, en donde surgen nuevos problemas de organización social que producen, entre otras cosas, un borramiento de lo comunitario y una clausura de las tradiciones, y que somete a los hombres a experimentar nuevas formas de convivencia, las cuales paradójicamente producen una deformación de la imagen de lo humano. Esta idea nos explica porque hoy, a diferencia de otros tiempos, nuestras sociedades contemporáneas, más que estar caracterizadas por la búsqueda del bien común, se caracterizan por el fenómeno universal de la desigualdad.

Por ejemplo, los jóvenes en México se encuentran marcados por una condición bajo la cual las interconexiones globales han acentuado su desigualdad, lo que no sólo obstaculiza su desarrollo, también su identidad y relación con los mercados culturales locales y globales. De esta manera la juventud no puede ser categorizada como una misma dentro del territorio mexicano, cada región, estado municipio o delegación se enmarca en un contexto único, bajo el cual cada joven o grupo de jóvenes adopta identidades variadas de acuerdo a sus intereses y necesidades personales, camuflándose de acuerdo a las exigencias de las sociedades modernas y bajo las limitantes de los contextos laborales, educativos, culturales y recreativos.

De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la mitad de la población mexicana tiene 26 años o menos, lo que implica que del año 2000 al 2010, la población joven aumentó en 2.5 millones de personas, con un crecimiento promedio anual del 0.85%. Nos referimos al denominado "Bono demográfico" en el entendido que entre mayor sea la Población Económicamente Activa (PEA) mayor será la producción nacional, lo cual no necesariamente obedece a la realidad que viven miles de estos jóvenes.

Nuestro país es un país de jóvenes, donde el promedio de edad es de 26.4, y las entidades de la república que superan este promedio respecto al total de su población son: Quintana Roo, Querétaro, Chiapas, Campeche, Tabasco, Yucatán, Baja California Sur, Tlaxcala, Guanajuato y Aguascalientes. Las entidades que se encontraron por debajo del promedio son: Distrito Federal, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Veracruz, Sonora,

Oaxaca, Zacatecas e Hidalgo. Como se puede observar, 10 de las 32 entidades están por encima del promedio de población joven en sus respectivos territorios.

Esta condición implica una obligación por parte del Estado para hacer respetar los derechos de la población y, particularmente, orientarlos al diseño de políticas públicas de atención a los jóvenes y promoción de sus derechos y obligaciones. Sin embargo, a este respecto, los jóvenes han sido los principales afectados, como lo confirma la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que subraya "que el mundo actual enfrenta una crisis del empleo cada vez más grave, donde los jóvenes tienen tres veces mayores probabilidades de estar desempleados que un adulto."[3]

La Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior 2012 señala que los avances han sido importante pero no suficientes en la medida que hemos alcanzado 70% de cobertura del sistema educativo, es decir 23.5% más que en el año 2000.[4] No obstante, México mantiene bajos niveles de eficiencia terminal, lo que implica que el número de alumnas y alumnos que concluyen el ciclo de educación media superior, respecto del número que ingresaron, es menor. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), coloca a México con 52% de eficiencia terminal, mientras que el promedio para los estados miembros de esta organización señala 70%. Otro indicador de los niveles de formación, se refiere a la tasa de eficiencia terminal, el cual es calificado por la OCDE por debajo de los países miembros, en tanto que para esta comunidad, el promedio general es de 75%, y para nuestro país, apenas se tiene una tasa de eficiencia terminal del 45%. (Fuentes, 2013)

En este sentido los estados en los que jóvenes de 12 a 29 años no asiste a la escuela son: Quintana Roo con 62.5%, Michoacán con 62.5%, Guanajuato y Chiapas con 62%. Los estados que presentan menor porcentaje son: La Ciudad de México, 51.8%, Sinaloa 53.6% y Sonora 54.7%. Estos datos son notables en la medida que muestran el alto porcentaje de los jóvenes que no asisten a la escuela.

Esta condición no es fortuita ya que la falta de asistencia a las instituciones educativas por parte de los jóvenes obedece en buena medida a la limitada oferta educativa existente, principalmente en nivel medio superior y superior. En este sentido las entidades que ofertan menos servicios educativos son: Chiapas, la cual es una de las entidades con mayor porcentaje de jóvenes de entre 12 y 29 años que no asisten a la escuela, y paradójicamente, es al mismo tiempo el estado con más escuelas por cada 100 mil habitantes, es decir 400, seguido por Zacatecas con 353 y Durango con 350. Mientras que las entidades que registran

[3] Portal oficial de la página de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Temas- Empleo Juvenil. Disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--es/index.htm

[4] Secretaría de Educación Pública, Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior, México, 2012. Disponible en: http://www.siguele.sems.gob.mx/siguele/encuesta.php. Consultado el 5 de marzo de 2015.

menos escuelas por cada 100 mil habitantes son: Distrito Federal con 115, Baja California con 136 y Estado de México con 143.

En México, de acuerdo a los últimos datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), más de la mitad de los desempleados actuales tiene entre 14 y 29 años de edad, particularmente en el grupo de los 20 a 24 años, además se indica que para el cuarto trimestre del 2012, la población desocupada era de 2 millones 489 mil 455, de la cual 1 millón 308 mil 236 son jóvenes entre 14 y 29 años, es decir, 52.5%.[5]

Estas desigualdades no son solo cuantitativas, por desgracia, cada vez son más de orden cualitativo, además cada sociedad las utiliza para legitimarse ante sus propios miembros respecto a los nuevos modos de vida que produce la industrialización y la tecnificación del quehacer cotidiano, los cuales son planteados como una extensión del poder en el futuro. Sin embargo, este futuro no se vislumbra alentador, pues nuestro país se caracteriza por ser una sociedad mayoritariamente de pobres. De acuerdo a cifras del Coneval, poco más del 50% de los ciudadanos mexicanos viven en pobreza.

En referencia a la condición de salud, se debe subrayar el constante aumento en el consumo de drogas, el cual, de acuerdo a las cifras de la Encuesta Nacional de Adicciones, pasó de 2.5% en 2008 a 3.0% en 2011.[6] También el alcoholismo se presenta claramente como un factor que afecta la condición de salud de los jóvenes, por ejemplo, en 2002 la Comisión Nacional Contra las Adicciones reportó que en más del 50% de las muertes por homicidio las víctimas se encontraban intoxicadas con alcohol etílico.

Estas condiciones de vulnerabilidad producidas por las profundas desigualdades, son también acentuadas por la trasformación de la familia, la cual ha sufrido efectos de cambio conforme se han presentado modificaciones sociales, lo que ha provocado que sus funciones básicas se vean trastocadas y los jóvenes sean los principales receptores de la alteración estructural de esta institución. Sus cambios se deben tanto a la necesidad de ambos padres de incorporarse al mercado de trabajo, como a las condiciones laborales que se definen en jornadas de más de 8 horas, salarios insuficientes y falta de flexibilidad en la contratación. Estas condiciones no sólo provocan el abandono de los hijos, también exacerban las carencias alimentarias, la pobreza, la desintegración familiar y la exclusión social.

---

[5] Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=27608&c=27221&s=est&cl=4# Consultado el 9 de marzo del 2014

[6] Datos de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Encuesta Nacional de Adicciones 2011, Gobierno Federal. Salud. México. http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf

Como se puede observar, la crisis de acceso a derechos básicos no solo es resultado de la falta de un mayor despliegue de políticas sociales, tampoco se resuelve con la implementación de una sociedad más tecnificada, por el contrario, desde mi punto de vista, el poder y el descubrimiento de nuevas tecnologías en las que muchos estados se apoyan, no sólo acentúa las desigualdades económicas, también hace dudoso su valor para el beneficio de los pobladores, justo porque cuando el hombre apostó al desarrollo científico y tecnológico como el único camino para obtener seguridad y para desprenderse de aquellos miedos ancestrales –que se suponían fueron superados con el desarrollo de las sociedades modernas–, hoy irónicamente están presentes. Los esfuerzos individuales y colectivos se difuminan y la promesa de progreso se ve incumplida.

Entre la desigualdad, la indiferencia social y la corrupción

Conocer y comprender el mundo social que hoy vivimos nos permite advertir cuáles son sus esperanzas y sus aspiraciones, así como estar conscientes del sesgo dramático que lo caracteriza como un *continuum* de desigualdades distintas. Particularmente quiero poner atención en las que considero las dos más importantes que tienen lugar entre nosotros.

La primera se sitúa en el campo de una nueva historia para los pobladores de este mundo contemporáneo, el cual se caracteriza por constantes y acelerados cambios que progresivamente reajustan el sentido de lo humano y, en ocasiones, insultan la inteligencia y el dinamismo creador que nos identifica como humanos. Es una nueva historia en los modos de pensar que muestran una metamorfosis social y cultural, es pues una crisis del desarrollo humano basada en una extraordinaria ampliación del poder que está al servicio de un exacerbado egoísmo. Este poder egoísta ha logrado someter paulatinamente las leyes de la vida social como nunca antes se había logrado, gracias a la concentración y disposición de riquezas económicas: hoy el abismo entre quienes más tienen y los que menos tienen es más grande; hoy, a pesar de las nuevas formas de producción de alimentos, existe mucha gente muriendo de hambre en el mundo.

¡Qué cosas! El hombre ha logrado en los últimos 50 años un desarrollo tecnológico inimaginable, primero inició su conquista con el espacio, al llegar a la luna. Después descubrió las bondades de la medicina nuclear, el micro chip, el fax, las computadoras portátiles, la telefonía, el internet y la nanotecnología. Sin embargo, uno de los grandes problemas que arrastra la humanidad no ha podido ser resuelto, me refiero al hambre. Tal parece que el hombre nunca ha tenido en verdad un sentido tan agudo para entender la importancia de lo humano y el valor de la libertad. Ni qué decir del valor de la solidaridad. Por el contrario, hoy los hombres, a diferencia de nuestros ancestros, vivimos más divididos que nunca por la presencia de fuerzas opuestas que nos llevan a escenificar tensiones políticas, sociales, económicas, ideológicas, raciales y culturales. No necesitamos

guerras para destruirnos, basta con echar un vistazo a las estadísticas de mortalidad para comprender que la destrucción inicia con uno mismo.

Vivimos entonces una nueva historia del desarrollo de la sociedad, donde las paradojas son los componentes claves de su explicación, por ejemplo, mientras el mundo entero vive intensamente la urgencia de su libertad de elección, el mercantilismo celebra la imposición de sus idas como grandes dogmas fundamentales que dan sentido a la vida de los sujetos. Por eso, contradictoriamente hoy en día vivimos un mundo plagado de redes y opciones para establecer diversas formas de comunicación y, al mismo tiempo, la inmediatez y multiplicidad de la comunicación nos ha hechos perder sensibilidad entre nosotros: no nos comunicamos cara a cara, toda comunicación está mediada tecnológicamente.

Nuestro presente está guiado por una sociedad de consumo que pervierte el futuro y que impone un nuevo ritmo en el tiempo, una sociedad que nos hace indiferentes al deterioro que produce un falso paradigma de progreso humano, el cual con su efecto egoísta, ha logrado amputarnos la conciencia al conducirnos a la búsqueda de falsas respuestas. Hoy todos estamos atraídos por esa economía mercantilista que nos hace fingir que vivimos plenamente una modernidad universal al crear la imagen de una desarrollo local que muestra la diferencia de nuestra cultura frente a las demás, sin advertir que la imagen real que mostramos es la de un vacío. Este espíritu egoísta ha modificado profundamente nuestro ambiente cultural y las formas de pensar, a pesar de que muchos de nosotros pertenecemos al amplísimo estrato de aquellos que están excluidos de un trabajo digno y bien remunerado. Bien porque no existe la oportunidad para muchos o bien porque el trabajo que tenemos no nos ayuda a vivir con dignidad.

Todo gracias a una casta de sinvergüenzas burócratas que se han vuelto un lastre para muchos ciudadanos, me refiero a cientos de funcionarios públicos, diputados y senadores que se vuelven riquísimos con recursos del erario público. Son funcionarios que exigen a cientos de trabajadores que sean honestos, comprometidos y patriotas con su pueblo, cuando algunos en momentos críticos se pasean en las Vegas, otros mandan a sus hijos a estudiar a universidades privadas –gracias a nuestras aportaciones–, otros más se atienden en hospitales privados fuera de nuestro país, mientras que miles de trabajadores que generamos riqueza, cuando nos enfermamos, tenemos que hacer largas filas a tempranas horas para obtener una cita médica para recibir atención dentro de uno o tres meses –si es que bien nos va–, en hospitales públicos.

Dicho de otra manera, parece bastante cierto que las sociedades desarrolladas no pueden dar trabajo aceptable a todos sus miembros: la contradicción fundamental es que todos necesitan trabajar para vivir, pero parece que la sociedad actual no necesita del trabajo de todos para crecer. Con esta idea quiero referirme a todos aquellos funcionarios que no necesariamente están en el sitio justo y cuyo poder egoísta es tomado como una práctica

de gobierno corporativo que se materializa en una relación de agencias de colocación partidista, que impone sus propios intereses particulares a los del conjunto de la sociedad.

La gran paradoja de esta práctica es que es legitimada socialmente por muchos. Frente a la incapacidad evidente para el desempeño adecuado de sus funciones, para muchos, sus discursos y sus actos se vuelven una suerte de palabra pastoral que describe valores socialmente difusos en pro de la defensa de lo injusto, lo cual permite a estos "gestores públicos" obtener recursos incalculables. Lo contradictorio del comportamiento de estos hombres es que dicha práctica se asimila como principio legítimo de enseñanza en el que no importa cómo alcanzar nuestros fines, lo importante es lograrlo. En esta práctica lo que se muestra no es el éxito individual sino la habilidad para integrarse y formar parte de una organización política o social. Es pues una circularidad argumentativa carente de valor y sentido social que tiende a justificar cualquier tipo de desigualdad.

Esta noble casta de nuevos ricos es resultado de los intersticios de la globalización, que no solo oculta su naturaleza depredadora, además nos muestra sus contradicciones de segundo orden, las cuales son tan llamativas como deliberadamente ocultas en la medida que han logrado transmitirse generacionalmente. En consecuencia, las sociedades contemporáneas se han constituido en sistemas económicos depredadores del futuro de miles de sujetos, y quienes logran vivir razonablemente bien en él, lo hacen a costa de la exclusión de las generaciones más jóvenes.

Este sistema económico está organizado para sostener las desigualdades mediante la imposición de políticas públicas cuyo costo está diferido a futuro. De tal manera que muchas generaciones de jóvenes nunca vivirán como las generaciones predecesoras, pero financiarán la prosperidad de éstas mediante el uso de utopías críticas sobre el sistema económico y político en general. Creo que bajo esta perspectiva, el futuro no es halagüeño, no veo salidas sociales que sean viables para romper este círculo perverso de la desigualdad, y poder recuperar el valor del trabajo para alejarnos del sentido de supervivencia.

No veo cual pudiera ser la salida para recuperar el sentido de comunidad y que la estructura organizacional de la sociedad contemporánea nos pueda garantizar una vida digna. Y no me refiero a un cambio mediante a la violencia revolucionaria puesto que no creo en este cambio radical que derrama mucha sangre humana; no, considero que no bastaría, porque lo que se necesita es una cambio en la práctica de la interpretación de lo humano, iniciando con la recuperación de la importancia de la convivencia del hombre como su medio, eso es lo que necesitamos, una sacudida de conciencia que nos obligue a ver al otro con respeto, con valor y con fraternidad, sin egoísmos ni avaricia.

La segunda gran desigualdad a la que me referiré es la que ha experimentado el hombre en tanto género y que le ha provocado profundos cambios que dificultan su entendimiento

al actuar frente a otros hombres. Son transformaciones que se han volcado como un alud de emociones contrapuestas que lo han llevado a romper sus vínculos sociales y a desestructurar la cadena de diálogo y de confianza frente al otro.

Hoy la desigualdad entre los sujetos ha logrado de-significar al otro como resultado del miedo, la inseguridad y la desconfianza que se han vehiculizado mediante la incertidumbre. Esta desigualdad ha sido demoledora para la humanidad, pues nos ha anestesiado moralmente. En la actualidad los hombres estamos abandonados, humillados y sin esperanzas a mediano plazo, cientos de mexicanos vivimos preocupados por el presente y por nuestro futuro y en esta preocupación amenazante nos sentimos amenazados por el otro. Esa condición de amenaza nos hace insensibles frente al dolor de los demás, nos hemos vuelto falsos al pretender escenificar nuestra ayuda al otro cuando redondeamos el pago de nuestras compras o hacemos fila para depositar unos cuantos pesos para el teletón, sin advertir que nuestros actos son ambiguos, son una mezcla de ficción y de realidad que nos aleja de la sensatez de lo humano cuando hemos reducido al otro a una cosa.

Quiero traer a la memoria algunos acontecimientos que me han provocado una profunda indignación, y con estos ejemplos extremos compartirles mi preocupación para que todos juntos nos embarquemos en un auténtico viaje de reflexión que nos lleve a pensar lo que hoy hemos llegado a ser.

Primero, valdría la pena preguntarnos porque actualmente los hombres somos tan indiferentes frente a la necesidad y el dolor de los otros, será que nuestro poder egoísta es más visionario que nuestra solidaridad de género. Algunos, por fortuna, aún sentimos coraje y rabia cuando contemplamos lo repugnante de actos que rebasan cualquier umbral de tolerancia.

Ya he mencionado en líneas anteriores que la indiferencia y el abandono son algunas de las formas que nos caracterizan en la sociedad contemporánea como humanos, es una práctica implícita descrita en muchos acontecimientos. Por ejemplo, tendríamos que preguntarnos, qué pasa por la mente de aquel sujeto que por el afán de obtener recursos de manera ilícita, secuestra, roba o tortura a otra persona. O de aquellos que simplemente describen sus actos como un trabajo. Recuerden el caso del célebre niño sicario, el Ponchis; o qué decir de Arizmendi, el desagradablemente llamado mocha orejas; o lo que fue sabido por los medios de comunicación en relación a la detención de una banda de dieciocho secuestradores, de los cuales trece eran policías federales en activo; ni qué decir de los infames actos de las fosas clandestinas descubiertas en Tamaulipas.

También tenemos el triste caso ocurrido a Irma López Aurelio, difundido por las redes sociales y los medio de comunicación, ¿si lo recuerdan, verdad?, es aquella mujer indígena

originaria de San Felipe Jalapa, en Oaxaca, que dio a luz a un niño en el césped de un Centro de Salud, cuando por "falta de personal" se le negó la asistencia médica. [7]

O recordemos a Manuel, el niño tzotzil que venía de los Altos de Chiapas para trabajar en las calles de la capital tabasqueña como vendedor de dulces y que fue humillado por el inspector municipal Juan Diego López, al tirarle su mercancía al suelo,[8] o qué decir del caso de Aarón Pino, originario de Tecate, Baja California, que se tomó una fotografía mostrando a un perro con un puro en el hocico, después de haberlo clavado a una cruz de madera.[9]

La evocación de las imágenes de estos acontecimientos es más evidente que cualquier análisis de los hechos, al mostrar el carácter sorprendentemente escandaloso del valor que damos a la vida; sin duda nos somete a un principio de degradación y dispersión de la más mínima consideración a otro ser. Observen cómo la expresión de estos hechos nos muestra los permanentes desórdenes y antagonismos que alimentan nuestra cotidianidad.

En todos los casos, lo que está detrás de cada acto es el funcionamiento de una sociedad que nos ha hecho egoístas, individualistas y ególatras, al pensar que la regla máxima es el beneficio personal más que el colectivo, y que la vieja idea de aquellas generaciones ancestrales que insistían en la importancia de la colectividad como un principio fundador de lo humano, quedó oculta bajo múltiples máscaras de la metáfora del progreso.

Así, el desarrollo que hoy ha logrado el hombre mediante las diferentes variaciones ideológicas, ha introducido la imagen un hombre libre, autónomo e individualista que rechaza la idea de la muerte y se acoge a los mitos de la perfección y la inmortalidad mediante el consumo de cientos de productos que nos hacen creer que nos alejamos del arcaísmo humano, sin embargo, este individualismo emancipador que moldea las acciones del sujeto, ha tenido la virtud de doblegarnos y hacernos anónimos frente a las masas, al lograr que todas nuestras acciones públicas sean actos contenidos por una soledad interior y absoluta, que carcome cualquier relación interpersonal y borra todo vínculo familiar, de amistad o de generosidad.

Observemos detenidamente y no perdamos de vista que el desarrollo de la sociedad moderna se ha confabulado con nuestra realidad, al dirigir todas sus acciones a la satisfacción de intereses personales, que paradójicamente motivan el quererse a sí mismo, en un mundo social donde lo que se busca es que todos seamos idénticos y, que en el efecto de masa, perdamos la voluntad y el sentido de una realidad particular que inhibe la

[7] http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/04/niegan-atencion-embarazada-paro-laboral
[8] http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/funcionario-humilla-a-ninio-938259.html
[9] http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/sube-a-facebook-foto-de-perro-crucificado-943916.html

moralidad y promueve los excesos mediante el poder de la impersonalidad. Es así como esta segunda gran diferencia descansa sobre el principio de una separación entre el sujeto individual y el sujeto colectivo, donde triunfa la violencia, la banalización y la degradación, todos ellos culpables de conspirar contra la cohesión social.

A manera de corolario

En este sentido, el problema de los jóvenes, como bien lo hemos contextualizado, es un fenómeno dentro de una problemática más amplia, como es la defectuosa integración social, síntoma manifiesto que viven cientos de jóvenes en los barrios, en la colonias y en las unidades habitacionales de muchas de nuestras ciudades, y que en las últimas décadas, particularmente los jóvenes de este país, han vivido un abandono total como efecto de las condiciones políticas, económicas y sociales. Muchos de nuestro jóvenes hoy, no ven a futuro un esperanza, un camino que les conduzca a poder ver que en un futuro a mediano plazo podrán tener la posibilidad de resolver los satisfactores básico, son jóvenes a los que el futuro se clausuro y el camino inmediato es el hiperconsumo, la mediates de la vida y el camino fácil para obtener lo que el mercado de consumo le impone.

Muchos jóvenes en nuestro país, en América Latina y en el mundo entero, han optado por dos caminos fáciles para escapar de esta esquizofrenia social que les negó el futuro; uno es el camino de la ilegalidad como única forma de subsistencia, esta salida ha contribuido a la estigmatización y la construcción de un nuevo enemigo publico, el joven delincuente. La otra salida es la adicción, hoy muchos jóvenes no solo son adictos a la marihuana, la cocaína, las drogas sintética, también esta la adicción al consumo, a la tecnología. Aquellos que son afortunados en poder adquirirla son jóvenes que se aíslan y sus nuevos lasos de socialización lo establecen mediante el uso de las tecnologías, son jóvenes a los cuales el mundo no se concibe sin el internet, las series televisivas, la moda y el ultimo modelo de Smartphone.

En realidad todos estos jóvenes, viven una condición de abandono, de pobreza y de hastió que les hace perder credibilidad en las instituciones, porque estas se encuentra devastadas, son jóvenes que no les interesa nada, no quieren aprender, no quieren tener una familia, no buscan un trabajo estable, no les interesa su sexualidad, no piensan en una casa ni en hijos ni en su salud, no le interesa nada porque su futuro esta obscuro, son jóvenes que nacieron viejos y devastados en una sociedad, que esta hundida en el egoísmo en la avaricia de unos cuantos, que gobiernan para si mismos y para su grupo de pertenecía, son jóvenes que no solo viven una pobreza material, sino de esperanza.

Son los síntomas de una profunda polarización de la vida social, marcada no solo por lo económico, también por el temor a la inseguridad y a la violencia que, como fenómeno real reflejado estadísticamente, ha implicado a todos sectores. El miedo que viven los grupos de población media y alta frente a la sensación de estar expuestos a una mayor amenaza, tanto en contra de su integridad como de sus propiedades, ha generalizado un imaginario colectivo con relación a las pandillas que parece no ajustarse plenamente a la realidad que viven muchos jóvenes en los barrios y en realidad son ellos quienes forman parte de los sectores más desprotegidos, por las condiciones de exclusión y segregación social extremadamente acentuadas.

Sin embargo, a pesar del escenario que describo, creo que es plausible pensar que el día de mañana puede ser mejor, y que podemos ser capaces de crear otras narrativas con escenarios menos desiguales. Solo basta emplear una gran cantidad de tiempo imaginando condiciones y procesos que mejoren la vida humana, claro que creo que es una ficción pretender idear sociedades imaginarias en las que todo es posible, no obstante, en tanto nos ponemos de acuerdo para mejorar nuestro mundo social, tenemos que hacer conciencia de que en este vasto espacio de relaciones sociales, la desigualdad solo podrá encontrar límites en la experiencia de la practica individual.

Fuentes de Información

Adorno, Sergio. (2002) Exclusäo socioeconômica e violêcia urbana. Sociologias # 8 Porto Alegre. Ano 4 nº 8, jul/dez. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Alvarado Mendoza Arturo. (2012) "El tamaño del Infierno: Un estudio sobre la criminalidad en la zona Metropolitana de la Ciudad de México". COLMEX. México

Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), Encuesta Nacional de Adicciones 2011, México, 2012.

Crettiez Xavier. (2009) Las formas dela violencia. Waldhuter Editores. Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=27608&c=27221&s=est&cl=4# Consultado el 9 de marzo del 2014

Kristeva, Julia. (1988) Poderes de la perversión XXI. México.

Palacios Valencia, María Cristina. (2011) La delincuencia juvenil: un reto para descifrar una metáfora relacional. Rev. Eleuthera. Vol. 5 enero-diciembre.

Pegoraro Juan S. (2002) Notes on youth bearing juvenile violence within post-industrial societies. Sociologias # 8 Porto Alegre. Ano 4 nº 8, jul/dez. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Portal oficial de la página de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Temas- Empleo Juvenil. Disponible en: http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--es/index.htm

Soriano Gatica, Juan Pablo. (2008) Adaptación social de las pandillas juveniles latinoamericanas en España. Revista CIDOB d`AFERS Internacional 81. España.

Fuentes periodísticas

Fuentes, Mario Luis, "El drama de la deserción escolar en México", EXCELSIOR, México, 26 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/2013/02/26/886153. Consultado el 2 de marzo de 2015

(http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/10/04/niegan-atencion-embarazada-paro-laboral)

http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/funcionario-humilla-a-ninio-938259.html

http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/sube-a-facebook-foto-de-perro-crucificado-943916.html

Pérez Cruz Emiliano. (2015) La vida se encargará de reprobarlos Crónica. Sección Ciudad y Estados. 21 de marzo. Diario Milenio, México.

18 Clientelismo electoral en la política social en el Estado de México

Estudio de caso: Programa de Seguridad Alimentaria

Alfonso León Pérez

Introducción

En la década de los sesenta, el crecimiento de la población mexiquense, obedeció al proceso de industrialización (sustitución de importaciones) y de migración. Este fenómeno se concentró en la zona norte y noroeste de la entidad y por ser colindantes del Distrito Federal se beneficiaron de su equipamiento urbano, provocando que los municipios restantes se mantuvieran alejados del desarrollo industrial, así como de los servicios (Gonzáles, 2012: 40) Precisamente, el dinamismo de flujos económicos, de equipamiento, generación de riqueza y de bienestar social perduraría ya que la zona metropolitana de Toluca registra un ingreso 20 veces más alto que el de la región más pobre de la entidad. (Desigualdad y política social en el Estado de México, 2009: 5) Sobre ello, se basa la formulación e implementación de las políticas sociales, sin embargo, de manera paralela, el Estado de México, se ha caracterizado por ser una de las entidades con mayor incidencia en cuanto a irregularidades en los comicios. Los órganos (encargados de realizar las elecciones) y los actores de la sociedad civil, han coincidido que las prácticas clientelares son un problema adyacente, formado en el proceso de democratización.[1]

Con el anterior contexto, el siguiente estudio realizó un balance de la política social del Estado de México en el periodo de 2011-2013, específicamente en el Programa de Seguridad Alimentaria y su relación con las prácticas políticas/clientelares.

Palabras Clave: Clientelismo electoral/político, Política Social, Seguridad Alimentaria

[1] El exconsejero del Instituto Electoral del Estado de México, Bernardo Barranco, en repetidas ocasiones ha argumentado la ineficacia de los mecanismos institucionales y legales para detener la práctica de compra y coacción de votos.

Estudios previos

El clientelismo es la práctica ejercida por los distintos niveles de gobierno y/o grupos de poder para intercambiar el sufragio por bienes o servicios.[2] Esquemáticamente el debate en México transitó del "clientelismo autoritario al clientelismo democrático". Así, en cada proceso electoral los partidos se quejarían de que sus competidores compran votos en las comunidades rurales o en los barrios urbanos pobres. Esta abertura, en la vida democrática propició que los analistas plasmaran al clientelismo electoral como el "problema número uno". Lo anterior puede comprobarse con las controversias formadas antes del proceso de 2000. En ese momento la evidencia indicaba que los representantes del PRI emprendieron campañas para ganar votos, por ello, Cuauhtémoc Cárdenas anunció que estaría dispuesto a emprender un movimiento de insurrección cívica para anular los comicios, por su parte Vicente Fox, declaró que Francisco Labastida, tendría que ganar cuando menos por el 10 por ciento para que su victoria se aceptara como legitima. (Schedler, 2004, 58-60). Después de todas las discusiones, llego la calma con el resultado que confirmaba la alternancia política. Un contexto diferente al que acaeció en 2006 y 2012, en donde el principal protagonista fue Andrés Manuel López Obrador y sus discursos que rechazaban el proceso por los presuntos fraudes y la supuesta compra de votos, que nunca se logró comprobar. Oficialmente, tratar de comprobar tales prácticas permite dilucidar cómo se presenta en forma concreta, donde una de sus manifestaciones se puede encontrar en la dirección irregular de los mecanismos encargados para la protección o el bienestar social.

La metodología para descubrir la relación que existe de las políticas subnacionales y el comportamiento del individuo en el mercado electoral es demasiado imprecisa, condicionalmente porque no existen datos contundentes[3] (es una sospecha conocida pero no demostrada). Un ejemplo fue el estudio de 2006 de la organización Fundar tenía como objetivo demostrar el uso electoral del Programa OPORTUNIDADES, LICONSA, Adultos Mayores y PAAL (Apoyo Alimentario) en el Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz. Desde este punto consideró: i) la dependencia que tienen los pobres de recursos transferidos hacia los programas sociales, ii) la manipulación del voto en el ámbito geográfico electoral, el papel de los actores políticos, la propaganda gubernamental y la individualización de los beneficios alrededor de la figura presidencial, iii) así el posible impacto en el comportamiento electoral se puede demostrar por el incremento en el porcentaje de votación de los partidos en correlación a la marginación y la presencia de programas en los municipios. La encuesta (FUNDAR, 2006) realizada por Fundar construyó un marco del uso electoral de los programas y

[2] En este caso mediante una política social.
[3] En el informe de la Alianza Cívica se mostró que a nivel nacional el 12% de los entrevistados se *sentía* obligado a votar por un partido político a cambio de recibir un programa social. Es decir, no existe la certeza total.

encontró dos grupos de explotación política: clientelismo (ofertas de bienes y servicios) y uso político de beneficiarios que incluye una lista de ocho acciones: solicitar que los beneficiarios asistan a algún evento político, entrega de beneficios en asambleas, visitas de funcionarios del programa para solicitar el voto, amenazas a los beneficiarios del programa si no apoyan al candidato asignado, pronunciamientos de los funcionarios de que el programa es otorgado por un candidato, amenazas por no afiliarse a un partido, o en su caso amenazas por simpatizar con otro partido e incorporación de personas a un programa por el apoyo a un candidato. Los resultados sobresalientes de la encuesta demostraron que ocho por ciento de las personas entrevistadas recibieron ofertas clientelares en cuatro comicios estatales en el periodo de 2004-2005 y la mayoría fueron beneficiaria de los programas sociales. El posible impacto hallado en referencia a mayor marginación y el aumento del voto de los partidos es el siguiente:

El Partido de Acción Nacional (PAN) elevó su votación, con respecto al 2000:

- *En municipios donde nueve de cada diez personas viven en condición de pobreza 6.9 por ciento*
- *En municipios donde seis de cada diez personas viven en condición de pobreza, aumentó en 3.4 porciento*
- *En contraste, en municipios donde sólo una persona de cada diez personas vive en condición de pobreza, cayó a 10.3 por ciento*

La situación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue contraria a la del PAN, para el cual a mayor índice de pobreza mayor pérdida de votos:

- *En municipios donde nueve de cada diez personas viven en condición de pobreza su votación disminuyó 19.3 por ciento*
- *En municipios donde seis de cada diez personas viven en condición de pobreza, disminuyó a 17.8 por ciento*
- *En municipios donde una de cada diez personas viven en condición de pobreza redujo a 9.9 por ciento*

El caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue:

- *En municipios donde nueve de cada diez personas viven en condición de pobreza, aumentó a 14.4 por ciento,*
- *En municipios donde cada seis de cada diez personas viven en condición de pobreza se elevó en 12.8 por ciento*
- *En donde una de cada diez personas viven en pobreza aumentó a 18 por ciento. (FUNDAR 2006: 9-34)*

Como lo indica Fundar, estos datos no representan por si solos la práctica clientelista utilizada por el Gobierno y a pesar del aumento del PAN en los municipios en donde se concentra la población en condición de pobreza (y el "voto verde") no se puede

pronunciar una conclusión contundente. Para esto es necesario llevar un monitoreo sobre la aplicabilidad de la política social.

En el umbral de las discusiones sobre los comicios de 2006, un estudio llevado a cabo en las entidades de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Sonora y Yucatán, intento demostrar si los beneficiarios o beneficiarios potenciales de los programas sociales eran manipulados electoralmente. El argumento hipotético consistía en que las prácticas no son un fenómeno aleatorio, ni dependen del contexto político/social/económico local, sino que ocurren en los lugares donde se practican relaciones clientelares. La base de información que se utilizó corresponde a la Encuesta Nacional Sobre la Protección de Programas Sociales Federales (ENAPP-2006) para evidenciar que la compra del voto sucede mediante un reporte individual y i) es un intercambio de servicios a cambio del voto o directamente ii) por haber ofrecido un bien o iii) un regalo en un acto de proselitismo político; por su parte la coacción sucede por i) un condicionamiento a la asistencia a mítines, ii) en juntas de información del programa social correspondiente, o iii) una amenaza para permanecer en un programa social a cambio del voto. La encuesta aplicada al grupo de beneficiarios obtuvo resultados menores, ya que el hallazgo principal es que sólo el 10 por ciento conoce del intercambio (sufragio por servicio) y el 0.8 por ciento de los entrevistados fueron presionados para que votara por un partido a cambio de la permanencia en el programa social. Asimismo, la comparación con el grupo de no beneficiarios, es similar en el indicador del intercambio (14 por ciento) (Vilalta, 2007)

Otro esfuerzo por señalar el fenómeno de compra de votos, se encuentra el método de la Alianza Cívica, en donde se planteó la inexistencia de un comportamiento homogéneo en el desarrollo de prácticas de compra y coacción de votos o un modelo de distrito que sea propenso a las prácticas clientelares. Sobre los instrumentos implementados en los 23 distritos de diez entidades (las cuales poseen el 55% del electorado nacional) se encuentran: i) *entrevistas con actores claves* para tratar temas de cultura política, actuación partidista y legitimidad de autoridades electorales; ii) *grupos focales* para explorar la percepción de los ciudadanos en temas de cultura política, relación entre ciudadanía-partidos, razones del voto, conocimiento del marco normativo y el uso de programas sociales para fines proselitistas; y las iii) *encuestas*[4] para detectar qué programas sociales son utilizados por parte de los políticos con el fin de comprar o coaccionar el voto. La *tipología*, desarrolla un perfil de los distritos tomando en cuenta la participación política, pluralidad partidista, estadísticas socioeconómicas y las conjunta con el resultado de la encuesta. En los resultados obtenidos del Estado de México, se especificó que los procesos electorales "no son tan atractivos", dando lugar a que no sean cuestionados por la carencia de propuestas a nivel de políticas públicas. De hecho, la relación entre los partidos y la ciudadanía es muestra de la incipiente cultura política, puesto que la

[4] Aproximadamente fueron 112 a 144 encuestas por distrito.

tendencia de los partidos es que los ciudadanos por ser pasivos y estar desinteresados por los asuntos públicos, serán receptivos a los regalos. Aunque, se precisó que si bien todos los partidos emplean programas a cambio de votos, estos son utilizados de forma mínima en los programas sociales. (Alianza Cívica, A.C, 2009: 7-26)

Caracterización del contexto del Estado de México

La extensión del Estado de México es de 22 mil 500 km2 que representa el 1.1 por ciento del territorio nacional. Está constituido por 125 municipios y dieciséis regiones agrupadas en cinco macro regiones: I Centro Toluca (Valle de Toluca), II Norte, III Oriente (Zona Metropolitana de la Ciudad de México), IV Sur y V Poniente. (CONEVAL, 2009: 6) En cuanto a la población, en 1950 la entidad mexiquense contaba con 1.4 millones de personas (5.4% de la población nacional), en 1970 eran 3.8 millones, en el 2000 ascendió a 13.0 millones y aumento un millón más en el 2005 (González, 2012: 38). Para el año de 2008, concentraba 14.8 millones (volumen poblacional comparado al de Chile; al de Suecia y Noruega juntos) (Desigualdad y política social en el Estado de México, 2009: 7). En 2010, 15.1 millones, situándola como la entidad con mayor población de la República Mexicana. (INEGI, 2012)

Tabla 1.
Población del Estado de México de 2010 (Macro regiones, regiones y municipios)

Macro región	Región	Municipios	Población
I	VII. Lerma	Atizapán, Capulhuac, Lerma, Ocoyacac, Otzolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tianguistenco, Xalatlaco, Xonacatlán	625,617
	XII. Toluca	Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Texcalyacac, Toluca y Zinacantepec	1,546,418
II	II. Atlacomulco	Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo y Timilpan	960,981
III	I. Amecameca	Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Cocotitlán, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad	911,179
	III. Chimalhuacán	Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz	1,510,712
	IV. Cuautitlán Izcalli	Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Tepotzotlán, Villa del Carbón	784,168

	V. Ecatepec	Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teotihuacán	2,339,778
	VIII. Naucalpan	Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero	1,470,826
	IX. Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl	1,110,565
	XI. Texcoco	Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco, Tezoyuca	407,694
	XII. Tlalnepantla	Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz	1,154,162
	XIV. Tultitlán	Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tultepec, Tultitlán	1,147,360
	XVI. Zumpango	Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequixquiac, Tonanitla y Zumpango	331,857
IV	VI. Ixtapan de la Sal	Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan, Zumpahuacán	431,701
	X. Tejupilco	Amatepec, Luvianos, Tejupilco, Tlatlaya	158,189
V	XV. Valle de Bravo	Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan	284,655
			15,175,862

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2010.

La migración es determinante en la dinámica demográfica, puesto que es un receptor de población del Distrito Federal, Puebla y Oaxaca. En correspondencia, el CONAPO, estimó que en el 2010, 62 mil 904 personas llegaban a la entidad y 50 mil 096 salían a otro estado. (Desigualdad y política social en el Estado de México, 2009). En el mismo año el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) registró 379 mil 075 personas de 3 años y más hablantes de alguna lengua indígena, de ellos 222 mil 394 corresponde a los pueblos originarios y 156 mil 681 eran de migrantes que hablaban una lengua indígena. (CEDIPIEM)

Los pueblos originarios se ubican en 48 municipios del espacio rural, de éstos el Consejo Estatal de Población (COESPO) ha indicado que dieciocho poseen grado de *marginación muy alto*, once *alto*, ocho *medio*, diez *bajo* y uno *muy bajo*. Los municipios que concentran a la población indígena son San José del Rincón, San Felipe del Progreso, Temoaya, Ixtlahuaca y Toluca, estos carecen de servicios básicos como agua potable, servicio sanitario, caminos en condiciones favorables y vivienda. (CEDIPIEM) Por otro lado, los pobladores indígenas de otras entidades se ubican en Ecatepec, Naucalpan, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Valle de Chalco Solidaridad, el panorama es diferente

a los originarios, empero, persisten deficiencias relacionadas con la vivienda (construcción, hacinamiento) (CEDIPIEM)

Tabla 2.
Número de hablantes de los pueblos indígenas y pueblos migrantes del Estado de México

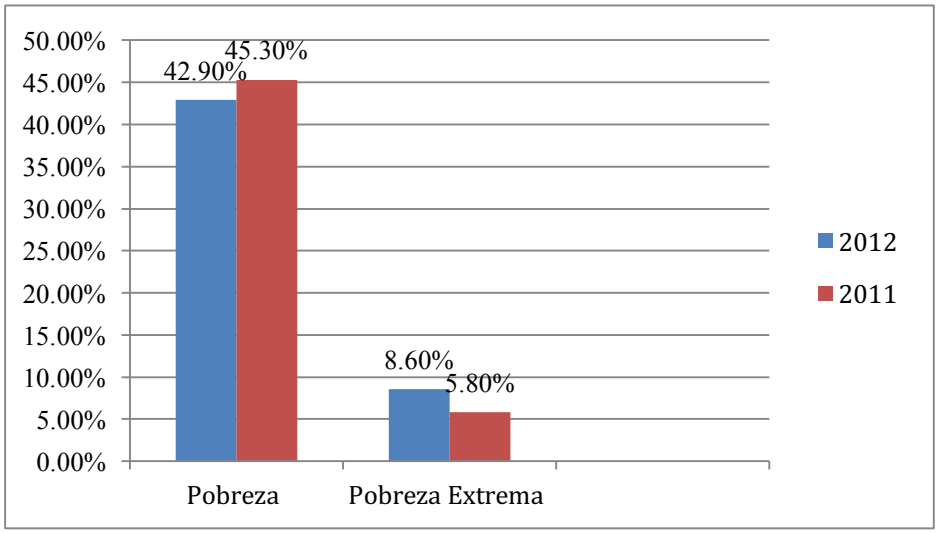
Pueblo originario	Número de hablantes	Porcentaje	Pueblo migrante	Número de hablantes	Porcentaje
Mazahua	116, 240	52.27	Nahua	54,964	35.08
Otomí	978,720	43.20	Mixteca	25,489	16.64
Nahua	6,706	3.02	Mazateco	14,020	8.95
Matlatzinca	909	0.41	Zapoteca	12,938	8.26
Tlahuica	719	0.32	Totonaca	9,832	6.28

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Portal de la Secretaría de Desarrollo Social

La evolución de la *pobreza*[5] en el Estado de México es la siguiente: en 2010 existían 6 millones 712 mil (42.9 por ciento) y en el 2012 eran 7 millones 328 mil (45.3); en cambio, el número de personas en situación de *pobreza extrema* decreció, es decir, en 2010 representaban 1 millón 341 mil (8.6 por ciento), mientras que en el 2012, fueron 945 mil (5.8 por ciento).

[5] La medición de la pobreza por ingreso se divide en alimentaria, de capacidades y de patrimonio, sin embargo, esta medición es demasiado endeble. La nueva metodología del Coneval considera (multidimensionalidad) las dimensiones de: ingreso, rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Esta metodología es un avance para determinar la suspensión de los derechos sociales. Por ello, "una *persona se encuentra en situación de pobreza* cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias" y "una *persona se encuentra en situación de pobreza extrema* cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana" (CONEVAL, 2014)

Gráfico 1.
Porcentaje de la evolución de la pobreza y pobreza extrema en 2010 a 2012 en el Estado de México



Elaboración propia a partir del Informe de Pobreza en México 2012 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

En 2010, 85 municipios de la entidad, más de la mitad de su población estaba en situación de *pobreza*. Aproximadamente 30 por ciento de los habitantes de 13 municipios vivía en *pobreza extrema*. En este sentido, los municipios con menos de 20 mil habitantes como Donato Guerra, San Felipe del Progreso, Sultepec, Zumpahuacán, Luvianos y San José Rincón, son los de mayor vulnerabilidad ya que cuatro de cada diez habitantes vivían en *pobreza extrema*.

Tabla 3.
Número de personas y porcentaje en situación de pobreza y pobreza extrema del Estado de México

	Pobreza		**Pobreza extrema**	
Municipio	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Donato de Guerra	19,351	80.7	9,945	41.5
Ixtapa del Oro	4,144	82.1	1,916	37.9
San Felipe del Progreso	81,568	80.6	43,958	43.4
Sultepec	16,285	83.2	9,528	48.7
Tlatlaya	19,706	73.6	9,327	34.9
Villa Allende	30,016	74.4	13,512	33.5

Zacualpan	9,208	73.1	4,618	36.6
Zumpahuacán	9,462	84.1	4,926	43.8
Luvianos	15,557	81.9	8,482	44.7
San José Rincón	58,331	83.6	33,014	47.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del CONEVAL

Asimismo, en 118 municipios el 50 por ciento no disfrutaban del acceso a la seguridad social. La carencia de calidad y espacios en la vivienda se conservaba por debajo del 40 por ciento de la población en todos los municipios. Una situación disímil en el ámbito rural en donde 70 por ciento de la población de municipios como Tlatlaya, Sultepec, Zacualpan, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Luvianos y Amatepec, se encontraban en carencia de servicios básicos en la vivienda. (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, 2014). En la macro región III Oriente que incluye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los municipios de Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Toluca, Naucalpan de Juárez, Chimalhuacán, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Atizapán de Zaragoza, alrededor del 50 por ciento de los habitantes presentan la condición de pobreza moderada.[6] No obstante, el acceso de los derechos sociales en el Estado de México se ha incrementado. Por ejemplo en la educación,[7] acceso a servicio de salud, calidad de vivienda, servicios básicos de

[6] Según, el Coneval la pobreza moderada "es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema". (CONEVAL, 2014)

[7] Se considera con *rezago educativo* a los que tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal, los que nacieron antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), y a los que nacieron a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa). Una persona en situación de carencia por *acceso a los servicios de salud*, es aquella que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados. Se considera a aquellos con carencia por *acceso a la seguridad social*, cuando no cuenta con prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley de Seguro Social, no dispone de servicio médico, así como de alguna jubilación o pensión. Una persona con *carencia por calidad de vivienda*, es aquella que el material en donde habita tiene pisos de tierra, techo de lámina de cartón o desechos, muros: de embarro o bajareque, carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica, asbesto, material de desecho, asimismo cuando el hacinamiento es mayor que 2.5. Desde este punto, una persona con carencia por *servicios básicos en la vivienda* es la que obtiene el agua de un pozo (río, lago, arroyo, pipa) o en su caso, el agua entubada la consigue por acarreo de otra vivienda o de la llave pública, no cuenta con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río (lago, mar, barranca o grieta) no disponen de energía eléctrica y el combustible que se usa para cocinar es leña o carbón sin chimenea. En cambio, una persona con carencia en el *acceso a la alimentación*, es aquella que presenta inseguridad alimentaria por no contar con recursos económicos y engloba a los hogares que muestran poco variedad en su dieta (leve), a los hogares con poco variedad de dieta y que se saltaron alguna comida en alguna ocasión

vivienda y en el acceso a la alimentación, en cambio, en el rubro de seguridad social el número de personas que accedieron disminuyó.

Tabla 4.
Número y porcentaje de personas con carencia de derechos sociales en el Estado de México.

	2010		2012	
Carencia social	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Rezago educativo	2,896.90	18.5	2,492.70	15.4
Acceso a servicio de salud	4,807.40	30.7	4,097.70	25.3
Acceso a la seguridad social	9,235.50	59	10,468.50	64.8
Calidad de vivienda	2,021.50	12.9	1,649.30	10.2
Servicios básicos de vivienda	2,489.50	15.9	1,863.90	11.5
Acceso a la alimentación	4,938.90	31.6	2,858.00	17.7

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Pobreza en México 2012 del CONEVAL

Según la CONAPO, el Estado de México es una de las ocho entidades con grado de marginación bajo. La población de 15 años o más analfabeta, sólo representa el 4.4 por ciento del total de mexiquenses, la población de 15 años o más sin primaria completa es de 14.29, ocupantes en vivienda sin drenaje o excusado es de 3.18, aquellos sin energía eléctrica son 0.79, los que no tienen agua entubada son 5.67, los ocupantes con piso de tierra es de 3.94, la población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos es de 35.34, no obstante, el 37.93 de la población vive en hacinamiento. (CONAPO, 2011: 26-27). Los municipios con *alta* marginación son Amatepec, Donato de Guerra, Ixtapan del Oro, San Felipe del Progreso, Tlatlaya, Villa Allende, Zumpahuacán, Luvianos, San José del Rincón; los de *muy alta* marginación: Sultepec y Zacaualpan.N (CONAPO, 2010)

La política social en 2005-2011

Uno de los ejes fundamentales del Plan de Desarrollo de 2005[8] fue reducir la pobreza y la situación de vulnerabilidad de las personas. Entre 2005 a 2011 se crearon los programas: Promoción a la Participación Comunitaria Comunidad DIFerente, Atención a menores de cinco años (CAVIN), Gente Grande, Pie de Casa (Autoconstrucción de Vivienda Progresiva), Apadrina a Un Niño Indígena, Futuro en Grande, Pensión Alimenticia para

(moderado), a los hogares que presentan las anteriores características y que se fueron a dormir alguna ocasión sin haber probado ningún alimento. (CONEVAL, 2010:53)

[8] Véase en anexos los objetivos del Plan de Desarrollo de 2005-2011.

Adultos Mayores de 60 a 69 años, Mujeres que Logran en Grande, Colocación de Piso Firme, Seguridad Alimentaria del Estado de México, Insumos Alimentarios a Familias (Canasta Alimentaria Bicentenario), Mujeres Trabajadoras Comprometidas, Coparticipación Comunitaria en Mejoras Complementarias de Vivienda, Despensa Alimenticia en Grande con la Discapacidad. En un primer momento la administración de Enrique Peña Nieto sólo tenía el programa social de Seguridad Alimentaria, el cual contaba con un presupuesto de 285 millones y con 35 mil beneficiarios. (CONEVAL, 2009: 31)

En 2009, la entidad mexiquense concentraba trece programas, alcanzando un presupuesto de mil 800 millones de pesos con una cobertura de aproximadamente 2 millones 700 mil beneficiarios. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), explicó que el 20 por ciento de la población en municipios con menor índice de desarrollo humano recibió el 43.8 por ciento del gasto social. (CONEVAL, 2009: 31)

En ello, la implementación de programas sociales arrojaron los siguientes resultados:

- En el caso de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, obtuvo una cobertura inicial de 80 mil beneficiarios, alcanzando 250 mil en 2008, con una inversión de 224 millones en 2006 paso a 510 millones
- Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años, en 2007 fueron admitidos como beneficiarios 35 mil, en 2008 70 mil, en el lapso anterior la inversión se desplazó de 20 millones a 42 millones
- Madres Adolescentes Embarazadas, obtuvo una cobertura de 3 mil beneficiarias en 2007, cifra que se duplico en 2008
- Apadrina a un Niño Indígena, brindó apoyo en 2007 a mil quinientos menores, en el siguiente año, aumento a 4 mil quinientos
- Mujeres Trabajadoras Comprometidas concentró a 142 familias beneficiarias en 2008 con una inversión de 400 millones de pesos
- Apoyo para Transporte en Zonas Obrero-Populares, atendió a 116 mil beneficiarios en 2008
- Compromiso para el Desarrollo de las Comunidades del Estado de México, en 2007 concentró a 60 mil beneficiarios, en 2008 a 100 mil Desigualdad y política social en el Estado de México, 2009: 28-29)

En el periodo de 2010, el Gobierno mexiquense entregó un total de un millón 352 mil 210 paquetes de despensas, beneficiándose alrededor de 142 mil familias. En contraste, en 2011 fueron entregadas un millón 966 mil 181 canastas alimentarias, de ellas 620 mil 244 familias se beneficiaron. (Informe de Gobierno del Estado de México 2010-2011)

La política social en 2011-2017

Los objetivos planteados del gobierno del Estado de México en la etapa de 2011-2017 son: fortalecer la educación pública para ser reconocidos como "el Gobierno de la Educación", combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los mexiquenses mediante la transformación de su entorno y alcanzar una sociedad igualitaria en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad. (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017). Dichos objetivos se articulan en las políticas públicas para racionalizar el uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales de forma eficiente (al menos eso indica el discurso del gobierno). En ello, la operatividad de los programas sociales es el siguiente:

- El programa de Seguridad Alimentaria tiene como fin disminuir la condición de pobreza multidimensional o alimentaria de la población de la entidad mediante la entrega de canastas alimentarias. La vertiente FAO establece prioridad a los municipios de media, alta y muy alta marginación para que accedan a la dotación mensual. Las vertientes correspondientes a la zona rural y urbana, brindan la protección específica para cada población.[9]
- Infancia en Grande focaliza el derecho a la alimentación, a la salud y la no discriminación. Su propósito es mejorar la calidad de vida de los menores entre 0 a 14 años que presenten una discapacidad,[10] vivan con VIH-SIDA, cáncer, diabetes o secuelas por quemaduras; asimismo atiende a niños que hayan nacido en embarazo múltiple (trillizos, cuatrillizos o más) y vivan en pobreza multidimensional o alimentaria. Las vertientes son: a) Pequeños en movimiento, b) Rompiendo Barreras, c) Enlázate a la vida, d) Creciendo Sanos, e) Familias en Grande y f) Generando Sonrisas. El apoyo de la canasta alimentaria se entregará mensualmente y las vertientes b), c), e), f) recibirán adicionalmente la transferencia de efectivo por $500.00 (quinientos pesos) durante un año. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 37-56)
- El programa Por mi comunidad focaliza el derecho a la vivienda, medio ambiente sano y la no discriminación. Es el encargado de disminuir la marginación en localidades y la pobreza multidimensional mediante la entrega de materiales industrializados o bienes que contribuyan a mejorar el nivel de vida tanto individual como el de la comunidad. La operación del programa es a través de tres vertientes
  a) individual: fortalecer los hogares de las personas en situación de marginación, pobreza multidimensionalidad con la entrega de materiales industrializados y bienes
  b) comunitaria: disminuir las condiciones de marginación de las comunidades con la entrega de materiales para el fortalecimiento de la cohesión social

[9] Se ampliara la información en el siguiente capítulo correspondiente al estudio de caso.
[10] La vertiente de Pequeños en movimiento que agrupa a los menores con discapacidad, excluye a los invidentes y los integra en la vertiente Rompiendo barreras.

c) contingente: brindar atención a la población afectada por desastres naturales. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 57-72)

- Gente en grande atiende el derecho a la alimentación y la no discriminación. El propósito de mejorar la alimentación en personas de 60 años o más que vivan en pobreza multidimensional, mediante el otorgamiento de canastas alimentarias, productos de limpieza y aseo personal. El programa actúa en dos vertientes: a) Adultos mayores de 60 a 69 años y b) Adultos mayores de 70 años. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 73-90)
- Mujeres que logran en Grande, focaliza el derecho a la alimentación, educación, salud y la no discriminación. La meta del programa es reducir las condiciones de pobreza multidimensional de las mujeres de 18 a 59 años, a través de transferencias en dinero. El apoyo es hasta por cinco ocasiones y se entregará la cantidad de $550.00 (quinientos cincuenta pesos) para municipios urbanos y $450.00 (cuatrocientos cincuenta pesos) para municipios rurales. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 91-106)
- Futuro en Grande, focaliza el derecho a la alimentación, al trabajo y la no discriminación. El objetivo del programa es mejorar la ingesta de alimentos de las mujeres menores de 20 años que hallen en gestación o madres de uno o más hijos que vivan en pobreza multidimensional por medio del otorgamiento de canastas alimentarias, orientación sobre el auto-cuidado y capacitación para el trabajo. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 107-124)
- Apadrina a un Niño Indígena, atiende el derecho a la alimentación, a la salud y la no discriminación. El propósito del programa es reducir la condición de pobreza multidimensional en las (los) niñas (os) indígenas de entre 5 a 15 años que se encuentren estudiando en escuelas públicas del nivel básico, por medio del otorgamiento de canastas alimentarias, útiles escolares o apoyos económicos para la compra de uniformes escolares. Incorpora las acciones y recursos de servidores públicos de los órdenes tanto estatal como municipal, representantes de elección popular, personas físicas y jurídico-colectivas para lograr el objetivo. El financiamiento será apoyado por el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM) y la otra parte del monto la contribuirá los padrinos; el apoyo económico para la compra de uniformes es por la cantidad de $1200.00 (mil doscientos pesos) dividida en dos exhibiciones: la primera por $780.00 (setecientos ochenta pesos) al inicio del ciclo escolar y la parte complementaria en el tercer trimestre del mismo ciclo. (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2014: 125-144)

En 2012 el presupuesto autorizado para la operación de programas sociales fue de 3 mil 471 millones de pesos, para el año siguiente aumentó 152 millones. En 2013, se contabilizó alrededor de 850 mil personas que llevaron a cabo la actualización de sus datos para ser

consideradas en los programas y acciones del gobierno mexiquense. (Informe de Gobierno del Estado de México 2013: 15)

En términos generales, la política social, amplió su cobertura a miles de personas en condición de pobreza y marginación en el periodo de 2005, sin embargo, aún permanece la cuestión resolutiva de la problemática o el disfrute pleno de los derechos sociales, pues no sólo se trata de crear medidas de carácter asistencialista, sino crear instituciones que resuelvan la concentración de la actividad económica, la exigua dotación de infraestructura y de servicios públicos como educativos o del sector salud, inclusive, falta concretar un organismo local-autónomo que monitoree la gestión gubernamental e implementar proyectos de capacitación entre el sector público y la sociedad sobre la rendición de cuentas.

Estudio de caso: Programa de Seguridad Alimentaria

El Programa Seguridad Alimentaria, fue puesto en marcha en 2006, en el Estado de México. Denominado en un inicio como "Compromiso Seguridad Alimentaria" fue la respuesta de a la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, organizada por la FAO, en donde se enfatizó el derecho de toda persona a acceder a alimentos sanos y nutritivos y no padecer hambre. El propósito del programa reconoce las repercusiones de la desnutrición, señalándola como uno de los factores que afectan el crecimiento económico, la producción y los mercados de alimentos, así como la baja productividad y el bajo crecimiento del producto interno bruto.

Las acciones realizadas por el programa son básicamente el otorgamiento de canastas de alimentos básicos, así como la difusión de información a los beneficiarios en torno a la alimentación. El programa tiene como fin último "mejorar el bienestar de los beneficiarios a través de acciones y estrategias de apoyo alimentario, con la participación activa y comprometida de los sectores público, social y privado". (Compromiso Seguridad alimentaria 2006-2008)

En sus inicios, el programa buscaba, no sólo otorgar productos de la canasta básica a los beneficiarios, sino también, "fortalecer la producción local y el abasto de alimentos mediante el impulso de proyectos productivos, procurar el acceso a productos con contenido nutricional y bajo costo en apoyo a la economía de las unidades domésticas y generar procesos permanentes de orientación nutricional y alimentaria que se multipliquen a escala familiar y comunitaria. Desde su implementación, el programa ha sido operado bajo tres vertientes de seguridad alimentaria: la recomendada por la FAO, la denominada Compromiso Seguridad Alimentaria en zonas de atención prioritaria (ZAP), otorga los paquetes de alimentos durante un año, en forma trimestral, o mensual,

e información sobre hábitos de nutrición y consumo; la tercera, llamada Seguridad Alimentaria Estratégica, brinda apoyo a organizaciones civiles que atiendan a población vulnerable y a aquella que lo requiera en circunstancias de desastre natural, percance o siniestro.[11]

El programa forma parte de las estrategias y líneas de acción señaladas en el pilar I sobre seguridad alimentaria del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 y de su programa sectorial, en donde se establece "diseñar programas regionales de combate a la pobreza que promuevan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y generen actividades económicas en las comunidades". (Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011). El programa ha sido operado por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, en coordinación con dependencias como Instituto de Salud de la entidad (ISEM), la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO), entre otras.

Desde su diseño, Compromiso Seguridad Alimentaria se enfocó a los habitantes de las localidades de media, alta y muy alta marginación y vulnerabilidad; también aquellos municipios y localidades en situación de pobreza, así como la población atendida por organizaciones sociales que se encuentren inscritas en el Registro Social Estatal y la población que haya sufrido desastres naturales, percances o siniestros.

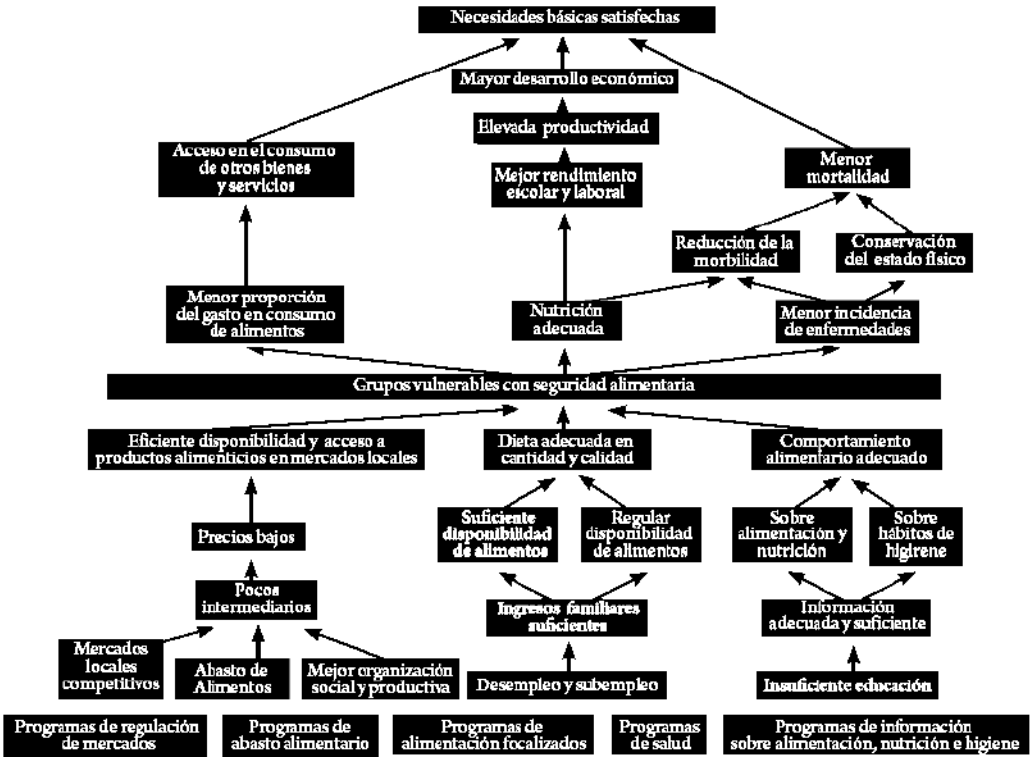
El programa es considerado un pionero de la política social implementada en el Estado de México, en los años recientes, de él derivaron otras acciones de combate a la desnutrición como: Apadrina a un niño indígena, Compromiso con el futuro, Apoyo alimentario integral para adultos mayores de 60-69 años y Pensión alimenticia para adultos mayores. Seguridad Alimentaria, es una réplica local de los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES que logró atender a 159,383 familias en el 2000, y a 376,211 para 2007.

Se considera que el correcto diseño del programa es mediante la transferencia de recursos en especie a familias que viven en zonas de alta y muy alta marginación, asimismo, apuestan a una correcta focalización y eficacia como política social redistributiva. En cuanto a la focalización del programa, esta se realizó bajo los objetivos de obtener una radiografía actualizada de las condiciones de la población en desigualdad social y sumar las acciones y recursos de las Secretarías para impactar favorablemente en la disminución de los factores que ocasionan la inequidad. Algunos de los indicadores que se tomaron en cuenta fueron el desempleo y la inestabilidad en el empleo, la carencia de servicios públicos o marginación y la limitada integración social, o exclusión. Ante esta situación, la prioridad fue brindar atención al rezago que muestran 48 municipios en alta y muy alta marginación. A partir de este diagnóstico, el estudio se

[11] Estas vertientes siguen operando en la actualidad. Siendo únicamente modificada la segunda, en donde los apoyos se reparte actualmente de manera trimestral.

replicó en la totalidad de los municipios del estado, obteniendo como resultado, que en los primeros 18 lugares se encontraban 12 municipios en marginación media o baja y, 6 de alta y muy alta marginación. El presnte estudio derivó en la constitución de un árbol de problemas que a continuación se presenta:

Figura 1.
Árbol de problemas del Programa Compromiso Seguridad Alimentaria



Fuente: Documento Compromiso Seguridad Alimentaria 2006-2008, p.17.

Programa Seguridad Alimentaria 2013

El Programa Seguridad Alimentaria del Estado de México tiene como objetivo principal disminuir la condición de pobreza multidimensional mediante "el acceso a alimentos en personas que viven en condición de pobreza multidimensional, mediante la entrega de canastas alimentarias; adicionalmente, contribuir a la organización comunitaria, a mejorar los hábitos de nutrición y consumo, así como al apoyo solidario a la población de la entidad en casos de contingencia o vulnerabilidad", (SEDEM 2013) como en su mismo objetivo lo menciona, es un programa destinado a la atención de las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad que habitan el Estado de México.

El programa es operado por la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México bajo la vertiente FAO, la de Seguridad Alimentaria y la estratégica (por contingencia o

vulnerabilidad; por necesidades nutricionales específicas; y por cohesión social). La vertiente FAO tiene como propósito favorecer el acceso a alimentos en los hogares que se encuentran en condición de pobreza multidimensional y que se ubican en municipios con el menor Índice de Desarrollo Humano, determinados por el PNUD, en su informe 2010 para el Estado de México, para que accedan a la dotación mensual de una canasta alimentaria hasta por un año, asimismo, se encarga de orientar a la población sobre hábitos de alimentación, elaboración, nutrición y consumo; incrementar los niveles de participación ciudadana, a través de los Comités de Gestión Comunitaria; y fomentar la accesibilidad a productos alimenticios perecederos de primera necesidad. Por su parte, la vertiente de Seguridad Alimentaria tiene como fin favorecer el acceso a alimentos en los hogares que se encuentran en condición de pobreza multidimensional a través de la dotación de una canasta alimentaria, en forma trimestral, hasta por un año; y orientar sobre hábitos de alimentación, elaboración, nutrición y consumo, al igual que la vertiente FAO. (Gaceta del Estado de México, 2013)

Finalmente, la vertiente estratégica, tiene a su cargo tres sub vertientes. La sub vertiente por contingencia o vulnerabilidad está destinada a apoyar con una canasta alimentaria por única ocasión a la población en general que enfrente desastres naturales, percances, siniestros, condiciones climáticas adversas o se encuentre en condición de vulnerabilidad. La sub vertiente por necesidades nutricionales específicas consiste en favorecer el acceso a alimentos de las personas adultas que viven con VIH-SIDA o cáncer que se encuentren en situación de vulnerabilidad, mediante una canasta alimentaria específica a sus requerimientos nutricionales de manera mensual hasta en 12 ocasiones. La sub vertiente por cohesión social apoya a organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro Social Estatal, que tengan por objeto social atender a personas que se encuentren en situación de pobreza multidimensional. (Gaceta del Estado de México 2013)

Los beneficiarios del programa pueden acceder a los beneficios de manera gratuita, a excepción de quienes se encuentren inscritos bajo la vertiente FAO, quienes deben aportar una cuota de $30.00 (treinta pesos), para la integración de un fondo, el cual será destinado a proyectos de desarrollo comunitario que presenten los grupos (Gaceta del Estado de México 2013)

Acceso al programa

Para poder acceder al programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México, en caso de las vertientes FAO y Seguridad Alimentaria, es necesario solicitar la inscripción a él, a través del llenado presentación de formatos correspondientes a cada vertiente, así como de la copia de una identificación oficial, la Clave Única de Registro de Población (CURP).

Para la vertiente estratégica por contingencia o vulnerabilidad, los requisitos principales son habitar en localidades del Estado de México donde se presenten desastres naturales, percances, siniestros, condiciones climáticas adversas o vulnerabilidad y la solicitud de la autoridad local que especifique el tipo de contingencia o condición de vulnerabilidad por la que se requiere el apoyo. En la vertiente estratégica por necesidades nutricionales específicas, es necesario, vivir en situación de vulnerabilidad y con VIH-SIDA o cáncer, además de presentar los formatos correspondientes acompañados de copia de identificación oficial, CURP, copia de constancia médica emitida por una institución pública o privada de salud, que acredite la presencia de VIH-SIDA o cáncer. Finalmente, la vertiente estratégica por cohesión social, los requisitos son, encontrarse inscritos y vigentes en el Registro Social Estatal, presentar solicitud firmada por el representante legal de la organización, copia de identificación oficial del representante legal, copia de la constancia de inscripción en el Registro Social Estatal, relación de personas que atiende la organización, mismas que deberán habitar en el Estado de México. Cabe mencionar que para las vertientes FAO y Seguridad Alimentaria, los apoyos no son otorgados de manera inmediata, sino que existe una lista de espera, misma de la que se seleccionan los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos, dando prioridad a los habitantes de las comunidades donde se presenten sustituciones, comunidades indígenas, municipios de menor índice de Desarrollo Humano. (Gaceta del gobierno del Estado de México 2013)

Por otra parte, los apoyos de las vertientes estratégicas por contingencia y vulnerabilidad y por cohesión social se asignarán de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Para el caso de la vertiente estratégica por necesidades nutricionales específicas, se dará preferencia a los solicitantes que se encuentren en lista de espera y que reúnan los requisitos, dando prioridad a los que no cuenten con seguridad social, mujeres jefas de familia, mujeres viudas, jefes de familia, habitantes de comunidades con presencia indígena.

Los beneficiarios de cualquier vertiente, tienen el derecho de recibir el medio de entrega, de acuerdo a la vertiente; recibir la canasta alimentaria del programa de acuerdo con la vertiente y ser tratado con respeto, equidad y con base en el derecho a la no discriminación. En cuanto a las obligaciones de los beneficiarios, estos deben, proporcionar la información requerida de manera veraz, hacer buen uso del medio de entrega, el cual en ningún caso se podrá transferir, vender, prestar, permutar, modificar o alterar en su estructura, asistir a las reuniones de orientación nutricional o informativa del programa a las que sean convocados, entregar la cuota-aportación correspondiente (en caso de la vertiente FAO), recibir de manera personal la canasta alimentaria, de acuerdo a la vertiente, (en caso de discapacidad o ausencia por enfermedad, deberá acreditar a un representante mediante carta-poder para recibir el apoyo, hasta por dos ocasiones consecutivas en un año, con excepción de la vertiente estratégica por necesidades nutricionales específicas), hacer uso correcto de los apoyos recibidos,

participar en actividades comunitarias cuando sea requerido (Gaceta del gobierno del Estado de México 2013)

La votación en el Estado de México

El Estado de México está conformado por 45 distritos electorales locales y 40 distritos electorales federales, representando el 13 por ciento del total en el país. En 2005 cuando la coalición Alianza por México gano los comicios con un millón 801 mil 530 votos, el PRI no perdió la oportunidad para crear una plataforma electoral con el fin de retornar a la presidencia. La estrategia obtuvo el resultado que presupuestaban, aunque, desde ese momento [y antes] se reiteró que el estado mexiquense era definitorio para ganar una elección a nivel nacional, al menos eso argumentan los "especialistas".

Tabla 5.
Número y porcentaje de las preferencias electorales para gobernador en el Estado de México en 2005

Coalición	Votos	Porcentaje
PAN- Convergencia	936,615	24.74
Alianza por México (PRI-PVEM)	1,801,530	47.57
Unidos para Ganar (PRD-PT)	918,347	24.25
Candidatos no registrados	6,993	0.18
Votos validos	3,663,485	96.74
Votos nulos	122,362	3.23
Anula por TEEM	1,082	0.00
Votación total	3,786,929	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), 2005[12]

La participación electoral en 2005 representó 42.7 por ciento, una cifra inferior a los comicios de 1999, aunque similar al del año de 2003. Los distritos locales con mayor participación fueron Jilotepec (61.47 por ciento), San Tomás de los Plátanos (60.82), Toluca-I (54.56), Toluca-II (52.77) y Lerma (51.0); los de menor votación se localizaron en

[12] Todos los datos del capítulo corresponden a los resultados electorales manejados por el IEEM en su página de internet. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

La Paz (34.62), Nezahualcóyotl-XXXII (35.31), Naucalpan (35.51), Nezahualcóyotl-XXV (35.51) y Nezahualcóyotl-XXVI(35.76). En los distritos con mayor participación el vencedor fue la Coalición integrada por el PRI y el Partido Verde Ecologista (PVE), y en los que predomino el abstencionismo la Coalición Unidos para Ganar (PRD-Partido del Trabajo) concentro tres de los cinco distritos.
La Coalición Alianza por México (PRI-PVE) obtuvo la victoria en 39 distritos, en los cuales el margen de victoria se situó: menor al 5 por ciento en dos distritos, entre 5 a 10 por ciento en cinco distritos, de 10 a 20 por ciento en ocho y en los veinticuatro faltantes el margen fue superior al 20 por ciento. En El Oro la diferencia con el competidor próximo fue de 42.62 y en Chalco 2.19 este último con el menor rango. El margen en los cinco distritos (todos presentaron abstencionismo) que emitieron su voto para Unidos para Ganar fue el siguiente: en uno 2.59, en tres distritos de 7.7 a 8.51, mientras que uno se presentó la diferencia de 14.4; en lo que respecta a la Coalición PAN-Convergencia el margen fue de 4.51 por ciento.

Ahora bien, a partir de la llegada de Enrique Peña Nieto a la gubernatura del estado mexiquense, se inició el recorrido para crear una plataforma análoga a la nacional; en el ámbito de lo local la figura del PRI, se fue revitalizando a fin de ganar los comicios para gobernador en 2011.[13] Así la Coalición formada por el PRI, PVE y Nueva Alianza (NA) obtuvó la victoria con más del 40 por ciento de su competidor próximo. La abrumadora diferencia en los comicios, los gastos de campaña, los juicios llevados al Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) y la votación anulada, perfiló un entorno con pluralidad política y con una coalición mayoritaria dirigida por el PRI.

Tabla 6.
Número y porcentaje de las preferencias electorales para gobernador en el Estado de México en 2011

Coalición	Votos	Porcentaje
PAN	598,064	12.28
Unidos Por Ti (PRI-PVE-NA)	3,018,626	61.97
Unidos Podemos Más (PRD-PT-Convergencia)	1,020,892	20.96
Candidato no registrado	11,100	0.23

[13] En los *spots* del informe de gobierno de Enrique Peña Nieto se aludía al trabajo que estaba realizando el PRI como institución política y él como figura pública para erradicar los problemas sociales; esto es el intercambio discursivo y el mantenimiento de la narrativa en pro la revitalización del PRI, y aunque no se pueda establecer el intercambio de votos, es uno (de los tantos) de los cimientos para la formación de opinión pública.

Votos validos	4,648,682	95.43
Votos nulos	178,809	3.67
Anula por TEEM	43,804	0.90
Votación total	4,871,295	

Fuente: Elaboración propia a partir del cómputo final del IEEM, 2011

La participación electoral en los comicios de 2011 fue de aproximadamente 46.1 por ciento, representando así un aumento de 3.4 con respecto a 2005. Los distritos con mayor participación electoral se localizaron en Santo Tomás de los Plátanos (62.23 por ciento), Sultepec (61.89), Jilotepec (61.61), Valle de Bravo (59.65) y Metepec (59.29); los de menor participación: Naucalpan-XXIX (36.38), Ecatepec-XLII (38.98), Tlalnepantla (38.59), Naucalpan-XXX (39.98) y Ecatepec-XXII (40.36).

Los municipios que concentraron mayor participación fueron Soyaniquilpan de Juárez (74.86), Ixtapa del Oro (70.63), Otzoloapan (69.70), Texcaltitlán (68.44) y Timilpan (68.0); en contraposición los de menor participación se ubicaron en Naucalpan (36.84), Huehuetoca (36.98), Chimalhuacán (39.07), Ecatepec (39.61) y Tlalnepantla (40.49).

La situación en contraste a 2005 es que la coalición integrada por el PRI no perdió en ningún distrito local y sólo en el municipio de Tlatlaya finalizó en segundo puesto; el rango con su competidor próximo en El Oro alcanzó el 59.37 por ciento, en Ixtlahuaca 59.18 y Zinacantepec 58.39, convirtiéndose en los distritos en donde la coalición integrada por el PRI adquirió mayor ventaja. En Tejupilco ocurrió lo contrario con una diferencia de 22.05; en los municipios de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Coatepec de las Harinas, Isidro Fabela y Temascalcingo el margen de victoria fluctuó arriba de 60 por ciento, en los restantes municipios fueron proclives a la baja competitividad electoral, por ende, sólo sobresalieron dos municipios con márgenes reducidos: Luvianos y Soyaniquilpan de Juárez.

Indudablemente, el triunfo del PRI se debe a múltiples factores, incluso se puede constatar sobre dos vertientes: i) la ayuda la narrativa mediática (spots en pro de un candidato o la explotación de su figura pública en diferentes espacios de difusión), la presencia de liderazgo de caciques en los municipios para la cooptación y la injerencia de organizaciones políticas en la formación de opinión pública; desde otro punto ii) la planeación de campaña para atraer a los votantes, el antecedente de la administración anterior, los acuerdos entre los grupos vulnerables para solucionar sus problemas. Sucintamente es un problema que versa sobre la polisemia argumentativa, es decir, cada variable tiene innumerables respuestas, en este caso se realizará un contraste entre los

diez municipios que poseen mayor índice de pobreza y número de votos conseguidos en la competencia electoral por parte de la coalición integrada por el PRI.

Pobreza y votos conseguidos en las elecciones para gobernador de 2011 en el Estado de México

Ahora bien, el distrito local doce, denominado El Oro se caracteriza por concentrar un número importante de votantes del PRI. En 2005, cuando ganó Enrique Peña Nieto obtuvo 34 mil 745 sufragios en correspondencia las coaliciones del PAN-Convergencia y Unidos para Ganar las preferencias fluctuaron en el 20 por ciento. En los comicios de 2011 a raíz del incremento en la votación del candidato ganador, los distritos experimentaron un aumento en su votación, esta fue la situación en el distrito doce, no obstante, lo interesante es que en dicho distrito existen dos municipios con un alto porcentaje de pobreza. Explicando esto, a continuación se presentará los tres municipios que componen el distrito, destacando los que poseen mayor índice de pobreza.

Tabla 7.
Preferencia electoral en la elección para gobernador en el Estado de México en 2011 en el Distrito local "El Oro"

	El Oro	*San* Felipe del Progreso	San José del Rincón
Lista nominal	22,599	73,919	52,359
Total de secciones	17	43	43
PAN	1,856	5,679	4,478
Coalición Unidos por Ti	9,264	36,130	18,467
Coalición Unidos Podemos Más	1,754	3,416	2,452
Candidato no registrado	18	116	66
Votos nulos	487	1,982	1,159

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2011

Si bien el número de votaciones en el distrito El Oro con respecto a otros distritos como Toluca, Atlacomulco, Ecatepec, Atizapán, Texcoco, Chalco, La Paz, Coacalco, Ixtapaluca, Cuautitlán Izcalli, es menor, lo distinguible es el grado de marginación y de pobreza en los municipios que lo componen y el número de votos conseguidos en la competencia

local por parte de la coalición integrada por el PRI. En contraposición en el distrito local nueve "Tejupilco" la situación marca otro fenómeno:

Tabla 8.
Preferencia electoral en la elección para gobernador en el Estado de México en 2011 en el Distrito local "Tejupilco"

	Tejupilco	Amatepec	Tlatlaya	Luvianos
Lista nominal	52,351	23,016	27,918	22,707
Total de secciones	44	27	32	28
PAN	3,101	835	160	2,343
Coalición Unidos por Ti	16,938	9,077	7,599	5,215
Coalición Unidos Podemos Más	5,407	3,260	9,938	4,723
Candidato no registrado	50	8	14	9
Votos nulos	810	269	223	312

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2011.

En el municipio de Tlatlaya la Coalición Unidos Podemos Más (UPM) obtuvo una diferencia mayor a la Coalición Unidos por Ti (UPT). Lo que sugiere un cambio sobre índice de pobreza y las preferencias por municipio, asimismo, la votación para UPT bajo a un 50 por ciento, mientras la participación ciudadana también se redujo. Incluso, de los municipios que concentran población en situación de pobreza, el distrito nueve es donde prevalece la preferencia a partidos de izquierda.

Tabla 9.
Preferencia electoral en la elección para gobernador en el Estado de México en 2011 en el Distrito local "Santo Tomás de los Plátanos"

	Santo Tomás	*Donato de Guerra*	*Ixtapa del Oro*	Otzoloapan	*Villa Allende*	Zacazonapan
Lista nominal	6,753	19,904	4,563	3,950	27,586	3,057
Total de secciones	10	16	5	4	22	2

PAN	439	398	90	204	1,064	83
Coalición Unidos por Ti	2,450	8,102	2,048	1,789	10,561	1,114
Coalición Unidos Podemos Más	992	4,271	1,035	719	3,617	754
Candidato no registrado	7	15	2	0	35	0
Votos nulos	72	359	48	41	623	22

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2011

En el distrito Santo Tomás de los Plátanos la tendencia de las votaciones para UPT fluctuó entre el 60 por ciento. El PAN sólo alcanzó obtener el 5.56 por ciento y la Coalición UPM 27.81; los municipios de Donato de Guerra, Ixtapa del Oro y Villa Allende, los de mayor índice de pobreza beneficiaron a UPT, esto es correlativo a los resultados del distrito doce, proyectando la regla *a mayor índice de pobreza en un municipio, el número de votos para la coalición integrada por el PRI crece*.

En el municipio de Zumpahuacán ubicado en el distrito siete, la participación electoral fue de 55.76 por ciento, en ello, UPT continuo con la hegemonía en el electorado (3 mil 946 votos) y el PAN se consolidó como segunda preferencia (con mil 206 votos). En lo que respecta a los municipios de Sultepec y Zacualpan, ambos del distrito ocho la situación fue similar a los casos anteriores, en donde UPT alcanzo 7 mil 148 y 4 mil 629 votos respectivamente.

Pobreza y votos conseguidos en las elecciones de ayuntamientos de 2012 en el Estado de México

Entre tanto, en las elecciones de ayuntamientos en 2012, los resultados confirmaron la supremacía del PRI, PVEM y NA con la Coalición Comprometidos por el Estado de México (CPEM) ya que de los 125 municipios obtuvo la victoria en 94, el PAN consiguió dieciséis y el PRD gano en tres y el Partido del Trabajo (PT) logró el triunfo en dos municipios; las coaliciones parciales como la Coalición Movimiento Progresista (PRD-PT- Movimiento Ciudadano) y Unidos es Posible (PRD-Movimiento Ciudadano) ganaron en un municipio, Cambio Verdadero (PRD-PT) logró seis triunfos y Morena (PT-Movimiento Ciudadano) dos ayuntamientos.

Tabla 10.
Número y porcentaje de las preferencias electorales para la elección de ayuntamientos en el Estado de México en 2012

Coalición	Votos	Porcentaje
PAN	1,462,936	21.75
CPEM	2,800,483	41.63
PRD	961,642	14.3
PT	197,817	2.94
Movimiento Ciudadano	221,164	3.29
Movimiento Progresista	328,348	4.88
Cambio Verdadero	156,821	2.33
Unidos es Posible	133,398	1.98
Morena	80,755	1.2
Candidatos no registrados	7,772	0.12
Votos validos	6,351,136	94.42
Votos nulos	338, 125	5.03
Resolución del TEEM	37,185	0.55
Votación total	6,726,446	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

Los cinco municipios con mayor participación electoral fueron Ixtapa del Oro (85.60 por ciento), Soyaniquilpan de Juárez (84.24), Nopaltepec (83.59), Otzoloapan (82.06) y Axapusco (81.86), en cambio los de menor participación se encontraron Chicoloapan (54.14), Huehuetoca (56.26), Chimalhuacán (58.85) y Valle de Chalco (58.67).

La participación electoral en los municipios con mayor población en situación de pobreza, siguió el siguiente orden: Ixtapa del Oro (85.60 por ciento), Donato de Guerra (81.03), Sultepec (76.21), Villa Allende (75.63), Zumpahuacán (75.45), Tlatlaya (73.58), Zacaualpan (72.47), Luvianos (69.42), San Felipe del Progreso (68.62) y San José del Rincón (63.04).

Ahora bien, en el caso de San Felipe del Progreso la Coalición CPEM obtuvo el 59.31 por ciento (30 mil 585 votos), el PAN 24.79 (12 mil 784) y el PRD 4.28 (2 mil 207); en San José del Rincón el CPEM alcanzó el 48.17 (16 mil 235), el PAN 35.02 (11 mil 805) y el PRD 4.25 (mil 433).

Tabla 11.
Número y porcentaje de las preferencias en los municipios de San Felipe del Progreso y San José del Rincón en la elección para ayuntamientos 2012

	San Felipe del Progreso		San José del Rincón	
	Votación	Porcentaje	Votación	Porcentaje
PAN	12,784	24.79	11,805	35.02
CPEM	30,585	59.31	16,235	48.17
PRD	2,207	4.28	1,433	4.25
PT	857	1.66	980	2.91
Movimiento Ciudadano	2,099	4.07	1,221	3.62
Candidato no registrado	53	0.1	21	0.06
Votos nulos	2,982	5.78	2,012	5.97

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

En Tlatlaya la Coalición Movimiento Progresista con un 53.08 (10 mil 247) fue quien triunfo, seguida de CPEM con 43.73 (8 mil 442) y el PAN con 1.22 (236); en Luvianos Cambio Verdadero consiguió el 39.34 (5 mil 851), Acción Nacional 38.83 (5 mil 775) y el CPEM 18.62 por ciento (2 mil 770).

Tabla 12.
Número y porcentaje de las preferencias en los municipios de Tlatlaya y Luvianos en la elección para ayuntamientos 2012

	Tlatlaya		Luvianos	
	Votación	Porcentaje	Votación	Porcentaje
PAN	236	1.22	5,775	38.83
CPEM	8,442	43.73	2,770	18.62
Movimiento Ciudadano				
Movimiento Progresista	10,247	53.08		
El cambio verdadero			5,851	39.34
Candidato no registrado	1	0.01	17	0.11
Votos nulos	380	1.97	460	3.09

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

En Donato de Guerra, el CPEM triunfo con el 35.76 por ciento (5 mil 786 votos), Cambio Verdadero 32.95 (5 mil 332), el PAN 27.64 por ciento (4 mil 472); en el municipio de Ixtapan del Oro, CPEM consiguió el 36.09 (mil 403), Cambio Verdadero 33.54 (mil 304) y el PAN 27.78 (mil 080); en Villa Allende la Coalición Cambio Verdadero obtuvo 42.19 (8 mil 910), CPEM 35.45 (7 mil 486), seguido del PAN con 16.29 (3 mil 441).

Tabla 13.
Número y porcentaje de las preferencias en los municipios de Donato de Guerra, Ixtapa del Oro y Villa Allende en la elección para ayuntamientos 2012

	Donato de Guerra		Ixtapa del Oro		Villa Allende	
	Votación	Porcentaje	Votación	Porcentaje	Votación	Porcentaje
PAN	4,472	27.64	1,080	27.78	3,441	16.29
CPEM	5,786	35.76	1,403	36.09	7,486	35.45
Movimiento Ciudadano					194	0.92
Cambio verdadero	5,332	32.95	1,304	33.54	8,910	42.19
Candidato no registrado	10	0.06	1	0.03	6	0.03
Votos nulos	582	3.60	100	2.57	1,083	5.13

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

En correspondencia en el municipio de Zumpahuacán la competencia electoral fue la siguiente: PAN 49.28 (3 mil 967), CPEM 45.45 (3 mil 659) y Cambio Verdadero 1.71 (138). Por otro lado, en Sultepec las preferencias apuntaron a CPEM con 46.63 (6 mil 409), PAN 26.02 (3 mil 577), PRD 22.63 (3 mil 110), PT 0.55 (76) y Movimiento Ciudadano 0.42 (58); en Zacualpan el PAN se alzó con un 51.22 por ciento (3 mil 743), el CPEM quedó relegado a la segunda posición con 40.72 (2 mil 976), mientras que el PT consiguió 3.05 (223) y el PRD 1.66 (121).

Tabla 14.
Número y porcentaje de las preferencias en los municipios de Sultepec y Zacualpan en la elección para ayuntamientos 2012

	Sultepec		Zacualpan	
	Votación	Porcentaje	Votación	Porcentaje
PAN	3,577	26.02	3,743	51.22
CPEM	6,409	46.63	2,976	40.72
PRD	3,110	22.63	121	1.66

PT	76	0.55	223	3.05
Movimiento Ciudadano	58	0.42		
Candidato no registrado	3	0.02	1	0.01
Nulos	512	3.72	244	3.34

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

De los diez municipios con mayor índice de pobreza, en cinco dominó el CPEM, Cambio Verdadero y el PAN en dos y Movimiento Progresista uno; en donde los competidores próximos fueron tanto el PAN como el CPEM quienes obtuvieron la segunda posición en cuatro municipios, seguido de Cambio Verdadero en dos. La diferencia en el margen de victoria en los municipios se presentó en: Luvianos con 0.51 por ciento (76 votos), Ixtapa del Oro 2.55 (99), Donato de Guerra 2.81 (454), Zumpahuacán 3.83 (308), Villa de Allende 6.74 (mil 424), Tlatlaya 9.35 (mil 805), Zacualpan 10.50 (767), San José del Rincón 13.14 (4 mil 430), Sultepec 20.60 (2 mil 832) y San Felipe del Progreso 34.52 (17 mil 801). En los ayuntamientos ganados por Cambio Verdadero el rango de diferencia quedó entre 0.5 a 6.7, en contraposición a la Coalición CPEM cuyo rango se situó de 2.5 a 34.5 por ciento. Es decir, en los municipios de la CPEM la competencia electoral tendió a ser predominadas por una sola coalición, mientras que en los ayuntamientos ganados por las fuerzas políticas como el PAN o Cambio Verdadero la competencia se situó en rangos estrechos.

En el caso de los cinco municipios con mayor *índice de pobreza extrema*, la participación electoral se presentó de la siguiente manera: en San Felipe del Progreso 68.62, Sultepec 76.21, Zumpahuacán 75.45, Luvianos 69.42 y San José Rincón 63.04. Las preferencias electorales en San Felipe del Progreso, Sultepec y San José del Rincón, la Coalición CPEM fue la beneficiada; mientras tanto en Zumpahuacán los votos se dirigieron al PAN y en Luvianos a Cambio Verdadero.

El margen de diferencia con el competidor próximo entre los cinco municipios alcanzó el rango de 0.5 a 34.5 por ciento; en Luvianos el margen fue de 0.51, Zumpahuacán 3.83, San José Rincón 13.14, Sultepec 20.61 y San Felipe del Progreso 34.52 por ciento. En los ayuntamientos conseguidos por el CPEM la diferencia del primero al segundo fluctuó entre 13.14 a 34.52, del segundo al tercero 3.40 a 30.77 por ciento; en Zumpahuacán del segundo al tercero la diferencia fue de 43.74; y en Luvianos en la similar posición alcanzó el 20.20 por ciento.

Tabla 15.
Porcentaje de los márgenes de victoria en la elección de ayuntamientos 2012 en los cincos municipios que poseen mayor índice de pobreza

Margen de victoria	San Felipe del Progreso	Sultepec	Zumpahuacán	Luvianos	San José del Rincón
1-2	34.52	20.60	3.83	0.51	13.14
2-3	20.51	3.40	43.74	20.24	30.77
1-3	55.03	24.0	47.57	20.72	43.91

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del IEEM, 2012

Lo indicado ejemplifica la escasa competitividad en los municipios considerados en situación de *extrema pobreza*, prevaleciendo la hegemonía de una coalición.

Conclusión

Después de la Revolución Mexicana la relación entre el gobierno y la ciudadanía se cimentó mediante la compra de votos, incluso parte de la sociedad civil lo avalaba, por ejemplo los sindicatos u organizaciones campesinas eran mantenidas por los favores que devenían de las instituciones gubernamentales constitucionalmente democráticas. Y no es que desapareciera esa forma de relación después de las reformas que dieron lógica a la democracia mexicana, estas se fueron encubriendo, traslapando, en los ámbitos políticos donde dominaban los caciques y caudillos. Lógicamente, el análisis puede ser intuitivo, basado en los elementos considerados aptos para descubrir el clientelismo, no obstante, quedan lagunas sobre el método para evaluar la problemática que desestabiliza el funcionamiento de la democracia; si desde esta perspectiva se analiza las experiencias de los implicados, en este caso, aquellos que son beneficiarios de los programas sociales y los candidatos, se llegará a la conclusión de los escasos elementos para condenar una acción conocida, pero no demostrada.

En el Estado de México, los actores de la sociedad civil han puesto en el centro de la discusión los instrumentos utilizados por los candidatos para ganar una elección, que obviamente son un contrasentido para una competencia limpia y justa; los aspirantes a un cargo público que frecuentemente son señalados pertenecen al PRI, permitiendo delinear la reminiscencia del "partido de Estado" y las acciones que lo mantuvieron por décadas en el Poder Ejecutivo.[14] Es decir, se puede justificar que el intercambio de bienes

[14] Los estudios de organizaciones civiles, parten del supuesto que el PRI es la fuerza política con mayor influencia para cambiar un voto en lo sub-nacional y nacional.

por votos es atribuible a la mecánica por la cual se transitó, pero que significativamente perduró. Entonces, las cuestiones versan sobre: ¿Por qué está presente en la democracia y en los ámbitos electorales locales? ¿Por qué es denunciada comúnmente en los ámbitos locales? ¿Cómo se puede erradicar? o es simplemente una contingencia formada en lo local. Inclusive, lo mismo se puede aplicar a nivel nacional, destacando el trabajo de las instituciones observadoras y la aparente inoperancia de los mecanismos para sancionar a los participantes de la competencia electoral, debido a la imposibilidad de demostrar la compra de votos.

Es evidente que el estudio realizado no resuelve estas cuestiones, pues el desenvolvimiento implicó analizar el comportamiento en las preferencias electorales en referencia a los índices de marginación y pobreza que son las variables utilizadas para identificar e implementar una política social. De hecho, en los distritos locales en donde existe un porcentaje alto de personas con marginación, los votos emitidos para la coalición integrada por el PRI, se elevaron, inclusive la competitividad se basó en el dominio que ejercía sobre sus competidores, o mejor dicho, el abrumador margen de victoria conseguido en 2011 es muestra de la estrecha pluralidad política en el Estado mexiquense. En las elecciones de ayuntamientos el posicionamiento del PRI-PVE-NA aglutinó a 94 de los 125 municipios, constatando el apoyo "popular" que poseen los partidos de derecha en una situación concreta.[15] Debe anotarse, entre la información disponible sobre el clientelismo, no existen datos que representen si la *población rural es mayormente proclive al clientelismo o la población urbana es mayormente proclive al clientelismo*,[16] en los dos ámbitos la correlación con nivel de educación y grado de pobreza alcanza porcentajes bajos; en esta situación los entrevistados por lo general sostienen "actitudes anti-clientelistas" (Schedler, 2004:91) e inevitablemente lleva a un sinfín de conjeturas, sin embargo, no es la intención del estudio descubrir si la cultura democrática de los mexicanos es frágil y por ello no se presenta en la cotidianeidad o discernir acerca de la "sinceridad" de las personas al momento de una entrevista. La información recabada apunta a la carente competitividad en los comicios sub-nacionales y la alta participación electoral, lo que pone en descubierto una relación gubernativa cuya base no es identificable.

[15] El lenguaje político se establece la diferencia entre derecha e izquierda, no obstante, en la situación concreta de los votantes existe una clara ambigüedad en el momento de elegir a un candidato.

[16] En los últimos años la literatura politológica construyó un arquetipo del ciudadano clientelar sobre los datos que confirmaban "que el clientelismo no estaba asociado con un nivel bajo de estudios, con la pertenencia a un entorno rural, ni con bajos ingresos de renta, aunque sí estaba más afianzado entre los ciudadanos de mayor edad que entre jóvenes", análogamente la "relación entre inserción social y obtención de regalos se observó que la implicación activa en asociaciones de beneficencia o sindicales incrementaban la probabilidad de haber recibido regalos a cambio de votos.

No es irrelevante sostener este argumento desde el punto de vista empírico: si la reacción de las personas es sostener [en mayor medida] que al momento del sufragio no existe una influencia en el exterior de otros actores políticos, así como de los programas sociales y los diferentes apoyos gubernamentales. En yuxtaposición el argumento central de los actores políticos[17] se "sustenta" en que el intercambio de bienes por votos es medular para entender el regreso del PRI al Poder Ejecutivo, y la revitalización del mismo en lo sub-nacional, no obstante, los juicios de inconformidad llevados a las instancias correspondientes, no se esclarece sobre los supuestos instrumentos-no democráticos que fueron implementados, y cuando existe una resolución, la afectación al resultado electoral es mínima. Nuevamente aparece connotar el clientelismo como figura conceptual desgastada e involucrada en un debate que no presume una influencia concreta.

Ahora bien, la implementación de la política social deviene de los planes a nivel nacional para modular una serie de estrategias en lo sub-nacional, este es el caso específico de Compromiso Seguridad Alimentaria del Estado de México. Ello perfila dos escenarios, uno referido al uso de los programas sociales en la competencia electoral por parte de los candidatos y/o instituciones políticas para influir en el voto; en el otro la competitividad electoral crea programas sociales con el fin de que sean rentables electoralmente. En cada uno el aura del manejo de los recursos escasos son puestos en duda, no obstante, existen municipios (Luvianos) con porcentajes abrumadores de personas en situación de pobreza y alta competitividad, en contraste en otros abunda un margen de victoria alto con respecto a sus competidores próximos (San Felipe del Progreso) que poseen las mismas características de demanda de política social, asimismo coexisten los de alta participación electoral y baja competitividad (Ixtapa del Oro) que alrededor de una década sus votos son tendientes a dirigirse a un partido.

Precisamente, los datos no representan por si mismos la práctica clientelista o el uso específico de la política social utilizada por el gobierno del Estado de México y a pesar del aumento en la votación para el PRI (o de la Coalición que la integra), su dominio en las preferencias electorales, el amplio margen de victoria conseguido y la estrecha pluralidad en los municipios en donde se concentra el mayor porcentaje de población con mayor índice de pobreza no se puede pronunciar una conclusión contundente sobre la validez del argumento del intercambio de bienes por votos. Si bien el clientelismo como figura conceptual es demasiado frágil, en los últimos años la literatura politológica construyó un arquetipo del ciudadano clientelar sobre los datos que confirmaban "que el clientelismo no estaba asociado con un nivel bajo de estudios, con la pertenencia a un entorno rural, ni con bajos ingresos de renta, aunque sí estaba más afianzado entre los ciudadanos de mayor edad que entre jóvenes", (Puig, 2012: 877) análogamente la relación

[17] La lista sería interminable, en lo nacional se encuentra López Obrador y en el caso del Estado mexiquense Bernardo Barranco.

de inserción social y obtención de regalos es recurrente con los miembros de asociaciones de beneficencia o sindicales (Puig, 2012: 877) Ciertamente la rentabilidad electoral de la política social no es un factor definitorio, pero lo es la elección o identificación partidaria que tiene el ciudadano; en este caso el análisis se perfilaría a observar el vínculo de sociedad civil organizada y sociedad política para desentrañar la dinámica del proceso de democratización en México.

ANEXOS

Plan de Desarrollo de 2005-2011 del Estado de México

Pilar	Vertiente	Objetivos
		• Desarrollar una política demográfica para una sociedad en expansión.
		• Garantizar la cobertura total con calidad suficiente y oportunidad.
	Calidad de Vida	• Elevar la calidad de la seguridad social.
		• Impulsar una política estatal de cultura física y deporte integral e incluyente.
		• Fomentar, promocionar y difundir la cultura.
		• Fortalecer la identidad estatal y los valores socioculturales.
Seguridad Social		• Incluir, apoyar y proteger a las mujeres.
		• Desarrollar integralmente a la familia
		• Proteger y cuidar a la niñez mexiquense.
	Igualdad de Oportunidades	• Brindar oportunidades para el sano desarrollo de la juventud mexiquense.
		• Ofrecer mejor calidad de vida a los adultos mayores.
		• Fomentar el respeto y la equidad a las capacidades diferentes.
		• Inclusión con respeto a la cultura indígena.
		• Reducir la pobreza extrema para una sociedad más digna.
		• Revisar y depurar el marco institucional y normativo.
		• Promover la cultura laboral y fomentar el empleo.
		• Consolidar una economía estatal más productiva.
		• Impulsar la competitividad para conquistar mercados.
	Desarrollo Económico	• Fortalecer la infraestructura estratégica de la entidad.
Seguridad		• Diseñar ciudades competitivas y regiones de

Económica		desarrollo.
		• Ampliar y mejorar la cobertura habitacional de la población.
		• Alcanzar un nuevo estadio de desarrollo tecnológico.
		• Impulsar el desarrollo económico.
	Desarrollo Sustentable	• Sustentabilidad ambiental para el desarrollo con conciencia ambiental y protección a la biodiversidad.
		• Proteger el agua para garantizar el acceso al vital líquido y fomentar el desarrollo sustentable.
		• Alcanzar un nivel de seguridad pública que garantice la integridad física y el patrimonio de las personas.
		• Garantizar que la procuración y administración de justicia se realice de manera expedita, completa e imparcial.
		• Proteger a las comunidades de riesgos y desastres naturales, o siniestros y accidentes.
Seguridad Pública	Seguridad Pública	• Garantizar el pleno respeto a los derechos humanos.
		• Fortalecer el Estado de Derecho.
		• Garantizar la renovación institucional.
		• Impulsar el desarrollo democrático.
		• Garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión gubernamental.
		• Lograr una mayor coordinación interinstitucional.
		• Impulsar el desarrollo urbano metropolitano.

Fuente: Plan de Desarrollo 2005-2011

Plan de Desarrollo de 2011-2017 del Estado de México

Pilar	Objetivos
Gobierno Solidario	• Impulsar una política estatal de cultura física y deporte integral e incluyente. • Ser reconocido como el Gobierno de la Educación • Combatir la pobreza • Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno • Alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad
Estado Progresista	• Promover una economía que genere condiciones de competitividad • Generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la • productividad y el empleo • Impulsar el desarrollo de sectores específicos • Impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo • Alcanzar un desarrollo sustentable
Sociedad Progresista	• Fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia • Utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia • Avanzar en el uso de tecnologías así como en los mecanismos de coordinación • interinstitucional • Mantener una sociedad protegida ante riesgos

Fuente: Plan de Desarrollo 2011-2017

Fuentes de Información

CONAPO (2011) Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, Conapo, México.

CONEVAL (2010) Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, Coneval, México.

CIEPS (2009) "Desigualdad y política social en el Estado de México" en Serie Cuadernos de Investigación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, No. 1, CIEPS, Toluca.

——, (2009) "¿Es progresivo el gasto social en el Estado de México? Un análisis del Programa "Compromiso Seguridad Alimentaria, 2006-2008" en Serie Cuadernos de Investigación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, No. 2, CIEPS, Toluca.

——, (2012) "Estado de México: desequilibrio regional y políticas públicas para municipios de alta marginación", en Serie Cuadernos de Investigación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, No. 3, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), Toluca.

Pinker Cristina y Gabriel Lara, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2006) Programas sociales y elecciones. Análisis de los programas de combate a la pobreza en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox, Fundar, México.

——, (2006) Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Encuesta, Fundar, México.

Gobierno del Estado de México (2012) Manual Ciudadano. Reglas de operación de los Programas Sociales 2012, Gobierno del Estado de México, México.

González, Juan (2012) "La gran transformación del Estado de México y sus desafíos demográficos", en Juan González y Jaciel Montoya (comp.), Migración mexiquense a Estados Unidos: un análisis interdisciplinario, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Anuario de estadísticas por entidad federativa 2012, INEGI, México.

Martí i Puig, Salvador (2012) "Ciudadanía y cultura política en México: a dos sexenios de la 'alternancia'", en Foro Internacional, México, El Colegio de México, V, LII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 864-884.

Schedler, Andrea (2004) "´El voto es nuestro´ Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", en Revista Mexicana de Sociología, año 66, número 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Vilalta, Carlos (2007) Compra y Coacción del Voto en México: Variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales, en Serie ENAPP, Documento de trabajo No. 4, PNUD, México.

Referencias en la web

CONAPO, Base de datos e indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por municipio. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

CONEVAL, Glosario. Disponible en: http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

Informe Final de la Alianza Cívica, A.C. (2009) Proyecto de observación electoral 2008-2009, [en línea] México. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2008-2009/Proceso2009-Preparacion/ObservadoresElectorales/Observadoresel.doc/9InformeAlianzaCivica.pdf

Portal del Gobierno del Estado de México:

http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf

http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/informes_de_gobierno/index.htm

http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/mar133.PDF

http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ene314.pdf

http://qacontent.edomex.gob.mx/cedipiem/pueblosindigenas/estadisticas/index.htm

IEEM, Resultados electorales. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html

19 Un nuevo contrato social para el desarrollo sostenible. Repensando el orden político moderno ante la crisis socio-ambiental en el siglo XXI

Miguel Moreno Plata

Introducción

En 2010 el Departamento de Energía de Estados Unidos estableció el Centro Conjunto para la Fotosíntesis Artificial (Joint Centre for Artificial Photosynthesis), proyecto científico liderado por el Instituto Tecnológico de California. Según los últimos hallazgos reportados en revistas científicas, como Energy & Environmental Science, la aplicación de dicha tecnología podría ser una realidad en los próximos años. Iniciativas similares se han lanzado en otros países como España, Japón y México.

En términos generales podemos señalar que la fotosíntesis artificial podría contribuir de una manera determinante a la producción de energía renovable, pues tiene el potencial para absorber el CO_2 del aire y producir combustibles tan potentes como el hidrógeno, por lo que la solución de los principales problemas ambientales, como es el caso del calentamiento global y la contaminación atmosférica, podría estar al alcance de la mano.

Sin embargo, desde la perspectiva social el problema es mucho más complicado. Si bien es cierto que se tiene la infraestructura tecnológica para avanzar en la producción de energías renovables, incluyendo los sistemas asociados con la energía solar, el problema central es de orden institucional. En otras palabras, desde nuestra perspectiva, la crisis ecológica del mundo no se soluciona única ni esencialmente con las tecnologías de frontera. Para ello se requiere una revolución de orden institucional, incluyendo al Estado, mercado y sociedad civil; lo que plantea la necesidad de una revisión de los actuales fundamentos contractuales del Estado y la sociedad.

La estructura de este trabajo busca responder a preguntas centrales: ¿Cuáles son los principales cambios en los presupuestos operativos y funcionales del contrato social? ¿En qué medida este contrato social puede responder a la transición hacia sociedades más sostenibles? ¿Qué tipo de contrato social demanda el desarrollo sostenible?

En esta tesitura, se parte de tres supuestos fundamentales:

1) El mundo de hoy se encuentra inmerso en una profunda crisis del desarrollo, el cual se manifiesta en las crecientes tendencias de insostenibilidad en el ámbito social, económico y ambiental.
2) La contención de estos "síntomas" implica repensar los fundamentos políticos y sociales del contrato social que sustenta el Estado moderno. Esto significa que la transición hacia un desarrollo sostenible requiere como condición *sine qua non*, la suscripción de un nuevo contrato social.
3) La democracia es un valor universal que debe conservarse, mejorarse y adaptarse a los diversos contextos socio-culturales de principios del siglo XXI. Esto supone preservar el piso mínimo de la democracia actual, tanto en su vertiente representativa como en su dimensión participativa.

A partir de lo anterior, en este trabajo se realiza una revisión de una parte de la literatura académica generada en las últimas décadas, específicamente por lo que se refiere a algunas coordenadas teóricas fundamentales del desarrollo sostenible, principalmente con respecto a las escalas geográficas, sociales y temporales del citado paradigma. En este contexto también se expone una parte fundamental del pensamiento social contemporáneo en materia de desarrollo humano y sus relaciones con la democracia moderna.

De esta manera, otros aspectos temáticos centrales de esta investigación están relacionados con el desarrollo sostenible en el ámbito comunitario, así como la inclusión de los enfoques comunitarios y sus eventuales imbricaciones con respecto a la teoría contractual, como fundamento del orden social y político contemporáneo.

Otro eje central de este capítulo se refiere, precisamente, a los orígenes del contrato social, como fundamento teórico y filosófico del Estado y la sociedad contemporánea, con énfasis en aquellos aspectos asociados con los principios de la organización estatal, como es el caso de la soberanía, principalmente en su connotación nacional.

Finalmente, otro aspecto principal tiene que ver con el análisis de una parte del pensamiento alternativo y sus aportaciones en materia de pluralidad, política, jurídica, social y cultural, así como sus eventuales implicaciones sobre la teoría contractual; lo anterior a la luz de la naturaleza compleja del paradigma del desarrollo sostenible y la crisis del subdesarrollo en la dimensión social, ambiental y económica en la sociedad contemporánea.

El contexto: la crisis de un desarrollo insostenible

Cada día resulta más habitual hablar de una crisis en diversos ámbitos de la vida contemporánea: ecológica, política, social y económica. Los especialistas y expertos ofrecen entífico.

Sin embargo, el hecho es que existe una crisis del desarrollo. El desarrollo actual se caracteriza por su naturaleza marcadamente insostenible, es decir, el fondo de la crisis social, económica y ecológica es la crisis de los actuales estilos de desarrollo y de la civilización industrial.

- ### En búsqueda de algunas evidencias de la crisis ecológica

Cuando hablamos de ecosistemas la primera palabra que viene a la mente es crisis. Porque, efectivamente, este planeta está inmerso en una crisis ecológica global (Díaz Pallarés y Marsá, 2004: 138) cuyos efectos en el mediano y largo plazo son aún desconocidos. Ésta se caracteriza por su naturaleza global y sus amplios rangos de incertidumbre, principalmente con respecto a sus potenciales efectos sociales y naturales, lo cual debería poner en estado de alerta máxima a la humanidad, en lugar de la adopción de actitudes de zarigüeya: vacilante y timorata.

En razón de los alcances de este trabajo basta señalar algunas de las principales manifestaciones de esta crisis ecológica de escala planetaria. Resultan cada vez más habituales las noticias sobre la sobreexplotación de muchos recursos naturales, renovables ~~y~~ o no renovables, la degradación de los suelos, la disminución de los rendimientos pesqueros, la contracción de las superficies forestales, la pérdida de biodiversidad, la disminución de la calidad de las aguas, la contaminación atmosférica, los procesos de desertificación, etcétera (Díaz Pallarés y Marsá, 2004: 139).

Una de las principales manifestaciones de la crisis ecológica es, precisamente, el cambio climático. Ésta es, quizá, la problemática ambiental que pone a prueba la capacidad de las instituciones actuales para enfrentar los riesgos asociados con dicho fenómeno y que atañen directamente a la seguridad y calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.
En efecto, según las últimas evidencias aportadas por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), las tendencias apuntan hacia una alteración climática sin precedentes en la historia de la civilización:

a) Sobre los cambios observados en el sistema climático de la Tierra, el Quinto Informe del IPCC, señala:

- El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado.
- En los últimos 800,000 años, las concentraciones atmosféricas de CO_2, metano y óxido nitroso han aumentado a niveles sin precedentes. Las concentraciones de CO_2 han aumentado en un 40% desde la era preindustrial debido, en primer lugar, a las emisiones derivadas de los combustibles fósiles y, en segundo lugar, a las emisiones netas derivadas del cambio de uso del suelo. Los océanos han absorbido alrededor del 30% del CO_2 emitido, provocando su acidificación.

b) Dicho informe puntualiza sobre el futuro climático lo siguiente:

- La influencia humana en el sistema climático es clara y evidente, en razón de las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el forzamiento radiactivo positivo y el calentamiento global.
- Es probable que para finales del siglo XXI, la temperatura global en la superficie sea superior en 1.5º C a la del periodo 1850-1900 para todos los escenarios contemplados.
- Los cambios que se producirán en el ciclo global del agua, en respuesta al calentamiento global, no serán uniformes. Se acentuará el contraste en las precipitaciones entre las regiones húmedas y secas y entre las estaciones húmedas y secas, con excepciones regionales.
- Las emisiones de CO_2 acumuladas determinarán en gran medida el calentamiento global a finales del siglo XXI y más allá de dicho horizonte temporal, pues la mayoría de los efectos del cambio climático perdurarán durante los siglos subsecuentes, incluso con estabilización de las emisiones.

Tampoco debemos olvidar que esta crisis ecológica es el resultado de cómo se han tomado las decisiones durante mucho tiempo, es decir, asistimos a una crisis política. La relación entre los problemas ambientales y la acción política complica sustancialmente el panorama social. Para afrontar la crisis ecológica global debemos transformar notablemente los presupuestos funcionales y estructurales del Estado (Ibíd., 2004: 139) y las instituciones políticas que sustentan a la civilización, particularmente a partir de la Revolución Industrial.

En este orden de ideas, la crisis ecológica plantea la necesidad de repensar los fundamentos teóricos y filosóficos del Estado moderno, como sería el caso de la teoría del contrato social, tema central de este trabajo.

- ## La crisis social en el mundo de hoy

El eje neurálgico de la crisis social del mundo contemporáneo consiste en la creciente desigualdad social que recorre ~~a~~ países, regiones y ciudades del planeta. En las dos últimas décadas las tendencias relacionadas con la extrema concentración de la riqueza y la pobreza se han incrementado, y cada vez resulta más claro que la sociedad se acerca a sus límites de supervivencia.

¿Qué sabemos sobre las desigualdades de ingreso en el mundo desde la perspectiva histórica? Algunos estudios concluyen que la desigualdad en el ingreso se ha venido incrementando de forma constante desde inicios del siglo XIX. A lo largo del tiempo los índices de Gini han descubierto que la desigualdad global del ingreso aumentó de forma constante desde 1820 hasta 2002, concluyendo que la desigualdad aumentó globalmente entre comienzos de la década de los ochenta y de los noventa (Ortiz y Cummins, 2012: 20).

El último Informe de la organización internacional OXFAM también ilustra esta problemática:

> *En 2014, el 1% más rico poseía el 48% de la riqueza mundial, mientras que el 99% restante debía repartirse el 52%. Prácticamente la totalidad de ese 52% está en manos del 20% más rico de la población mundial, de modo que el 80% restante sólo posee un 5.5% de la riqueza mundial. Si se mantiene esta tendencia, en sólo dos años el 1% más rico de la población acaparará más riqueza que el 99% restante; y el porcentaje de riqueza en manos del 1% más rico superará el 50% en 2016 (OXFAM, 2015: 2). El citado informe también puntualiza que en 2010, las 80 personas más ricas del mundo poseían una riqueza neta de 1.3 billones de dólares. En 2014 la riqueza conjunta de las 80 personas que encabezaban la lista Forbes ascendía a 1.9 billones de dólares, lo cual significa un incremento de 600,000 millones de dólares en sólo cuatro años. Actualmente estas personas poseen la misma riqueza que el 50% más pobre de la población mundial; esto quiere decir que 3,500 millones de personas comparten la misma cantidad de riqueza que las 80 personas más ricas del mundo (OXFAM, 2015: 3 y 4). La riqueza mundial se concentra cada vez más en manos de una pequeña élite, misma que ha creado y mantenido su vasta fortuna gracias a las actividades en un puñado de sectores económicos importantes, tales como el financiero, el farmacéutico o el sanitario (OXFAM, 2015: 1).*

Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano establece que en 104 países en desarrollo, 1,200 millones de personas tenían ingresos diarios de 1.25 USD o menos. Sin embargo, el recuento de la pobreza multidimensional para 91 países en desarrollo se estimó en 1,500 millones de personas, según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide 10 privaciones. De acuerdo con dicho Índice, 2,200 millones de personas viven con dos o más privaciones (PNUD, 2014: 47).

Las escalas del desarrollo sostenible y las escalas institucionales

El propósito principal de este apartado es perfilar, más allá de las múltiples definiciones del desarrollo sostenible, las escalas en donde se desenvuelven los procesos relacionados con los sistemas socio-ecológicos, categoría central para el estudio y análisis de las problemáticas asociadas a la sostenibilidad/insostenibilidad del desarrollo en la época contemporánea.

En principio es importante subrayar que este modelo, como todo paradigma emergente, adiere en el terreno político y académico. Sin embargo, los consensos comienzan a disminuir de manera notoria en la medida en que se intentan poner en marcha los objetivos relacionados con el paradigma en cuestión. En la medida en que se avanza en la ruta de las políticas, programas, proyectos y acciones, las divergencias comienzan a perfilarse con meridiana claridad. Esta situación, por supuesto, se debe a diversos factores. En este trabajo nos concentraremos en algunas de las implicaciones asociadas con las diferentes escalas de los sistemas socio-ecológicos.

En este contexto, en primer lugar hay que subrayar que la cuestión de las escalas emerge en el campo de la gestión de los recursos naturales, principalmente de los recursos hídricos y marinos. Sin embargo, en los últimos años algunos de estos enfoques apuntan hacia la gestión y gobernanza de los bienes colectivos o de uso común, cuyo máximo exponente fue la premio nobel Elinor Ostrom, entre otros grandes pensadores sociales. En este orden de ideas, resulta claro que la cuestión de la escala no solamente involucra la gestión y gobernanza de los ecosistemas y los recursos naturales, sino que debería, involucrar la dimensión social del desarrollo sostenible.

Así, un primer referente es, precisamente, el concepto de sistema socio-ecológico, categoría analítica que en principio involucra,–tanto a los sistemas sociales como a los ecológicos. Ahora bien, una característica central de los sistemas socio-ecológicos es que se trata de sistemas complejos, los cuales se caracterizan por poseer un conjunto de atributos no observables en los sistemas simples: no linealidad, incertidumbre, escalas y

capacidad auto-organizativa (Berkes, Colding y Folke, 2003: 5). En razón de la naturaleza de esta investigación, se acotará el análisis a la cuestión de la escala. En los sistemas complejos los subsistemas se encuentran jerarquizados y anidados en un subsistema mayor (Berkes, Colding y Folke, 2003: 6). En principio, esto sucede con los ecosistemas, sin embargo, también llega a suceder en el ámbito institucional, en donde es posible distinguir como principal escala geopolítica, los Estados nacionales. En este contexto, el centro del debate contemporáneo es la dicotomía entre sistemas ecológicos y sociales, es decir, entre naturaleza y cultura. Desde esta perspectiva la pregunta fundamental es la siguiente: ¿Cuál es la explicación de la dicotomía entre los sistemas naturales y sociales? Como en todas las cuestiones controversiales pueden plantearse innumerables hipótesis, una de éstas se refiere a la utilización de escalas de diversa naturaleza en el análisis y gestión de los sistemas ecológicos y de los sistemas sociales. Esto significa que las escalas geopolíticas no guardan una correspondencia con los sistemas naturales. Aun existe un desacoplamiento entre las instituciones (políticas, económicas y sociales) y los ecosistemas y las funciones ecosistémicas, lo cual se traduce en el hecho de que las actuales instituciones son poco eficaces en la gobernanza y gestión de los sistemas socio-ecológicos.

En otras palabras, no sólo ni esencialmente se deben entender los componentes en su individualidad, sino que es preciso que sean estudiados desde la perspectiva de los procesos vinculados con sus interacciones dinámicas. Bajo esta tesitura, no es suficiente analizar los ecosistemas como tales, más bien se requiere un enfoque socio-ecológico, centrado en el estudio de las interacciones entre ambos sistemas.

Esta situación resulta particularmente ilustrativa en el caso de la gestión de los bienes naturales de uso común. Por una parte, es claro que los recursos naturales forman parte del sistema terrestre, el cual, por esencia, se encuentra interconectado, y en esa medida, únicamente definible a escala global (Giordano, 2003); y por otra se encuentra el sistema social, incluyendo a las instituciones, en el que es posible localizar un "sistema" inconexo e inconsistente de diversos arreglos institucionales, en los que la punta del *iceberg* son las leyes y disposiciones relacionadas con la gestión de los recursos naturales.

En esta tesitura, los teóricos de las políticas de escalas argumentan que un elemento central es cómo las escalas operan como vehículos para las relaciones sociales, arreglos y participación. En otras palabras, las políticas de escala se refieren a la idea de que las escalas geográficas dentro de las cuales se dan los procesos políticos, pueden explorarse como construcciones sociales que logran afectar a los sistemas políticos. Desde esta perspectiva, la escala socio-política puede concebirse como el espacio de encuentro entre las fronteras del espacio físico (geográfico), la escala política (división política) y el espacio social, los cuales están implicados en los procesos sociales, económicos y políticos (Duffy, 2009: 41), incluyendo los relacionados con el desarrollo sostenible.

Bajo esta línea argumental, el problema central consiste en el desacoplamiento entre los actuales arreglos institucionales y las escalas de los procesos ecológicos. Esta situación se evidencia en la existencia de múltiples marcos institucionales sobre los mismos sistemas y procesos ecológicos, cuya solución a fondo demanda de un cambio de paradigma que podría incluir la naturaleza geométrica del Estado contemporáneo como institución política central de la época moderna.

La dimensión social del desarrollo sostenible y el capital social

Una de las perspectivas teóricas dominantes del desarrollo sostenible es aquella que abarca tres dimensiones básicas, a saber: social, ambiental y económica. Sin embargo, los avances teóricos de frontera están orientados hacia la reformulación del citado paradigma a partir del concepto de sistemas socio-ecológicos, enfoque que parece lidiar mejor con la naturaleza compleja de este modelo. En todo caso, lo que queda claro es que centrar el desarrollo sostenible en la protección ambiental es insuficiente, tal como lo demuestran las evidencias sobre el agravamiento de la insostenibilidad; por lo que es necesario replantear el citado paradigma a partir de su relocalización hacia el eje social de la sostenibilidad. Desde este punto de vista, en este trabajo se realizará una breve exploración de la sostenibilidad social, particularmente en sus relaciones con un concepto también emergente en las ciencias sociales: el capital social.

- ### El capital social: corazón del desarrollo social

De entrada cabe mencionar la naturaleza controversial del significado de capital social. Al tratarse de un concepto polisémico existen diversas definiciones, con énfasis en diversos elementos, por lo que la aproximación a los principales enfoques es tarea primigenia, ya que el estadio actual del conocimiento en la materia dificulta, en una buena medida, su aplicación práctica ante la carencia de indicadores confiables de orden cuantitativo y cualitativo para evaluar el estado y las potencialidades del mismo capital social en los procesos de desarrollo.

Hay que advertir que el mismo término de <<capital>> propicia desencuentros entre los partidarios de esta corriente, lo que resulta natural en todos los paradigmas en construcción. De ahí la necesidad de buscar y encontrar determinados elementos teóricos comunes que sirvan de matriz para la consolidación del citado enfoque emergente.

El término “capital social” pasó a formar parte del léxico de las ciencias sociales gracias a las aportaciones de James Coleman, para quien dicho concepto tiene que ver con la capacidad de las personas para trabajar de manera colectiva.

> *Entendemos el capital social como el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad". Se trata, pues, de un concepto que pone énfasis en el carácter asociativo de grupos sociales y personas, esto es, la asociatividad constituye un medio privilegiado para "crear sociedad (Ocampo, 2003: 26 y 28).*

Por otra parte, "El capital social son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, el capital social es una manera utilitaria de mirar la cultura", es decir, desempeña un papel funcional como el medio por el cual grupos de individuos entablan comunicación y cooperan en diversas actividades (Fukuyama, 2003: 37). Desde esta perspectiva, la tarea relativa a la creación de capital social "exige inculcar normas y valores compartidos, y esto suele conseguirse mediante el hábito, la experiencia compartida y el ejemplo del liderazgo" (Fukuyama, 2003: 44).

A decir de Robison, *et al*, "El paradigma del capital social comprende al propio capital social, las redes, los bienes socioemocionales, los valores afectivos, las instituciones y el poder". (Robison, Siles y Schmid, 2003: 52).

En este contexto, "el capital social es la solidaridad que una persona o un grupo social siente por los demás. Se basa en relaciones de solidaridad que pueden describirse mediante el uso de redes". Desde este enfoque se puede definir al capital social "como los sentimientos de solidaridad de una persona o de un grupo", por lo que pueden abarcar aspecto como la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación o la confianza, entre otros elementos (Robison, Siles y Schmid, 2003: 52 y 57).

Según los citados autores, el elemento central del capital social es la solidaridad, como recurso esencial de las relaciones interpersonales y el poder social. Ahora bien, una pregunta fundamental ¿cuál es el origen del capital social?. Este se origina en rasgos comunes denominados puntos de coincidencia (*kernels of commonality*). De esta manera, "el capital social puede existir en forma latente en personas que tienen puntos de coincidencia entre sí, pero que aún no los han descubierto. Para que el capital social latente se convierta en capital social activo debe haber interacciones que permitan descubrir los puntos de coincidencia". Lo anterior da lugar a diversas clases e intensidades de relaciones de solidaridad (Robison, Siles y Schmid, 2003: 61).

Así, podemos distinguir tres tipos de capital social:

a) Capital social de unión (*bonding social capital*). Esta clase de capital social exige relaciones socialmente estrechas. Por lo general, se basa en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de un contacto personal frecuente, por lo que su característica principal son los intensos sentimientos de conexión. Como ejemplos podemos mencionar las que existen entre los miembros de una familia, las parejas, los miembros de ciertas minorías étnicas, etcétera.

b) Capital social de vinculación (*linking social capital*). Es aquel que "existe en relaciones sociales medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos, a veces derivados de compromisos a mediano plazo" (Robison, Siles y Schmid, 2003: 62), y se caracteriza por sentimientos moderadamente intensos de conexión; como serían los que existen entre colegas y compañeros de trabajo, miembros de clubes o equipos deportivos, entre otros.

c) Capital social de aproximación (*bridging social capital*). Esta modalidad se presenta en relaciones asimétricas, esto es, entre personas con pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y, frecuentemente, diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen; existen sentimientos asimétricos en la relación. Como ejemplos podemos señalar las que se presentan en las profesor/estudiante, gobernante/ gobernado, sistema político/elector, etcétera (Robison, Siles y Schmid, 2003: 62).

• El capital social en los procesos de desarrollo

Coincidimos con la observación de Fukuyama en cuanto que uno de los mayores problemas en los países en desarrollo tiene que ver con la ausencia de "organizaciones más modernas de amplio radio, que traspasen las fronteras tradicionales étnicas, de clase o de condición social y sirvan de base para las organizaciones políticas y económicas modernas", de modo tal que lo que se necesita es cierto grado de "destrucción creativa del capital social" para la ampliación gradual del radio de confianza de las mismas organizaciones. Mediante esta "revolución asociativa" las organizaciones modernas complementan y en algunos casos sustituyen a los grupos de orden tradicional (Fukuyama, 2003: 45). Esto significa la necesidad de vincular los procesos de desarrollo con la creación, reconstrucción y deconstrucción de diversas formaciones de capital en los diferentes ámbitos de desarrollo. Así, este proceso de destrucción/deconstrucción de la organización social es una pieza clave para alcanzar el desarrollo. La creación de capital

social pasa por este movimiento dialéctico, en el que la destrucción de la organización de orden tradicional da paso a la creación de una nueva organización dotada de mejores cualidades para adaptarse y desarrollarse en el entorno de las instituciones de la modernidad: la sociedad, el Estado y el mercado.

Así, el capital social comunitario complementa a los bienes públicos de una manera importante. En primer lugar, la participación comunitaria resulta clave para la articulación de las políticas, especialmente de las destinadas al combate a la pobreza. En segundo lugar, la movilización del capital social comunitario puede incrementar la eficiencia y la eficacia de las políticas de fomento de las microempresas urbanas y las unidades de producción rural. En todo caso, "la contribución decisiva del nuevo enfoque es su capacidad para integrar el recurso de las redes interpersonales que compenetran las relaciones Estado-sociedad", en sustitución del enfoque clásico centrado en la separación de ambas instituciones (Ocampo, 2003: 30).

El redescubrimiento de la comunidad y el desarrollo sostenible

• El redescubrimiento de la comunidad como fundamento del contrato social

En primer lugar hay que advertir que el concepto de comunidad es bastante polisémico, al punto que algunos estudiosos "han sugerido excluirlo del léxico de las ciencias sociales o precisar en cada caso el significado con el que se le emplea". Lo anterior nos lleva a comprender que dicha categoría "no es del todo formalizable en un modelo científico y heurista, válido de una vez para siempre, sino que está destinada a mantener un halo de indeterminación no sólo en el plano descriptivo, sino también en el normativo" (Fistetti, 2004: 7y 8).

Sin embargo, el pensamiento político y social de fines del siglo XX y principios del XXI apunta hacia la búsqueda de nuevos fundamentos del contrato social, muchos de los cuales están relacionados con la comunidad; enfoque que no es totalmente nuevo, pues pensadores de la talla de Aristóteles y Tocqueville abordaron dicha cuestión.

Para el estagirita todo Estado es, evidentemente, una asociación. Esta asociación política se compone de ciertos elementos constitutivos que son la familia y el pueblo. Según este filósofo, "la primera asociación de muchas familias, pero formada en virtud de relaciones que no son cotidianas, es el pueblo, que justamente puede llamarse colonia natural de la familia, [...]". Así, "la asociación de muchos pueblos forma un Estado" (Aristóteles, 1993:

22 y 23). Acerca de esta cuestión es importante puntualizar la identidad entre el Estado y los ciudadanos. Para este autor resulta evidente que tiene la calidad de "ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante", por lo que "este título pertenece sólo al hombre político, que es o puede ser dueño de ocuparse, personal, o colectivamente, de los intereses comunes" (Ibíd., 1993: 78 y 85).

Por su parte, con su conocida agudeza científica, Tocqueville (1996: 77) nos dice que:

"La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna". Este autor también precisa su punto de vista, al señalar que la sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Pero si la comuna existe desde que hay hombres, la libertad comunal es cosa rara y frágil.

Sin embargo, es en la comuna en donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales ponen la libertad al alcance del pueblo. De esta manera, la comuna es la fuente de los poderes sociales, y es allí donde el pueblo ejerce su poder con mayor intensidad (Tocqueville, 1996).

A principios del siglo XX existía una fuerte corriente teórica que sostenía la necesidad del redescubrimiento de la comunidad; lo que se manifiesta de dos modos:

> *... a través del redescubrimiento, en especial por parte de los pueblos colonizados, de la propia identidad cultural y de las propias raíces religiosas...; o bien, en la reivindicación de formas y estilos de vida que desafían a la primacía de la lógica del mercado en todos los ámbitos de la vida, comenzando por la naturaleza, a la que ya no se considera como materia inerte que se puede manipular a placer, sino que hay que respetar como ecosistema en sus delicados equilibrios, y con quien instaurar un contrato que, aunque sea unilateralmente, nos vincule con una ética de la moderación, de la mesura y de la responsabilidad (Fistetti, 2004: 142).*

La renovación paradigmática de la categoría en análisis resulta fundamental en la época actual marcada por diversos cambios sociales, económicos, culturales y ecológicos. "Bajo esta mirada, la renovada necesidad de comunidad de las sociedades actuales no puede ser interpretada como una regresión al organicismo y al holismo tradicionales, sino como el signo de época de la dialéctica históricamente recurrente entre holismo e individualismo, entre comunidad y sociedad, entre tradición e innovación" (Fistetti, 2004: 143). "El desafío

consistirá cada vez más en construir una mediación entre derechos universales y culturas particulares", tanto al interior como al exterior de los Estados nacionales, es decir, "repensar la comunidad como un paradigma capaz no sólo de conjugar universalismo y contextualismo", sino también de atender los efectos perversos de la libertad liberal (Fistetti, 2004: 168).

La comunidad existe si la gente que la compone piensa que existe. Y, por tanto, la multiplicidad de relaciones formales e informales de la gente puede generar y genera multitud de comunidades reales o potenciales, que existirán más o menos realmente en función de la implicación, del uso, de la vida que le inyecten sus componentes, los que acaben sintiéndose parte de la misma. En esa línea argumental podemos, de hecho, sentirnos parte (potencial o real) de muy diversos tipos de comunidad. Unas más vinculadas al territorio [como sería el caso del municipio] en las que la proximidad, la vecindad, será decisiva. Otras pueden ser comunidades sin proximidad, donde lo que primará serán intereses compartidos [como sería el caso de las comunidades religiosas, profesionales o de migrantes]" (Subirats I Sumet, 2002: 33).

Según dicho autor, la vida comunitaria se vincula con procesos de intercambio natural entre sus miembros, más que el resultado de una organización estrictamente jerárquica. Así, la comunidad, desde un punto de vista sociológico y psicosocial, puede~~n~~ constituirse en actores territoriales relevantes de los procesos de desarrollo. Lo anterior debe partir de la consideración de que todos, en mayor o menor medida, pertenecemos a múltiples, e incluso contradictorias comunidades. La interacción entre estas comunidades sería mayor a partir de una visión inclusiva: "Donde exista más tradición de colaboración, más vínculos, mayor interacción, será más [fácil] la creación de procesos de colaboración" (Ibíd., 2002: 36). Así, en la medida en que exista más reciprocidad en los intercambios sociales y mayor consistencia de las redes asociativas, además de un mayor compromiso cívico, se podrán generar prácticas comunitarias que ofrezcan certidumbre para establecer y desarrollar mecanismos de prosperidad:

"Y ese mismo resultado, en una especie de <<círculo virtuoso>>, puede permitir densificar y reforzar ese tejido asociativo, esos recursos que nutren una sociedad civil capaz de desarrollarse y de aumentar su cohesión social. Es a esa realidad densa de redes comunitarias a la que algunos llaman capital social, entendiéndolo como ese conjunto de organizaciones políticas, económicas y sociales, formales e informales, y grupos que se sitúan a medio camino entre los individuos y grupos primarios por un lado y las instituciones representativas y de gobierno por el otro" (Subirats I Humet, 2002:36).

• El comunitarismo y el desarrollo sostenible

Amitai Etzioni es considerado el gurú del comunitarismo, principalmente en el ámbito intelectual de Estados Unidos y de buena parte del mundo occidental. No les falta razón a quienes afirman que Etzioni es el fundador del comunitarismo, principalmente en Norteamérica. En efecto, este gran pensador social es un referente paradigmático en el reposicionamiento social y teórico de la perspectiva comunitaria y sus eventuales implicaciones, con los procesos de desarrollo sostenible.

En este orden de ideas, Etzioni formula la siguiente pregunta central ¿Cómo se puede avanzar en la compatibilidad de los emprendimientos ambientalistas y comunitarios para fomentar la sostenibilidad de la Tierra y sus comunidades? Esta cuestión podría reelaborarse en los siguientes términos: ¿Cómo se puede integrar el pensamiento ambientalista y el enfoque comunitario en el contexto de los actuales problemas de desarrollo en las diversas escalas geográficas? Las eventuales respuestas pueden formularse mediante diversas aproximaciones, tal como lo veremos en los siguientes apartados.

En el marco de la erosión de la sociedad civil estadounidense, Etzioni formula la llamada paradoja anticomunitaria, misma que según el citado autor consiste básicamente en: "un fuerte sentido de derechos –que es, una exigencia para que la comunidad proporcione más servicios y una fuerte defensa de derechos– junto con un débil sentido de obligaciones", tanto en la comunidad local, regional, nacional e internacional.

En palabras de Etzioni (1993:2): una parte sustancial del espíritu de la comunidad radica precisamente en el compromiso para "crear un nuevo orden moral, social y público basado en la restauración de las comunidades". Así, el multicitado autor, elabora una agenda comunitaria cuyo eje fundamental es acerca de cómo el orden civil y comunitario puede salvarse desde quienes claman derechos para sí mismos, pero sin asumir mayores responsabilidades.

Por otra parte, Etzioni (2000: 40) destaca el paralelismo que existe entre el movimiento ambientalista y el movimiento comunitario, pues según él, mientras el primero está centrado en el medio físico, el segundo se focaliza hacia el cuerpo social. Desde su perspectiva, mientras el ambientalismo se focaliza hacia la Madre Tierra, los comunitaristas están orientados hacia el análisis de los ladrillos principales de la construcción social: familias, escuelas, vecindarios y la comunidad de comunidades (la sociedad), ya que estas piezas centrales sustentan la moral y los valores sociales y la infraestructura que a su vez dan soporte a los procesos de desarrollo.

- ### El desarrollo sostenible a nivel comunitario

Según, la ONU, el desarrollo de la comunidad abarca los siguientes aspectos:

1°. El desarrollo comunitario designa aquellos procesos en los que los esfuerzos de la población se suman a los del gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales, y culturales de las comunidades.

2°. En estos procesos intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población, a partir de su propia iniciativa; y el suministro de bienes y servicios que estimulen la iniciativa, el esfuerzo y la ayuda mutua.

3°. Una acción eficaz para satisfacer las necesidades individuales y sociales puede requerir diferentes esferas de actividad y diversos tipos de organización.

4° Para que la participación de la población pueda contribuir en forma significativa al desarrollo económico y social, debe canalizarse dentro del plan nacional, lo que aumenta el interés por participar políticamente en los asuntos nacionales, locales y comunitarios (ONU, 1960, citado por Escalante y Miñano, 1969: 76 y 77).

Por otra parte, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1998: 55), el empoderamiento comunitario puede alcanzarse a través de:

- -La creación de mecanismos para que las comunidades compartan experiencias exitosas en y conocimiento en materia de DS.
- La participación comunitaria en la gestión sostenible de los bienes naturales, con la finalidad de incrementar la capacidad productiva local.
- Intervención en los procesos de adopción de decisiones. Para este fin es necesario "mejorar losde manera que se logre la integración gradual de las cuestiones económicas, sociales y del medio ambiente en un proceso de desarrollo económicamente eficiente, socialmente equitativo y responsable y ecológicamente racional" (Agenda 21, 1998: 133).

Revisando los fundamentos teóricos y filosóficos del contrato social

La idea del contrato social y sus principios reguladores constituyen el fundamento de la racionalidad política y social de las sociedades modernas. El contrato social constituye un

paradigma socio–político que tiene como finalidad la producción de cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva (De Sousa Santos, 2004:6).

En este orden de ideas, a pesar de las enormes diferencias entre Hobbes, Locke y Rousseau, todos ellos comparten la idea central de que el abandono del estado de naturaleza para constituir la sociedad civil y el Estado moderno es una opción radical y de carácter irreversible para la civilización contemporánea (De Sousa Santos, 2004: 2).

Es importante subrayar que diversos movimientos sociales y la construcción del Estado se sustentaron en pensadores de la talla de John Locke (Ensayo sobre el Gobierno Civil), Montesquieu (El Espíritu de las Leyes) y Rousseau (El Contrato Social) quienes con sus matices constituyen la génesis del contrato social moderno. En el siguiente apartado se analizará la teoría del contrato social.

- ## El pensamiento contractual clásico

A) Thomas Hobbes: El Leviatán

En primer lugar es importante considerar que Hobbes es el gran pensador de la modernidad política occidental, particularmente con respecto a la sociedad y el Estado. Junto con Descartes y Galileo es uno de los principales íconos de la ciencia moderna su aportación central es la representación lógico-conceptual del Estado, pues realiza una amplia exploración teórica sobre el momento fundacional de las sociedades políticas, ya que su construcción racional servirá de fundamento al concepto general de Estado (Moya Valgañón, 1979: 7).

Según Hobbes (2014), el Leviatán es la personificación del Estado, cuyo cuerpo es, precisamente, un hombre artificial, el cual posee un alma artificial que es la soberanía, y que da vida y movimiento al cuerpo social. Para Hobbes, la capacidad racional del Estado como ente artificial radica, precisamente, en un pacto, por lo que la posibilidad de realización de los fines del Estado depende de esta naturaleza contractual, ya que este convenio es permanente y obligatorio.

Desde la perspectiva de Hobbes, el origen contractual del Estado moderno se sustenta en el siguiente mecanismo constitutivo:

> *Esto es algo más que consentimiento y concordia; es una unidad... instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres*

> *mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín, CIVITAS. Esta es la generación de aquél gran LEVIATÁN, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa" ... Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común (2014: 141).* ”

En mi opinión, la teoría contractual de Hobbes, al admitir la posibilidad de una multitud de pactos sociales, también supone la posibilidad del establecimiento de los contratos sociales en las diversas escalas geográficas y sociales, como sería desde la escala global hasta la escala comunitaria.

B) La perspectiva contractual de John Locke

Acerca de la naturaleza de la sociedad política o civil, Locke (2005) señala que sólo existe sociedad política allí donde los individuos han renunciado al poder natural para constituir el poder civil. Esto sucede cuando cierto número de personas que vivían en un estado de naturaleza se asocian para formar una sociedad civil, constituyendo un cuerpo político y un gobierno. De esta forma, la finalidad de la sociedad civil es remediar los inconvenientes del estado de naturaleza.

Locke (2005: 93) subraya el carácter contractual de la sociedad política y civil moderna, al enfatizar que ésta se constituye mediante un convenio en el que los individuos manifiestan su consentimiento para constituir una comunidad o gobierno, mismos que desde ese momento quedan integrados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría toma las decisiones y gobierna a toda la sociedad política.

Con respecto a los fines de la sociedad política, el citado autor precisa que la finalidad principal es salvaguardar sus bienes; misma que en el estado de naturaleza es bastante incompleta. Otros fines también relevantes se refieren a la consecución de una vida cómoda, segura y pacífica, lo cual se garantizan por medio del imperio de ley y los poderes derivados del gobierno de la comunidad política (Locke, 2005).

De esta manera, es claro que en el pensamiento de Locke, siguiendo la tradición comunitarista anglosajona, resalta a la comunidad como la base de la sociedad civil y del Estado, es decir, para este autor, el origen del contrato social se encuentra precisamente en la misma comunidad; esto marca una diferencia fundamental con otros tratadistas de la teoría del contrato social, particularmente con Rousseau, como se analizará en el siguiente apartado.

C) El contrato social: la voluntad general

El autor del *contrato social es* uno de los pensadores más influyentes en la conformación de los Estados modernos, tanto en Europa como en América Latina. El objeto de la revisión de la obra más conocida del escritor ginebrino es ubicar los principios fundacionales del contrato social y, por consiguiente, los problemas asociados con los presupuestos operativos del contrato social en las primeras décadas del siglo XXI.

Del análisis de la citada obra se pueden establecer los siguientes principios fundacionales de todo contrato social, a saber: la voluntad general, el bien común, la soberanía y la democracia; principios que interactúan en grado variable, dependiendo del desarrollo del Estado, sus relaciones con la sociedad y el sistema internacional prevaleciente en un momento histórico determinado.

Desde la perspectiva de Rousseau, el objeto central del contrato social consiste en: "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes". A continuación precisa que en este pacto social "cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo" (1975: 9).

De lo expuesto es posible establecer que un principio fundamental del contrato social es la voluntad general. Desde esta perspectiva puede observarse una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: mientras ésta únicamente atiende al interés común, aquélla atiende al interés privado, por lo que, en el mejor de los casos, no es más que una sumatoria de voluntades particulares, lo que de ninguna manera equivale a la voluntad general (Rousseau, 1975: 16).

Bajo esta tesitura, la soberanía es el ejercicio de la voluntad general. Los dos atributos centrales de la soberanía son la inalienabilidad y la indivisibilidad; esto significa que así como la soberanía no es enajenable, tampoco es divisible, más que en su ejercicio, cuyos fundamentos han sido teorizados ampliamente por Montesquieu. De esta manera, la declaración de la voluntad general constituye un acto de soberanía y es ley. Así, el ejercicio

del poder estatal dirigido por la voluntad general es lo que se conoce como soberanía (Rousseau, 1975: 14).

A partir de estas reflexiones centrales, nuestro autor formula la siguiente pregunta fundamental ¿Qué es lo que constituye un acto de soberanía? Para Rousseau, se trata ni más ni menos que de un convenio celebrado entre el cuerpo político con cada uno de sus integrantes; se trata, pues, de una "convención legítima, porque tiene por base el contrato social; equitativa, porque es común a todos; útil porque no puede tener otro objeto que el bien general y sólida porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo" (1975: 18).

Para Rousseau es claro que toda democracia es imperfecta e inacabada, el subrayar que históricamente no ha existido ni existirá verdadera democracia. Parece apostar más por una democracia directa al señalar que la soberanía no puede ser representada por la misma razón de que es inalienable (1975:~~, p.~~ 36 y 51). De esta manera, Rousseau establece la soberanía popular como el origen de todo poder, el cual es delegado, en los mandatarios o comisionados.

Por último es importante señalar que Rousseau considera que la relación en el marco del contrato social es de orden horizontal no vertical. Esto significa que el componente central de este pacto es la comunidad. Con meridiana claridad señala que las cláusulas del contrato se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque la condición de todos y cada uno de los asociados es igualitaria; lo anterior toda vez que la unión resulta tan perfecta que nadie tiene nada que reclamar ni superior jerárquico común (1975: 9).

Cabe señalar que un punto neurálgico del pensamiento de Rousseau es lo que se refiere a los mecanismos de integración de la voluntad general y de la soberanía popular, principios que ameritan una profunda revisión a la luz de la crisis socio-ecológica y la diversidad cultural en el mundo contemporáneo.

El contrato social y la democracia

Sin duda, la aspiración de universalidad de la democracia debe enfrentar desafíos que adoptan múltiples formas y que proceden de las más variadas direcciones; pero "[...] el reconocimiento de la democracia como sistema universalmente válido, cada vez más aceptado como valor universal, ha supuesto una importantísima revolución del pensamiento y constituye una de las contribuciones más importantes del siglo XX (Sen, 1999: 13).

Sen (2004) identifica dos objeciones generales a la democracia. La primera es aquella que pone en duda el papel de ésta como un factor central en los procesos de desarrollo, particularmente del desarrollo humano. La segunda se relaciona con las dudas acerca de su carácter histórico o cultural entre pueblos no occidentales. Para este autor, los puntos débiles de ambas críticas radican en reducirla indebidamente en términos del voto público, en lugar de buscar otros referentes centrales que van más allá de las urnas.

En realidad, el voto es sólo un medio para hacer efectivo el debate público, siempre y cuando dicho derecho se combine con otros derechos políticos y civiles como la libertad de prensa y de manifestación de las ideas. Así, la necesidad de adoptar una visión más amplia de la democracia es una cuestión de gran importancia en el debate político contemporáneo. Desde la perspectiva más amplia del uso público de la razón, la democracia debe garantizar la libertad de discusión y participación pública en el proceso de la decisión pública, así como la deliberación interactiva en la teoría y práctica políticas (Sen, 2004).

La visión ampliada de la democracia en términos del ejercicio público de la razón también permite comprender y ubicar las raíces de la democracia más allá de las llamadas "instituciones democráticas" de corte occidental, pues tal como lo señala Tocqueville (1996) el advenimiento de la democracia podría calificarse como una gran tendencia histórica desde hace milenios, proceso que se ha acelerado de manera considerable en los dos últimos siglos de la historia humana.

La crisis del contrato social y el pensamiento alternativo

La vigencia del contrato social en un momento histórico determinado depende de ciertos elementos operativos. Retomando algunas de las reflexiones formuladas por De Sousa Santos (2004) podemos establecer que estos mecanismos se relacionan con el tiempo y espacio. En efecto, las escalas temporales y espaciales de actuación del Estado moderno se han modificado constantemente, lo cual significa que si bien es cierto que los principios fundacionales del contrato social permanecen relativamente constantes, también es cierto que los mecanismos operativos se han modificado de una manera importante, principalmente en las últimas décadas, lo que implica la necesidad de avanzar en la revisión de la lógica operativa y la racionalidad misma del contrato social.

También es importante señalar, tal como lo subraya De Sousa Santos (2004) en el sentido de que estos mecanismos operativos son de orden meta–contractual, esto es, rebasan, en sentido estricto, el marco del mismo pacto social en el sentido convencional del término.

Esto resulta relevante, particularmente en cuanto que dichos factores condicionan los alcances del mismo contrato social.

Así, un supuesto operativo fundamental del contrato social es el Estado nacional de matriz territorial, base de la jurisdicción de los Estados modernos. Sin embargo, las revoluciones industriales –principalmente la Tercera Revolución–, la globalización y la crisis ambiental contemporánea –esencialmente el problema del cambio climático– han modificado la lógica del tiempo y espacio en que se desenvolvía el Estado nacional; situación que propicia la disfuncionalidad de las escalas geopolíticas.

Para De Sousa Santos (2010: 12), el pensamiento occidental moderno es un pensamiento abismal. Esto significa que: "Las distinciones invisibles son establecidas a través de líneas radicales que dividen la realidad social en dos universos, el universo de "este lado de la línea" y el universo del "otro lado de la línea"; situación que permea tanto en el conocimiento y el derecho, los cuales regulan a la sociedad, el mercado y el Estado moderno, situación que se hace cada vez más evidente ante la emergencia de diversos problemas sociales de naturaleza compleja, tales como la crisis ecológica contemporánea o los problemas asociados con la insostenibilidad del desarrollo, particularmente en las naciones del hemisferio sur.

Lo anterior significa que el pensamiento occidental cada vez exhibe más sus límites para explicar y solucionar los problemas sociales contemporáneos. En este contexto se requiere la búsqueda de nuevos derroteros para las ciencias sociales y las humanidades. El caso del modelo del desarrollo sostenible es un ejemplo paradigmático de los límites y posibilidades teóricas y metodológicas del pensamiento occidental. Si bien es cierto que dicho paradigma incluye diversas perspectivas de desarrollo, no es menos cierto que su origen es esencialmente de matriz occidental, aun cuando se la haya bautizado con el manto de la universalidad. Quizá esto pueda explicar, aunque sea parcialmente, sus debilidades teóricas y operativas ante la magnitud de la crisis ecológica y los problemas crónicos del subdesarrollo, principalmente en los países del sur.

En este contexto, De Sousa Santos (2009) plantea la necesidad de una refundación civilizatoria. Esto supone cambios, tanto en el Estado como en la sociedad. Este proceso refundacional pasa necesariamente por la reconstitución de los Estados contemporáneos desde una perspectiva plurinacional, pluricultural y comunitaria. En otras palabras, el "...primer concepto de nación es el concepto liberal que hace referencia a la coincidencia entre nación y Estado; es decir, nación como el conjunto de individuos que pertenecen al espacio geopolítico del Estado" (De Sousa Santos, 2009: 202), lo que supone que los Estados nacionales tienen una base territorial, que sustenta la naturaleza geométrica de la soberanía y la jurisdicción estatal y el reparto geopolítico del mundo.

Retomando los argumentos expuestos por De Sousa Santos (2009) es posible señalar que una cuestión central en la agenda refundacional del Estado es, precisamente, la reconstitución institucional. Por ello, una pregunta fundamental es ¿Cuáles son los marcos dentro de los cuales esta institucionalidad debe ser creada? Para contestar a esta cuestión, el citado autor desliza la idea de un Estado de geometría variable, contrario a la concepción actual de un Estado con geometría fija, es decir, estrictamente territorial. Esta idea podría germinar aun en los áridos territorios de la crisis ambiental y el subdesarrollo, toda vez que muchos de los problemas asociados con los procesos de insostenibilidad tienen que ver, por una parte, con la rígida distribución de competencias al interior de los Estados nacionales, y por la otra, con el disfuncional y laxo sistema internacional, particularmente relevante en la gestión y gobernanza de los bienes comunes.

Para intentar responder a la pregunta anterior, De Sousa Santos (2009) desliza otras dos ideas también bastante provocativas: la pluralidad jurídica y el redimensionamiento de la democracia. La primera se ha venido discutiendo desde hace algún tiempo, particularmente en el ámbito de la gestión y la gobernanza de los sistemas socio-ecológicos; mientras que el segundo ha tenido un desenvolvimiento teórico espectacular en el campo del desarrollo humano y la teoría de capacidades formulada por Amartya Sen, mismo que hemos referido brevemente en apartados precedentes de este trabajo.

Volviendo, a las eventuales respuestas pioneras expuestas por De Sousa Santos (2009: 218), es preciso señalar otro aspecto central de la pluralidad entre dos sistemas jurídicos, aparentemente contrapuestos: el sistema eurocéntrico y los sistemas indígenas. La perspectiva formulada por el citado autor puede ser correcta para el caso de los problemas asociados con los pueblos originarios, pero en el caso de las cuestiones relacionadas con la crisis ambiental y el subdesarrollo, el asunto resulta mucho más complicado, pues también se requiere de una buena dosis de estudios relacionados con la integración de diversos sistemas más allá del Estado nacional y los sistemas comunitarios, incluyendo la de los pueblos indígenas. Esto supone, entre otras cosas, la inclusión también de diferentes sistemas jurídicos de naturaleza internacional y regional, principalmente de aquellos vinculados con las diversas dimensiones del desarrollo sostenible.

Como ya quedo establecido, De Sousa Santos (2009: 219) introduce en el debate social contemporáneo, particularmente en América Latina, la necesidad de una nueva democracia más allá de la democracia liberal de manufactura occidental. En este contexto, el multicitado autor expone la idea de la democracia intercultural como una exigencia del Estado pluricultural y plurinacional. Desde su punto de vista la democracia intercultural tiene las siguientes características principales: en primer lugar, debe tener diferentes formas de deliberación democrática; como componente esencial de la democracia directa. En segundo lugar, la democracia intercultural debe asumir nuevas formas de

representación, esto es, esta nueva democracia exige un doble criterio: preservar el criterio cuantitativo que se expresa por medio del voto directo y universal, postulado esencial de la democracia occidental; el otro criterio de representación debe de ser de corte cualitativo, lo que podría incluir diversas modalidades como la representación no únicamente cuantitativa de los pueblos originarios.

En el ámbito del desarrollo sostenible, lo anterior implica abrir el debate acerca de nuevas formas participativas y representativas. En este último caso, resulta necesario analizar, por ejemplo, la forma de representar la voluntad y los intereses de las generaciones futuras en aquellos asuntos que les podrían afectar directamente, como el cambio climático o el agotamiento de los recursos naturales estratégicos, principalmente los no renovables. También implica la incorporación de las generaciones actuales compuestas por segmentos poblaciones que no pueden tener una incidencia efectiva en los procesos de toma de decisiones, como sería el caso de las personas que son menores de edad y por esa condición se encuentran excluidos de los procesos electorales.

En este orden de ideas, otro supuesto operativo del contrato social es el tiempo estatal nacional (De Sousa Santos, 2004), el cual también ha sido modificado por la revolución tecnológica, la globalización y la crisis ambiental.

De Sousa Santos (2004) subraya que el contrato social de matriz occidental está en crisis. El mundo viene atravesando desde hace algunas décadas una gran turbulencia que afecta los presupuestos funcionales (escalas de tiempo y espacio), sus escalas operativas (Estado, mercado y sociedad) y sus principios meta-contractuales. En este contexto, según el citado autor, se requiere un nuevo contrato social, más inclusivo, que abarque no solo a la sociedad sino también a la naturaleza. Tampoco puede limitarse al espacio nacional, pues debe incluir las escalas local, regional y global. Por último, el nuevo contrato social no puede basarse en una clara distinción entre el Estado, la sociedad y la economía (2004: 31).

Conclusiones

Las sociedades contemporáneas atraviesan por una aguda crisis social, económica, política y ecológica, que se puede caracterizar coma una crisis del desarrollo. Los actuales estilos de desarrollo son profundamente insostenibles; situación que se ha tratado de solucionar únicamente con los avances tecnológicos, sin embargo, la crisis de hoy cimbra los cimientos y las instituciones de la civilización industrial.

Desde mi perspectiva, esta situación evidencia otra gran crisis: la del contrato social, toda vez que sus fundamentos teóricos y filosóficos resultan ineficaces ante la realidad

contemporánea, cuyos marcos teóricos y principios funcionales y operativos limitan las posibilidades de una transición hacia el desarrollo sostenible.

La emergencia del paradigma del desarrollo sostenible supone la revisión del contrato social, particularmente a partir de las escalas espaciales, sociales y temporales de este modelo, lo que supone considerar las constantes y dinámicas interacciones de los procesos de desarrollo en el mundo de hoy.

En este orden de ideas, asume una importancia vital la revisión del contrato social desde la diversidad de escalas geográficas del desarrollo sostenible, desde el nivel global hasta el local y comunitario, con la finalidad de mejorar las interacciones institucionales en los ámbitos global, nacional, regional y local.

También es necesario avanzar en la revisión del contrato social desde la perspectiva del desarrollo social sostenible, particularmente desde el ámbito comunitario, el cual es un espacio tradicionalmente relegado de los campos de investigación social; lo anterior en razón de que el desarrollo sostenible podría materializarse de una manera más consistente desde las diversas comunidades en las diferentes escalas geográficas del planeta.

Bajo esta tesitura, la revisión de los fundamentos contractuales pasa por el análisis de la teoría y la filosofía clásicas y modernas, de matriz occidental; pero también implica la inclusión de las teorías alternativas, particularmente en aspectos relacionados con la diversidad social, cultural y política; lo que podría permitir nuevas rutas de organización e interacción entre los tres principales actores de la modernidad: el Estado, la sociedad y el mercado.

Sin embargo, en la búsqueda de nuevos derroteros del contrato social quizá convenga considerar la naturaleza compleja de los sistemas y procesos socio–ecológicos, así como las diversas escalas funcionales del desarrollo sostenible, lo que supone entre otras cosas, la revisión de aspectos neurálgicos como la soberanía nacional y el principio de la jurisdicción territorial, entre otros aspectos esenciales del Estado nacional de naturaleza geométrica.

Fuentes de Información

Aristóteles, La política, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1993.

Berkes, F., Colding, J. y Folke, Carl (2003). Navigating Social-Ecological Systems. Building Resilience for Complexity and Change. Nueva York: Cambridge University Press.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1998). Agenda 21. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

De Sousa Santos, B.

____. (2010). Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Prometeo Libros.

____. (2009). Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Waldhuter Editores.

____. (2004). Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Díaz Pallarés, G. y Marsá, J. (2004). La crisis ecológica global: razones para el pesimismo. Cuadernos de Ecología, No. 12, pp. 138-173.

Duffy, D. (2009). A New Deal for Political Space: what effect could space have on attitudes to the New Deal for Communities? People, Place & Policy Online, pp. 39-47. Disponible en http://extra.shu.ac.uk .

Escalante, F. y Miñano, M. (1969). Investigación, Organización y Desarrollo de la Comunidad. México: Ediciones Oasis.

Etzioni, A.

____. (1993). The Spirit of Community. Nueva York: Crown Publishers.

____. (2000). "A Communitarian Perspective on Sustainable Communities" en D. Warburton (ed.), Community and Sustainable Development: Participation in the Future. Londres: Earthscan Publications.

Fistetti, F. (2004). Comunidad. Léxico de política. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Fukuyama, F. (2003). "Capital social y desarrollo: la agenda venidera" en Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robison, L.J., y Whiteford, S. (compiladores), Capital social y reducción de

la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL y Universidad de Michigan.

Giordano, M: (2003). The Geography of the Commons: The Role of Scale and Space. Annals of the Association of American Geographers, 93(2), pp. 365-375.

Hobbes, T. (2014). Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México: Fondo de Cultura Económica.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Afirmaciones principales del Resumen para responsables de políticas. Cambios observados en el sistema climático. Documento disponible en www.ipcc.ch

Locke, J. (2005). Ensayo sobre el gobierno civil. México: Gernika.

Moya Valgañón, C. (1979). "Leviatan" como pretexto: T. Hobbes y la invención moderna de la razón, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 5, pp. 7-36.

Ocampo, J.A. (2003). "Capital social y agenda del desarrollo" en Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robison, L.J., y Whiteford, S. (compiladores), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL y Universidad de Michigan.

Ortiz I. y Cummins, M. (2012). Desigualdad global: La distribución del ingreso en 141 países. Nueva York: UNICEF.

Oxfam Internacional (2015). Informe temático. Riqueza: Tenerlo todo y querer más. Documento disponible en www.oxfam.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Informe de Desarrollo Humano 2014: Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD.

Robinson, L.J., Siles, M. E. y Schmid, A. A. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro en Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robison, L.J., y Whiteford, S. (compiladores), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: CEPAL y Universidad de Michigan.

Rousseau, J.J. (1975). El contrato social o principios de derecho político. México: Porrúa.

Sen, A.

____. (2004). El valor universal de la democracia. Letras Libres (34), 8-16 (En línea) disponible en www.letraslibres.com. Recuperado el 10 de junio de 2015.

____. (1999). La democracia como valor universal. Disponible en www.istor.cide.edu/archivos/num_4/dossier1.pdf. Recuperado el 8 de junio de 2015.

Subirats I Humet, J. (2002). "Educación y territorio. El factor proximidad y de comunidad en las políticas educativas" en Gobierno Local y Educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela. Barcelona: Ariel.

Tocqueville, A. (1996). La Democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica.

20 Proyectos de Inversión para Mega-Infraestructuras: El Caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

José Antonio Rosique Cañas
Gloria Rosique Cedillo

Teoría y valores implicados en el *Análisis de Política Pública*

Utilizaremos el *análisis de política pública* para estudiar la *toma de decisión* sobre el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM); su aplicación es recomendable en países en transición democrática donde se tiende a fortalecer la idea del *buen gobierno* comprometido con la inclusión social, la competencia equitativa entre partidos, la alternancia política con equidad de género, la gobernanza y la acción pública orientada a la calidad de vida sustentable y con justicia social, en donde el bien público, es el común denominador de los programas de desarrollo "verde" y con dependencias públicas que respetan los derechos humanos y rinden cuentas con transparencia.

Rafael Bañón i Martínez dice que en los buenos gobiernos:

> "*Las administraciones públicas de los Estados contemporáneos encuentran la legitimación de su acción no solo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economía de medios y diligencia. Cada acción pública es la manifestación específica del compromiso de distribución de la riqueza, de accesos de los ciudadanos a los recursos sociales, que adquiere el gobierno en su programa de legislatura* (Bañón, 2003:XV)[1]."

Aunque en México hay mucho camino por recorrer en este sentido, aquí damos como aceptables los alcances de la transición política de los últimos cinco lustros y de las reformas administrativas del Estado, por lo que consideramos que la decisión de construir

[1] Bañón i Martínez, Rafael (2003) *La Evaluación de la Acción las Políticas Públicas*, Madrid, Díaz de Santos, 250 pp.

el NAICM, se puede analizar como *política pública*, pues no se trata de una decisión vertical desde el gobierno, producto de ocurrencias que brotaron de la imaginación del presidente o de intereses de fieles cortesanos que sólo piensan en el beneficio personal o de grupo, donde el autoritarismo opera al margen de la opinión pública.

Medio siglo atrás, en tiempos de la "monarquía sexenal" con "dictadura perfecta" en el contexto de los "poderes meta-constitucionales" de que gozaba el presidente, sí se podían tomar decisiones a puerta cerrada desde la Casa de los Pinos, pero no ahora con una ciudadanía más informada, con partidos y congresos legislativos que sirven de contrapeso entre los actores de los poderes públicos y con órganos de Estado que operan con autonomía, más allá de que la corrupción siga siendo un común denominador que caracteriza la acción gubernamental o de que las tentaciones autoritarias persistan en algunos de los estados, particularmente en el Estado de México, ahora que es la entidad con mayor PIB y con más población (16 millones) y viviendo en zonas metropolitanas.

Coincidimos con lo que opina Mauricio Merino sobre la nueva complejidad del sistema político mexicano y lo difícil que es tomar ciertas decisiones para cualquier funcionario con responsabilidades de los más altos niveles:

> "*El presidente apenas puede tomar decisiones; el Poder Legislativo está atrapado por las disputas derivadas de la nueva pluralidad política; los partidos están concentrados en ganar las elecciones siguientes, cuando no resolver sus pugnas internas; los gobernadores se organizan para desafiar al ejecutivo, y los medios de comunicación fijan la agenda políticas de todos los días a través de una confusa mezcla de declaraciones, contradicciones y desaciertos* (Merino, 2012:19)[2]."

Al hacer *análisis de política pública*, no tratamos de justificar la *toma de decisión* del presidente como si fuera una muestra de racionalidad en la gestión pública, ni de hacer apología de las cualidades democráticas del sistema político mexicano, sino un análisis crítico, fundamentado en las ciencias político-administrativas, sobre una acción pública que es considerada estratégica para el desarrollo de la región centro del país; esto lo hacemos desde una metodología que sometemos a la prueba epistemológica del rigor de los datos y juicios, tratando de mantenernos al margen de ideologías o posturas políticas en favor del modelo de desarrollo neoliberal que domina el mundo; lo que sí reconocemos es que durante las últimos cinco lustros, específicamente la administración pública

[2] Mauricio Merino (2012) *El futuro que no tuvimos. Crónica del desencanto democrático*, México, Editorial Planeta Mexicana, Temas de hoy, 333 pp.

mexicana ha observado cambios de modernización cualitativos que se corresponden con el paradigma de la *nueva gestión pública*[3].

En ese sentido, Luis F. Aguilar Villanueva difundió con gran eficacia en México esta línea de análisis cuando en 1992 publicó cuatro tomos que contienen una antología sobre el estudio de las políticas públicas[4]; en esa obra se muestra una manera distinta de hacer análisis sobre la gestión pública, algo que ya se hacía en Estados Unidos desde décadas atrás. A este respecto él comentaba que:

> *El redimensionamiento del estado, su 'adelgazamiento', ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta empresa de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas* (Aguilar, 2000:15 T I).

Con el *análisis de política pública* sobre la *toma de decisión* para construir el NAICM, podríamos arribar a la conclusión de que el proyecto cumple con las características de una gobernanza relativamente democrática, con los actores involucrados participando equitativamente y con resultados satisfactorios para la mayoría, o que se trata de un *paternariado*[5], donde lo que prevalece es la asociación del gobierno con el sector privado; aun esa modalidad, no deja de ser un mecanismo sujeto a presiones desde la arena política, sobre todo en aquellos países donde el liberalismo económico y el nacionalismo generan puntos de colisión, tal y como ha sido en México, donde las resistencias o retrasos de las "reformas estructurales", que tienen que ver con la apertura de sectores estratégicos al sector privado y a la inversión extranjera, se hicieron evidentes.

---

[3] En referencia a lo que significó para México la implantación de los principios de la *nueva administración pública* (*new public management*), Luis F. Aguilar dice que: "el primer capítulo de la reforma administrativa fue obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo." (Aguilar, 2011:245) Luis F. Aguilar Villanueva (2011) *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.

[4] Luis F. Aguilar Villanueva (2000) *El estudio de las Políticas Públicas*, y tres tomos más relacionados con el tema, México, Miguel Ángel Porrúa.

[5] Proviene del idioma inglés *partnership*; en idioma español significa compañía, sociedad o consorcio; es un instrumento jurídico-administrativo con firma contratos con la iniciativa privada, donde los gobiernos logran inversiones de riesgo para obra pública y/o servicios diversos, en el que el objetivo del lucro es un incentivo para los bancos y empresas asociadas.

Desde mediados de los noventa, la gobernanza constituye un paradigma subyacente en el proceso de las reformas administrativas; ello implica referirse a conceptos como buen gobierno, gobernabilidad, eficacia, eficiencia, bien común, etcétera. Al respecto Francisco Javier Velázquez López afirma que:

> *(....) la gobernanza percibida como un modelo alternativo a la simple estructura jerarquizada de gobierno, implica que los mismos Gobiernos sean más eficaces en el marco de una economía globalizada, actuando con capacidad suficiente, al tiempo que garantizando y respetando las normas y valores propios de la sociedad democrática. La Gobernanza conlleva participación, cooperación entre los actores públicos y privados, es decir, la existencia de interacciones entre lo público y la sociedad civil para la formulación y ejecución de políticas públicas que satisfagan de manera más eficaz a los intereses generales* (Vidal y Català, 2005:11)[6].

Hechas estas aclaraciones, pasemos al caso del NAICM. Antes de que el presidente Enrique Peña Nieto anunciara la decisión de construir el NAICM en Texcoco ya había un historial de estudios, propuestas, proyectos e intentos de acción pública en ese sentido y mucha tinta escrita y encuentros académicos sobre lugares y características técnicas y financieras para desarrollarlo más adecuadamente[7]; cuando en marzo de 2014 la decisión se hizo pública, el sector de comunicaciones ya había llevado a cabo consultas sociales, académicas, legislativas y de expertos; luego, al momento de tomar la decisión, se trató de cumplir con ciertos formalismos que demanda la opinión pública para informar sobre las características generales del proyecto; para cumplir con la normatividad del gasto público, hubo convocatorias para la asignación del diseño del proyecto.

Por otra parte, el proyecto trata de resolver un problema público importante para el desarrollo de la región, pues genera un servicio para turistas, estudiantes, enfermos, trabajadores migratorios, agentes de ventas y empresarios nacionales y extranjeros que demandan movilidad aérea constante, segura y de calidad, además de ser un negocio que genera empleos y un porcentaje significativo del PIB; También se ve como estratégico que haya un aeropuerto de gran calaje para la ciudad más importante del país y un destino

[6] Coordinadores: José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Català (2005) *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 382 pp.

[7] En 2002 asistimos al "Encuentro para analizar el proyecto de Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México", en él se discutió sobre las alternativas de su localización ya fuera en Puebla, Toluca, Cuernavaca, Base Aérea de Santa Lucía, Tizayuca o Texcoco; el evento duró tres días con participación de ingenieros de control aéreo y sobre mecánica de suelos, biólogos, ambientalistas, ingenieros hidráulicos, sindicatos de pilotos y aeromozas, académicos sobre políticas públicas, arquitectos, etc.; en todos los casos se presentaron ventajas y desventajas de todo tipo.

mundial de relevancia; por eso, más allá de los impactos socioeconómicos y ambientales negativos que pueda generar para el lugar y sus habitantes, sea en Texcoco, Tizayuca, Santa Lucía u otro lugar cercano, la decisión se tenía que tomar, asumiendo sus costos económicos y riesgos políticos, pues no se veía cómo la Ciudad de México se podría mantener sin resolver esta necesidad, que a la fecha limita el crecimiento de la economía y limita la inserción activa de México en la globalización.

Hay que recordar que toda política pública beneficia a unos y perjudica a otros, sobre todo a los que la patrocinan, subsidian o a los que les altera su forma de vida, por eso, si se va a *gobernar por políticas*, se deber hacer con *sentido público*, pues por muy lógico que pueda parecer para unos la conveniencia de realizar una mega-obra, para otros puede resultar algo inconveniente e injusto; en ese sentido, el proyecto ha sido muy controvertido y conflictivo pero, al menos para el gobierno federal, era algo que consideraba que se tenía que hacer.

Bien se sabe por encuestas que todo mundo prefiere tener un aeropuerto, una carretera o una estación del metro relativamente cercana al lugar donde vive, pero pocas personas quieren que los aviones pasen rasando por encima de sus azoteas, que los autos pasen a 120 kilómetros por hora a 6 metros de su casa o que la entrada del metro esté en su calle. Sea producto de una política pública democrática sometida a consulta pública y negociada con los actores involucrados, siempre hay costos para unos y beneficios para otros; en ese sentido el apego a la ley, es el último reducto al que se debe plegar el tomador de decisiones para alcanzar la legitimidad que requieren los proyectos.

La agenda pública

¿Qué es lo que entendemos por *análisis de políticas públicas*? Éste método se ha convertido en una herramienta importante para los gobiernos que se ven obligados a la práctica de la gobernanza en entornos donde lo que prima es el conflicto de intereses, la fragmentación política y la descoordinación administrativa al operar interactivamente cuando se impulsa un proyecto de inversión para una infraestructura de la Megalópolis[8], como es el caso del NAICM.

No deja de ser complicado actuar bajo principios de política pública, por los valores que deben mediar durante el diseño y aplicación de recursos, obtención de resultados y la

[8] Megalópolis fue el nombre de una ciudad enorme de la Grecia Clásica; el término lo aplicó Gean Gotman en 1961 para el conjunto de ciudades conurbadas del Este de los Estados Unidos (Boston, Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington; en América latina ha sido utilizado por algunos autores para referirse a ciudades como Sao Paulo, Ciudad de México, Río de Janeiro y Buenos Aires porque sus zonas metropolitanas han crecido enormemente; en el caso de la región centro de México, en 2013 el gobierno federal utilizó el concepto, al crear la Comisión Ambiental de la Megalópolis que incluye a la Ciudad de México y al menos a las cinco ciudades capitales de las cinco entidades federativas vecinas.

evaluación de los impactos del proyecto, pero también por la manera en que se concibe su génesis, pues hay quienes ven en las políticas un ámbito público abierto, más allá de lo que aborda o controla exclusivamente el gobierno; en esta perspectiva se ve a la política pública como un espacio social abierto en el que se insertan acciones gubernamentales y de otros actores privados y sociales, orientadas a la solución de problemas, que en un momento dado se introducen a la agenda pública, porque se considera que afectan a importantes sectores de la población.

Otras concepciones consideran política pública solamente a aquellas acciones que se originan dentro de las instancias gubernamentales; se trata de concepciones estado-centristas, por lo que el objeto de estudio y de transformación se limita al análisis teórico-práctico de las políticas públicas bajo la visión de arriba hacia abajo (*top-down*), en donde el desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias es la única fuente de racionalidad e institucionalidad y en la que la ciudadanía sólo juega un papel pasivo-receptivo, es decir, de gobernado o súbdito; en el caso del proyecto del NAICM, aunque el gobierno hubiera querido tomar la decisión apoyado técnicamente solo por sus anillos burocráticos y consultores externos, dados los conflictos de origen heredados del proyecto anterior, le hubiera sido políticamente imposible.

Actualmente la política pública tiende más a concebirse como acción que involucra activamente, además de los actores políticos que forman parte del gobierno, pero también a los actores sociales y económicos en calidad de ciudadanos, pues ahora, aún en su contra, el gobierno admite la participación social aunque sea limitada, ya que en última instancia, para este proyecto de gran envergadura, tanto agentes gubernamentales como privados y sociales, interactúan en torno a las políticas públicas dentro de una red institucional que involucra organizaciones del mercado y la sociedad civil (González, 1999: 11-34).

En la visión genética pluralista sólo se toma en cuenta la dinámica de la sociedad civil; ahí la política pública se estructura de abajo hacia arriba (bottom-up); en esa situación el gobierno parece actuar neutralmente ante las presiones de los grupos sociales, por eso se puede llegar a situaciones de dispersión e indefinición de la política, por la atención aislada y fragmentada de demandas. Tanto la visión de arriba hacia abajo como la visión de abajo hacia arriba, tienen consecuencias que terminan desequilibrando los sistemas de equidad y justicia, pues niegan la relación estructural Estado-sociedad y el lugar que ocupan cada uno dentro de la dinámica de la totalidad; la política pública no puede ser reducida a un sólo escenario, pues tal y como lo dice Charles Lindblom:

> “*Si la política pública es situada en dos escenarios genéticos (el gobierno o la sociedad), es porque ella tiene una existencia ubicua, pero no existe la certeza de un lugar privilegiado* (González, 1999: 18).”

Bajo una visión simplista de arriba abajo, alguien pudiera decir que la decisión de impulsar el proyecto del NAICM fue del presidente en aislado, es decir, una acción estado-centrista, sin embargo, en una interpretación diferente, se diría que fueron los intereses empresariales los que obligaron al gobierno a impulsar el proyecto, visto sólo como una estrategia de negocio; en esa perspectiva lo que se hubiera dado sería un *paternariado* público-privado.

En todo caso, la consideración de la política pública como acción pública reclama una ruptura epistemológica en la que se reconozca la multirracionalidad con la que se enfrenta una misma realidad social y el hecho de que es fundamentalmente el conflicto de intereses y no la cooperación, la que siempre está presente en su desarrollo, por eso el interés público no está preestablecido ni se constituye unitariamente, sino que cada sociedad tiene que pasar por el tamiz de la autoridad pública y/o de la legitimidad social y en ese proceso no hay una instancia organizadora neutra. No existe una relación instrumental e institucionalizada entre el gobierno y los grupos sociales emergentes, además, en ese caso, la burocracia ejerce una función activa en la organización de tareas e intereses, pero difícilmente se mantiene al margen de las contradicciones que se dan entre los múltiples públicos involucrados o afectados por las políticas; una reflexión de este tipo nos permite ilustrar teóricamente, cómo se puede analizar la decisión del presidente sobre el proyecto del NAICM.

Desde nuestro punto de vista, en el caso del NAICM, la actuación del gobierno se dio en dos sentidos: el de la política como la visión estatal del problema y el de la política pública como acción consensuada entre los actores fundamentales de la arena política (ejidatarios, ambientalistas, sindicatos, usuarios, empresarios, fracciones parlamentarias, etcétera). La primera incluye un amplio rango de acciones relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público que incluye instancias del ramo de comunicaciones y algunas organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, mientras que la segunda se refiere a las actividades y decisiones programáticas concretas como es la compra de terrenos en la zona, la contratación de expertos para el diseño arquitectónico, desarrollar la estrategia mediática y el cabildeo del proyecto entre otros decisores gubernamentales e inversionistas.

En un momento delimitado en espacio y tiempo, esta política pública supone una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, poder y liderazgo. Resumiendo en palabras de Luis F. Aguilar Villanueva: "la política se juega en torno a las políticas (....) se hace política, para influir en las políticas". (Aguilar, 1992, en García del Castillo, 1999: 118).

Pero hay que considerar que en los países de tradición autoritaria, en donde la modernización político-administrativa se circunscribe a limitados espacios de poder tecnocrático y en los que la población tiene baja escolaridad y poca participación en los asuntos públicos, las políticas, más que ser públicas son gubernamentales y fundamentalmente patrimonialistas, corporativas y clientelares; ahí sí, los cuerpos

"capacitados" para tratar asuntos de política pública se reducen a los anillos burocráticos privilegiados al servicio de la élite política.

De cualquier manera, hemos introducido el tema de las políticas públicas porque consideramos necesario realizar un análisis del proyecto del NAICM desde su metodología, para comprender mejor los alcances de gobernanza que se está dando, pues consideramos que:

> "*El desarrollo de otras maneras de resolver los problemas y considerar los costos futuros de cada solución parece algo creativo, en comparación con otros enfoques más azarosos. Y sin embargo, el análisis de las políticas, con hincapié en la originalidad, imaginación y previsión no puede describirse fácilmente* (Wildavsky, 1969, en Shafritz y Hyde, 1999: 547-548)."

El análisis de políticas públicas no pretende proyectar el statu quo como justo, sino seguir las consecuencias de las ideas innovadoras, que dan por resultado una variante en la planificación. El propósito del análisis no es eliminar el partidismo, sino elevar el nivel de la discusión entre los intereses de los contendientes, como es un hecho que se ha venido dando con este proyecto.

La formulación de esta política no pudo sustentarse en acuerdos provisionales e improvisados contactos informales; la continuidad y flexibilidad que se requiere en este caso para una implementación efectiva de la gestión del proyecto, parte de la idea de que son necesarios ciertos grados de formalización al interior de la maquinaria estatal para darle vida y forma organizacional a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y otras instancias públicas, para que así la gestión interinstitucional aspire a ser eficaz, sobre todo si ello se aplica en el ámbito de la Megalópolis, que a la vez son estratégicos para el desarrollo local-global, en donde la gobernanza termina imponiéndose como sinónimo de calidad y legitimidad de la acción pública; de eso trata nuestro análisis, pues:

> "*De hecho, no hay acción pública fuera de un contexto político democrático pues ésta siempre deberá estar impregnada de los valores del sistema político y en este caso del democrático; por eso la acción no es pública aunque sea gubernamental* (Bañón, 2003: XVIII)."

En el caso del NAICM, el problema no está sólo en identificar el problema público y formular la política pública correspondiente, sino en saber distinguir el proceso que sigue para ser legitimado como objeto de política pública y luego saber en qué orden de prelación y qué organismos públicos la implementarán; en eso el proyecto del NAICM está siguiendo una logística político-administrativa que se nos antoja estratégica y compleja, y por lo tanto, no deja de tener grandes riesgos, unos evidentes y otros que aún pueden estar ocultos.

Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina *agenda sistémica*. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos problemas para confeccionar la *agenda institucional* (así ocurrió cuando el presidente Fox en 2001 anunció que se construiría el NAICM); hay ocasiones en que los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella (momento del conflicto escalado a nivel internacional); a eso se le llama "desaparición de temas" o bien no reciben atención hasta después de algún tiempo, eso debe entenderse como "incubación de temas"[9]; de hecho, la decisión sobre la construcción del NAICM quedó incubada durante 12 años.

La *agenda institucional* mantiene bajo atención asuntos que no parecen preocupar en la *agenda sistémica*, pues la población desconoce su importancia, pero para mantenerlos bajo control se canalizan recursos hacia ellos a través de acciones permanentes, como es el caso de la educación y los programas regulares de salud. Un descuido o desatención sobre alguno de esos asuntos puede ser el detonador para que en poco tiempo ese asunto cambie el orden de prioridades en la *agenda política* y entonces el gobierno se ve obligado a atender el problema específico; si se produjera un accidente grave ocasionado por la cercanía del actual AICM, elevaría de manera inusitada la legitimidad del proyecto del NAICM.

En este análisis importa el tema de la *agenda pública*, pues se necesita saber cuál ha sido el lugar que ha ocupado la política pública del NAICM dentro de la *agenda sistémica,* y la *agenda institucional*, qué tanto recorrido institucional y programático tiene al momento y cuál tendría que ser el paso para avanzar sin propiciar que se detonen conflictos como los de 2002. Sabemos que desde mediados de la década de los 90's el tema del aeropuerto estaba en la agenda sistémica; por eso en los inicios del gobierno del presidente Fox se diseñó y se trató de implementar el proyecto, pero con serios fallos sobre la percepción sobre el peso y capacidad política de ciertos actores locales, por eso fracasó, teniendo que regresar esa política pública a la *agenda sistémica*.

Sin embargo, la evidente incapacidad de servicio pleno del actual AICM detonó de nuevo el interés público, de tal manera que tratando de eludir los conflictos heredados de los dos sexenios panistas anteriores, el nuevo gobierno priista se vio en la necesidad de reactivar

[9] Manuel Tamayo Sáez (1997) "El análisis de las políticas públicas", pp. 281-312 en Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.

esa política pública, sacándola de su estado de incubación de la *agenda sistémica*, para reeditarla en la *agenda política* en 2014, presentándola en un proyecto arquitectónico con modernidad ambiental, apoyado sobre un despliegue mediático en el que se trata de entusiasmar a la opinión pública con un nuevo aeropuerto de seis pistas posado sobre una superficie líquida que, en el fondo, simboliza la recuperación del lago perdido por urbanización irregular, ahora en el marco del proyecto mayor del Parque Ecológico Lago de Texcoco que contendrá dentro de sus límites al NAICM.

Gobernanza y gestión de proyectos regionales

La ciudad es quizás el producto cultural más significativo de la humanidad; al *homo sapiens* le llevó por lo menos 185 mil años hacerse sedentario, por eso su invento más importante hace 10 mil años cuando la habilidad de la escritura todavía no se desarrollaba fue un asentamiento estructurado con plaza pública donde se reunía con ánimos de integración solidaria, donde había brujos y sacerdotes que profesaban, tenían formas de proto-estado y oficios netamente urbanos, en un momento de transición entre el hombre cazador-recolector y el hombre sedentario; eso es a lo que Henri Lefèbvre (1974) definió como *espacio urbano*[10] y comúnmente le denominamos ciudad; el desarrollo metropolitano de ese espacio en el siglo XX y más aún, sus rasgos del desarrollo *post-metropolitano* dominantes en los inicios del siglo XXI, es lo que hoy domina en todo el mundo[11].

Esas ciudades hoy se ven como el destino unívoco de la especie humana, lugares que representan las formas más avanzadas del espacio urbano llevadas hasta las últimas consecuencias tecnológicas y políticas; es en el espacio urbano donde se crean y recrean las instituciones sociales que le dan vida a las religiones, la cultura, la educación, los sistemas políticos, el gobierno, el Estado, el mercado y a la sociedad en su conjunto.

Por eso, lo más deseable para las grandes ciudades del siglo XXI, es que tengan gobiernos democráticos que encabecen un tipo de liderazgo político y económico, capaz de realizar un desarrollo que apunte hacia un régimen institucional coordinado, interactivo, ágil, flexible e inteligente, con políticas regionales integrales, equitativas, justas y amigables con la naturaleza.

---

[10] Es un concepto tratado filosóficamente, que luego otros autores anglosajones lo aplicaron en las ciencias sociales para el estudio de las ciudades contemporáneas; para profundizar ver: Henri Lefèbvre (2013) *La producción del espacio*, Madrid, Ministerio de Cultura-Capitán Swing, 451 pp.

[11] Las ciudades del siglo XXI viven la transición de lo metropolitano en el sentido de ciudades industriales y corporativas como lo fueron Nueva York, Londres, Chicago durante el siglo XX, a lo post-metropolitano, en una diversidad de tendencias parecidas a lo que ha ocurrido en Los Ángeles California: lo cosmopolitano, exopolitano, ciudades fragmentadas, archipiélagos carcelarios o simcities. Edward W. Soja (2008) *Postmetrópolis, Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de sueños, 594 pp.

Por el momento no hay ningún gobierno del mundo que opere a plena satisfacción, de ahí los problemas planetarios de violencia, guerras focalizadas, conflictos internacionales y de calentamiento de la tierra y cambio climático; aun así, se pueden tomar como ejemplo algunas de las prácticas que se vienen dando en Europa, Norteamérica y algunas otras regiones emergentes, en donde la competitividad, la productividad, el desarrollo sustentable, la legitimidad política, la equidad, la justicia social y la felicidad de la gente, son los propósitos que ponen a sus gobiernos en la ruta de la innovación administrativa, el cambio tecnológico, la interactividad y las prácticas de gobernanza democrática.

Para los gobiernos metropolitanos la igualdad política de la gente es una condición para lograr una distribución equitativa de la libertad, las prácticas participativas en las diferentes escalas geográficas y las oportunidades para lograr el desarrollo humano, reconociendo la diversidad sociocultural de la población. Hay que tener en cuenta pues, que la igualdad política y el proceso democrático son considerados como valores inherentes a la gestión pública de calidad y son el medio más seguro para proteger y promover el bien común, así como los intereses de los actores que habitan y operan en las megalópolis emergentes; por lo tanto, todos quedan sujetos a compromisos solidarios y participan en decisiones colectivas, normalmente reguladas por las instancias legítimas del Estado, que desarrollan capacidades directivas con la legitimidad política que logran a base de resultados reconocidos y valorados positivamente por los ciudadanos, pues:

> “*No es concebible en la actualidad un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas. (....) no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos de gran escala (....) pero a la vez, no veo cómo un país con una sociedad amplia y bastante compleja, regulada por el Estado, podría mantener la igualdad política. No creo que sus ciudadanos fuesen capaces de impedir que los funcionarios de gobierno de más alta jerarquía, usaran sus extraordinarias facultades reguladoras para aumentar su propio poder y privilegios* (Dahl, 2002: 386-287)[12].”

Por eso en las megalópolis hay conflicto de intereses entre los actores que operan desde la cúspide de los sistemas políticos y sus gobernados; igualmente, siempre se ha visto con recelo que las regiones metropolitanas consoliden una forma de gobierno unitaria, pues empodera a quien se pone a la cabeza con tales poderes, que los pone en competencia política o por encima de los líderes centrales o provinciales; así ha sucedido en París, Londres, Madrid, Buenos Aires, Roma, Ámsterdam y Ciudad de México, lugares en donde

[12] Robert A. Dahl (2002) *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 476 pp.

lo ha habido, pues en esa escala geográfica se cohabita conflictivamente con los gobiernos locales, provinciales y hasta con los del Estado-nación (Jouve y Lefévre, 2004:14)[13].

Dada esta situación, en cualquiera de los casos se buscó la fragmentación político-administrativa; por ejemplo, la atención del transporte público regional por un lado, para el manejo del agua se forma una comisión especializada; el tema del medio ambiente va tomando su propia dinámica; la seguridad pública se maneja como un asunto más ligado a las milicias y cuerpos paramilitares; la energía se asocia a un sector más ligado a la industria, la vivienda y el transporte; en el caso que nos ocupa, los puertos y aeropuertos se tratan desde el ministerio de comunicación. Todo se maneja desde estructuras sectorizadas u organismos descentralizados, subordinados a distintos órdenes de gobierno, pero casi nunca a un gobierno de escala metropolitana, como por excepción ocurre en París[14].

Un gobierno unitario de gran escala regional fue también el del Gran Londres, pero en cuanto el poder nacional tuvo la oportunidad de disolverlo, lo hizo estableciendo una autoridad fragmentada a través de una serie de reformas que culminaron con el acta de 1999; de esa manera disminuyó el poder de una oposición laborista que se fortalecía desde los municipios metropolitanos y amenazaba políticamente con fortalecerse frente al gobierno conservador[15].

En la globalización y el debilitamiento del Estado-nación provocado por las reformas neoliberales de los 80's, las principales ciudades del mundo emergieron como actores económicos y políticos significativos. Esa tendencia fue catalizada por la ONU, la OCDE, la UE o la OMC, a través de reuniones mundiales de los alcaldes de las grandes ciudades, en donde éstos han impulsado agendas globales, signando compromisos con la sustentabilidad y la gobernanza, poniendo atención en las capacidades que mejoren la calidad de vida en las ciudades[16].

---

[13] Jouve, Bernard y Chiristian Lefévre (2004) *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 183 pp.

[14] *Le Conseil Régionál de l'Ile de France* es un orden de gobierno de escala megalopolitana que tiene un presidente que se elige cada 4 años y cuenta con una asamblea con 209 miembros elegidos por sufragio popular de los 7 municipios que forma esa región; cuenta con un presupuesto casi tan alto como el de la ciudad de París para obras y servicios para el funcionamiento de ésta que es una de las 22 regiones en que está dividido el territorio Francés pública: www.iledefrance.fr

[15] Gran Londres (Greater London) es un área administrativa de Inglaterra creada en abril de 1965; la autoridad del Gran Londres fue establecida por el Acta de 1999 empezando a funcionar con un Mayor a partir del 2000 y una Asamblea integrada por los 33 distritos urbanos, que a su vez tienen sus propios consejos locales. Wikipedia, (2013) *Greater London* *http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London* (Consulta: 14/01/2016).

[16] Hoy la mundialización de las ciudades requiere de un patrón de gestión homogéneo que responda a estándares de calidad en materia de servicios municipales, infraestructuras portuarias, dotación de energía, comunicaciones, así como de marcos institucionales que garanticen la gobernabilidad laboral, comercial y de los derechos civiles adecuados para el desarrollo de los negocios globales.

> *En la globalización no es suficiente que haya gobiernos legítimos, apegados al derecho y respetuosos de los derechos humanos, transparentes en sus accionar administrativo y rendidores de cuentas; hay algo más, que es lo que es estratégico, la "validez directiva, la competencia directiva, la legitimidad del cargo y la legitimidad de actuación* (Aguilar, 2007: 2)[17].

Esos elementos son la sustancia de la gobernabilidad megalopolitana y se incorporan durante la formulación e implementación de las políticas públicas y la evaluación ex ante y ex post, prácticas y valores que están operando sólo en sistemas políticos democráticos maduros, orientados a la ciudadanía y bajo un sistema de gobernación regional en el que se privilegia e impulsa la práctica de la "nueva gobernanza" (Aguilar, ibidem).

Pero como el sistema político mexicano sigue operando, bajo la cultura del presidencialismo, las grandes obras de infraestructura son gestionadas y decididas por el gobierno federal, pero en particular por el presidente, que es quien las impulsa o toma la decisión final; como lo estamos viendo, éste es el caso con el NAICM, lo cual no significa que no haya gobernanza, pero no plenitud de las cualidades democráticas, pues como lo expusimos en otro trabajo sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son los gobernadores, pero principalmente el presidente de la república, quienes se hacen cargo de la gestión de las grandes obras de infraestructura ya que no existen gobiernos unitarios en las 59 zonas metropolitanas reconocidas por INEGI, mientras que los alcaldes de los municipios conurbados en ellas se mantienen divididos y limitados dentro de sus fronteras político-administrativas, gestionando de manera fragmentada los servicios y obras menores que les encomienda la Constitución en el Artículo 115.

Resumimos lo que se dijo en el Seminario Internacional Repensar la Metrópolis II:

> *Desde hace cuatro décadas el Estado mexicano viene actuando sobre el proceso de metropolización, consciente de que la inclusión de elementos de planeación para orientar su desarrollo dentro del marco del federalismo, de poco han servido para lograr un cambio significativo para una gestión pública que se requiere para las grandes ciudades, pues no ha habido*

(Rosique, 2004:163) José Antonio Rosique Cañas (2004) "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana" pp. 164-184, *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, número 9, México, UAM-Xochimilco.

[17] Luis F. Aguilar Villanueva (2007) "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernaza", ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre. 2 de noviembre, 15 pp.

> *voluntad política para gobernar con visión metropolitana, ni se ha incluido en la Constitución el concepto de metrópolis, ni fortalecer al Fondo Metropolitano Federal (2003-2015), para financiar los grandes proyectos que se requieren en las 59 zonas metropolitanas del país; tampoco se ve que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se haya planteado el tema metropolitanos de las relaciones ni de la gobernanza que se requiere para esa escala territorial; más bien se sigue viendo a gobernadores y al presidente de la república, actuando como si ellos fueran los alcaldes de las grandes ciudades, bajo una práctica gubernamental vertical, al margen de enfoques de políticas públicas incluyentes, donde se considere la opinión de los actores económico-sociales de cada zona*[18]. ”

Gobernar por políticas públicas implica mejorar la coordinación intergubernamental e interinstitucional, es decir, impulsar *paternariados* para crear empresas mixtas y emprender proyectos de infraestructura, pero también practicar la gobernanza cuando los actores de la sociedad civil deben participar en la toma de decisiones y la cogestión de obras y/o servicios en los que la burocracia estatal no es suficiente o no tiene la preparación técnica para manejar ciertos asuntos de alta complejidad, como es el caso del NAICM.

En este sentido, la *nueva gestión pública* apela a la idea del *buen gobierno*, concepto que proviene de tiempos inmemorables. El problema es que hoy con tanta diversidad ideológica, los intelectuales, políticos y funcionarios, tienen serias dificultades para ponerse de acuerdo sobre lo que entienden por buen gobierno; pero más aún, al momento de emprender acciones que conduzcan a su consolidación difícilmente hay consenso, pues lo bueno o malo de un gobierno, siempre se mide desde posturas políticas muy subjetivas.

La situación cambia si se empiezan a tomar en cuenta aspectos como por ejemplo, si el gobierno es legal, si es legítimo, si es estable, si es incluyente, si garantiza las libertades civiles, si respeta los derechos humanos, si hay crecimiento económico, si las empresas tienen garantías para su funcionamiento, si los trabajadores están satisfechos con sus condiciones laborales, si las familias valoran positivamente la educación y los servicios públicos, si son accesibles y de calidad y si sus ciudades son sustentables, competitivas, productivas, seguras, tienen buen transporte público y aéreo, etcétera.

El *buen gobierno* de nuestros tiempos, tiene que ser una organización muy compleja que tiene orígenes filosóficos e históricos profundos. En Occidente se remonta a las Grecia y Roma clásicas, pasando por el Renacimiento, a la etapa fundacional de la ciencia política,

---

[18] José Antonio Rosique Cañas (2015) “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: El discurso perdido sobre el desarrollo metropolitano”, pp. 120-135, *Repensar la metrópolis II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos, Tomo II*, México, UAM 491 pp.

seguida de la Ilustración y que en la emergencia de las ciencias sociales se nutrió del positivismo como teoría de la autoridad central, del marxismo como teoría de la revolución social, de la teoría weberiana en favor del modelo burocrático, del estructural funcionalismo que legitima la existencia de las estructuras de poder existentes, del análisis de política pública emergente en el seno del Estado de bienestar con el gran gobierno, de la nueva gestión pública que derivó en un Estado post-burocrático con gobiernos ligeros, eficaces, eficientes y descentralizados; y finalmente del neo-institucionalismo, desde el cual se abordan críticamente las instituciones, las organizaciones, la gobernabilidad y la gobernanza, conceptos todos que en las últimas tres décadas se han imbricado con la idea del *buen gobierno* y las buenas prácticas de gestión dentro de la administración pública (Rosique,2007:17-19)[19].

Como se puede apreciar, la idea de buen gobierno es subjetiva y depende del grupo en el poder y el discurso que impone; para decirlo con Gramci, del bloque histórico; pensemos que Lenin hizo una revolución para instaurar la dictadura del proletariado; Hitler pensó que la mejor forma de gobierno era el nacional socialismo que devino en la dictadura fascista; Inglaterra y Estados Unidos fortalecieron el gobierno democrático-liberal con los que fortalecieron sus imperios coloniales; en el México postrevolucionario, el buen gobierno del PRI fue aquel que nacionalizó el petróleo y llevó a cabo la reforma agraria y estableció la economía mixta, basado en un populismo clientelar corporativo y patrimonialista; poco más adelante con la administración de Salinas de Gortari, con la idea de buen gobierno, privatizó las empresas del Estado, adelgazó el gobierno y se abrió al mercado mundial. Con los gobiernos de Fox y Calderón el gobierno se desplazó abiertamente hacia una postura más empresarial.

Bajo esa estructura de buen gobierno fue que el presidente Enrique Peña Nieto impulsó las "reformas estructurales", pero también la toma de decisión sobre el proyecto del NAICM con apoyo financiero privado, poniendo énfasis en la innovación arquitectónica y en la belleza del paisaje; para tal efecto se apoyó en el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México S.A. de C.V. (GACM), con la estructura de una sociedad de inversión al margen de la arena político-burocrática, con un director que rinde cuentas directamente al secretario de la SCT y al presidente; más adelante abundaremos sobre este tema.

Orígenes y dinámica de la aviación comercial del mundo

Aunque el transporte aéreo comercial tuvo sus inicios incipientes casi al momento mismo en que se empezaron a fabricar aviones en serie, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, que las compañías aéreas de Japón, Inglaterra, Alemania y Estados Unidos empezaron a tener un desarrollo significativo, asimismo la fabricación de aviones de

[19] José Antonio Rosique Cañas (2007) "Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno", 6-27, Revista *Buen Gobierno*, No. 2, México, FUNDAMESPA A. C. 198 pp.

pasajeros y de carga comercial. La incorporación del motor a reacción en los años sesenta, revolucionó el transporte aéreo al reducir el tiempo de vuelo en dos terceras partes, se pudo volar a mayores alturas por encima de las turbulencias meteorológicas, lo que hizo más seguros los viajes, más cómodos y con menos vibraciones.

México ingresó a la historia de la aviación tempranamente; Alberto Braniff Picard fue el primer aviador de México y América Latina en elevarse en 1910 en un avión sobre la Hacienda de Balbuena en la Ciudad de México; en noviembre de 1911 Francisco I. Madero fue el primer jefe de Estado que voló en un avión al lado del piloto Dyott; Juan Guillermo Villasana López construyó el primer avión en México; en mayo de 1913 el piloto mercenario Didier Mason, acompañado por el constitucionalista Joaquín Bauche Alcalde, lanzó por primera vez bombas desde un avión sobre los barcos de guerra huertistas en la bahía de Guaymas en plena Revolución Mexicana. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana, que también se organizó tempranamente, se sumó a los Países Aliados para luchar en contra de la Triple Alianza de Alemania, Japón e Italia; posteriormente, muchos de esos pilotos se incorporaron a las compañías aéreas comerciales como Aeronaves de México y Mexicana de Aviación, varias de las cuales habían empezado a operar desde los años veinte.

Cuando se consideró que el aeropuerto de Balbuena era insuficiente para el funcionamiento de los aviones del Banco de México, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Comisión Federal de Electricidad y la Presidencia de la República, sumados a los de otras compañías nacionales e internacionales, entonces en 1946 el presidente Miguel Alemán decidió iniciar la construcción de un nuevo aeropuerto en lo que otrora habían sido pantanos del lago de Texcoco, haciendo desaparecer en el proceso el Aeropuerto Militar de Balbuena, lugar donde en 1962 el presidente John F. Kennedy acompañó al presidente Adolfo López Mateos a inaugurar la unidad habitacional que hasta la fecha lleva su nombre. Así, en noviembre de 1952, se inauguró el nuevo Aeropuerto Central, que con el tiempo se le llamó Aeropuerto Internacional Benito Juárez.

La gran dinámica de la aviación comercial mundial durante el siglo XX y la manera en cómo México se fue incorporando a ella, fue lo que en los inicios del siglo XXI desbordó la toma de decisión sobre el proyecto del NAICM; como se puede apreciar en los reportes mundiales sobre el lugar que ocupa el actual AICM, con todo y que está operando en sus límites de capacidad.

Para ilustrar esta situación de desventaja nos apoyamos en la información disponible sobre los 55 aeropuertos más importantes del mundo, considerando el número de pasajeros, los movimientos, la carga y el tráfico que se realizaron del mes de marzo de 2013 a marzo de 2014, además de información sobre los aeropuertos más transitados del mundo en 2009[20].

[20] Es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Aerpuertos_por_tráfico_de_pasajeros (Consulta: 18/01/2016).

Solo enlistaremos los primeros 6 lugares y el lugar en que ocupa el AICM:

- Atención a pasajeros.
  Pekín, 120,100,215; Londres, 112,312,785; Atlanta, 100,450,158; Chicago, 87,776,685; Tokio, 81,900,000. El AICM por su parte, ocupa el lugar 43º con 33,450,000, sobrepasando sus límites de capacidad; aún así significa tres veces y media menos que el aeropuerto de Pekín, que ocupa el primer lugar.
- Movimientos.
  Atlanta, 929.306; Chicago, 877.775; Dallas, 646.165; Denver, 622.165; Los Ángeles, 611.103; Charlotte-Douglas, 543.429. El AICM, por su parte, ocupa el 29º lugar con 362.027, lo que significa dos veces y media menos que el aeropuerto de Atlanta, que ocupa el primer lugar.
- Carga.
  Hong Kong, 3,954,491; Memphis, U.S., 3,954,491; Shanghái, 3,051,799; Anchorage, U.S., 2,602,201; Seúl, 2,499,405; Dubái, 2,272,303. El AICM, por su parte, ocupa el 49º lugar con 409,951, lo que significa casi 10 veces menos que el aeropuerto de Hong Kong, que ocupa el primer lugar.
- Tráfico aéreo.
  La lista presenta los primeros 20 lugares en donde el 1º es Atlanta con 88.032.086 y el 20º es San Francisco con 37.338.942, pero México no aparece, lo que significa que por lo menos está tres veces por debajo del primer lugar.

Estos datos permiten ver que aunque la Ciudad de México sea una de las cinco megalópolis más grandes del mundo, en materia de movilidad aérea está muy por debajo de los países desarrollados e incluso de los países con economías emergentes; de ahí se desprende que tener un aeropuerto con mucha mayor capacidad de la que tiene el actual aeropuerto, es una decisión que debió de haberse tomado a fines del siglo XX, sin embargo, hoy que la decisión está tomada, quizás sus metas se cumplan hasta el 2020, pues se sabe de retrasos en los avances iniciales y de problemas presupuestales con la baja del precio del petróleo, el compromiso del servicio de la deuda externa, el deslizamiento del peso frente al dólar y la inflación, que en el lapso de realización del proyecto seguirá impactando los precios de los insumos, la mano de obra calificada y la tecnología de punta que se requiere para ponerlo a funcionar.

La evaluación del proyecto del NAICM en Texcoco

La evaluación de proyectos de inversión es un método que se ha venido desarrollando en torno a la ONU, la OEA, el BM, el BID, la OCDE, la UE, etcétera, apoyados en centros de investigación, universidades y consultorías especializadas en desarrollo regional y grandes infraestructuras; Enrique Iglesias, presidente del BID dice que:

> *(....) la experiencia nos enseña que el éxito de cualquier intento de desarrollo depende de la bondad del conocimiento de los factores económicos, sociológicos y culturales propios de cada país o región. Del entendimiento de esas condiciones objetivas y de los medios de acción disponibles resultan la coherencia, la relevancia y la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas* (Cohen y Franco, 2006: 11).

Por lo anterior, *la evaluación de proyectos de inversión* se ha convertido en una herramienta eficaz para la toma de decisiones en gobernanza que permiten superar una problemática socioeconómica y/o política relevante; a la vez, es un acto creativo de planeación y acuerdos que determina cómo, en cuánto tiempo, para quién, con cuánto esfuerzo y quiénes realizarán las acciones específicas y eso se logra con la combinación de experiencia, conocimiento teórico e información técnica, considerando las potencialidades y expectativas de los actores involucrados; como dicen Ernesto Cohen y Rolando Franco (2006) "Proyectar es crear", pero como todos sabemos, la creación no se da sólo por inspiración, hay que trabajar muy duro, ser sistemático y muy disciplinado.

El diseño y evaluación del proyecto debe considerar los puntos siguientes:

- El análisis del proyecto: es producto de un equipo de trabajo experto a nivel local-nacional e internacional.
- Identifica: problema, población-objetivo, recursos públicos y privados, información estratégica y vías de solución.
- Analiza y estudia: contexto socio-político, relación costo-beneficio, alcances sociales y resultados inmediatos e impactos de mediano y largo plazo.
- Examina: factibilidad técnica, económica, política y ambiental.
- Aplica: críticamente la información y valora las experiencias exitosas y de fracasos dados.
- Revisa: la metodología, técnicas para ejecutar y evalúa el proyecto de principio a fin considerando lugar, expectativas, resistencias y tiempo de ejecución.

Cada proyecto debe tener un tratamiento puntual:

1. Diagnóstico técnico, social, económico y político.
2. Formulación: dimensión territorial, temporal, población objetivo.
3. Cabildeo con actores locales, regionales, nacionales e internacionales.
4. Análisis de relación costo-beneficio.
5. Duración por etapas.
6. Agenda: toma de decisiones-acciones.
7. Participación de agentes externos.
8. Distribución de acciones.
9. Organización, programación, ejecución, control y seguimiento.

10. Evaluación: previa, durante y posterior (costo-efectividad)

Hay que verificar la coherencia del proyecto:

- Interna y externa.
- Fortaleza y capital organizacional.
- Idoneidad de métodos y estrategias elegidos.
- Análisis de impacto político y social a futuro.
- Trascendencia del proyecto: es transformador o reproductivo.
- Fortalezas y debilidades: dimensión social, territorial, temporal y aceptación de la calidad de resultados por los usuarios.

Hay que resolver las interrogantes fundamentales:

- ¿Cuál es la necesidad básica a resolver? Atender movilidad aérea creciente.
- ¿Es ponderable la resistencia o aceptación? Grupos locales, políticos y ambientalistas.
- ¿Su desarrollo mejorará la situación actual? El nuevo NAICM dará servicio por medio siglo más.
- ¿Habrá otras alternativas con resultados mejores y métodos más sencillos y menos costosos? Los otros aeropuertos serían más lejanos, de menor tamaño y con otras dificultades técnicas y ambientales, aunque pueden complementarse con el NAICM de manera parcial.
- ¿Cuáles son los costos y beneficios intangibles? Impacto ambiental, lejanía relativa, resistencias ideológicas, pero por el contrario éste será más moderno, eficiente y bello en un paisaje natural.
- ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? Competitividad, productividad y modernidad, contra lejanía relativa y posibles inundaciones, niebla y riesgos por impacto con aves lacustres.
- ¿Qué es lo que se valora más del proyecto? Resuelve demanda potencial, genera empleos mejor pagados, mayor capacidad, mantiene a México conectado con el mundo globalizado.

Hay que publicitar de manera sencilla la justificación del NAICM:

- El 70% de la humanidad vive en metrópolis; en México el 57% vive en zonas metropolitanas y 30 millones vive en la región del centro.
- Las megalópolis gobiernan con visión metropolitana, garantizando movilidad aérea de calidad, eficiente, sustentable y segura.
- El AICM está operando en los límites de su capacidad y seguridad, con decenas de incidentes por hora, accidentes importantes y no se pudo ampliar.

- Muchos aeropuertos del interior del país, tienen que hacer escala en el AICM para ir a otros destinos nacionales e internacionales.
- La mayoría de las ciudades del mundo desarrollado tienen 2 o 3 aeropuertos cercanos en servicio y con buen transporte local.

Debe de haber un diagnóstico técnico, social, ambiental y político.

- Los actores económicos y sociales de la región del centro requieren de competitividad, productividad y eficiencia en servicios aéreos.
- La movilidad aérea nacional e internacional de personas, productos o mensajería son parte estratégica del desarrollo global.
- La Ciudad de México requiere de un NAICM que triplique su capacidad de operaciones para el siguiente medio siglo.
- En 2013 atendió a más de 33 millones de pasajeros rebasando su capacidad en 52 ocasiones; la carga apenas llegó a las 400 mil toneladas, ocupando el lugar 51 del mundo y eso implica atraso.

¿Cuál es el pronóstico con el NAICM?

- Sin un NAICM el desarrollo de la región se rezagará.
- Falta un NAICM que garantice atender la demanda futura.
- Se generarán mayores riesgos y malos servicios diariamente para sus 300 mil visitantes y 30 mil trabajadores diarios.
- Para 2018 se tendrá que atender a 40 millones de pasajeros al año.
- Hotelería y servicios incluidos dentro del NAICM resolverá el problema de 30 visitantes que sólo pernoctan una noche y requieren de servicios.

¿Cuál es la propuesta de realización?

- Lugar: Zona de humedales en Texcoco cercana al lago Nabor Carrillo.
- Fecha de inicio: Enero de 2015.
- Duración: 5 años.
- Etapas: Formulación, acuerdos, proyecto técnico, concursos, construcción 1ª. fase; inauguración y evaluación en 2018; 2ª fase, inauguración, evaluación integral en 2020.
- Actores involucrados: SCT, empresas constructoras, Gobierno del EDOMEX y del DF, ASA, SEMARNAT, CONAGUA, GACM, municipios en zona de Texcoco, académicos y expertos internacionales, sindicatos, empresas aéreas y de servicios conexos.

¿Cuál es la información estratégica para su desarrollo?

- El "Parque Ecológico Lago de Texcoco" de 3200 hectáreas, incluye el proyecto del NAICM que ocupará 1500 hectáreas.
- Costará 50 mil millones de pesos en su 1ª etapa (100% presupuesto federal) y 20 mil 2ª etapa, para vialidades, infraestructura secundaria, transporte férreo y servicios con participación privada.
- El terreno está en zona federal dedicado a la regulación hidrológica y funcionará como barrera ambiental contra desarrollos habitacionales e industriales.
- El NAICM se construirá a 10 kilómetros sobre la Autopista de cuota Ciudad de México-Texcoco; acceso actual por el costado norte del cerro del Peñón.
- CONAGUA está invirtiendo varios miles de millones de pesos en la compra de terrenos inundables en 8 ejidos y terrenos irregulares (663 títulos de propiedad en total).
- La superficie equivale 42 veces el Central Park de Nueva York y 22 veces el Bosque de Chapultepec.
- La demanda de vivienda para las familias de sus 30 mil empleados se dará en la zona oriental de la Ciudad de México y en los municipios aledaños a Texcoco.

¿Cuál es la imagen objetivo del proyecto?

- La intervención del Estado adecuada y a tiempo será fundamental para esta toma de decisión pública que ya no se podía posponer.
- El NAICM tendrá una ubicación geográfica relativamente cercana, con mejoría ecológica para la zona y bajo técnicas factibles.
- El Proyecto será viable financieramente, tanto en su construcción como en el desarrollo de los servicios conexos por la apertura estratégica del 42 por ciento de inversiones privadas nacionales y extranjeras.
- La factibilidad política, laboral y ambiental deberá garantizarse con una política pública que tome en cuenta a todos los actores y al público objetivo.

La toma de decisión

En mayo de 2011 durante un acto de campaña en el que estuvo el gobernador hidalguense Francisco Olvera Ruíz, Enrique Peña Nieto recordó que durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se propuso la construcción de un aeropuerto y una refinería en la entidad, proyectos que dijo, se concretarían cuando él llegara a la presidencia, sin embargo, tres meses después del anuncio del presidente de que el NAICM se construiría en Texcoco, el gobernador Olvera dijo que no habría aeropuerto para la entidad ya que,

pese a la promesa de campaña hecha por el entonces candidato presidencial, el gobierno federal eligió Texcoco; de cualquier manera aceptó que el NAICM cubrirá las necesidades de usuarios de Hidalgo y otros estados[21].

En 2012, a finales del sexenio de Felipe Calderón, Conagua reconocía que era importante revertir el grave deterioro ambiental que experimentaba la región lacustre de Texcoco; de igual manera advirtió que por esa razón ese lugar era una mala opción para construir un aeropuerto, porque estaría en constante riesgo de inundaciones; por eso se había impulsado el proyecto Zona de Mitigación y Rescate Ecológico en el Lago de Texcoco, muy cerca de la zona del conflicto, el cual, siendo gobernador Enrique Peña Nieto, reprimió con la intervención de la fuerza pública. Entre 2014 y 2016 Conagua siguió comprando predios para desarrollar el proyecto del Parque Ecológico Lago de Texcoco.

En 2008 la Conagua consideró que el polígono para la remediación ambiental comprendería una superficie total de tres mil 200 hectáreas de las cuales 700 correspondían al Parque Gerardo Cruickhank –propiedad del Estado de México- mientras que las dos mil 500 restantes deberían adquirirse entre 2008 y 2012, incluyendo las que compraron para darle acceso al Circuito Exterior Mexiquense; comparado con el Parque Central de Nueva York, es 43 veces más grande y 23 más que el Bosque de Chapultepec; pero a septiembre de 2012 el avance de la compra de predios era sólo de mil 700 hectáreas. ICA y la SCT estimaron que la superficie mínima para el NAICM debería ser de mil 500 hectáreas, 500 más que el proyecto frustrado en 2002 y 750 más que el actual.

Por eso, con la idea de construir en ese polígono el NAICM, con un incremento de 30 por ciento en su presupuesto autorizado por el Congreso, dominado por las fracciones parlamentarias del PRI, PVEM y PNA, en 2014 continuó con la compra de predios en los ejidos de Santa María Chimalhuacán, San Luis Huexotla, San Felipe, Santa Cruz de Abajo, San Juan Bernardino (municipio de Texcoco); Santa Isabel Ixtapan, San Cristóbal Nexquipayac y Francisco I. Madero (municipio de Atenco), llegando a contabilizar 633 títulos de propiedad, según Conagua.

Supuestamente el objetivo de estas acciones era desarrollar suelos menos vulnerables a la erosión eólica con cubierta de vegetal o acuática que permitiría disminuir en forma significativa los riesgos de salud y de paso proteger el lago Nabor Carrillo, cercano al lugar donde se está construyendo el NAICM. Pero ya ante la decisión tomada, el arquitecto Iñaki Echeverría, quien encabeza un grupo de 200 expertos que participan en el proyecto Parque Ecológico Lago de Texcoco, dijo que para el NAICM se necesita una "pieza de estructura suave y ecológica", y no serán las inmobiliarias las que lo decidan, ya que éste es un proyecto de salud pública, para lo cual se cuenta con opiniones favorables de la Universidad de Harvard, sin embargo, toda la instalación aeroportuaria, incluyendo lo que los proyectistas llaman la Aerometrópolis (La nueva Santa Fe-Texcoco), algo de lo casi

[21] REDACCIÓN SDPNOTICIAS.COM (Jue 24 jul 201401:53). (Consulta: 18/01/2016).

no se sabe, estará conectada a la red municipal de agua potable, que actualmente está sobreexplotada[22].

Contrarios a las declaraciones de Iñaki, Fernando Córdoba Tapia y Karen Levy Guzmán afirman que:

> *En México los megaproyectos, sin importar su tipo ni su ubicación geográfica, están casi siempre acompañados de una violación sistemática a los derechos humanos, del despojo de las comunidades locales, de la exclusión de la población en la toma de decisiones, de gravísimos impactos ambientales y del menosprecio a las opiniones de los especialistas*[23].

En el caso del NAICM el interesado es el gobierno federal que sostiene que con esta obra se mejorará la crítica situación ambiental de la zona, para lo cual requiere de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); entonces se apoya en los consultores de Especialistas Ambientales S. A., cuyo fundador es Rodolfo Lacy Tamayo, actual subsecretario de Planeación y Política de la Semarnat y del Colegio de Biólogos de México A. C. donde tomó protesta como presidente del Consejo Directivo, Juan José Guerra Abud, actual Secretario de Semarnat, organismo que una vez concluida la MIA la entrega a la Semarnat para su aprobación, es decir, se está pasando por alto el conflicto de intereses.

Por su parte desde 2010 la Cámara Nacional de Aerotransporte ha insistido en la urgencia de ampliar la capacidad aérea para la Ciudad de México, con el apoyo de la senadora Alejandra Barrales, exdirigente de la ASSA, que dice que el gobierno federal implemente una política pública integral al respecto.

Con esos antecedentes, en marzo de 2014 el presidente Peña Nieto dio a conocer el proyecto de lo que consideró la principal obra de infraestructura de su administración: el NAICM. Las interrogantes que surgieron de inmediato entre los diferentes sectores de la opinión pública fueron: ¿dónde se construirá?, ¿cuánto costará?, ¿qué pasará con la terminal actual?, ¿cuándo comenzará a operar?

La Presidencia de la República y la SCT se dispusieron a presentar información mínima del proyecto que permitió responder algunas de estas preguntas, aunque quedaron

[22] Colegio de Ingenieros Civiles de México A. C. (2015) "Texcoco y la compra silenciosa de predios". http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de.predios/ (Consulta:16/01/2016).
[23] *Introducción al México Contemporáneo. El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, manifestación de cinismo ambiental.* (http://Horizontal.mx/Category/ Comunidad) Agosto 20, 2015 (Consulta: 15/01/2016).

muchos detalles por definir con todo y que la diversa información en Google aporta muchos análisis periodísticos y puntos de vista especializados sobre el impacto ambiental, el proceder del gobierno para gestionar el proyecto y los puntos débiles para llevarlo a cabo en ese lugar.

Llama la atención que hay muchas críticas por la decisión de construir el NAICM en Texcoco, pero no hay propuestas serias para otros lugares donde se pueda construir un aeropuerto cercano y de las dimensiones que se necesitan; y tal vez, porque en realidad no hay otro terreno cercano de las dimensiones requeridas y adecuado geográfica, topográfica y ambientalmente para recibirlo; el proyecto de Tizayuca por su cercanía con el aeropuerto de Santa Lucía y por la mayor distancia de 50 kilómetros del actual AICM, por segunda ocasión quedó descartado y el de Santa Lucía, presentado por Andrés Manuel López Obrador, por no dar la talla requerida para seis pistas, también.

Ciudades como París, Londres, Nueva York, Frankfurt, Washington, todas tienen dos o tres aeropuertos relativamente cercanos y con medios y vías de comunicación muy eficientes; para la Ciudad de México tener durante 64 años su aeropuerto prácticamente dentro de la misma ciudad ha sido algo práctico, aunque contaminante y ruidoso para los vecinos cercanos; a día de hoy saber que se desplazará 10 kilómetros al oriente, para la mayoría de los usuarios se ve como la opción menos mala, considerando que la ciudad está reprobada en movilidad terrestre, ya sea por manifestaciones o por saturación de vehículos; en ese sentido el proyecto prevé 190 kilómetros de vías de comunicación repartidos en 12 proyectos entre los que destaca un segundo piso para el Viaducto Miguel Alemán, y la Autopista Oriente sobre Xochimilco e Iztapalapa.

Tomada la decisión, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM) creado en 2008, recibió el mandato del gobierno de México de diseñar, construir y poner en servicio del NAICM en 2020, poniendo al frente en septiembre de 2015 a un exfuncionario de finanzas en Banobras con experiencia en licitaciones, el licenciado en derecho por la UNAM, Federico Patiño.

El GACM está diseñado como una sociedad de inversión de participación estatal mayoritaria. Es importante señalar los beneficios del régimen presidencial, a diferencia de los regímenes parlamentarios, ya que los nombramientos de los secretario de Estado no pasan por la aprobación del Congreso Legislativo, son nombrados directamente por el presidente ya que, además de ser jefe del gobierno es el jefe del Estado; en los regímenes parlamentarios el presidente es sólo jefe de gobierno; entonces si el presidente nombra al Secretario de la SCT y luego cuenta con este organismo para administrar el AICM y hacerse cargo del proyecto del NAICM, su director es un funcionario subordinado al presidente y al secretario, por lo que no rinde cuentas directas al Congreso Legislativo.

Aun así, dada la importancia del megaproyecto, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), dada su autonomía sobre los órganos de gobierno, puede obligar al

GACM a cumplir con el principio 12 "Infraestructura para todos" de máxima publicidad de la información y proveer de toda aquella que sea necesaria a cualquier ciudadano; en ese sentido el GACM, a pesar de ser el organismo paraestatal oficialmente encargado de la construcción del nuevo aeropuerto y estar licitando los contratos para las obras, está difiriendo esta responsabilidad a Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), argumentando que no cuenta con la información que solicitan los ciudadanos, hecho con el que el IFAI no está de acuerdo, toda vez que en el portal del GACM aparecen los montos (169 mil millones de pesos) que se invertirán en trabajos de infraestructura, obras hidráulicas, diseño, ingeniería, y gestión del proyecto, así como para obras sociales, acciones que involucran al menos 21 paquetes de contratación pública[24].

De hecho, el haber elegido el sistema de contratación pública y no de asociación público-privada o la concesión, fue estratégica para dar forma a la distribución de riesgos, pero además reduce la propiedad de los proveedores con el proyecto y permite definir las especificaciones de las licitaciones. Esta modalidad definitivamente acerca más el tipo de gestión hacia lo que entendemos por *política pública*, alejándolo del *paternariado* público-privado, en donde los empresarios mantienen una relación de inversionistas y copropietarios.

Dado el sistema de contratación pública para las obras y servicios que se requieren para el proyecto, el GACM se ve obligado a operar bajo el paradigma de la gobernanza, ya que el proyecto exige un trabajo coordinado con diferentes instituciones públicas y de los tres órdenes de gobierno, pero además de la participación sistemática de los actores interesados, evitando la corrupción y la gestión deficiente, como ha ocurrido en otros megaproyectos de la región.

En teoría, la estructura administrativa del GACM le permitiría mejorar su eficiencia con ventajas operativa de simplificación en procedimientos, pero su problema son las fuertes limitaciones de recursos humanos y de capacidades técnicas, lo que le dificultará el análisis minucioso y transparente de las propuestas para lograr resultados eficientes que refuercen la confianza de la ciudadanía. Por ejemplo, no sabemos cómo va a establecer normas y reglas de conducta comunes en materia de conflictos de interés entre funcionarios, públicos, licitantes y proveedores, para lo cual habría que subir a su página WEB toda la información relativa a planes anuales de contratación pública, trámites de licitación, historial de las adjudicaciones de contratos, modificaciones y quejas. Adicionalmente habría que crear condiciones para la denuncia interna de actos ilícitos, así como un mapa de riesgos preciso.

[24] Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México deberá entregar información sobre el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México: inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Nota%20IFAI-11514.pdf (Consulta:21/01/2016). www.bnamericas.com/company-profile/es/grupo-aeropuerto-de-la-ciudad-de-mexico-gacm (Consulta:13/01/2016).

Aunque parece que la opinión pública está a favor del proyecto, en la estructura del GACM no se observa una función específica de comunicación y eso es parte del espíritu, cuando en realidad se opera bajo principios de gobernanza democrática con el objetivo hacer eficiente y transparente el gasto de los recursos públicos en beneficio del interés público[25].

A continuación presentamos nueve puntos clave para conocer la magnitud de la obra de la nueva terminal.

1. ¿Cuál es la ubicación del proyecto?

La obra del nuevo AICM se está llevando a cabo en terrenos federales proporcionados por la Comisión Nacional de Aguas (Conagua), ubicados al oriente a 10 kilómetros, en unas tierras que están en una zona devastada, de lo que en siglos pasados fue el lago de Texcoco desecado en la actualidad. En estas tierras se localizan terrenos de los municipios de San Mateo Atenco, Ecatepec y Texcoco, del Estado de México. La extensión será de 4,430 hectáreas, las cuales aún están bajo resguardo de Conagua, que durante 2016 siguió comprando terrenos a ocho ejidos de la zona para crear un cinturón ecológico que evite la urbanización próxima a las pistas, como sucedió en el actual aeropuerto.

2. ¿Cómo es el diseño arquitectónico y funcional del proyecto?

La terminal tendrá seis pistas que podrán funcionar de forma simultánea. De esa manera se podrá atender hasta 120 millones de pasajeros al año, con una sola terminal al centro, a diferencia del actual AICM que tiene dos. En su diseño tiene la forma de una “X” e incluye elementos de la simbología nacional: el águila, el nopal y la serpiente del escudo nacional, así como un sol.

La X hace referencia a la palabra "México", que también es considerada una forma eficiente para extender el número de puertas de embarque que se usa en otras terminales aéreas como las de Abu Dhabi, en Emiratos Árabes Unidos, Nairobi, en Kenia, y la de Incheón, en Seúl, Corea del Sur. El techo de entrada evocará al águila con sus alas abiertas en vuelo; un jardín de cactáceas recibirá a quienes lleguen a la terminal y la vía de acceso se construirá con elementos que simbolicen a la serpiente.

3. ¿Cuánto costará y cómo se financiará?

En principio, el gobierno federal informó que la inversión sería de 120,000 millones de pesos. Sin embargo, posteriormente aclaró -en el sitio oficial del proyecto- que la inversión inicial ascendería a 169,000 millones de pesos, no obstante con el paso de los meses y ante

[25] Los párrafos escritos sobre el GACM son paráfrasis del estudio denominado *Desarrollo efectivo de maga-proyectos de infraestructura: el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*. http://www.oecd.org/gov/ethics/NAICM%20Proyecto%20-%20Resumen%20Ejecutivo.pdf (Consulta: 14/01/2016).

la devaluación del peso frente al dólar y el euro, la cantidad se ha ido incrementando, hecho que impondrá ajustes que repercutirán en el costo final; el plan prevé que 58 por ciento de esos recursos sea de origen público y 4 por ciento de procedencia privada. El dinero público se compondrá de ingresos fiscales multianuales, inversión y excedentes. El privado principalmente provendrá de créditos bancarios y de la emisión de bonos gubernamentales.

4. Los arquitectos y el proyecto.

El proyecto arquitectónico ganador fue elaborado por el británico Norman Foster y el mexicano Fernando Romero, quienes compitieron con las propuestas de otros siete despachos. Foster es uno de los arquitectos más famosos del mundo y ha diseñado los aeropuertos de Beijing, Hong Kong, Kuwait y Panamá. Romero es yerno del ingeniero Carlos Slim, uno de los empresarios más ricos del mundo; algunos de sus proyectos más emblemáticos son Plaza Carso y el Museo Soumaya, en el Distrito Federal, ambos edificios propiedad de su suegro, así como el Centro de Convenciones de Los Cabos, Baja California Sur.

Fernando Romero afirmó que: "Hemos concebido un espacio cuya estructura se vinculará con la esencia de nuestro pasado y que nos proyectará al futuro. (....) Se convertirá en la puerta de acceso a México". Por su parte el arquitecto británico Norman Foster, socio externo para este proyecto dijo que: "Es una escultura que se extiende".

Dentro del gobierno federal, el encargado de supervisar el desarrollo de las obras que fueron asignadas mediante otra convocatoria, es Manuel Ángel Núñez Soto, exgobernador del estado de Hidalgo (1999-2005), quien en 2002 impulsó un proyecto para que el nuevo aeropuerto se construyera en Tizayuca, Hidalgo y no en San Mateo Atenco, proyecto que en aquel momento respaldaba el gobernador Arturo Montiel del Estado de México, que finalmente fue el que eligió el presidente Vicente Fox para que se llevara a cabo, mismo que no se concretó por el conflicto con ejidatarios del lugar, aún cuando ya se tenía resuelto el problema del financiamiento a través de socios de la iniciativa privada.

5. ¿Qué pasará con el actual AICM?

Esta es una preocupación, sobre todo para el gobierno de la Ciudad de México, por el impacto socioeconómico que implica cerrar una fuente de empleos y de personas que visitan la Ciudad de México que asciende a 300 mil personas diariamente. En un principio el titular de la SCT, Gerardo Ruiz Esparza, informó que el espacio que alberga la terminal actual sería "recuperado" para que allí se construyeran escuelas, hospitales, plazas públicas, áreas verdes y negocios.

> *“Los terrenos del actual aeropuerto se rescatarán para beneficio de la Ciudad de México. Se convertirán en un espacio que incrementará de*

> *manera significativa las áreas verdes de la capital de la República, que eleve la calidad de vida y abra nuevas oportunidades de educación y empleo para los jóvenes.* ”

Entre las acciones concretas de recuperación que se planean, se contempla el desarrollo del Bosque Metropolitano, con un área de 670 hectáreas, y el acondicionamiento de nuevos humedales y depósitos de basura que generen biogás. El proyecto de la SCT prevé la protección del hábitat para evitar afectaciones a especies vulnerables y la desaparición de molestias por el ruido del tráfico aéreo para la población capitalina; lo cierto es que nada de esto se ha traducido hasta el momento en una decisión tomada y aunque este aeropuerto es y está sobre terrenos que son patrimonio del gobierno federal, todo apunta en que tendrá que haber una participación importante del gobierno de la Ciudad de México para la definición del proyecto final.

6. ¿Cuándo iniciaron las obras y cuándo concluirán?

Se planteó que la primera etapa del nuevo aeropuerto comenzara a construirse en 2015 y que ésta estuviera lista para 2018 con tres pistas en operación simultánea que tendrán capacidad para atender a más de 50 millones de pasajeros al año en 550,000 operaciones, con la idea de coincidir con el fin del sexenio del presidente Peña Nieto; sin embargo, debido a ciertos retrasos que ha habido para el arranque de las obras, la fecha actual de entrega de la primera etapa se ha pospuesto para 2020. La conclusión de la etapa final con seis pistas para atender 120 millones de pasajeros aún no está definida, cuestión que se irá precisando según la disponibilidad de recursos.

Desde el principio el proyecto fue pensado como una obra transexenal, planteada con una capacidad de expansión conforme a las necesidades de desarrollo del país, esto es, con un programa progresivo alineado con el crecimiento de la demanda. Se calcula que logrará atender las necesidades aeroportuarias del país por los siguientes 50 años.

Aún no está claro cómo será la transición entre el actual y el nuevo aeropuerto. Especialistas consultados por la revista Obras indicaron que si las dos terminales operaran simultáneamente, se podrían presentar problemas por el espacio aéreo, aunque existen opciones como usar uno para la recepción y envío de operaciones y al otro como complemento, o coordinar con un solo control aéreo a los dos aeropuertos asignando pistas sin traslapes.

7. ¿Cuáles fueron las empresas ganadoras?

La convocatoria para que las constructoras plantearan sus propuestas económicas para obtener la licitación, previo al inicio de la obra fueron: la mexicana Grupo Tradeco, la española OHL y Carso Infraestructura y Construcción, de Carlos Slim. Ante proyectos de esta magnitud, es común que las empresas conformen consorcios. Para empezar la

empresa Coconal fue la que ganó la licitación de 1762 millones de pesos, para nivelar y limpiar el terreno para el NAICM, dejando atrás 32 propuestas y 80 empresas. En diciembre de 2015 se publicaron las prebases para licitar el Sistema de precarga e instrumentación Geotécnica Pista No. 2 y Túneles del NAICM. En enero de 2015 se supo que la empresa holandesa Netherlands, la SACMAG y la Tadco mexicanas construirán las pistas, el rodaje y las plataformas del NAICM; las tres empresas tienen gran experiencia en construcción de aeropuertos, helipuertos, hotelería y en gerencia de proyectos y asesoría[26].

8. ¿De qué nivel mundial es el proyecto?

La capacidad proyectada para el nuevo aeropuerto en su primera fase hacia 2020, de 50 millones de pasajeros al año, lo colocaría en la vigésima posición a nivel mundial, si se consideran los datos de movimientos de personas realizados en 2013, pero ya en su fase final, la terminal podrá mover hasta a 120 millones de pasajeros, superando al aeropuerto de Atlanta que actualmente tiene capacidad para atender 94.4 millones de pasajeros al año, pero estaría por debajo de otras terminales todavía en proyecto: el nuevo aeropuerto de Londres (172 millones de pasajeros) y el de Estambul (150 millones).

9. Oposición

Un estudio[27] que habla de los siete riesgos para construir el NAICM en Texcoco señalaba en septiembre de 2014 que el exdirector de Conagua, José Luis Luege Tamargo (2009-2012), cuando supo de la decisión del proyecto, afirmó que alterar el funcionamiento del Lago Nabor Carrillo hacía inviable la construcción del NAICM, pues es un vaso regulador que evita las inundaciones en tiempos de lluvias, además de afectar la flora y fauna del lugar. Más adelante, en 2015 David Korenfeld, quien fungía como director de Conagua, contradijo esa postura, argumentando que la ingeniería podría evitar que la zona no se inundara.

En el mismo estudio, de acuerdo con el Programa de Conservación y Manejo para las Aves Playeras, en el lago de Texcoco, habitan y/o migran temporalmente 131 especies de aves como patos, aguilillas, halcones, chichicuilotes, búhos, tecolotes, y el gavilán rastrero, de fauna piscícola se encuentran carpas, tilapias, ajolotes, pescadito amarillo, culebras de agua, ranas y sapos; de flora destacan el anís, el gordolobo, el tatancho, el girasol y la jarilla; entre los mamíferos están las liebres, de cola negra, y diversos roedores, además de reptiles como lagartijas y víboras terrestres; además, la construcción podría afectar su función de regulador climático para la ZMVM.

---

[26] www.cnnexpansion.com (Consulta: 19/01/2016).

[27] http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/09/03/7-reto-para-construir-el-nuevo-aeropuerto-en-texcoco (Consulta:21/01/2016).

Carlos Ortiz, doctor en Ciencias y especialista en el lago de Texcoco, explicó que su sedimento lacustre es como un jaboncito gelatinoso que cuando se seca se contrae y no se vuelve a expandir; eso podría afectar las pistas; para evitarlo se tienen que hacer más lagos y eso es lo que se tiene contemplado; también se prevé, según Jason Sinclair, vocero de la Asociación Nacional de Transporte Aéreo, retacar esos terrenos con tezontle, material disponible en la zona. Lo que si se considera un riesgo importante por parte de Ramón Domínguez Mora, doctor en Ingeniería de la UNAM, es la amenaza de urbanización, pues con eso se pierden filtraciones al subsuelo ya que los escurrimientos se van a los drenajes que no tienen la capacidad; hay que hacer nuevos vasos reguladores.

En materia de riesgos sociales sigue latente el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra de la comunidad de San Salvador Atenco, que ha expresado su inconformidad con el proyecto, pues asegura que perderán tierras que sus integrantes quisieran conservar para la labranza. Ignacio del Valle, líder de la organización, que ya estuvo en la cárcel por actos juzgados como delictivos durante las movilizaciones de 2002, dijo que:

> *“Nos preocupa, nos da mucha molestia porque otra vez crea un estado de incertidumbre (....) Está en nuestro derecho y lo tenemos que ejercer, el protestar, el agotar las vías legales, la consigna es defender la tierra hasta donde sea necesario.”*

Aunque el dirigente comunitario aceptó que algunos ejidatarios de la zona de Nexquipayac han vendido sus tierras al gobierno federal, advirtió que esto no implica que no haya otros pobladores de este municipio inconformes con el proyecto, y advirtió que buscarán protestar y defender sus tierras.

Por su parte, el secretario de la SCT explicó que:

> *“las pistas se diseñaron de manera que queden completamente en el interior de una zona de tierras que ya son propiedad del gobierno federal, pero aceptó que en las zonas aledañas el gobierno federal sigue adquiriendo terrenos para en ellos mantener reservas ambientales (....) Para que esta zona en lugar de que un día se llenara de casas y se poblara (...) simple y sencillamente se mantenga como una zona que favorezca el medio ambiente.”*

Es decir cada quien sigue en lo suyo.

Conclusiones

1. El método elegido de *análisis de política pública* se muestra eficiente para describir y ponderar las prácticas de gobernanza en la gestión del proyecto.
2. Seguir los procedimientos que recomiendan los organismos internacionales y la evaluación de proyectos de inversión permiten verificar la racionalidad de la información y su aplicación durante la implementación del proyecto.
3. La toma de decisión sobre el proyecto es producto de una política pública de largo aliento que tiene por si misma su lógica y racionalidad con todo y que se trata de una infraestructura de gran dimensión que requerirá de la inversión de recursos públicos y privados e involucrará al sector social.
4. La elección de contratación pública en lugar de la asociación público-privada elimina la posibilidad de *paternariados* público-privados en donde los empresarios quedan como copropietarios.
5. Aunque se da en un contexto de tentaciones autoritarias y cultura de opacidad sobre la transparencia de la información, la complejidad y dimensión del proyecto hace que los medios y la opinión pública estén atentos de su manejo y la calidad de los resultados que ofrecerá.
6. El conflicto de intereses y el rechazo por su localización en Texcoco, hasta el momento parece estar bajo control, aunque los riesgos de detonar la colisión están servidos, sobre todo alimentados por incidentes provenientes de la arena política y por la situación permanente de crisis económica y ambiental y el deterioro del vaso de Texcoco y por la pobreza generalizada visible en los entornos del oriente de la ZMVM.
7. El proyecto atiende a sectores minoritarios de la sociedad y canaliza recursos público-privados que podrían utilizarse en otras políticas, pero en el balance general, se debe reconocer que la movilidad aérea, aunque atiende a pocos, indirectamente beneficia a muchos.
8. Con los elementos que se aportan sobre el impacto ambiental que tendrá el NAICM en la zona de Texcoco, parece que técnicamente y con apoyo de la ingeniería de avanzada, los problemas de desecación, de construcción de otros vasos de regulación, de los suelos reblandecidos tratados con tezontle y la convivencia con las aves que migran o habitan en la cercanía del lago Nabor Carrillo, se podrán resolver satisfactoriamente.
9. Se ve que hay un plan colateral de vías de comunicación y transporte masivo entre el poniente y sur-oriente de la Ciudad de México con el NAICM, lo que garantiza que la molestia de trasladarse se puede resolver a satisfacción de los estándares internacionales.
10. Se ven algunas resistencias desde la Presidencia de la República, la SCT, la ASSA y el GACM, por no abrir a debate la manera de gestionar el proyecto, pues en la cultura política mexicana existe la idea de que proyecto que se somete a consulta, proyecto que no se realiza o se paraliza.

Fuentes de Información

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernaza", ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre. 2 de noviembre, 15 pp.

_____ (2000) El estudio de las Políticas Públicas, y tres tomos más relacionados con el tema, México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2011) Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.

Bañón i Martínez, Rafael (2003) La Evaluación de la Acción las Políticas Públicas, Madrid, Díaz de Santos, 250 pp.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006) Evaluación de Proyectos Sociales, México, Siglo XXI, 316 pp.

Dahl, Robert A. (2002) La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós, 476 pp. García Castillo, Gustavo (1999) "Lo público y privado de las políticas públicas" pp. 112-134, México, UAM, Revista Iztapalapa No. 46, 256 pp. González Madrid, Miguel (1999) "¿A qué llamamos políticas públicas?, pp. 9-34, México, UAM, Revista Iztapalapa, No. 46, 256 pp.

Jouve, Bernard y Chiristian Lefévre (2004) Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 183 pp. Lefèbvre, Henri (2013) La producción del espacio, Madrid, Ministerio de Cultura-Capitán Swing, 451 pp.

Merino, Mauricio (2012) El futuro que no tuvimos. Crónica del desencanto democrático, México, Editorial Planeta Mexicana, Temas de hoy, 333 pp.

Rosique Cañas, José Antonio (2007) "Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno", 6-27, Revista Buen Gobierno, No. 2, México, FUNDAMESPA A. C. 198 pp.

_____ (2004) "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana" pp. 164-184, Veredas. Revista de pensamiento sociológico, número 9, México, UAM-Xochimilco.

_____ (2015) "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: El discurso perdido sobre el desarrollo metropolitano", pp. 120-135, Repensar la metrópolis II. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos, Tomo II, México, UAM 491 pp.

Soja, Edward W. (2008) Postmetrópolis, Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones, Madrid, Traficantes de sueños, 594 pp. Proyectos de Inversión para Mega-Infraestructuras: El Caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad De México

Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de las políticas públicas", pp. 281-312 en Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo (comps.) La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.

Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Català, Coordinadores (2005) Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 382 pp. Wildavsky, Aaron (1969) "XXIX. Como rescatar de PPBS el análisis de las políticas" pp. 547- 573 en Shafritz, Jay M. Y Albert C. Hyde, Clásicos de la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 1154 pp.

Mesografía

Bnamericas: www.bnamericas.com/company-profile/es/grupo-aeropuerto-de-la-ciudad-demexico-gacm (Consulta:13/01/2016).

Colegio de Ingenieros Civiles de México A. C. (2015): "Texcoco y la compra silenciosa de predios". http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosa-de.predios/ (Consulta:16/01/2016).

Comunicados Ifai: inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Nota%20IFAI-11514.pdf (Consulta:21/01/2016). http://cicm.org.mx/texcoco-y-la-compra-silenciosade.predios/ (Consulta:16/01/2016).

Es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Aerpuertos_por_tráfico_de_pasajeros (Consulta: 18/01/2016).

Expansión.com: www.cnnexpansion.com (Consulta: 19/01/2016). Horizontal: (http://Horizontal.mx/Category/ Comunidad) Agosto 20, 2015 Introducción al México Contemporáneo. El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, manifestación de cinismo ambiental. (Consulta: 15/01/2016). Obras web:

http://www.obrasweb.mx/construccion/2014/09/03/7-reto-para-construir-elnuevo-aeropuerto-en-texcoco (Consulta:21/01/2016). Oecd.org:

http://www.oecd.org/gov/ethics/NAICM%20Proyecto%20- %20Resumen%20Ejecutivo.pdf (Consulta: 14/01/2016). Pública iledefrence: www.iledefrance.fr (Consulta: 16/01/2016)

Redacciónsdpnoticias.com (Jue 24 jul 201401:53). (Consulta:18/01/2016). Wikipedia, (2013) Greater

London http://en.wikipedia.org/wiki/Greater_London (Consulta: 14/01/2016).

21 Los retos de la gestión metropolitana en México y los arreglos institucionales necesarios para el futuro

Melesio Rivero Hernández

Introducción

Una de las peculiaridades de las sociedades contemporáneas es la transformación acelerada en las formas de ocupación del territorio. La tendencia hacia la conformación de metrópolis en todos los rincones del orbe, obliga a emprender una serie de reflexiones desde diversos ángulos. En este trabajo el punto de partida es mostrar el proceso de metropolización de México, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, y su cada vez más importante lugar en la jerarquía dentro del Sistema Urbano Nacional.

A la par se trazan líneas de reflexión respecto a la complejidad que las metrópolis representan para su gestión; sobre todo, en un entorno de rezagos e insuficiencias de las instituciones que hasta el momento se han logrado construir en México. Existe una brecha importante entre la dinámica expansiva del fenómeno y las pocas e ineficientes respuestas que instituciones y sociedad han generado hasta el momento. Por ello se requieren nuevos arreglos normativos, de cambios en la forma de atender la agenda metropolitana con base en una mayor integración de actores y con nuevas formas de relación política donde el gobierno es un actor central, pero no el único.

El trabajo se ubica dentro de la discusión actual sobre la urbanización y sus escalas de análisis, entre los cuales se encuentran la gobernanza, el marco institucional y legal, la administración y gestión, así como la coordinación y cooperación entre gobiernos implicados en las metrópolis. La exposición se organiza en tres apartados, en el primero de ellos se presenta una revisión de dos momentos en la evolución de la urbanización: la ciudad y la metrópoli.

En el segundo apartado se hace un seguimiento del proceso de metropolización de México, que tiene como punto de partida la década de los cuarenta del siglo XX y como punto de inflexión sin regreso, la década de los sesenta del mismo siglo. También se da cuenta de que la expansión de las metrópolis mexicanas se realiza integrando diversas

unidades político-administrativas, que van desde lo municipal hasta lo estatal; de tal modo que en México se observan metrópolis intraestatales, interestatales e internacionales que generan escenarios complejos de gestión. Al mismo tiempo se perfilan los problemas públicos emergentes y en torno a los cuales las instituciones deben forjar respuestas efectivas.

En el tercer apartado se perfilan líneas para la construcción de nuevos arreglos institucionales, previo seguimiento de la evolución de las formas públicas de atender el fenómeno urbano en México, bajo la atención de tres aspectos que se consideran centrales: 1) la recuperación del urbanismo y la planeación urbana como referentes del debate público; 2) la participación de nuevos agentes en el diseño e implementación de políticas metropolitanas en escenarios de mayor calidad del debate y apertura a los diversos momentos de la acción, y; 3) una nueva relación política bajo un enfoque de gobernanza, en donde, como ya se mencionó, el gobierno sigue siendo un actor principal pero no el único. La idea central es concebir a las metrópolis como una posibilidad para lograr mejores condiciones de existencia para las sociedades.

Ciudades y metrópolis: espacios de encuentro y desencuentro

Ya en su obra clásica "Economía y Sociedad", Weber (2014) señaló que la ciudad es un espacio económico (asentamiento de mercado, sede del comercio y de la industria), político, de derecho y administrativo; y en ella se fundamenta la libertad. Hasta el presente, la ciudad mantiene la esencia descubierta por Weber independientemente de su tamaño y características, incluso a pesar de que en la "era de la información" (Castells, 2003) seamos testigos de cómo la "innovación", potenciada por la revolución tecnológica informacional, genera riquezas y acumulación de poder no conocidas en la historia.

Desde los tiempos antiguos, las ciudades han jugado un papel relevante en el desarrollo de la humanidad. Al respecto, Borja (2006) refiere que los egipcios representaban la ciudad con un círculo y una cruz. El primero de ellos significaba la comunidad de personas, la organización política y la identidad cultural; por su parte, la cruz simbolizaba los flujos, el intercambio de bienes, servicios e información. De ese modo el espacio público sintetiza ambas cuestiones: el flujo y el lugar,; es decir, la estructura y el cambio.

El habitante de la ciudad potencialmente estará en condiciones de desarrollar la plena ciudadanía; esto es, contará con un ambiente propicio para el ejercicio de derechos y libre acceso a la diversidad de ofertas urbanas. Sin embargo, la ciudad también es el lugar de la contradicción, el espacio de la desigualdad y del conflicto. "La ciudad y su espacio público

es el lugar de la representación y expresión de la sociedad, tanto de dominados como de dominantes" (Borja, 2006, p. 69).

Según Borja (2006), en su sentido positivo el espacio público de la ciudad favorece la construcción de tejidos urbanos con vocación igualitaria y abierta, en el que sus habitantes construyen y encuentran sentido; el espacio público de la ciudad genera equilibrio entre la cosa pública y la vida privada. En el primero se deciden densidades, uso del suelo y se diseña el propio espacio; mientras que desde lo privado se cede el suelo y se construye en él. La estructura, forma y dinámica de la sociedad se teje en la delicada interacción entre lo público y lo privado.

La ciudad se transforma a través del tiempo, es un continuum procesal incesante. "La asociación urbana se origina de un modo derivado mediante estatuto pactado u otorgado, que establece un derecho más o menos amplio de autonomía y de autocefalia..." (Weber, 2014, p. 974). En la ciudad se juega la historia, la sociedad se reproduce y la economía florece o decae; la ciudad tiene como uno de sus atributos inherentes el componente físico territorial. "La ciudad actual es más bien un territorio de fragmentación en que la producción económica, la cohesión social, la innovación cultural y la infraestructura de comunicaciones, con frecuencia conspiran contra la integración de la vida urbana" (Nivón, 2000, p. 118).

Para Nivón (2000) la vida en la ciudad es como un espacio privilegiado de la modernidad. Una ciudad expresa desarrollo civilizatorio de escala planetaria donde existen tensiones para el ejercicio de libertades en un escenario de organización social paradójico: avance-retroceso, desarrollo-estancamiento, cambio-permanencia, donde la vida pública institucionalizada en la cotidianidad de organizaciones e individuos choca de manera permanente con la tendencia hacia la privatización e individualización excluyente.

Actualmente en esta primera parte del siglo XXI lejos estamos de los pequeños territorios denominados ciudades, donde en algún tiempo la casa servía como taller de trabajo, tienda y oficina para los negocios. A partir de las diferentes rupturas con las formas de reproducción de las ciudades, que trajo como consecuencia la separación del hogar y del trabajo, tanto en sus funciones como en el espacio mismo, se modificaron cotidianidades y formas de estar en el mundo. El primer gran cambio fue en el sentido de la privacidad: para dormir, comer, "en los rituales amatorios y sociales; y también en el pensamiento" (Cilento 2001, p. 250).

Las ciudades experimentaron crecimiento urbano, el cual se entiende como "la expansión de la superficie de la ciudad, es decir del área urbana; así como al aumento de su población" (CONAPO, 2012, p. 11). También en la ciudad existe el desarrollo urbano, que

en los tiempos actuales se define como el proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planeación territorial de los aspectos físicos, económicos y ambientales; es decir, "una intervención orientada a la transformación de las condiciones de vida de la población, la conservación, uso adecuado de los recursos naturales, así como el mejoramiento en la economía" (CONAPO, 2012, p. 11).

Las formas de organización del trabajo se modificaron en el último tercio del siglo XX y continúan intensificándose. Se han flexibilizado los horarios de trabajo en las empresas según distintas modalidades: flexibilidad en el lugar de trabajo compartido entre el hogar y la oficina, existen trabajos de medio tiempo, horarios flexibles, reducción de ingresos y jornadas laborales (Cilento, 2001, p. 250). Sin embargo, no todo se reduce a cambios en la cultura laboral, también existen cambios en el ocio, la recreación y las actividades lúdicas. Es posible observar en las grandes ciudades la individualización del esparcimiento (preferentemente en la casa) dado el acceso que se tiene a diversos satisfactores del tipo: ver cine, jugar ajedrez, comprar, vender; en suma, cultivar las aficiones frente a un monitor o pantalla de alta tecnología.

En el tiempo del consumo, todas las reivindicaciones, los deseos son negociables, porque un conflicto que señala objetivos reales y materiales siempre es negociable [...] Para el individuo metropolitano la producción de sentido parte de aquí: cuando el consumo se convierte en una propiedad exclusiva suya con la que comunica, realiza su status, escoge sus ciudadanías... Pero solo por un momento (Borja, 2006, p. 70)

"En casi todo el mundo los centros urbanos han visto declinar el volumen de su población" (Nivón, 2000, p. 119). Las ciudades primigenias han rebasado sus límites político-administrativos, lo que ha dado origen a retos que las mismas deben superar, en principio mantener su capacidad para producir y sostener su simbolismo como centro, origen, raíz económica, política, cultural y de identidad, que la hagan atractiva tanto en términos endógenos como exógenos.

Sin embargo, ahora se está en presencia de grandes aglomeraciones urbanas: metrópolis y/o "ciudades región" (Pradilla y Márquez, 2008) que, en palabras de Anaya (2013) están cada vez más en la agenda teórica y política. Contreras (2008) señala que estos fenómenos de concentración demográfica, acompañada del desarrollo de las comunicaciones son formas precedentes de la nueva organización del territorio en su forma metropolitana. Para Borja (2006) se está ante la presencia de la "ciudad posmoderna" donde "los flujos, el lugar y su referencia a la comunidad es sustituido por el espacio del consumo" (p. 69).

La metrópoli implica el desbordamiento de los límites de la entidad político administrativa que dio origen a una ciudad, hacia otras entidades construyéndose una

unidad espacial o funcional. "La realidad metropolitana sustenta una compleja trama de relaciones sociales, lo que significa que la diversidad integrada permite incorporar al gobierno municipal" (Contreras, 2008, p. 52). Mientras que para Nivón (2000) la metrópoli es un tejido históricamente urbanizado y políticamente diferenciado.

En su origen, las metrópolis modernas debieron su aparición a los requerimientos territoriales de la industria y la necesidad de construir vivienda para los trabajadores de la misma; "pero fue también una muestra del rechazo a los problemas ambientales y sociales presentes en los centros urbanos por parte de las clases acomodadas" (Nivón, 2000, p. 120). De ese modo aparecieron las primeras periferias industriales con importantes problemas de contaminación del aire y de los suelos, precarización de la vivienda destinada a los trabajadores, especulación del suelo, encarecimiento del transporte y absorción de poblados originarios.

Así, los "sistemas urbanos" resultan de la combinación desigual y jerarquizada del territorio en el que se presentan desniveles en su desarrollo: desde comunidades dispersas, y por lo tanto, aisladas, pasando por un intermedio de ciudades pequeñas, medianas, aldeas, pueblos, metrópolis y ciudades región (Pradilla y Márquez, 2008). Sostiene Borja (2007b) que los efectos perversos de la gran revolución urbana que experimenta el mundo resultan de un conjunto articulado de mecanismos económicos, comportamientos sociales y políticas públicas, que tienen como resultado falta de cohesión social, la fragmentación de territorios urbanos extensos y difusos. Mientras que en términos culturales se han homogeneizado pautas culturales de "imitación global", "...todo lo cual indica que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución, urbana obviamente" (Borja, 2007b, p. 41).

Cambios sociales que no siempre se visualizan en un sentido positivo, ya que los desniveles de ingreso, culturales, educativos, entre otros, crean espacios diferenciados física y socialmente al interior de las metrópolis. Señala Borja que "hemos vivido una época de despilfarro de sobreproducción de viviendas... de destrucción ambiental y crecimiento insostenible, de segregación y desigualdad sociales crecientes" (Borja, 2008, p. 115). Entre los grupos que han quedado al margen ("ciudad informal") de los desarrollos e innovaciones existentes en las ciudades se conforman barrios o arrabales, en los que la competencia por bienes y servicios entre los integrantes se vuelve feroz.

La precariedad garantiza a los habitantes de la "ciudad formal", mano de obra y un mercado cautivo y poco exigente. Ambas expresiones de metrópoli se necesitan simbióticamente. Dicha simbiosis no es plural, no son dos ciudades, sino es "una dos-ciudad" (Cilento, 2001, p. 248), es decir, la metrópoli también es un espacio de confrontación. Nunca en la historia de la humanidad se habían conocido periodos de

exorbitante riqueza y, paralelamente, de concentración de la misma en un reducido número de sectores de la población (Castells, 2001, p. 213). Las metrópolis han sido clave en tal situación contradictoria, pero al mismo tiempo, son el espacio para revertir los efectos negativos que ello conlleva en sus diferentes ámbitos: social, económico, ambiental, estético y cultural.

Por otro lado, de acuerdo con Cilento (2001) la inseguridad y los conflictos en los centros urbanos han llevado a la privatización del espacio público. Privatización entendida como la apropiación, no legal, para el usufructo de las ventajas de localización, infraestructura y equipamiento de que disponen los espacios institucionalmente definidos como públicos. Lo mismo ocurre tanto en zonas de grupos de privilegio y, evidentemente, en las zonas en que concurren los grupos de la "ciudad informal".

Para Cilento (2001) la metrópoli es expresión de paradojas; por un lado se aumenta la "informalidad", pero al mismo tiempo se amplían las oportunidades, de negocios, de intercambio, de recreación y cultura, así como de una nueva estética. A manera de ilustración, autores como Castells y Hall (citados por Partida, 1996, p. 209), refieren cinco formas de desarrollo de alta tecnología, sobre todo en los países industrializados: 1) complejos industriales; 2) ciudades científicas; 3) parques tecnológicos; 4) industria de alta tecnología y, 5) creación de nuevos centros de innovación tecnológica. Dicha situación en un marco de coexistencia entre formas espaciales diferenciadas en las ciudades.

La globalización y el cambio tecnológico están transformando la base material de la actividad humana y la organización social, y las ciudades se están reestructurando al acelerarse el proceso de metropolización y megalopolización. Las migraciones tienden a aumentar por los cambios del modelo tecno económico que ahora privilegia la información y el conocimiento, genera una especie de tercerización de la economía global, y la pérdida de puestos de trabajo fabril y en la agricultura tradicional (Cilento, 2001, p. 242)

Para Contreras (2008) las nuevas formas de la ciudad imponen inéditos modos en la distribución de los asentamientos humanos, dado que la competitividad que existe en ellas, obliga a inclusiones y exclusiones. La competitividad definida, por Kresl & Pengfei (2006), como "el grado en que una ciudad o región urbana, en comparación con otras ciudades competitivas, es capaz de proveer fuentes de trabajo, ingreso, cultura, amenidades, grado de cohesión social, gobernabilidad y... medioambiente urbano (citados por Manzano, 2009, p. 56).

Una metrópoli es competitiva cuando cuenta con las capacidades económicas, sociales, institucionales y culturales para que resulte atractiva a las inversiones, se detonen

actividades económicas, se fortalezcan sus instituciones y se logre un desarrollo sostenible. Es competitiva cuando se crea y recrea de manera continua la riqueza y se~~a~~ acompaña de empleo; en suma, cuando existe calidad de vida entre sus habitantes (Manzano, 2009, p. 57). La competitividad de las metrópolis tiene que ver con las economías externas que estimulan las aglomeraciones (fuerzas centrípetas) y por las deseconomías externas o externalidades negativas (fuerzas centrífugas) que frenan la aparición y/o crecimiento de las aglomeraciones.

Con el crecimiento de las metrópolis~~,~~ las zonas periféricas se han constituido como espacios públicos reales, en donde "...el shopping center y el mall emergen como los nuevos espacios que sustituyen las antiguas plazas del mercado" (Cilento, 2001, p. 242). Las metrópolis experimentan fuertes presiones derivadas de las migraciones internas y externas, lo que combinado con el desarrollo del conocimiento y de la información ha dado una transformación importante en las formas de organización económica.

De acuerdo con Borja (2008), aunque las ciudades son la forma más elevada de civilidad y progreso, dado su potencial de generar convivencia y redistribución, se han fragmentado al paso del tiempo y disuelto en periferias urbanas carentes de cohesión y sentido. "Uno de los aspectos más negativos del tipo de desarrollo promovido por un capitalismo financiero especulativo y salvaje ha sido generar esta dinámica disolutoria de la ciudad" (Borja, 2008, p. 115).

Metrópolis y mega ciudades han sido descritas corrientemente como lugares donde se apiñan densos tugurios, asentamientos de invasores y gente sin hogar, cuyo acceso a los servicios más elementales es mínimo y que frecuentemente caen víctimas de epidemias y enfermedades. Estas metrópolis también son asociadas con la prostitución, el crimen y el narcotráfico como una característica de sus zonas de arrabales y slums. Pero la imagen de que los barrios pobres son sucios antihigiénicos, peligrosos y la causa de todos los males de la ciudad es exagerada, y siempre lo ha sido (Cilento, 2001, p.247).

Según Almejo, García y Benítez (2013), la heterogeneidad de las grandes ciudades se refleja, parafraseando la idea "división social del trabajo", en la división social del espacio urbano, lo que se manifiesta en accesibilidad desigual a las oportunidades que una ciudad genera: educación, cultura, recreación, entre otras. Asimismo, la localización diferenciada se evidencia en movilidad urbana inequitativa que complica traslados seguros, rápidos y accesibles. La escasez de servicios o su mala calidad, crisis en la vialidad y el transporte, vulnerabilidad a desastres, merman la seguridad de bienes y personas, "...nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande" (Borja, 2007b, p. 41).

Cilento (2001) coincide con lo anterior cuando refiere que el funcionamiento de las metrópolis garantiza calidad de vida sólo a unos grupos en detrimento de otros. La aparición de los shopping center hacia los suburbios ha dado origen a los malls comerciales y grandes megaestructuras que alojan complejos de oficinas, tiendas, hoteles y garajes, encerrados en un gran "carapacho" de concreto, acero y vidrio, que se ordenan bajo la idea de contar con el control para los administradores y seguridad para los usuarios. Al respecto Borja (2006) señala que la diseminación del territorio metropolitano genera la triada sarcástica del 68: metro, bolulot, dodo (metro, trabajo, dormir).

Con un argumento más crítico Borja (2007b) señala que los nuevos espacios, la ciudad extensa o el espacio urbano regional, se han convertido en territorios de la organización de lo que denomina la "producción social", pero con gobernabilidades débiles y fragmentadas.

Al hacer un análisis de las diversas posturas que existen en Europa en torno al futuro de las metrópolis, Borja (2007b) identifica dos: 1) quienes enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización y 2) resistencia a la globalización. Para el primer caso agrupa a quienes piensan que sólo es cuestión de insertarse en las redes macro regionales (continentales, mundiales), participar favorablemente en la competencia entre las ciudades, construir nodos y atraer inversiones. Mientras que la segunda postura parte del supuesto de que la globalización ha generado efectos negativos: baja promoción del desarrollo social, limitada sustentabilidad ambiental, aparición de amplias zonas de marginación, banalización y pérdida de identidad en los territorios.

Para el caso latinoamericano, Borja (2007b) observa que existe la necesidad de integrar ambos polos dado el rezago y condición diferenciada de las ciudades de este continente. Las ciudades y metrópolis latinoamericanas deben mejorar su inserción en los flujos globales y cerrar la brecha que los separa de las naciones avanzadas en los campos de la economía, la tecnología y de las finanzas. ~~la~~. Del mismo modo, deben acortar las distancias en términos de gobernabilidad, desarrollo social y sustentabilidad de sus territorios.

Las metrópolis en México

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México tiene un elevado grado de urbanización, ya que en 2010 el 72.3% de la población vivía en alguna de las Zonas Metropolitanas (ZM), conurbaciones y/ centros urbanos, que a lo largo del tiempo han configurado un sistema en el territorio nacional (CONAPO, 2010). Una metrópoli es:

> *...el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como Zonas Metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (CONAPO, 2012, p. 17).*

La formación de metrópolis en México se corresponde con los cambios económicos, sociales y tecnológicos alcanzados en el país (CONAPO 2004). Sin embargo, el proceso de metropolización nacional no es un fenómeno local, sino que en el mundo se presenta como una constante que, en primera instancia, obedece a la tendencia mundial de expansión de los mercados financieros a escala planetaria, combinada con la emergencia de avances tecnológicos que han revolucionado las formas espaciales de las ciudades. De manera paralela las innovaciones en microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones, robótica, nanotecnología, invención de nuevos materiales y la flexibilización de las formas de organización del trabajo, han fragmentado la utilización del territorio, debido a que diferentes espacios comparten el proceso de producción (Garza, 2010, p. 523).

Aunque el proceso de metropolización en México es relativamente reciente, se ha acelerado en los últimos años (ver cuadro 1). Dicho proceso inició en la década de los cuarenta del siglo pasado cuando emergieron las ZM~~´s~~ de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. En lo general, el proceso de conurbación obedeció a dos situaciones complementarias: por un lado, el crecimiento demográfico y la redistribución poblacional obligaron a la ocupación de nuevas espacios y, por otro, la integración de los asentamientos preexistentes a las nuevas zonas de ocupación del territorio (De Alba, s/a, p. 129).

Cuadro 1
Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2010

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010
ZM	12	26	37	55	56	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8

Fuente: CONAPO, 2010

El cuadro 1 muestra que las ZM en México aumentaron considerablemente entre 1980 y 2000, lo cual puede considerarse como un periodo de "intensificación de la metropolización", ya que entre los años indicados casi se duplicó el número de ellas (de 26 a 55). En el mismo cuadro se muestra que en el decenio 2000-2010 la tasa de conformación de metrópolis ha disminuido, dado que su aparición ha sido más lenta (55 a 59), no obstante la tendencia sigue siendo positiva. Lo anterior es indicador de una modificación de la intensidad antes observada y la entrada a un proceso de "gradualización de la metropolización".

También en el cuadro 1 se destaca que el número de municipios integrados a las ZM aumentó casi seis veces entre 1960 y 2010 (pasó de 64 a 367). Cabe destacar que la década de mayor integración de municipios a los procesos de metropolización fue de 1990 a 2000, porque en dicho periodo hubo un incremento importante en el número ya que de los 155 que se registraron en 1990 se pasó a 309 en 2000. Aunque a un ritmo menor pero con una constante, entre 2000 y 2010 se integraron 58 municipios más a alguna zona metropolitana. Lo anterior significa que el número de tomadores de decisiones en materia de ordenamiento del territorio y planeación urbana ha crecido de manera significativa.

En cuanto al número de entidades federativas en que han ocurrido conurbaciones, en el cuadro 1 se observa que entre 1960 y 1990 se pasó de 14 a 26 estados de la república con ZM. El ritmo de integración de entidades se mantuvo constante (29) entre 2000 y 2010. Respecto a los valores poblacionales agregados de las metrópolis en el largo tiempo (1960-2010) la

población en términos absolutos pasó de 9 millones a 63.8 millones. Lo anterior en términos relativos se expresa en que del total de la población nacional en 1960 vivían en ZM el 25%, mientras que para 2010 se alcanzó el 56.8%.

Esta transformación en la distribución territorial de la población habla no sólo de un proceso de "urbanización", que implicaría la preeminencia de las ciudades como asiento poblacional, sino que se está en presencia de un proceso de "metropolización" y que, por lo tanto, se requieren nuevos modelos de acción pública bajo esquemas más abiertos de concertación, negociación y actuación en el territorio que redunden una mejor distribución de la población y aprovechamiento de los recursos.

Al desagregar el análisis poblacional y siguiendo los rangos establecidos institucionalmente, se observa en el cuadro 2 que solamente existe una ZM que rebasa el parámetro de los 5 millones de habitantes (ZM del Valle de México) con una población de poco más de 20 millones al 2010. En el rango que de 1 a 4.9 millones de habitantes existen 10 ZM; mientras que aquellas ubicadas en el rango inmediatamente inferior (500 mil a 999 mil) son 10. Se debe observar que la mayoría de las ZM (29) tienen una población inferior a los 500 mil habitantes. Lo anterior indica la existencia de asimetrías en cuanto a la población que albergan las ZM~~´s~~, lo cual lleva a pensar en la necesidad diseñar una amplia gama de políticas públicas, algunas de carácter general y~~,~~ otras~~,~~ de carácter particular, según las circunstancias de cada entidad y ZM; es decir, una compleja red institucional funcional con resultados positivos en la gestión de las metrópolis.

Cuadro 2
Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las ZM 1990-2010

Rango (millones de habitantes)	ZM~~´s~~	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)	
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010
Total nacional		81 249 645	97 483 412	112 336 538	1.9	1.4
Total ZM´s	59	43 340 530	54 284 700	63 836 779	2.3	1.6
5 o más.	1	15 563 795	18 396 677	20 116 842	1.7	0.9
1-4.9	10	13 260 044	17 405 219	21 252 198	2.8	2.0

0.5-9.9	19	9 094 952	11 808 534	14 553 379	2.7	2.0
Menos de 0.5	29	5 421 739	6 674 270	7 914 360	2.1	1.7
Resto del país	-	37 909 115	43 198 712	48 499 759	1.3	1.1

Fuente: CONAPO, 2010

En cuanto a las tasa de crecimiento medio anual agregada de las ZM, en el cuadro 2 se puede observar que el conjunto de ellas han estado por encima de la media nacional entre 1990 y 2010; sin embargo, de 2000 a 2010 la tasa fue menor (1.6) en relación con la observada para la década anterior (2.3). Lo anterior indica que el crecimiento poblacional de las ZM sigue teniendo un sentido positivo aunque el incremento ha sido más lento en años recientes. Así es posible pensar que la elaboración de diagnósticos poblacionales, tanto en su dinámica demográfica como en su distribución espacial en las distintas ZM, puede abonar a una discusión más acabada en términos del diseño e implementación de políticas públicas.

Al analizar las tasas de crecimiento de cada uno de los rangos poblacionales en que se ubican las ZM, se nota cómo en la década de los noventa el aumento de la población siempre fue superior que en la década posterior. Es un comportamiento homogéneo y no existe un rango de ellas que sesgue las cifras en algún sentido. Los resultados de 2010 hacen aparecer una tendencia de freno poblacional en las ZM, lo que puede considerarse como una oportunidad de realizar un mejor ordenamiento territorial y una planeación de los asentamientos humanos con mayores posibilidades de consolidación.

Si bien se ha incrementado el número de municipios que conforman las ZM del país, en 2010 la distribución de los mismos entre cada una de ellas era desigual (cuadro 3). Sobresalen las ZM del Valle de México (76), Puebla-Tlaxcala (39), Oaxaca (22), Tlaxcala-Apizaco, Toluca (15), Monterrey (13), Orizaba (12). Como elemento complementario que indica la complejidad de la gestión en el caso de las ZM~~´s~~ del Valle de México y la de Puebla-Tlaxcala están involucradas, en el primer caso tres entidades federativas y, en el segundo dos, lo que denota escenarios de difícil construcción de decisiones, dadas las agendas, normas y tiempos políticos en cada uno de ellos. No obstante, el resto de las ZM aquí agrupadas también se mueven en escenarios complejos, porque la relación gobierno estatal-municipios requiere de una amplia flexibilidad y capacidades para tejer acuerdos e implementar políticas.

Otro dato que destaca es la existencia de doce estados que en su territorio contienen varias ZM a nivel intermunicipal (cuadro 3): Veracruz (8), Coahuila (3), Colima (2), Estado de

México (2), Guanajuato (2), Hidalgo (2), Jalisco (2), Michoacán (2), Morelos (2), Oaxaca (2), Puebla (2), San Luis Potosí (2). Obviamente el estado de Veracruz resulta atípico porque concentra el mayor número de ellas, en las que se agrupan 45 municipios, lo que induce a pensar que dicho estado presenta un escenario de elevada complejidad para gestionar sus ciudades y habría que pensar en sus fortalezas y debilidades institucionales. Por otra parte, el resto de los estados tienen, en promedio dos ZM, lo que también les obliga a contar con instituciones consolidadas para atender los problemas públicos derivados del fenómeno metropolitano.

Cuadro 3
ZM, Entidades federativas y número de municipios integrados, 2010

Núm.	Zona metropolitana	Entidad(es) federativa(s)	Total de municipios*
1	Aguascalientes	Aguascalientes	3
4	La Laguna	Coahuila –Durango	4
5	Saltillo	Coahuila	3
6	Monclova-Frontera	Coahuila	3
7	Piedras Negras	Coahuila	2
8	Colima-Villa de Álvarez	Colima	5
9	Tecomán	Colima	2
10	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	3
13	Valle de México	Distrito Federal-Hidalgo-México	76
15	San Francisco del Rincón	Guanajuato	2
16	Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2
18	Pachuca	Hidalgo	7
19	Tulancingo	Hidalgo	3
21	Guadalajara	Jalisco	8
22	Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2
23	Ocotlán	Jalisco	2

24	Toluca	México	15
25	Morelia	Michoacán	3
26	Zamora-Jacona	Michoacán	2
27	La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	2
28	Cuernavaca	Morelos	8
29	Cuautla	Morelos	6
30	Tepic	Nayarit	2
31	Monterrey	Nuevo León	13
32	Oaxaca	Oaxaca	22
33	Tehuantepec	Oaxaca	3
34	Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	39
35	Tehuacán	Puebla	2
36	Querétaro	Querétaro	4
38	SLP-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí	2
39	Ríoverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí	2
41	Villahermosa	Tabasco	2
42	Tampico	Tamaulipas-Veracruz	5
46	Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19
47	Veracruz	Veracruz	5
48	Xalapa	Veracruz	7
49	Poza Rica	Veracruz	5
50	Orizaba	Veracruz	12
51	Minatitlán	Veracruz	6
52	Coatzacoalcos	Veracruz	3
53	Córdoba	Veracruz	4

54	Acayucan	Veracruz	3
55	Mérida	Yucatán	5
56	Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	3
58	Tianguistenco	México	6
59	Teziutlán	Puebla	2

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2010.

También son relevantes las ZM interestatales: Valle de México (Distrito Federal-Estado de México-Hidalgo), La Laguna (Coahuila-Durango), Puerto Vallarta (Jalisco-Nayarit), La Piedad-Pénjamo (Guanajuato-Michoacán), Puebla-Tlaxcala (Puebla-Tlaxcala) y Tampico (Tamaulipas-Veracruz). La gestión de dichas zonas se coloca en un contexto de elevada complejidad económica, social y política, dada la posibilidad permanente de rupturas en cualquier momento.

Cuadro 4
Proyección de la población que vive en las ZM´s de un millón y más habitantes por año de incorporación, 2010-2030

N°	Zona metropolitana	Población en millones						
		2010	2011	2014	2016	2021	2024	2025
1.	Valle de México	20.50	20.68	21.18	21.50	22.22	22.61	22.72
2.	Guadalajara	4.49	4.55	4.74	4.85	5.12	5.26	5.30
3.	Monterrey	4.17	4.23	4.41	4.54	4.85	5.03	5.08
4.	Puebla-Tlaxcala	2.77	2.81	2.92	2.99	3.13	3.20	3.22
5.	Toluca	1.99	2.03	2.15	2.23	2.39	2.48	2.51
6.	Tijuana	1.79	1.82	1.91	1.97	2.11	2.19	2.21
7.	León	1.63	1.65	1.70	1.73	1.80	1.83	1.84
8.	Juárez	1.38	1.38	1.41	1.44	1.50	1.54	1.55
9.	La Laguna	1.24	1.25	1.30	1.33	1.40	1.43	1.45
10.	Querétaro	1.11	1.13	1.19	1.23	1.32	1.37	1.38

11.	San Luis Potosí	1.05	1.07	1.11	1.14	1.19	1.22	1.22
12.	Mérida		1.00	1.05	1.08	1.14	1.18	1.19
13.	Mexicali			1.01	1.04	1.10	1.14	1.15
14.	Aguascalientes			1.00	1.03	1.09	1.13	1.14
15.	Cuernavaca				1.01	1.06	1.10	1.11
16.	Chihuahua					1.00	1.02	1.03
17.	Cancún						1.00	1.02
18.	Tampico						1.00	1.01
19.	Saltillo							1.01

Fuente: CONAPO, 2010

De acuerdo con estudios prospectivos elaborados por el CONAPO (2010) de once ZM que contaban con más de 1 millón de habitantes en 2010, se pasará a 19 para el año 2025 (cuadro 4). Aunque el estudio no hace alusión al incremento en el número de ZM, lo que llevaría a establecer proporciones, lo cierto es se hace referencia al incremento poblacional que se observará en ellas. El estudio indica que en 2014 y 2024 estarán registradas dos nuevas ZM con las características indicadas en términos poblacionales, mientras que en el resto de los años incluidos en la prospectiva será una la que quede registrada.

En suma, los datos presentados al momento muestran que nuestro país transita de manera paulatina, pero invariable, hacia un nuevo escenario territorial en el que predominantemente las grandes urbes serán la constante. Sin embargo, conviene plantear, de manera somera, algunas de las problemáticas que enfrentan las ZM y sus pobladores.

En términos económicos Cadena, Hoyos y Campos (2011) indican que las metrópolis mexicanas son un foco de atracción de la población, aunque el dinamismo económico ha disminuido o se ha deteriorado de manera gradual. Del mismo modo señalan que como tendencia se observa en las metrópolis una baja en la participación de la producción nacional, sumada a: 1) los cambios en la estructura de la misma producción que coloca en segundo lugar la producción de manufacturas y se incrementan el comercio y los servicios y 2) la pulverización de las unidades económicas en las que se reduce de manera constante el número de empleados por cada uno de los establecimientos. En un estudio que llevaron

a cabo obtuvieron la conclusión de que diez metrópolis (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, León, Tijuana, Cuernavaca, Mérida y San Luis Potosí) concentran el 40% de los números agregados en términos económicos.

La población tiende a concentrarse en las metrópolis, lo que no sucede con las actividades económicas, lo cual genera una paradója: por un lado, florecimiento de la población, pero, por otro, languidecimiento de las actividades económicas (Cadena, Hoyos y Campos, 2011, p. 62). En términos espaciales los autores citados observaron la existencia de un proceso gradual pero consistente, de descentralización de las actividades económicas, sobre todo en la región centro del país, con repercusiones importantes en el número y calidad de empleos y, por lo tanto, en los niveles de ingreso de la población.

Otro problema derivado de la expansión urbana es la formación de periferias en las metrópolis mexicanas, lo que ha dado como resultado: el incremento de las distancias que cada día recorren amplios sectores de la población, impactos en las vialidades, aumento en costos de transporte, contaminación atmosférica, elevación de costos y tiempo para la introducción de equipamiento urbano (agua, drenaje, luz eléctrica, entre otras) (Orellana, Allard, Néspolo y Mercado 2012; Almejo, García y Benítez, 2013). También la existencia de periferias urbanas tiene costos intangibles: inseguridad, ineficiencia del transporte público, estigmatización de la pobreza, afectaciones a la salud, bajos índices de legalidad y subdotación de bienes, servicios, equipamientos e infraestructuras (Almejo, García y Benítez, 2013, p 168).

Para Almejo, García y Benítez (2013) también deben considerarse, para el caso de las metrópolis mexicanas, los efectos de la construcción de vivienda, a través de los agentes inmobiliarios, privados en zonas periféricas en los últimos años; sobre todo por la cada vez más lejana localización de la misma y su concentración en grandes conjuntos habitacionales. Todo lo anterior a causa de la debilidad o ausencia de políticas urbanas y de suelo "en conjunto con la inexistencia de un modelo público de ciudad" (Almejo, García y Benítez, 2013, p. 175). En esencia, se ha separado a los grupos sociales y las funciones urbanas, generando efectos no esperados en términos sociales, económicos y culturales.

Los arreglos institucionales necesarios

Según Borja (2006) en Europa el siglo XIX fue un periodo de destrucción-construcción de la ciudad como espacio público, en el que la transformación de París se convirtió en emblema y modelo referenciado; mientras que en el siglo XX se presentaron diferentes propuestas de ciudad sin que se ubique alguna preponderante y se pregunta si en tal siglo

se crearon condiciones para confrontar los nuevos retos de las ciudades del siglo XXI. Preocupación que debemos compartir al preguntar acerca del presente y futuro de las metrópolis mexicanas.

En términos prácticos la primera delimitación sistemática de ZM en México fue elaborada en la década de los setenta por el investigador Luis Unikel (CONAPO, 2004), quien en función de la definición por él creada, identificó doce ZM. En años posteriores diversos estudiosos del fenómeno metropolitano han elaborado, a partir de diversos métodos e indicadores, ya fuese de manera gráfica o a través de estadísticas, método de componentes, tasa de urbanización, PIB o cobertura de servicios de agua potable nuevas delimitaciones (CONAPO, 2004). Finalmente el consenso generado, independientemente del procedimiento seguido, es respecto a la tendencia de "metropolización" nacional y no meramente su "urbanización".

A pesar del intenso proceso de urbanización y su posterior derivación en metropolización, fue hasta la década de los setenta del siglo pasado que, de manera tardía, surgieron las instituciones gubernamentales responsables de atender la problemática urbana a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y, posteriormente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la década de los ochenta. A partir de los noventa el tema se relegó a una Subsecretaría de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Almejo, García y Benítez, 2013), situación que se mantuvo hasta 2012, pero que se ha modificado con la creación de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Señalan Almejo, García y Benítez (2013) que la tardía reacción institucional para intervenir en las orientaciones del crecimiento urbano no permitió consolidar marcos normativos e institucionales adecuados y fuertes a nivel local para dar respuestas oportunas y efectivas ante el fenómeno urbano creciente a nivel nacional. Derivado de lo anterior, las instituciones han mostrado debilidad para contener a los distintos agentes que fomentan la expansión urbana por diferentes rumbos y en todas direcciones. "...conceptualmente, no existe un vínculo directo entre crecimiento urbano y los problemas en la ciudad" (p. 197).

A pesar de que existen críticas fundadas en torno a la planeación urbana en las que se le indican limitaciones y equívocos, sigue siendo un instrumento necesario para la gestión de las grandes urbes. En el escenario actual de lo que en este trabajo se denominó "gradualización de la metropolización" resulta imperativo construir escenarios deseables en términos de la ordenación del territorio y la planeación de los asentamientos humanos. Según De Alba (s/a), en la planeación se debe prestar atención a las zonas del territorio

fragmentadas en términos político-administrativos para que el conjunto de acciones de corte metropolitano logren concretarse y generen resultados positivos.

Ya en 1997 Borja señaló que la eficacia de de los planes y proyectos de futuro de las ciudades dependen fundamentalmente de tres factores, a saber:

a) Un proyecto de futuro sólo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implantarse inmediatamente.
b) Un plan estratégico debe construir y/o modificar la imagen que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior.
c) El Plan Estratégico cuestiona el gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales" (:17)

El plan metropolitano debe rebasar su carácter normativo para convertirse en un referente del debate, necesariamente público, con capacidad para convertirse en un proyecto político transformador de la ciudad (Borja, 2007b, p. 43). Desde los contenidos debe dar cuenta de las desigualdades sociales prevalecientes y plantear escenarios en los que se reviertan las tendencias de miedo al espacio público, el encierro en los espacios privados y el no encuentro con el "otro".

Desde el enfoque jurídico el espacio público alude a un "espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública" (Borja, 2006, p. 71). Dicha administración pública posee la facultad de dominio sobre el suelo y, en sus fines debe garantizar la accesibilidad de todos, así como las condiciones de utilización y de desarrollo de actividades. Es decir, el espacio público es responsabilidad de las instituciones del Estado, mismas que para gestionar el suelo de manera adecuada y garantizar el usufructo para todos deben estar fuertes. En este rubro no pueden dejar al libre juego de las fuerzas del mercado las grandes orientaciones, se requieren capacidades y talentos estatales.

Por otra parte, el espacio público también tiene una dimensión sociocultural (Borja, 2006); es decir, es un lugar de relación y de identificación, de contacto, es referencia y memoria comunitaria. En su naturaleza el espacio público es una construcción social que, combinada con su estatuto jurídico, dota de sentido y vitalidad a las sociedades. También en esta dimensión se requieren instituciones del Estado sólidas, con capacidades para mantener, mejorar e incrementar las calidades y condiciones del propio espacio mediante diversos procedimientos, mecanismos y herramientas.

Sostiene Borja (entrevista en Zamorano, 2007) que el urbanismo, entendido como "...el conjunto de conceptos e instrumentos que nos permiten intervenir sobre las

implantaciones y las ordenaciones de los territorios urbanizados" (p.281), debe construir una nueva esencia que permita realizar comparaciones, recabar experiencias exitosas y generar conocimiento de otros contextos para colocarlos en la mesa de debates en torno al qué hacer con las metrópolis. El nuevo urbanismo no puede ahondar las diferencias entre zonas sino propiciar condiciones para lograr integraciones espaciales, económicas y culturales.

Un urbanismo de nuevo cuño que no repita viejos errores y vicios o intente mimetizar experiencias de otros espacios y ciudades, sino un "urbanismo de artesanía" lleno de creatividad, con capacidad para tener una lectura clara de las rutas y los puntos de llegada (Borja, entrevista en Zamorano, 2007). Una idea básica de la constitución adecuada de las metrópolis es la que se refiere a la optimización entre el lugar de residencia, de producción y de consumo, sostenidos en adecuados esquemas de movilidad, dotación de servicios urbanos básicos y la accesibilidad a los diferentes equipamientos.

Si bien, en palabras de Contreras (2008), "el urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena" (p. 54), sí crea condiciones que la facilitan o, por el contrario, incrementa la marginación. En otra de sus obras, Borja (2002) plantea que la concepción de los proyectos urbanos debe alejarse, en estricto sentido, de la visión funcionalista y de corto plazo, "...siempre han de establecerse previsiones sobre los impactos estimados y no queridos para reducirlos al mínimo" (p.122). Proyectos que detonen procesos con cualidades e intensidades variables, tales como la incorporación de políticas de empleo, creación de capacidades en la población y articular el desarrollo urbano con la movilidad (Almejo, García y Benítez, 2013, p. 197).

Por otra parte, los gobiernos con todo su conjunto de recursos tecnológicos, financieros, humanos y materiales siguen siendo actores centrales en el diseño e implementación de políticas urbanas, y ahora metropolitanas; pero también, la complejidad del fenómeno metropolitano demanda apertura, integración y participación de grupos, asociaciones, institutos y ciudadanos conocedores e interesados en la problemática metropolitana nacional.

Señala Borja (entrevista con Zamorano, 2007) que los riesgos de descentralizar y abrir espacios de participación puede significar, en algunos contextos, rehuir las responsabilidades que en su naturaleza son gubernamentales. Reconoce que, dado los efectos negativos que se pueden generar en la gestión, existen riesgos en la apertura. Sin embargo, esa es parte del reto: construir y mantener instituciones de una sociedad abierta y democrática.

En un enfoque de participación resulta relevante conocer qué fuerzas y qué actores alientan en un sentido integrador y de beneficio para la mayoría en una lógica de consolidar identidades, respeto por la morfología de las ciudades, cuidado de la calidad del entorno y el mantenimiento-creación de elementos físicos emblemáticos (Borja, 2007b, p. 45). A pesar del tono efusivo que pudieran tener las líneas anteriores, señala Borja (2002) que la "participación ciudadana no es una exigencia retórica, ni una formalidad informativa, sino un debate político y cultural en el cual han de poder intervenir muchos actores, residentes presentes y futuros, usuarios de trabajo, de ocio y ocasionales o de paso" (p. 122). El punto de partida es: nadie es dueño de alguna porción del territorio y, por lo tanto, gobierno, organizaciones y ciudadanía pueden participar en el debate público orientado a objetivos políticos explícitos, conjuntado con propuestas técnicas, aprovechando tecnologías e innovación, con esquemas de financiamiento claros (Castells, 2001, p. 219).

El propio CONAPO (2007) en su momento reconoció que el proceso de metropolización del país no correspondió a un marco normativo apropiado que permitiera el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces. Incluso en su momento señaló que aunque las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 fortalecieron las facultades de los municipios para lograr una intervención eficaz en materia de administración y zonificación en los usos del suelo y asociarse con otros gobiernos para atender las conurbaciones, lo cierto es que no se observan avances importantes en los dos casos señalados (p.10). Existe déficit que se refleja en las condiciones desfavorables que las metrópolis mexicanas ofrecen a sus habitantes.

Así, la gobernabilidad de las metrópolis se convirtió en un gran desafío. A pesar de la complejidad que implica la gestión de las metrópolis, también el mismo escenario es una oportunidad para la innovación política, de gestión cívica participativa, de concertación público-privada, imaginación urbanística y movilización cívica. Por ello, para el caso de México la planeación, coordinación y gestión metropolitana siguen siendo instrumentos clave para lograr una mejor organización espacial y ordenar el territorio (CONAPO, 2004).

Por lo tanto, los cambios deben apuntar a la consolidación y creación de nuevas instituciones de carácter metropolitano en diversos niveles, lo que implica redefinir competencias (normativo), impulsar nuevos modelos de coordinación (operativo y organizacional), planeación (instrumentación y evaluación) (CONAPO, 2004), discusión pública (participación), todo bajo formas de relación política abiertas y de amplios espacios de interlocución y negociación entre los agentes (gobernanza).

En la gobernanza como modalidad "que busca conciliar crecimiento económico con preservación de la cohesión social" (Orellana, Allard, Néspolo y Mercado, 2012, p. 71), el rol

que tienen las instituciones es fundamental para dinamizar y posibilitar el desarrollo armónico de los territorios, reconociendo su configuración socio espacial y las formas de intervención pública y privada. Es decir, el impulso que tienen actores no gubernamentales, entre los que se encuentran empresas, organizaciones de la sociedad, instituciones de investigación e incluso organismos internacionales.

La construcción de una agenda pública metropolitana implica la discusión de las grandes orientaciones en los usos del suelo, la dinámica económica y los servicios públicos, infraestructuras y equipamientos. La agenda requerirá de la firma de convenios y modelos de coordinación entre ámbitos, sectores y grupos. Se rata de que la autoridad política no se restringa a lo gubernamental, sino a la capacidad que los grupos desarrollen para participar con conocimientos, propuestas e iniciativas sólidas en el debate público. Incluso la participación incluye el financiamiento a través de la corresponsabilidad y el riesgo compartido.

La gobernanza entendida como:

Una forma en que se conduce una sociedad y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. En este sentido, representa una forma distinta de visualizar los asuntos de 'gobierno' que bajo una concepción tradicional (enfoque de gobernabilidad) se centraba en los poderes públicos (Serna, 2010, p.36).

Todo lo anterior orientado por el logro de mejores estándares en la sostenibilidad social, económica, ambiental y demográfica (Garrocho et. al. 2014). Si bien no es una idea nueva, sigue estando vigente el principio de que el tamaño de las ciudades no es el problema, en cambio sí lo es la falta de instituciones fiables para conducir el desarrollo urbano, adquirir reservas territoriales, aprovechar el suelo intraurbano, ordenar el territorio y controlar el uso de sus recursos. Se trata de que las metrópolis sean motores del desarrollo y no obstáculos.

Conclusiones

En las últimas décadas México se encuentra en la "era de la metropolización". Ya no pueden permanecer los mismos mecanismos ~~y~~ ni formas de resolver los problemas de la gestión de las grandes urbes. Los cambios resultan imperativos. Los nuevos modelos de la acción requieren de gobiernos y sociedades abiertas, en los que las capacidades de

concertación, negociación y actuación de los diferentes agentes den como resultado una mejor distribución de la población, ~~y~~ así como el aprovechamiento de los recursos. Economía y desarrollo social como soporte del desarrollo de las metrópolis.

Un escenario de políticas públicas y gobernanza es ineludible, el dinamismo y perspectivas de la metropolización en México habrán de colocar a las instituciones de manera obligada a actuar en dicho escenario. Incrementar capacidades de los gobiernos y demás actores resulta imperativo. Existirán principios generales para la gestión metropolitana, pero al mismo tiempo artesanías políticas locales para comprender y actuar en una compleja red institucional funcional, cuyos propósitos y resultados tengan carácter positivo.

Los resultados de 2010 hacen aparecer una tendencia de freno poblacional en las ZM, lo que puede considerarse como una oportunidad de realizar un mejor ordenamiento territorial y una planeación de los asentamientos humanos con mayores posibilidades de consolidación. Como puede observarse, la dimensión metropolitana requiere de cambios en la gestión de las mismas, lo que implica avanzar en tres aspectos: una nueva forma de concebir (y practicar) la planeación del territorio y los asentamientos humanos, ampliación y diversificación de las formas cooperación y coordinación, así como desarrollo del marco institucional y normativo que garantice interlocución, participación e integración de nuevos actores.

Fuentes de Información

Almejo, R., García, J. y Benítez, I. (2013). La urbanización en México 2010-2030: un esbozo de los retos y oportunidades, asociados al crecimiento urbano y regional- CONAPO. Recuperado el 18 de septiembre de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_urbanizacion_en_Mexico_2010-2030_un_esbozo_de_los_retos_y_oportunidades_asociados_al_crecimien to_urbano_y_regional.

Anaya R. (Ago, 2013). Las metrópolis del siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría [versión electrónica]. Andamios. Revista de Investigación Social. Vol. 10 (22).

Borja, J. (Abril, 1997). Las ciudades como actores políticos [versión electrónica]. América Latina Hoy. Vol. 15(4).

_____ (Dic, 2006). Globalización y territorio, un replanteamiento de los derechos ciudadanos [versión electrónica]. Ánfora. Vol. 13(21).

_____ (Oct, 2007). Contrapunto. Ciudades inteligentes y ciudades innovadoras. Redalyc.org, núm. 5. Recuperado en septiembre de 2015, de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79000504.

_____ (Dic, 2007b). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades [versión electrónica]. EURE, vol. XXXIII (100).

_____ (Dic, 2008). La ciudad contra el capital [versión electrónica]. Cuadernos del CENDES. Vol. 25(69).

Borja, J.; Musí, Z. (Dic, 2002). Centros y espacios públicos como oportunidades [versión electrónica]. Perfiles Latinoamericanos. (19).

Cadena, E.; Hoyos, G.; Campos & Alanís, J. (Sep., 2011). Economía, empleo y productividad en las metrópolis de México, Contexto [versión electrónica]. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Vol. 5(5).

Garrocho, C., Aguilar, A., Brambila, C., Graizbord, B. & Sobrino, J. (2014). Hacia una cultura de las ciudades sostenibles. México, El Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México, Tecnológico de Monterrey y El Colegio de México. Recuperado el 12 de septiembre de 2015, de http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/ciudadessostenibles.pdf.

Castells, M. (Mar, 2001). La ciudad de la nueva economía. Papeles de Población. 7, núm. 27. Recuperado el 02 septiembre de 2015 de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202708.

_____ (2003). Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica. Polis. núm. 4. Recuperado en septiembre de 2015, de http://www.redalyc.org/ articulo.oa?id=30500410.

Cilento S. (Ago, 2001) Metrópolis y Globalización, Fermentum [versión electrónica]. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Vol. 11(31). 242-255.

CONAPO (2004), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/en/ CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000

_____ (2007), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/en/ CONAPO/Zonas_metropolitanas_2005

_____ (2013), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010.

_____ (2012), Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/ Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012

_____ (2014), Potencial de desarrollo de las ciudades de México. Recuperado el 05 de septiembre de 2015, de http://www.conapo.gob.mx/es/ CONAPO/Potencial_de_desarrollo_de_las_ciudades_de_Mexico.

Contreras, H. (2008) La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global [versión electrónica]. Revista de Arquitectura Universidad Católica de Colombia. Vol. 10. 49-55.

De Alba (s/a), Zonas Metropolitanas y delimitación regional en México. México. UNAM. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de http://biblio.juridicas. unam.mx/libros/4/1674/5.pdf.

Garza, G. (Dic, 2010). Competitividad de las metrópolis mexicanas en el ámbito nacional, latinoamericano y mundial [versión electrónica]. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 25 (3). 513-588.

Manzano, N. (Dic, 2009). Competitividad entre metrópolis de América Latina [versión electrónica]. Eure. vol. XXXV (106). 51-78,

Nivón B. (Abr, 2000). Conexiones urbanas: cultura, metrópolis, globalización. [versión electrónica]. Sociológica, vol. 15 (42). 115-142

Orellana, A., Allard, P., Néspolo, R. & Mercado, R. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. Revista de Geografía Norte Grande, núm. 51. Recuperado el 03 de septiembre de 2015, de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30023283008.

Partida, R. (Ago, 1996). Reseña de "Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI" de Manuel Castells y Peter Hall [versión electrónica] Espiral, vol. II (6). 209-215.

Pradilla, E. & Márquez L. (Dic, 2008). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina [versión electrónica], Territorios, núm. 18-19. 147-181.

Serna J. (2010). Transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC): Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Weber, M. (2014). Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

Zamorano, C. (Dic, 2007). La circulación de ideas en el urbanismo. Entrevista con Jordi Borja [versión electrónica]. Sociológica.

Sobre los Autores

Ricardo Uvalle Berrones

Doctor en Administración Pública, Profesor Titular "C" de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III y Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública, acreedor la Medalla "José María Luis Mora" al Mérito Administrativo, Miembro del Consejo Científico de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.

David Arellano Gault

David Arellano Gault. Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Profesor Investigador del CIDE.

Ha publicado más de 50 artículos en revistas arbitradas entre las que se encuentran: Organization Studies, Public Administration Review. Administration and Society, Public Administration and Development, International Journal of Public Administration, American Review of Public Administration, International Public Management Journal, Revista Mexicana de Sociología, Foro Internacional y Reforma y Democracia. Cuenta con más de 10 libros sobre temas de gestión, organizaciones y política pública.

Fue editor de la revista arbitrada Gestión y Política Pública (1997-2013), coeditor de la revista Organization Studies (1998-2013) de la que actualmente es Senior Editor. Forma parte de comités editoriales de las revistas Journal of Public Administration Research and Theory. The American Review of Public Administration, International Management, Gestión y Política Pública. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública y Journal of Public Governance and Policy: a Latin American Review.

Luis Ignacio Arbesú Verduzco

Luís Ignacio Arbesú Verduzco es mexicano, doctor en Ciencia Política y maestro en Estudios Políticos por la Universidad de París IX Dauphine, cuenta además con la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Es socio del Instituto Nacional de Administración Pública; miembro del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; miembro de la

Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos y consultor del Centro Interamericano de Gerencia Política. Ha recibido la condecoración al Mérito Docente por la Secretaría de la Defensa Nacional y el Reconocimiento al Mérito Científico por la Universidad Veracruzana. Cuenta con publicaciones de temas relacionados con: Desarrollo Organizacional; Administración y Gestión Públicas; Planeación y Programación; Estrategia y Control de Gestión; Políticas Públicas y Gubernamentales; Comunicación Política y Organizacional. Participa o ha participado en programas de doctorado, maestría, especialidades y diplomados en instituciones como: el Centro de Investigación y Docencia Económicas; el Instituto Nacional de Administración Pública; el Instituto Politécnico Nacional; el Instituto Tecnológico Autónomo de México; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; la Universidad Nacional Autónoma de México y; la Universidad Veracruzana. En la actualidad es profesor investigador en el Colegio de Veracruz.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Mauricio Covarrubias es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Vicepresidente de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS por sus siglas en inglés) y Profesor–Investigador de la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.

Roberto Moreno Espinosa

Doctor en Administración Pública por la FCPYS-UNAM; profesor invitado por 20 universidades nacionales y 7 del extranjero; le han sido conferido dos doctorados honoris causa; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la representación en México del Banco interamericano de Desarrollo (BID, 2001-2008); coordinador del posgrado de Adminisración Pública de la UNAM, 1996-2008; ha efectuado tres estancias posdoctorales; es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, actualmente es profesor de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca.

Jorge Enrique Pérez Lara

Es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se graduó con Mención Honorífica. Cuenta con un Máster en Educación: Planificación, Innovación y Gestión de la Práctica Educativa por la Universidad de Alcalá. Dentro de sus actividades académicas destaca la publicación de diversos artículos en

revistas científicas de alcance nacional e internacional, así como la publicación de múltiples capítulos en libros especializados. Ha participado como ponente en eventos académicos nacionales e internacionales en repetidas ocasiones. Actualmente se desempeña como Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., asimismo funge como Director de Planeación e Investigación en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.

Adriana Plasencia Díaz

Es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, consultora en varias dependencias y entidades del gobierno federal y de los estados federados; autora de múltiples libros y ensayos publicados en medios especializados. Es Integrante del Consejo Directivo de la IAPAS.

Jaime Espejel Mena

Doctor en Administración Pública. Actualmente se desempeña como profesor de carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango. Cuenta con el reconocimiento como integrante del SNI. Sus libros publicados son: Ciencia y filosofía política en la formación profesional del politólogo; Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública; Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública; Consideraciones sobre la sociedad civil; Los fundamentos políticos-administrativos de la gobernanza y Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales.

Sergio Montero Olivares

Doctor en Administración Pública, Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias de la Comunicación. Miembro de AMIC, ALAIC, World Futures Studies Federation, INAP y IAPEM. Coautor y autor de varios libros. Ha ejercido su carrera en diversos cargos directivos en el sector público y privado en el campo de Comunicación, Relaciones Públicas y Publicidad. Ha sido Director de Difusión y Relaciones Públicas de la PROFECO, Subgerente de Difusión y Relaciones Públicas (CNA); Director de Comunicación y Relaciones Públicas en Servicios Médicos UNAM, Jefe de Información en la FCPS, UNAM. Director de las licenciaturas de Comunicación y Relaciones Públicas en la Universidad Latinoamericana y la Universidad Americana de Acapulco. Coordinador y profesor de Diplomados en la Universidad Insurgentes y en el INAP.

Actualmente se desempeña como consultor en prospectiva. Asesor del Seminario de Estudios Prospectivos en la UNAM y profesor de la misma.

Marcela Astudillo Mora

Es licenciada en Economía, maestra y doctora en Administración Pública. Investigadora Titular en la Unidad de Investigación de Estudios Hacendarios del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tutora y profesora en los programas de posgrado de las facultades de Economía y de Ciencias Políticas y Sociales. Asimismo, tutora en el doctorado de la Facultad de Contaduría y Administración. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Ha publicado numerosos artículos y es autora de varios textos, entre otros: Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México, editado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Fundamentos de Economía, coedición del mismo Instituto y Probooks.

Juan Miguel Morales y Gómez

Dr. En Ciencias Sociales, exdirector y profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMex, miembro del SNI nivel I, autor de varios libros y numerosos artículos y ensayos publicados en medios especializados, integrante del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.

Martha Esthela Gómez Collado

Dra. en Estudios para la Paz y Desarrollo y Profesora de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMex, miembro del SNI nivel I ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, así como capítulos en libro.

Osvaldo Cruz Villalobos

Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una experiencia de más de 25 años en el servicio público en diferentes instancias como: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Nacional de Administración Pública. Responsable del

Programa de Alta Dirección de Entidades Paraestatales, dirigido a los Mandos Superiores de las Dependencias, Entidades y Gobiernos Locales. Consultor en temas como: Administración Pública; Planeación, Control y Evaluación de la Gestión Pública; Profesionalización de los Servidores Públicos; Sistemas de Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos; Administración de Proyecto y Presupuesto Público.

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

Es Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores. Fellow del "Edmund J. Safra" Centro de Estudios para la Ética de la Universidad de Harvard. Recipiendaria de la Cátedra “Alfonso Reyes” del Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL) de la Universidad de La Sorbona Nouvelle, y Profesora Invitada de Sciences Po. Paris. Primer Lugar del Premio “Manuel Espinosa Yglesias”, 2009. En 2013 fue Fellow del Foro Internacional para los Estudios sobre Democracia y Profesora Visitante de la American University en Washington. Ha sido consultora del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Global Integrity, Open Society Institute, Budget Accountability Project y la Cámara de Diputados, entre otras distinciones. Entre sus obras más recientes se encuentran: Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad (Siglo XXI 2010), Contemporary Debates on Corruption & Transparency: (IIS-UNAM Banco Mundial, 2011), Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca: México (1982-1999), (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2012), y más recientemente Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos, (IIS-UNAM Mundial, 2015).

Rina Marissa Aguilera Hintelholher

Licenciatura, Maestría y Doctorado en Administración Pública; ha publicado tres libros: la Trascendencia del Estado Moderno, La Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna y La Administración Pública en el debate contemporáneo de las Ciencias Sociales (Coordinadores) Fernando Castañeda Sabido y Rina Aguilera Hintelholher; es profesora de tiempo completo con definitividad en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; integrante del SNI.

Maximiliano García Guzmán

Dos licenciaturas, una en Ciencias políticas y administración pública, y la otra en Derecho; es maestro en Gobierno y asuntos públicos y doctor en Ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la obtención de sus grados, ha sido distinguido con mención honorífica cuenta, además, con la Medalla Alfonso Caso por ser el alumno más destacado de la maestría, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con el nivel I y nivel "C" en el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo, ha sido merecedor del Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 2014, en el área de Docencia en ciencias sociales; actualmente, oordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

José Juan Sánchez González

Es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, campus Zumpango. Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y mención honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador nacional nivel II del SNI y perfil PROMEP. Es escritor de numerosos libros y capítulos así como de artículos indexados en el ámbito nacional e internacional.

Claudia Rivera Hernández

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Posdoctora en Educación Superior y Política Pública por la Universidad de Nuevo México, USA. Doctora en Administración Pública. Sus líneas de investigación se desarrollan en torno al análisis de la Política educativa y social en los tres órdenes de gobierno. Ha sido investigadora titular de diversos proyectos con financiamiento del CONACYT. Actualmente es Secretaria del Observatorio de Responsabilidad Social (ORSBUAP) Zona 1 del Observatorio de Responsabilidad Social de América Latina y el Caribe (ORSALC IESALC UNESCO). Es Profesora Investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Con más de 15 años de experiencia en investigación y docencia, ha participado como conferencista en foros académicos en tres continentes y es autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre políticas públicas sectoriales.

Juan de Dios Pineda Guadarrama

Es miembro del Comité Académico del Ministerio Regional de Educación en China. Doctor Honoris Causa por la Universidad Santander de México y la Universidad de Estudios Extranjeros en Tianjín, China, donde además tiene el honor de haber sido nombrado Director Honorario del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la misma institución. Es Doctor en Educación por la Universidad de Nuevo México y Director del Instituto Latinoamericano de Política Pública y Liderazgo en esa misma universidad. Miembro del comité editorial de la revista estadounidense State and Local Government Review; cuenta con numerosas publicaciones nacionales e internacionales sobre administración pública, liderazgo y educación superior.

Silvia Padilla Loredo

Doctora en Pedagogía, Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), Maestra en Humanidades (Universidad Anáhuac) Licenciada en Sociología, UNAM. Perfil PRODEP y nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Perfil deseable del PRODEP-SEP.

Profesora-investigadora de tiempo completo de la UAP Nezahualcóyotl, Universidad Autónoma del Estado de México; autora y coautora de diversos libros relacionados con las líneas de investigación del cuerpo académico consolidado ante la SEP: Género, sustentabilidad, educación y salud.

María Luisa Quintero Soto

María Luisa Quintero Soto, Doctora en Ciencias Sociales Universidad Iberoamericana, Perfil PRODEP y nivel I del SNI.

Profesora-investigadora de tiempo completo de la UAP Nezahualcóyotl, Universidad Autónoma del Estado de México; autora y coautora de diversos libros relacionados con las líneas de investigación del cuerpo académico consolidado ante la SEP: Género, sustentabilidad, educación y salud.

José Luis Cisneros

Profesor investigador, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Profesor con perfil PRODEP. Jefe e integrante del área de investigación, educación cultura y procesos sociales. Licenciado en Sociología, por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Ciencias Penales con especialidad en Criminología, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Diplomado en Antropología de la violencia. Especialidad en Antropología Forense. Doctorado en Socioloiga por la Universidad Nacional de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Alfonso León Pérez

Profesor Investigador, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Relaciones Sociales. Escritor de varios libros y capítulos, así como de revistas indizadas en el ámbito nacional e internacional.

Miguel Moreno Plata

Tiene el grado de Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante y Maestro en Administración Pública por la UNAM. Profesor Investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Profesor visitante en la Maestría en Derecho y Gestión Ambiental del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán y en la Maestría en Derecho Civil en la Universidad Lasalle. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. En 2011 obtuvo el primer lugar en el certamen "Gestión de crisis y desastres" organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Autor de diversos libros, entre ellos: Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible (2010) y La ineficacia del derecho internacional ambiental. También ha publicado diversos artículos en revistas nacionales e internacionales en temas de sostenibilidad, medio ambiente, cambio climático, políticas públicas, gestión de riesgo y gobernanza para el desarrollo sostenible.

José Antonio Rosique Cañas

Profesor-investigador, Jefe del Departamento de Relaciones Sociales, UAM X; Sociólogo, Maestro en Administración Pública y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Mención

Honorífica, UNAM; Master en Public Affairs, Institute for Policy Studies, School of Washington; Diploma en Public Delivery Organizations, Harvard University; Diplomado en Reforma del Estado, Presidente Universidad Complutense de Madrid; Posdoctorado en Government and Public Policy at The University of New Mexico. Presidente de FUNDAMESPA A. C. y Miembro del SNI-CONACyT.

Gloria Rosique Cedillo

Profesora-investigadora en la Universidad Carlos III de Madrid; Maestra en Dirección de la Empresa Audiovisual por la misma universidad y Doctora Europea con mención Cum Laude en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid y la Université Sorbonne de Paris; Posdoctorado en investigación, UAM X, Universidad París 8 y Postdoctorado en docencia en la Universidad Carlos III; Miembro del SNI- CONACyt.

Melesio Rivero Hernández

Es Doctor en Urbanismo por la UNAM, está adscrito al Centro Universitario UAEMex Texcoco, dentro del cual funge como coordinador del Programa Educativo en Ciencias Políticas y Administración Pública. Su producción principal se concentra en el estudio de las organizaciones, las instituciones y el fenómeno metropolitano.

El Libro ***Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro Tiempo. Una visión al futuro.***
se terminó de editar en la Ciudad de México el 22 de diciembre de 2017

En su diseño y formación se utilizaron las fuentes: *Athelas, Century y Karkisim* en diferentes variables de peso, tamaño y posición.

El diseño editorial corrió a cargo de Abel G. Sanvicente (abelsanvicente@gmail.com)

ISBN: 978-607-96906-8-7

9 786079 690687