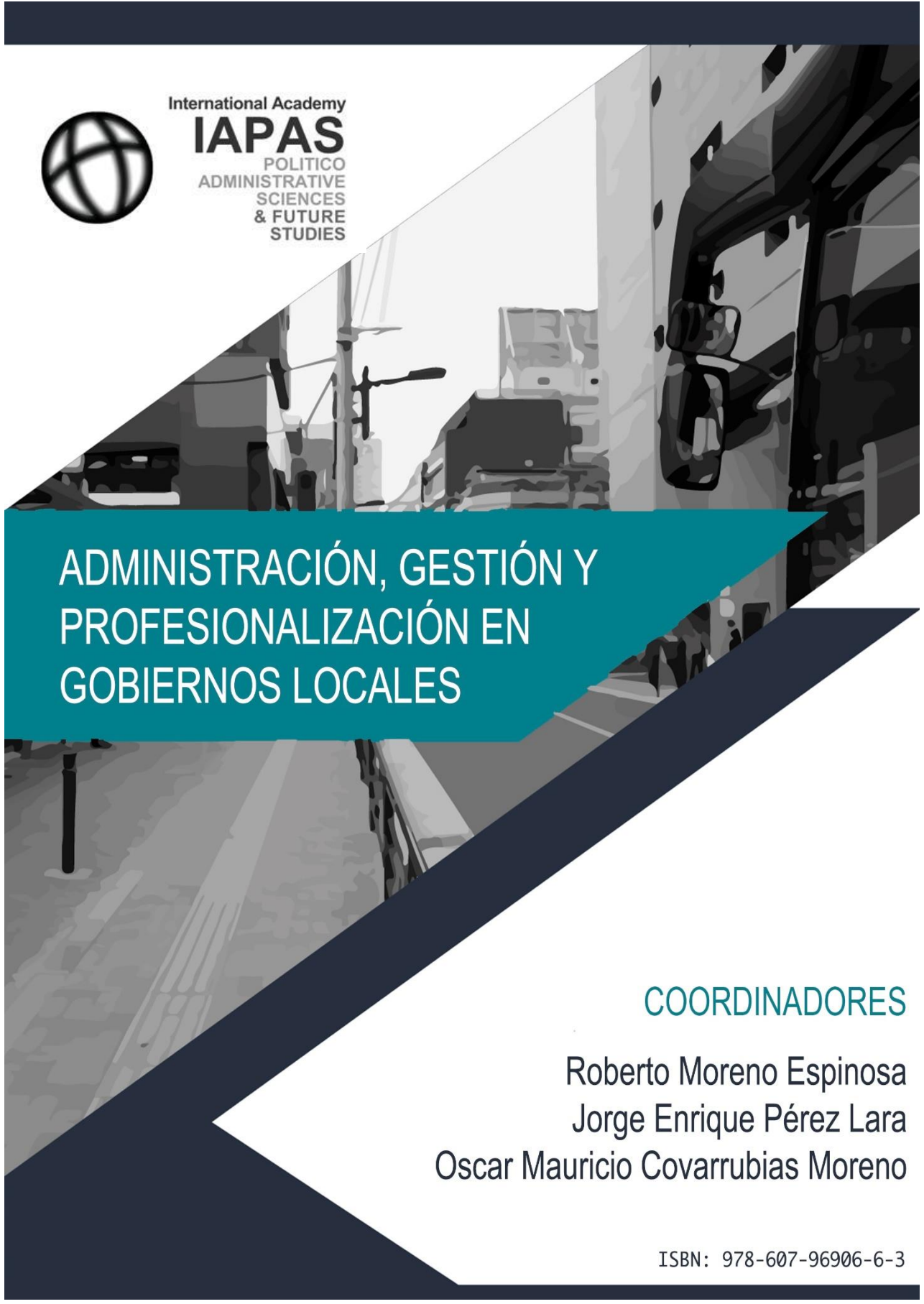




International Academy

IAPAS

POLITICO
ADMINISTRATIVE
SCIENCES
& FUTURE
STUDIES



ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

COORDINADORES

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Enrique Pérez Lara
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

ISBN: 978-607-96906-6-3

ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Dr. Roberto Moreno Espinosa
Mtro. Jorge Enrique Pérez Lara
Dr. Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

(Coordinadores)

Administración, Gestión y Profesionalización en Gobiernos Locales

ROBERTO MORENO ESPINOSA
JORGE ENRIQUE PÉREZ LARA
OSCAR MAURICIO COVARRUBIAS MORENO
(COORDINADORES)



**Administración, Gestión y
Profesionalización en Gobiernos
Locales.**

ISBN: 978-607-96906-6-3

Coordinadores:

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Enrique Pérez Lara
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

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

Materia: Ciencia política (Política y gobierno)

Publicado: 2017-10-16

No. Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México/*Made in Mexico*

Documento editado y preparado por la Academia
Internacional de Ciencias Político-
Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.
Diseño de portada: Abel González Sanvicente

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

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



Academia Internacional

IAPAS

CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

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/>



Índice

Presentación.....	5
Sombras y luces del programa de reemplazo de las TV's analógicas por digitales: una visión crítica.....	8
JIMENA GONZÁLEZ GÓMEZ Y HUGO NORBERTO CICERI SILVESES	
Marco institucional de la gestión metropolitana en México	34
MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ Y ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ	
El recorte al fondo metropolitano y problemas del desarrollo regional en la cuarta zona metropolitana Puebla – Tlaxcala	49
LORENZO SALGADO GARCÍA	
El valor agregado en la cadena productiva de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala	68
GUADALUPE PIOQUINTO GARCÍA Y MARIANO VELASCO TORRES	
La gobernanza de las comunidades en el marco de la responsabilidad social. Participación y desarrollo activo	86
GUSTAVO DE JESÚS BRAVO CASTILLO, ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ Y LAURO PARADA RUIZ	
La gobernanza metropolitana y las capacidades institucionales de los gobiernos locales en la ZMVM.....	102
MIGUEL MORENO PLATA	
Gestión social. Argumentos, evidencias y estrategias. Un diálogo sobre el desarrollo y la participación entre Albert O. Hirschman y Bernardo Kliksberg.....	126
ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ, GUSTAVO DE JESÚS BRAVO CASTILLO Y LAURO PARADA RUIZ	

Participación Ciudadana en Hermosillo, Sonora: Prácticas y Prospecciones	150
ANA MARÍA QUIJADA WONG	
Democracia constitucional y participación ciudadana en México.....	165
MAURICIO SÁNCHEZ MORALES	
Percepción Sobre El Sistema de Información De Capacitación Empresarial (SIRCE). Zona metropolitana de Puebla, México.....	187
JOSÉ AURELIO CRUZ DE LOS ÁNGELES, ALFREDO PÉREZ PAREDES Y AMADO TORRALBA FLORES	
Cambios estructurales en la Administración Pública como eje de una propuesta para el desarrollo y construcción del gobierno abierto en México	206
LUIS ESTEBAN PÉREZ MEZA, EDMUNDO PERRONI ROCHA HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ	
Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local.....	229
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS Y TALÍA ELIZABETH BELTRÁN GÓMEZ	
La Transparencia y la Rendición de Cuentas en el Estado de Sonora	243
CLARISSA ALEJANDRA BELTRÁN SAAVEDRA Y JOSÉ ENRIQUE ROMANDIA MATUZ	
Gestión del Capital Humano: análisis del proceso de reclutamiento, selección y capacitación del servidor público en la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora	259
ERNESTO BLANCO GASTÉLUM Y ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ	
La profesionalización en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado México, como capital institucional para un mejor desempeño del aparato público–administrativo	274
YONATÁN ELEUTERIO MICHOA	
¿El servicio civil de carrera, se ha desvirtuado en México?	294
MARCO ANTONIO GARCÍA HERRERA Y ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ	

Administración pública y democracia, aproximación a un replanteamiento organizacional y de gobernabilidad.....	313
FRANCISCO MARTÍNEZ MARTÍNEZ Y RICARDO LÓPEZ TORRES	
El Rezago Académico, un Desafío para la Escuela del Siglo XXI. El Caso del Bachillerato en México.	339
ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ	
Consideraciones finales.....	352
El servicio civil de carrera en la Administración Pública Municipal de Amecameca, Estado de México	358
ARACELI PAOLA INCLÁN SANVICENTE	
Seguridad pública en México	388
JANETH GÓMEZ RODRÍGUEZ	
Factores de riesgo psicosociales y estrés laboral en Profesores de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (Zona Oriente)	426
VERÓNICA PÉREZ VIVEROS Y MARÍA LUISA QUINTERO	
La política sobre el desarrollo en el estado de Puebla, México: Su orientación y resultados, 2000-2015.....	431
EDMUNDO PERRONI ROCHA, MARIANO VELASCO TORRES Y HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ	

PRESENTACIÓN

Estamos llegando a la octava edición de nuestro Congreso Internacional: “Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo”, así como a la tercera del Congreso Mundial: “Política, Gobierno y Estudios de Futuro”, lo cual no sólo nos enorgullece, sino que evidencia los vínculos, las sinergias, la cooperación y el intercambio académico que hemos venido fomentando de manera conjunta.

A través de la celebración de los congresos alimentamos el debate y la polémica en torno a asuntos de orden regional y local, en materia de federalismo y gobiernos locales; desarrollo local y metropolitano; gestión y políticas públicas; gobernanza y participación; innovación en el sector público para el gobierno abierto; la profesionalización del servicio público; y educación superior y estado de derecho. De esta manera se han abierto espacios en donde colegas con amplio reconocimiento presentan sus ideas, planteamientos y propuestas en torno a asuntos afines a los ejes temáticos que se destacan. Damos también la bienvenida a nuevos valores que realizan aportaciones de gran valía, lo cual nutre y fortalece de manera fundamental el alcance de los objetivos que nos proponemos en el desarrollo de los congresos.

El conjunto de ponencias que también integran capítulos que se incluyen ahora en este libro electrónico, son de una alta factura, elaborados con un alto rigor teórico-metodológico, elevado nivel analítico y argumentativo por lo que, seguros estamos realimentarán significativamente la actividad académica en el ámbito de las ciencias políticas y sociales, así como en el de la función pública. Dejamos asentado un reconocimiento al conjunto de autores que lo hicieron posible.

Queremos, además, destacar que en las ediciones arriba mencionadas hemos añadido un ingrediente cualitativo de gran relevancia, que tiene

como precedente la elaboración y aprobación del Reglamento correspondiente en torno al otorgamiento de doctorados honoris causa por parte de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. (IAPAS por sus siglas en inglés). En esta primera entrega se distingue a dos destacados académicos, un mexicano y un estadounidense, el Dr. Ricardo Uvalle Berrones y el Dr. Donald E. Klingner, con ello la IAPAS fortalece y consolida uno de sus grandes objetivos: el relativo a brindar reconocimiento a quienes destacan en el ámbito de las Ciencias Políticas y Sociales, con lo cual consideramos que entramos en una nueva fase, la cual compartimos plenamente con los asociados y participantes permanentes y eventuales en las diversas actividades llevadas a cabo.

En suma la realización de los congresos aludidos, la conjunción interinstitucional y las aportaciones de los participantes, entre quienes se encuentran varios de quienes han participado desde la realización del Primer Congreso Internacional, da como resultado el libro digital que ahora ponemos a disposición de los lectores interesados en el debate contemporáneo de asuntos públicos, procesos políticos y cuestiones regionales y locales que nos permiten acopiar elementos para una mejor lectura de los tiempos que nos toca vivir e inclusive ser protagonistas.

Dr. Roberto Moreno Espinosa

Dr. Rodolfo Ortiz Ortiz

SOMBRAS Y LUCES DEL PROGRAMA DE REEMPLAZO DE LAS TV'S ANALÓGICAS POR DIGITALES: UNA VISIÓN CRÍTICA

Jimena González Gómez y Hugo Norberto Ciceri Silveses¹

Revisión de la literatura

La revisión tiene como propósito abordar dos aspectos claves que son: los diversos modelos de disposición de residuos electrónicos y el marco normativo. Es decir, conocer las experiencias que se han llevado a cabo en otras latitudes con el fin de tener puntos de comparación y detectar posibles aprendizajes y esquemas organizativos que puedan ser útiles para esta investigación. Iniciamos describiendo someramente los principales elementos de los componentes que son sujeto del reciclado, así como datos someros sobre su vida útil y volumen de estos residuos.

Componentes de la industria electrónica

En general, los productos electrónicos tales como los televisores, equipos de cómputo o teléfonos celulares están formados por ensambles de circuitos impresos, también conocidos como PCAs (*Printed Circuit Assemblies*), componentes mecánicos (pueden ser metálicos y/o plásticos, como tapas, soportes, marcos de pantallas, bases, chasis, entre otros) material impreso (como etiquetas y manuales de servicio) y material de empaque.

El PCA se encuentra en el interior de los productos electrónicos, por lo que no es visible para el usuario final y en general está compuesto por (ProMéxico, 2014): a) Componentes electrónicos: que son dispositivos conectados entre sí para formar un circuito electrónico. Se dividen en componentes activos (tales como diodos, transistores, microprocesadores) y componentes pasivos (tales como circuitos impresos, conectores, capacitores, conductores). Los componentes activos se fabrican a partir de materiales semiconductores (obleas de silicio) y procesos micro-mecánicos de inyección; tienen la propiedad de excitar, almacenar, controlar y procesar señales eléctricas. Mientras que los componentes pasivos se fabrican a partir de sustratos químicos y un proceso

¹ Posgrado en Ciencias de la Administración, Facultad de Química, UNAM

micro-mecánico; tiene la finalidad de complementar las funciones de los componentes activos. b) *Software* embebido: recibe dicho nombre porque se encuentra en el interior de los circuitos integrados y es el que lleva a cabo el control del sistema para que cumpla diferentes funciones y tareas. c) Circuitos impresos: estos forman parte de los componentes pasivos, siendo por lo general una tabla, normalmente de color verde que se caracteriza por tener pistas o caminos en los cuales se conectan los componentes electrónicos. d) Otros componentes: aquí se incluyen cables, arneses conectores, fusibles, reveladores, entre otros que son fabricados a partir de elementos conductores, sustratos químicos y procesos micro-mecánicos.

Generación de residuos electrónicos

Los avances tecnológicos y la innovación han generado un proceso constante de sustitución, renovación (obsolescencia planeada) y desecho de los productos electrónicos. La consecuencia es el incremento en la cantidad de residuos electrónicos, especialmente computadoras, celulares y aparatos de entretenimiento.

Como se indica en la tabla 1 el tiempo de vida de los productos electrónicos tiende a disminuir de manera notable. En Estados Unidos, por ejemplo, en 2003 se vendieron más de 54 millones de computadoras y se desecharon cerca de 63 millones, lo cual indica que la obsolescencia ha superado los volúmenes de producción. El tiempo de vida promedio de las computadoras, que en 1992 era de 4.5 años, se redujo a 3 años en 1999 y a 2 años en 2005. (Secretaría de Economía, 2012, p.6).

Tabla 1. Peso y tiempo de vida media de productos electrónicos Fuente: Robinson Brett H, “E-waste: An assessment of global production and environmental impacts”, *Science of the Total Environment*, volume 40, 2009.

Producto Electrónico	Peso (Kg)	Tiempo de vida media (años)
Computadora	25	3
Teléfono celular	0.1	2
Juego electrónico	3	5
Fotocopiadora	60	8
Radio	2	10
Televisión	30	5
Reproductor de DVD	5	5

“La contribución de cada producto electrónico en la generación de residuos electrónicos por año, G (Kg/ año,) depende del peso del producto, P (Kg), del número de unidades que se están ocupando, N, y el tiempo de vida media del aparato electrónico, T (años) y se puede estimar mediante la siguiente relación: $G = \frac{PN}{T}$ “. (Robinson Brett H, 2009, p.184)(Traducción propia. Jimena González Gómez)”

La Universidad de las Naciones Unidas asegura que en el 2014 en el continente americano, la generación de residuos electrónicos fue de 11.7 millones de toneladas métricas (Mt), siendo los tres países con la mayor generación de estos residuos en cantidades absolutas: Estados Unidos con 7.12 Mt, Brasil con 1.4 Mt y México con 1.0 Mt.(UNESCO, 2010).

Debido a la reciente regulación de los residuos de manejo especial en México, en la actualidad sólo se cuenta con información de los volúmenes de generación para ciertos tipos, obtenidos a través de estudios específicos. De acuerdo a la información proporcionada por SEMARNAT, se estima que del 2006 al 2012 se generaron anualmente en todo el territorio nacional aproximadamente 5,000 toneladas de residuos electrónicos. Sin embargo, la Plataforma Regional de Residuos Electrónicos en América Latina y el Caribe (RELAC) calculó que en 2014 la cantidad de residuos electrónicos generados en México fue de 958 Kt, lo que significa que cada mexicano generó durante el año 8.2 Kg de este residuo. Se prevé que esta cantidad se incremente hasta los 1150 Kt en 2018. (Magalini Federico, Kuehr Ruediger, et al, 2015, p. 20- 21)

Tomando en consideración el nivel de consumo de aparatos electrónicos que prevé la Secretaría de Economía para el periodo de 2013-2020, la cantidad de residuos de manejo especial² se incrementará notablemente. Específicamente en cuanto al reemplazo de los televisores analógicos por los digitales, ya que esto implica la generación de una gran cantidad de residuos electrónicos en poco tiempo, dado que la población desechará (teóricamente) los aparatos de televisión no aptos para captar las señales digitales. Se estima que la cantidad de televisores analógicos desechados será de aproximadamente de 40 millones de aparatos, únicamente en los hogares, los cuales no se desecharán al mismo tiempo que ocurre el apagón. Lo anterior debido a que las personas almacenarán temporalmente los televisores analógicos porque les encontrarán un reuso temporal, utilizando un convertidor que permita que dichos aparatos capten las señales digitales, o bien, porque estén conectados a la TV restringida o de paga, o sean utilizados para la reproducción de videos o juegos electrónicos. (SEMAR-NAT, SCT, 2015, p.4)

Como se puede notar el volumen de equipos para los que el gobierno debe realizar su disposición final³ es muy importante. Por otro lado, los televisores que se desechen se encuentran categorizados como residuos electrónicos⁴, y éstos pueden generar problemas durante su disposición final si son arrojados en los tiraderos de basura, debido a su tamaño y a que en los componentes que los conforman se encuentran materiales y sustancias que son tóxicas para la salud y el medio ambiente. Sin embargo, estos mismos residuos pueden tener un valor económico, ya que los componentes de éstos se pueden reaprovechar incorporándolos nuevamente a la cadena productiva.

² Residuo de manejo especial: Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos (Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003)).

³ Disposición final: consiste en el proceso de eliminación final de residuos o materiales no recuperables bajo técnicas controladas por ejemplo rellenos sanitarios (vertederos) o incineración. (Unión Internacional Telecomunicaciones, Gestión Sostenible de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en América Latina, Suiza Ginebre, 2015)

⁴ Residuo Electrónico: diversos equipos eléctricos y electrónicos que ha perdido cualquier valor para sus dueños (<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/download/715.pdf>)

Principales contaminantes

Los aparatos electrónicos provocan una enorme contaminación que es considerada peligrosa, la cual es atribuida al tipo de sustancias que se utilizan en su fabricación, como es el caso del plomo (Pb), mercurio (Hg), cadmio (Cd), bifenilos policlorados (BPCs)⁵ y éteres bifenílicos polibromados (PBDEs)⁶, entre otros; así como materiales que al incinerarse en condiciones inadecuadas son precursores de la formación de otras sustancias tóxicas como las dioxinas⁷ y los furanos⁸. (Román Moguel Guillermo, 2007, p.5)

Además, contienen oro (Au) y arsénico (As), por lo que la contaminación por residuos electrónicos está alcanzando una magnitud alarmante. Según los estudios, tales materiales contaminan el suelo, el agua, el aire y en general los ecosistemas, por lo que representan un problema de salud para la población que todavía no ha sido percibido como tal en algunas regiones, ni considerado en los planes de desarrollo para su adecuado manejo. Por ejemplo, se ha reportado que la contaminación del agua con materiales tóxicos como el plomo, cadmio o mercurio (los mismos que se utilizan comúnmente en la fabricación de equipos electrónicos) es hasta 190 veces más alta que la aceptada por la Organización Mundial de la Salud. (Benítez Griselda, Risquez Albeto, et al., 2010)

Tomando como base los componentes tóxicos que tienen los equipos electrónicos, si éstos no se disponen adecuadamente, se generan emisiones peligrosas. En este contexto hay tres niveles de emisiones: a) Emisiones primarias: Las sustancias peligrosas contenidas en los residuos electrónicos (por ejemplo: mercurio, BPCs o plomo). b) Emisiones secundarias: Productos de las reacciones de las sustancias químicas peligrosas que contienen los residuos electrónicos como

⁵ Hidrocarburos bromados con estructura similar a la de los bifenilos policlorados (PCBs), pero con la diferencia de que pueden contar con átomos de bromo en la estructura del bifenilo. El contenido de átomos de bromo varía entre 2 y 10, siendo el decabromobifenilo (DeBB) el que tiene mayor uso comercial.

⁶ Compuestos químicos manufacturados que retardan el fuego. Hay tres productos de PBDEs de uso comercial, los éteres del bifenilo pentabromado (pentaBDE), del bifenilo octabromado (octaBDE) y del bifenilo decabromado (decaBDE).

⁷ Compuestos químicos que se producen a partir de procesos de combustión que implican al cloro.

⁸ Compuesto orgánico heterocíclico aromático de cinco miembros con un átomo de oxígeno. Es un líquido claro, incoloro, altamente inflamable y muy volátil, con un punto de ebullición cercano al de la temperatura ambiente.

resultado de un tratamiento inadecuado (por ejemplo: las dioxinas o furanos formados por la incineración de los plásticos con retardantes de flama). c) Emisiones terciarias: Las sustancias peligrosas que se emplean durante el reciclado, las cuales son liberadas debido a la manipulación y tratamiento inadecuado (por ejemplo: agentes de cianuro).

Estos componentes pueden bioacumularse en los tejidos grasos de los seres vivos y los diversos compartimentos ambientales y representan un riesgo potencial a la salud humana cuando se liberan como resultado de actividades de reciclaje informal o cuando se disponen en tiraderos a cielo abierto o en sitios no controlados.

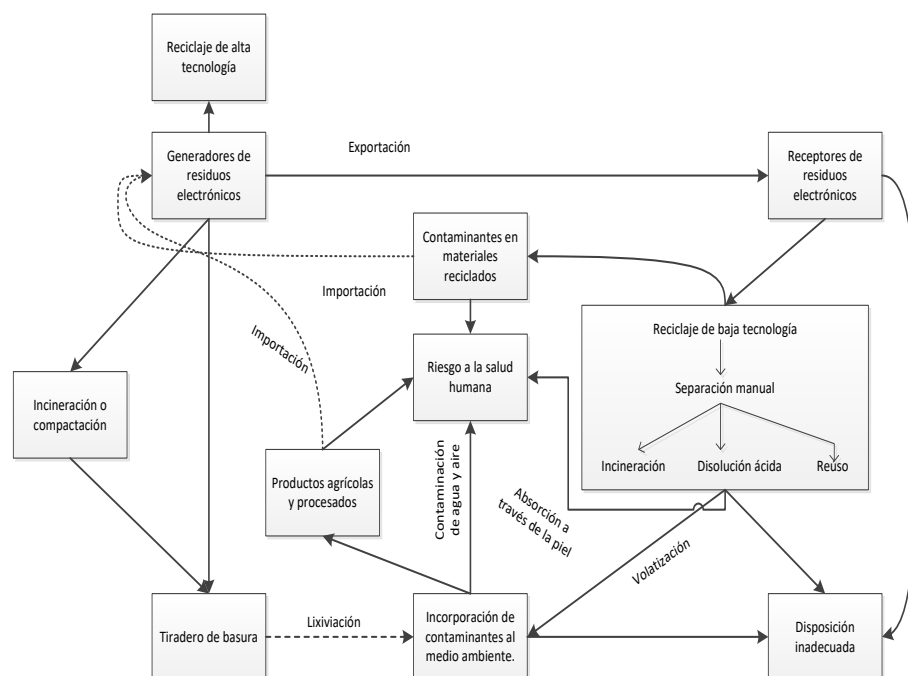
Cuando una sustancia se libera desde un área extensa, ésta entra al ambiente; sin embargo, la liberación no siempre conduce a exposición, pues implica inhalación, ingestión o contacto directo. Adicionalmente hay que valorar otros factores que determinan si la exposición a alguna sustancia tóxica es perjudicial. Estos factores incluyen la dosis (la cantidad), la duración (por cuánto tiempo) y la forma de exposición (cómo se entra en contacto con las sustancias). Así mismo, debe considerarse la posible interacción con otras sustancias químicas a las que se esté expuesto, edad, sexo, dieta, características personales, estilo de vida y condiciones de salud de las personas (Ver figura 1). (Rojas Leonora, Gavilán Arturo, et al.,2006, p.9)

La composición de los residuos electrónicos depende del modelo y año del producto que se va a desechar. Actualmente la composición de éstos está cambiando junto con las innovaciones tecnológicas y es consecuencia también de la presión que están ejerciendo sobre los fabricantes, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG's), así como de la tendencia que tienen hoy en día las empresas de volverse “verdes”, lo que se refleja entre otras cosas en la eliminación de la mayor cantidad de componentes químicos que presentan toxicidad. (Robinson Brett H, 2009, p.186)

Marco normativo

En este apartado se pone atención en las bases jurídicas nacionales e internacionales que se tienen establecidas hasta la fecha, para la gestión adecuada de residuos electrónicos. Así como las principales experiencias internacionales que se tiene en esta materia.

Figura 1. Flujo de contaminantes asociados con los residuos electrónicos.
Fuente: Robinson Brett H, “E-waste: An assessment of global production and environmental impacts”, *Science of the Total Environment*, volume 40, 2009, p. 189.



Experiencias internacionales

Los problemas de la gestión de los residuos electrónicos no se derivan únicamente de la cantidad y frecuencia con la que éstos se generan, sino también se relacionan con la complejidad de sus componentes.

El derecho internacional del medio ambiente nació en el decenio de los años 1970 tras la crisis ambiental gestada en el período de la post-industrialización. La Conferencia de Estocolmo (1972), convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, dio inicio al debate internacional sobre medio ambiente. En esta primera cumbre se adoptó la Declaración de Estocolmo, que estableció principios ambientales básicos y se acordó la implementación de un Plan de Acción que condujo a la creación del Programa de Naciones Unidas para el

Medio Ambiente (PNUMA). (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2015, p.8).

En 1992 tuvo lugar la Conferencia de Río, el hito más importante en el desarrollo del derecho ambiental internacional, en el cual participaron 176 Estados, más de 1200 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG). Entre los resultados más importantes de esta conferencia se encuentra la elaboración de dos convenios internacionales (Cambio Climático y Biodiversidad); un acuerdo de Gestión Sostenible de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en América Latina, un Programa de Acción (Agenda 21) y la Declaración de Río, que estableció los principios normativos para la protección del medio ambiente. (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2015, p.9).

Existen principios dentro del derecho internacional que son aplicables a los residuos, como son, el principio de reducción en la fuente⁹, el de proximidad¹⁰, el de ciclo de vida integrado y el de responsabilidad extendida del productor (REP). (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2015, p.9).

Dentro de la normativa internacional aplicable a los RAEE, existen instrumentos globales que aplican indirectamente a este tipo de residuos, los cuales buscan fomentar acciones para la reducción de los impactos ambientales, como son, el Convenio de Estocolmo y el de Basilea.

El convenio de Estocolmo es un mecanismo promovido por el Proyecto de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la colaboración, la reducción o eliminación de la liberación de los contaminantes orgánicos persistentes (COP) al medio ambiente. Mientras que el Convenio de Basilea es el acuerdo internacional más exhaustivo que existe acerca del control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. (*Ibidem* Rojas Leonora, p.13)

⁹ Principio de reducción en la fuente: Implica que se debe minimizar la generación y volumen de los residuos tanto en cantidad (volumen) como en su potencial efecto de causar contaminación ambiental, entre otros, utilizando diseños adecuados de procesos y productos.

¹⁰ Principio de proximidad: Busca que el acopio, tratamiento o disposición final de los residuos tengan lugar cerca de la fuente generadora como sea posible y que sea técnica y económicamente factible y ecológicamente recomendable.

Aunado a estos convenios existe la enmienda al Convenio de Brasil, sobre la prohibición de exportar residuos peligrosos, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Estocolmo y el Convenio de Rotterdam, sobre prohibición de uso de sustancias. (*Ibidem* Rojas Leonora, p.77)

En las dos últimas décadas se ha generado un incremento en la cantidad de legislación y políticas ambientales enfocadas al desarrollo de procesos que permitan disminuir los impactos ambientales generados a través del ciclo de vida de estos productos, lo cual incluye el diseño, manufactura, uso y disposición final. (Nnorom I.C., Osibanjo O, 2008, p.844).

La legislación y las políticas que se están generando se basan en los principios de responsabilidad extendida (PRE). El PRE es un método que integra los principios de desarrollo sostenible en los tratados comerciales internacionales, con base en la premisa establecida en la legislación ambiental internacional conocida como “El que contamina paga”. (*Ibidem* Nnorom I.C., p.847).

En países de Europa y Asia se han incrementado el número de leyes implementadas para la devolución de los equipos electrónicos obsoletos. Esta normatividad tiene un mayor enfoque hacia los productos de línea café (computadoras, televisores, teléfonos celulares, etc), de línea blanca (refrigeradores, aires acondicionados, lavadoras, etc), automóviles y baterías los cuales requieren especial atención y tratamiento. (*Ibidem* Nnorom I.C., p.849)

La Unión Europea ha instituido políticas como “*Waste Electrical Electronic Equipment. WEEE (Directive 2002/96/EC)*” y “*Restriction of Hazardous Substances RoHS, (Directives 2002/96/EC)*”, cuyo objetivo es mejorar el desempeño ambiental de los productos electrónicos. Para poder cumplir con las disposiciones establecidas en estas políticas las compañías fabricantes de equipos eléctricos y/o electrónicos han realizado innovaciones significativas en sus productos, basadas en la sustentabilidad y el medio ambiente, las cuales parecen tener un alcance superior ya que los resultados que se obtendrán a través de éstas son, mejores productos y procesos. (*Ibidem* Nnorom I.C., p.850).

En la actualidad el enfoque de responsabilidad ha cambiado hacia el productor, por lo cual los fabricantes son los responsables de los impactos ambientales causados por sus equipos a través de todo su ciclo de vida, desde la extracción de sus componentes hasta el reciclaje, reúso y disposición final.

La implementación del principio de responsabilidad extendida en los países en vías de desarrollado se ha convertido en una necesidad a consecuencia del alto movimiento transfronterizo de residuos eléctricos y electrónicos a estos países, así como a la ausencia de técnicas e instalaciones para recuperar los componentes y/o energía de este tipo de residuos. (*Ibidem* Nnorom I.C., p.843)

El caso de México

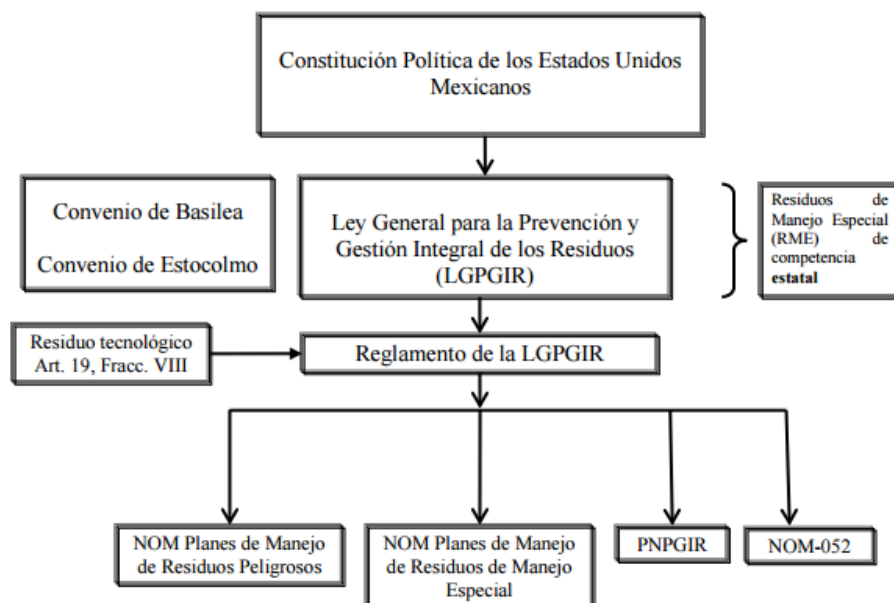
México cuenta con un marco jurídico específico en el tema de residuos que busca asegurar su prevención y gestión integral. Los instrumentos que regulan a los residuos electrónicos en particular se sustentan primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de ahí se derivan la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), los reglamentos correspondientes, así como las Normas Oficiales Mexicanas que se aplican en todo el país.

La LGEEPA y la LGPGIR tiene como objetivo general garantizar el derecho de toda persona a tener un medio ambiente adecuado, proporcionar el desarrollo sustentable, definir principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación. En particular la LGPGIR establece los principios que favorecen la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de los de manejo especial, así como prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación. Establecer las bases para aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos (ver figura 2). (*Ibidem* Rojas Leonora, p.77)

Además, en México se aplica una serie de convenios internacionales que el gobierno ha suscrito con la aprobación del Senado, entre los que se encuentran el Convenio de Basilea que fue aprobado en marzo de 1989, entró en vigor en 1992 y México lo ratificó en 1994; así como el Convenio de Estocolmo que fue adoptado en mayo de 2001, entró en vigor en mayo de 2004 y México lo ratificó en febrero de 2003 siendo el primer país de Latinoamérica que ratificó esta convención. De ambos convenios se derivan una serie de obligaciones relacionadas directa o indirectamente con la gestión y manejo de los residuos. (*Ibidem* Rojas Leonora, p.77)

Las entidades federativas cuentan con la facultad de formular, conducir y evaluar la política estatal, así como elaborar los programas en materia de residuos electrónicos. También son las encargadas de autorizar el manejo integral de éstos, e identificar aquellos que puedan estar sujetos a planes de manejo.

Figura 2. Marco Jurídico para los residuos de manejo especial. Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático



Según el artículo 30 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, estos pueden sujetarse a “planes de manejo” cuando cumplan con los criterios siguientes y los que establezcan las normas oficiales mexicanas (*Ibidem* Rojas Leonora, p.78): a) Que los materiales que los componen tengan un alto valor económico. b) Que se trate de residuos de alto volumen de generación, producidos por un número reducido de generadores c) Que se trate de residuos que contengan sustancias tóxicas persistentes y bioacumulables. d) Que se trate de residuos que representen un alto riesgo a la población, al ambiente o a los recursos naturales.

Es entonces clave conceptualizar en que consiste un “plan de manejo”, en este caso se considera un instrumento cuyo objetivo es minimizar la generación y maximizar la valorización de los residuos, con pasos específicos que busquen

la eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, diseñado bajo los principios de “responsabilidad compartida y manejo integral”, que considera el conjunto de acciones, procedimientos y medios viables e involucra a productores, importadores, exportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, usuarios de subproductos y grandes generadores de residuos, según corresponda, así como a los tres niveles de gobierno. (LGPGIR, 2003):

Con base en la definición de plan de manejo se deduce que éste debe estar diseñado bajo los principios de Responsabilidad Extendida. La finalidad y objetivo de éstos es (SEMARNAT, INECC, 2013): 1) Promover la prevención de generación y valorización de los residuos, así como su manejo integral, a través de medidas que reduzcan los costos de su administración, faciliten y hagan más efectivos, desde la perspectiva ambiental, tecnológica y social, los procedimientos para su manejo. 2) Establecer modalidades de manejo que respondan a las particularidades de los residuos y de los materiales que los constituyan 3) Atender a las necesidades específicas de ciertos generadores que presentan características peculiares. 4) Alentar la innovación de procesos, métodos y tecnologías, para lograr un manejo integral de los residuos, que sea económicamente factible.

Para registrar los planes de manejo, se faculta a las entidades federativas como las responsables para hacerlo. Por otro lado, los estados y municipios desempeñan una importante función en el manejo de los residuos electrónicos, debido a que son los que enfrentan en forma directa la problemática que se está generando, por lo que se ha establecido en la LGPGIR sus responsabilidades en relación con los residuos de manejo especial.

El 1 de febrero de 2013 se publicó en el D.O.F. la norma NOM-161-SEMARNAT-2011, cuya entrada en vigor fue el pasado 1 de agosto de 2013. El campo de aplicación de la norma es de observancia en todo el territorio nacional para los grandes generadores de residuos de manejo especial; los grandes generadores de residuos sólidos urbanos; los grandes generadores y productores, importadores, exportadores, comercializadores y distribuidores de los productos que al desecharse se convierten en residuos de manejo especial sujetos a un plan de manejo; las entidades federativas que intervengan en los procesos establecidos en la presente norma (NOM-161-SEMARNAT-2011). En esta norma se establecen los criterios para clasificar a los residuos de manejo especial y determinar cuáles están sujetos a un plan de manejo; el listado de los mismos; el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo. La norma en su

anexo normativo en la sección del listado número VIII correspondiente a los productos que al transcurrir su tiempo de vida útil se desechan establece a los televisores (monitores con tubos de rayos catódicos y pantallas de cristal líquido y plasma), al final de su vida útil como residuos de manejo especial. Los planes de manejo que se formulen deben incorporar desde el desarrollo de inventarios detallados y específicos por productos, hasta las campañas de recolección y los métodos de tratamiento.

A partir de la entrada en vigor de la NOM-161-SEMARNAT-2011 se generó un cambio en el modelo de gestión de residuos electrónicos. Otorgando responsabilidades a los productores, comercializadores y distribuidores de productos que al terminar su tiempo de vida útil se convierten en residuos de manejo especial, así como a los generadores de residuos electrónicos (usuarios).

En términos generales lo que se busca a partir de la entrada en vigor de esta norma es migrar la gestión de residuos de manejo especial que hasta la fecha fue competencia de las entidades federativas hacia un modelo de principio de responsabilidad extendida.

Reciclado y tecnologías necesarias

Para poder reciclar los residuos electrónicos hay que contar con tecnologías apropiadas, además de un conjunto de actores que puedan llevar a cabo el proceso que va desde la recolección hasta el tratamiento de los componentes.

Disposición de residuos eléctricos y electrónicos

Una vez que un aparato electrónico ha sido adquirido por un consumidor el destino final de éste al convertirse en residuo, depende del nivel de conciencia que tenga el usuario; pudiendo elegir entre tres opciones de disposición final. Dependiendo de la disposición final seleccionada son los actores que participarán en el reciclaje de los residuos.

El primer mercado existente es para productos reacondicionados que pueden ser vendidos o donados a usuarios secundarios. El segundo mercado es para los componentes que pueden ser revendidos y reusados. El tercer mercado es para los materiales reciclados. (*Ibidem* Rojas Leonora, p.114)

Los métodos que se han utilizado tradicionalmente para la eliminación final son la incineración y el depósito en rellenos sanitarios, aunque recientemente se han

desarrollado diversas estrategias exitosas para la segregación de los componentes de los residuos electrónicos al final de su vida útil (*Ibidem* Rojas Leonora, p.112). Los propósitos del reciclado son varios por un lado consiste en la transformación de los residuos a través de distintos procesos que permiten restituir parcialmente su valor económico, evitando así su disposición final, siempre y cuando esta restitución favorezca un ahorro de energía y materias primas sin perjuicio para la salud, los ecosistemas o sus elementos (LGPGIR, 2003). Con base en lo anterior una de las estrategias más importante para contrarrestar el impacto ambiental que se genera producto del desecho de los RAEE es el reciclaje. Ésta es la etapa que contempla el aprovechamiento de los componentes valorizables de los equipos eléctricos y electrónicos al final de su vida útil y evita emisiones tóxicas. Dentro de los componentes valorizables se encuentran: los metales ferrosos y no ferrosos, el vidrio y los plásticos. En la extracción de estos componentes es necesaria la aplicación de tecnologías que permitan la obtención de éstos para su posterior tratamiento de manera individual, rentable, práctica y sin presentar un peligro latente para los operarios, ni para el medio ambiente (SEMARNAT, INECC, 2013). (ver figura 3)

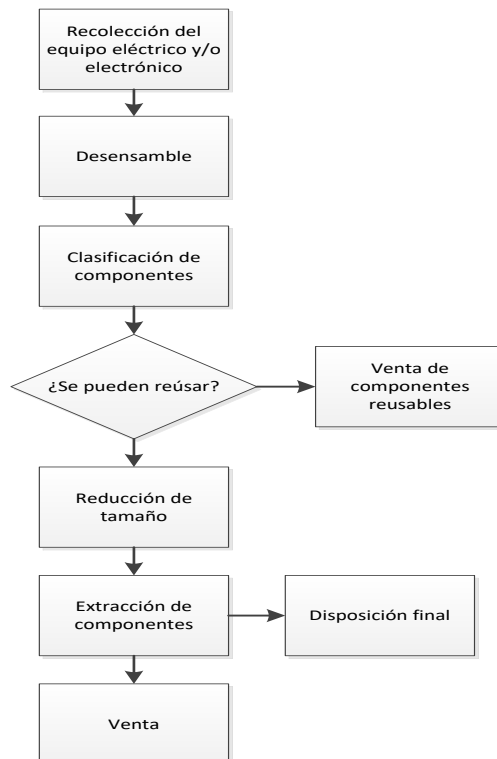
Por lo tanto, para que se pueda implementar cualquier proceso de reciclaje exitoso es necesario que se tenga una infraestructura adecuada. A través de ésta se determinan los métodos y la cantidad de residuos que se pueden procesar. La infraestructura necesaria para el reciclaje de los residuos electrónicos incluye el transporte, la recolección, clasificación, desensamble, extracción de componentes y venta. (ver figura 4)

Los procesos y tecnologías involucradas en el reciclaje de residuos electrónicos dependen del tipo de componente que se esté tratando. Por lo que antes de comenzar el proceso de reciclaje es crítico llevar a cabo una extracción de componentes adecuada, lo cual es un proceso complejo. Los responsables de esta actividad deben conocer cómo desensamblar el sistema, cuáles componentes son valiosos y cuáles requieren especial atención en su manejo. La cantidad y tipo de materiales que pueden ser recuperados a través del reciclaje dependen del tipo de equipo electrónico que se trate. En el caso de los televisores el porcentaje de componentes reciclables representa el 45.5% (Sharp Corporation, 2013) del peso total del equipo. De ahí la importancia de que cada uno de los procesos del reciclaje se efectúe eficientemente.

Un tratamiento adecuado a los distintos tipos de residuos electrónicos se logra efectuando cuatro procesos (Cabeza Domingo, 2014, pp. 76-77) a) Desensam-

ble y separación manual de los componentes de los equipos; b) Reciclaje mecánico, que consiste en la extracción y trituración de materiales para su correcta separación mediante corrientes magnéticas y de Foucault, entre otras c) Trituración fina para la recuperación de plásticos y de metales como: cobre, aluminio y hierro d) Reciclaje químico de metales preciosos de las placas de circuitos. Las principales tecnologías involucradas en el reciclado son las siguientes: Tratamiento por trituración directa (Mecánico), Separación magnética (Magnética y corrientes Eddy), Enfriamiento criogénico, Disolución ácida, Refinación térmica y química, Pirolisis e hidrólisis, Calcinado o quemado, Pirometalurgia e hidrometalurgia, entre otras.

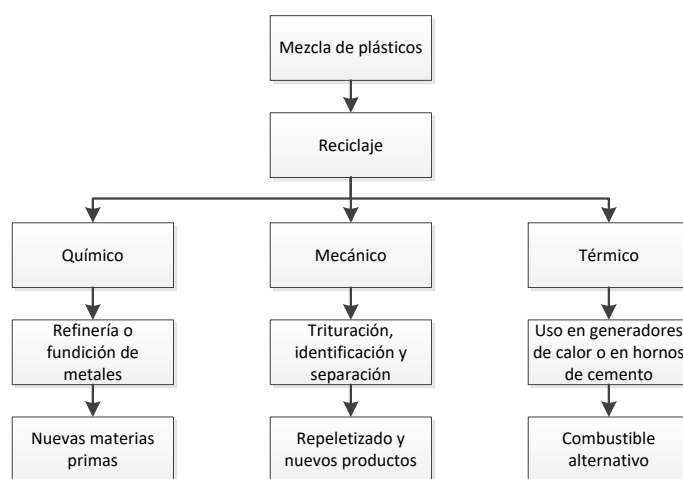
Figura 3. Modelo general de reciclaje de residuos electrónicos. Fuente: Elaboración propia a partir de la información de artículo de H.-Y. Kang, J.M. Schoenung, Resources, Conservation and Recycling.



Diagnóstico del sistema de reciclaje para los equipos de TV en México

En este apartado se presentará un acercamiento al diagnóstico del sistema de reciclado establecido por el gobierno, para solventar el problema del reemplazo de los televisores analógicos. De acuerdo con lo presentado pondremos la atención en los siguientes elementos a) la parte logística; b) la legislación que conforma el marco normativo y por último la estructura de incentivos.

Figura 4. Opciones para el reciclaje de plásticos provenientes de residuos electrónicos. Fuente: H.-Y. Kang, J.M. Schoenung, *Resources, Conservation and Recycling*, Resources, Conservation and Recycling 45 (2005) 368–400



Logística

La cuestión logística involucra a los distintos actores que intervienen en la recolección, almacenamiento y tratamiento de estos residuos. Para ello se detectaron las empresas que se iban a hacerse cargo del proceso de acuerdo con lo establecido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El plan de reciclaje desarrollado consistió en la instalación de 559 centros de acopio en 19 estados de la República Mexicana para darles a los televisores analógicos desechados el tratamiento adecuado (Sánchez Axel, 2017). La mayor cantidad de centros de acopio se encuentran instalados en las siguientes entidades federativas: Estado de México (115), Distrito Federal (85), Nuevo León (80), Chihuahua (77) e Hidalgo (45) (SEMARNAT, 2016). Por otro lado, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para la Gestión Integral de los Televisores Desechados por

la Transición a la Televisión Digital, el reciclaje de televisores deberá llevarse a cabo en empresas recicladoras autorizadas para el transporte, reciclaje y tratamiento de residuos especiales y peligrosos (SEMARNAT, 2015).

A partir del directorio de centros de acopio de materiales provenientes de residuos en México (SEMARNAT, 2010) se tiene información especializada, clasificada por tipo de material y por tratamiento de cada una de las empresas autorizadas. Con base en esta se identificaron 39 empresas que se dedican al reciclaje de residuos electrónicos, de las cuales, únicamente 16 mencionan que dentro de los productos que reciben se encuentran los televisores. Se investigó cuál es el alcance de los servicios de reciclaje que ofrecen y se estableció que sólo cuatro se ocupan de los componentes de los residuos electrónicos, el resto sólo desensambla y vende los componentes obtenidos a empresas que se dedican al reciclaje particular de cada uno de éstos. (ver figura 5)

Figura 5. Descripción de empresas recicladoras en México. Fuente: Creación propia a partir de las páginas web de las empresas citadas.

Empresa	Descripción
Recicla Electrónicos México (REMSA)	Empresa mexicana que cuenta con personal capacitado, procesos patentados e infraestructura para captar, recolectar, separa y reciclar todos los materiales que se generan como son el vidrio del monitor, los plásticos, las tarjetas electrónicas y los metales (ferrosos y no ferrosos). Cuenta con cobertura a nivel nacional.
Cali Resources, S.A. de C.V.	Empresa que cuenta con áreas especializadas con líneas de desensamble donde separan todo el producto electrónico que recolecta por tipo, como plástico, metal, cartón, etc. Tiene una planta para el reciclaje de pantallas CRT.
Proambi	Empresa mexicana que provee de servicios de reciclaje-fin de vida. Recupera plásticos y metales ferrosos y no ferrosos. Tiene cobertura en toda la República Mexicana.
In Cycle Electrónicos de México S.A. de C.V.	Empresa mexicana que separa los componentes de los residuos electrónicos y los vende a empresas comprometidas con el medio ambiente.
Recicladora EcoAzteca	Empresa Mexicana que desensambla residuos de manejo especial y realiza la separación de los componentes, una vez que los tiene los envía a procesadores nacionales o lo exporta.
Belmont BT Recycling Solutions	Empresa establecida en Jalisco que ofrece dentro de sus servicios de reciclaje el desensamble, destrucción y remoción de componentes.
Scraps Trading and Recycling	Empresa Mexicana que se dedica a la recolección y transporte de residuos de manejo especial
Mundo Rojo Trading Industry	Empresa Mexicana que realiza la recolección de los residuos electrónicos y que cuenta con los procesos adecuado para la recuperación de los componentes de los equipos.

Objetivos y estrategias del plan gubernamental

México es el único de los países que en su transición a la televisión digital ha implementado un programa público de obsequio de televisores con la nueva tecnología. Por otro lado, se considera que los televisores analógicos podrían haberse adaptado a un decodificador cuyo valor comercial es menor a la cuarta parte en relación con lo pagado por los nueve millones de pantallas planas entregadas “a fondo perdido” por las Secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Desarrollo Social (SEDESOL) (Del Castillo Agustín, 2015).

Las televisiones digitales entregados fueron de 24 pulgadas de alta definición, con puerto USB y puerto HDMI. Mediante este último los televisores quedan habilitados para conectar un dispositivo con el cual se podrá tener acceso a internet. (SCT, 2016)

En mayo de 2014, con la publicación del Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), se modificó el esquema de entrega de decodificadores y antenas a la población sustituyéndola por la entrega de televisores digitales, bajo la justificación de que los nuevos aparatos consumen menos energía y de que se estimula así la industria electrónica nacional. (Del Castillo Agustín, 2015)

Los beneficiarios del Programa de Transición a la Televisión Digital Terrestre son hogares de escasos recursos definidos por SEDESOL considerando varios de sus programas como: Prospera, Apoyo alimentario, Estancias Infantiles, Adultos mayores, Abasto social de leche (LICONSA), Desarrollo de zonas prioritarias, Empleo temporal, Jornaleros agrícolas, etc. Por lo cual los beneficiarios no son seleccionados por rifas, concursos o sorteos. (SCT, 2016)

La entrega de televisores se llevó a cabo en Centros de distribución definidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuya ubicación tomo en cuenta la cercanía con los beneficiarios, las vías de acceso y condiciones de seguridad. (SCT, 2016)

Cabe mencionar que dentro del plan gubernamental para la TDT la parte ambiental fue poco prioritaria, ya que esperaron hasta junio de 2015 para publicar el Programa Nacional para la Gestión Integral de los Televisores Desechados por la Transición a la Televisión Digital terrestre.

La planeación estratégica diseñada consideró que de acuerdo con la implementación del programa TDT, existen diferentes condiciones que implicarán un incremento importante en la cantidad de televisores analógicos desechados en el país, en tanto se sustituyen este tipo de aparatos por televisores digitales. (SEMARNAT, SCT, 2015)

El plan gubernamental se orienta a una gestión integral de los televisores analógicos convertidos en residuos de manejo especial (RAEE), de acuerdo con los principios de reducción, reutilización y reciclado, en los que se aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los sectores sociales y los tres órdenes de gobierno, acorde con el marco normativo y la experiencia internacional. (SEMARNAT, SCT, 2015)

El objetivo principal del Programa Nacional para la Gestión Integral de los Televisores Desechados por la Transición a la Televisión Digital es proteger la salud de la población y evitar la contaminación ambiental. (SEMARNAT, 2015)

Para lograr su objetivo, el programa plantea:

- Mecanismos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales.
- Campañas de difusión para informar a la población
- Instalar centros de acopio y almacenes temporales de televisores analógicos, previo a su envío a reciclaje.
- Incentivar a la población a entregar sus televisores analógicos en centros de acopio, para su correcto manejo.
- Establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil, cámaras y asociaciones industriales, instituciones educativas y fabricantes de televisores.
- Suscribir contratos con empresas autorizadas por SEMARNAT que tengan experiencia en el reciclaje de televisores analógicos, para el manejo, reciclaje y adecuado confinamiento de sus materiales peligrosos.

El programa será coordinado por SEMARNAT, bajo el esquema de responsabilidad compartida, por lo cual corresponderá a los municipios instalar centros de acopio de televisores analógicos; a las autoridades de los estados la instalación de centros de almacenaje temporal, y a SEMARNAT, celebrar contratos con empresas recicladoras autorizadas para el transporte y reciclaje de los televisores analógicos acopiados. (SEMARNAT, 2015)

La SCT llevará a cabo la instalación de centros de acopio y de almacenaje temporal, en los lugares de distribución de los televisores digitales, conforme al programa TDT. Asimismo, y en coordinación con la SEMARNAT y dentro de los plazos del programa TDT, celebrará contratos con empresas recicladoras autorizadas. (SEMARNAT, 2015).

Para lo anterior se requiere la participación activa de la sociedad para que lleve a los centros de acopio los televisores que dejará de utilizar, evitando dañarlos o romperlos, a efecto de evitar y prevenir que sus componentes peligrosos sean expuestos al medio ambiente, con su consecuente impacto ambiental y daños a la salud. (SEMARNAT, 2015).

Modelo del plan gubernamental

De conformidad con lo establecido en el artículo 16 del reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el presente programa se clasifica como mixto, colectivo y nacional, dado que su ámbito de acción es en todo el país y prevé la participación de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como de diversos sectores de la sociedad. (SEMARNAT, SCT, 2015).

Acorde con las tendencias y recomendaciones internacionales, el programa gubernamental aborda el ciclo completo de gestión integral de los televisores analógicos, desde su recolección, acopio y almacenamiento hasta el reciclaje de sus componentes, en busca del máximo aprovechamiento o valorización, a través de las empresas recicladoras autorizadas para el transporte, reciclaje y tratamiento de residuos peligrosos.

Conclusión

México es el único país que incluyó dentro de su programa de transición a la televisión digital terrestre la entrega de televisores digitales, con lo cual se buscó aumentar el nivel de aceptación del programa sobre todo en la población con nivel socioeconómico bajo, dado que éstos se brindaron únicamente a las personas pertenecientes al padrón de SEDESOL.

El impacto ambiental generado por la disposición inadecuada de televisores analógicos producto de la TDT pudo haberse mitigado empleando otra estrategia para dar acceso a la población a la televisión digital; tal como se menciona en el

presente trabajo con la entrega de decodificadores o bien contratos con empresas de TV de paga. Sin embargo, con ambas estrategias no podría alcanzarse el objetivo de ahorro del 60% del consumo de energía eléctrica (\$30,000 millones de pesos en 10 años), calculado por la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía (CONUEE) y la Secretaría de Energía (SENER), por el uso de televisores digitales (SCT, 2015), ya que la población no utilizaría ese tipo de tecnología.

Uno de los puntos importantes que no se consideró en el Programa para la Transición a la Televisión Digital Terrestre es que los nuevos televisores no se dieron a los beneficiarios a contra entrega de su televisor analógico obsoleto, con lo que se perdió la posibilidad de acopiar un gran número de aparatos obsoletos.

Adicionalmente los mecanismos de incentivos establecidos fueron poco efectivos debido a que sólo aplicaron para un sector de la población, padrón de SEDESOL, y a que no se realizó una comunicación efectiva de estos al resto de la población.

Debido a que desde un inicio se consideró que el desecho de los 40 millones de televisores analógicos iba a ser un proceso paulatino, las campañas de concientización, los mecanismos de incentivos y la comunicación en general sobre los centros de acopio de televisores digitales, debió de establecerse de manera permanente empleando diferentes medios de comunicación; ya que a la fecha ya no existen ni los mecanismos de incentivos para la entrega de los televisores analógicos ni las campañas de concientización, lo único que se cuenta es con una sección en la página de SEMARNAT en la que se enlistan los centros de acopio establecidos en todo el territorio nacional para la entrega de los televisores analógicos.

Otro de los puntos importantes que no se ha cumplido del Programa nacional para la gestión integral de los televisores desechados por la transición a la televisión digital es la rendición de cuentas. A la fecha no se cuenta en ninguna fuente oficial con un informe sobre los avances del programa, el inventario de televisores analógicos acopiados y reciclados.

Los resultados que se tienen a más de un año de haberse implementado el Programa nacional para la gestión integral de los televisores desechados por la transición a la televisión digital demuestran la baja efectividad de éste dado que a la

fecha solo se han acopiado el 0.12% de los televisores analógicos, que se estimaron se iban a generar. Adicionalmente se desconoce la prioridad de la SEMARNAT y la SCT por continuar con lo establecido en programa, dado que desde marzo de 2016 no se cuenta con una empresa responsable para el tratamiento adecuado de estos residuos y a la fecha tampoco hay un proceso de licitación abierto para este tema.

La normativa internacional fue el marco de referencia empleado para el desarrollo de las políticas públicas en México, en materia de residuos electrónicos. A la fecha se tiene documentadas las acciones realizadas en la Comunidad Europea, en Japón, en América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Canadá. Cabe destacar que la aplicación del modelo de Responsabilidad Extendida en estos países no ha sido del todo efectiva, debido a que requiere del compromiso de los productores y consumidores; así como de la creación las condiciones para que todos los actores que intervienen en la gestión de los residuos electrónicos cumplan con sus obligaciones.

Dicho principio se basa en el concepto de ciclo de vida del producto, por lo que se le exige al productor no sólo que respete las normas de calidad establecidas para la generación de sus productos, sino que asuma la responsabilidad por el impacto ambiental producido luego de terminado el ciclo de vida útil del equipo. Sin embargo, este modelo tiene un tendón de Aquiles que consiste en que el productor lanza al mercado hoy, pero mañana cuando ya no exista el productor, es cuando el producto debe recibirse como desecho por el que ya está ausente en el mercado.

En México se cuenta con un listado de empresas recicladoras autorizadas, emitido en 2010 por SEMARNAT, en el cual se enlista por tipo de residuo la información más importante de las empresas recicladoras. De acuerdo a la información registrada en dicho documento existen en todo el territorio nacional 39 empresas dedicadas al reciclaje de residuos electrónicos, dentro de las cuales únicamente 16 se mencionan dentro de los residuos electrónicos que reciben a los televisores, lo cual nos genera la siguiente incógnita ¿se cuenta en México con la infraestructura y la tecnología adecuada para el reciclaje de los 40 millones de televisores analógicos que se desecharán?

La respuesta a dicho cuestionamiento es no, como producto de la investigación realizada a través de la página web de las empresas listadas, pues únicamente cuatro de éstas mencionan dentro de sus servicios que ofrecen el reciclaje de los

componentes electrónicos. El resto sólo desensambla y vende los componentes obtenidos a empresas que se dedican al reciclaje particular de cada uno de estos.

No se realizó una planeación adecuada para poder realizar la transición a la televisión digital terrestre, lo que se conoce como el “Apagón Analógico”, ya que desde julio de 2004 se publicó en el D.O.F. el acuerdo para la adopción de este estándar. Lo que significa que se tuvieron 11 años para prepararlo.

A la fecha el Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre y el Programa Nacional para la Gestión Integral de los Televisores Desechados por la Transición a la Televisión Digital, han sido un fracaso, debido a los factores que se comentan a continuación:

- No se requiere sustituir el televisor analógico por uno digital, para tener acceso a la televisión digital terrestre, basta con tener un decodificador o contratar un servicio de televisión de paga, para poder seguir disfrutando de la programación sin necesidad de invertir en un nuevo aparato.
De acuerdo con datos del INEGI en 2015 el 43.7% de los hogares cuentan con televisión de paga, en comparación con 2014 se tiene un incremento del 5.6% en la contratación de este servicio. (INEGI, 2016)
- El mecanismo de incentivos propuesto por el Gobierno no fue el adecuado y la información respecto a esto estuvo dirigida a la población perteneciente al padrón de SEDEDOL, ya que los incentivos no fueron ofrecidos al resto de la población.
- Ambos programas arrancaron con el tiempo encima, situación que ocasionó que su difusión fuera poco eficiente y en algunos casos nula.

Es indispensable la creación de políticas públicas que impulsen la participación de los consumidores y que incorporen el concepto de logística al de responsabilidad extendida, de tal forma que pueda cumplir con lo establecido en la NOM-161-SEMARNAT-2011.

Se concluye que en México no se cuenta con la infraestructura ni con la tecnología necesaria para llevar a cabo la gestión de los residuos electrónicos, por lo cual la creación de Joint Ventures entre las empresas productoras de equipos eléctricos y/o electrónicos, las empresas recicladoras y el gobierno, es una solución para llevar a cabo un manejo adecuado de este tipo de residuos. Lo anterior debido a que a través de la creación de este tipo de sociedades se

tiene acceso a inversión y sobre todo a tecnología de punta para poder llevar a cabo los procesos de reciclaje de manera eficiente y sin representar un riesgo para el medio ambiente.

Referencias

- Benítez Griselda, Risquez Alberto, Lara Ma. del Socorro.,” La basura electrónica: computadoras, teléfonos celulares, televisiones “. *Revista de divulgación científica y tecnológica de la Universidad Veracruzana*, volumen XXIII, enero- abril, 2010.
- Cabeza Domingo, *Logística Inversa en la Gestión de la Cadena de Suministro*, Alfaomega, segunda edición, México, febrero 2014, pp. 76-77.
 - Del Castillo Agustín, Reciclaje sólo recogerá 2 de cada 1,000 Televisores, *Grupo Milenio*, diciembre-2015.
- Gómez, Jimena. *Desafíos y consecuencias del reemplazo de la televisión analógica por la televisión digital: el caso de México*, Tesis de maestría, Posgrado en Ciencias de la Administración, UNAM, 2017.
- H.-Y. Kang, J.M. Schoenung, *Resources, Conservation and Recycling*, Resources, Conservation and Recycling 45 (2005)
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, *Diario Oficial de la Federación* el 08 de octubre de 2003, véase también última reforma publicada el 05 de diciembre de 2014.
- Magalini Federico, Kuehr Ruediger, Baldé Cornelis Peter, “eWaste en América Latina, Análisis Estadístico y recomendaciones de política pública”, *Universidad de las Naciones Unidas*, 2015.
- Nnorom I.C., Osibanjo O, “Overview of electronic waste (e-waste) management practices and legislation, and their poor application in the developing countries”, *Resources Conservation & Recycling*, January, 2008.
- NOM-161-SEMANAT-2011 Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, el procedimiento para la inclusión o

exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo. Publicada DOF 01-02-2013.

- Programa de Transición a la Televisión Digital Terrestre, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Disponible en <http://www.sct.gob.mx/comunicaciones/transicion-a-la-television-digital-terrestre/> (Consultado: 17-Sep-2016)

Robinson Brett H, “E-waste: An assessment of global production and environmental impacts”, *Science of the Total Environment*, volumen 40, 2009.

Rojas Leonora, Gavilán Arturo, *et al.*, *Residuos Electrónicos en México y en el Mundo*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2006.

Román Moguel Guillermo, *Diagnóstico sobre la generación de residuos electrónicos en México*, Instituto Politécnico Nacional, México 2007.

Sánchez Axel, Reciclaje de Televisores Analógicos, un Negocio con Valor de 300 mdd

Secretaría de Economía, Industria electrónica en México ProMéxico, noviembre 2014.

Secretaría de Economía Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología, Monografía: Industria electrónica en México, Octubre 2012, p. 6
http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/monografia_industria_electronica_Oct2012.pdf

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaria de Comunicaciones y Transportes Programa nacional para la gestión integral de los televisores desechados por la transición a la televisión digital, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Guía para la Elaboración de planes de manejo de residuos electrónicos*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013.

SEMARNAT, NOM-161-SEMARNAT-2011, Diario Oficial de la Federación, 01-02-2013.

Sharp Corporation. *Plan de Manejo de Residuos de Manejo Especial de Sharp Corporation*, México S.A. de C.V., México, 2013

Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Gestión Sostenible de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en América Latina*, Suiza Ginebra, 2015.

UNESCO, Los Residuos Electrónicos: un desafío para la sociedad del conocimiento en América Latina y el Caribe, Uruguay Montevideo, RELAC, 2010

•<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=19007>
(Consultado: 19-Sep-2016)

•<http://www.gob.mx/semarnat/articulos/ubica-tu-centro-de-acopio-y-lleva-tu-television-analogica>. Consultados 8-may-2016.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

Melesio Rivero Hernández y Enrique Moreno Sánchez¹

Las instituciones y el cambio institucional

Cuando se refiere el concepto de instituciones se hace alusión a la definición principal de D. North (2006) cuando indica que son las “reglas del juego en una sociedad”. Al señalar lo anterior hace alusión a las limitaciones existentes en la interacción social, cuyo devenir no resulta de la imposición o el autoritarismo; sino que son una construcción histórica de las sociedades en la interacción natural de grupos y de conformidad con las formas de construcción de los grandes acuerdos para la reproducción económica, política y cultural.

Para North el término limitaciones se debe entender como el conjunto de límites y posibilidades cuyo propósito es disminuir la incertidumbre, ya que proporcionan estructura y forma a la acción social. Por ello las instituciones son referencia común entre el conjunto de actores políticos, sociales y económicos en un espacio y tiempo determinados. Para North (2006) las instituciones reducen la incertidumbre en la acción humana y señalan derroteros para la resolución de problemas y para afrontar los contrastes que se generan en el desarrollo de las economías y de las sociedades. Las instituciones existen para superar las limitaciones que individuos y organizaciones manifiestan a la hora de procesar información, así como para generar y emprender acciones en beneficio propio y del conjunto social.

La anterior definición alude a un margo global de comprensión del fenómeno institucional. Sin embargo, cuando el horizonte de acota al diseño, estructura y

¹ Melesio Rivero Hernández es Doctor en Urbanismo por la UNAM, está adscrito al Centro Universitario UAEM 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. Enrique Moreno Sánchez es Doctor Urbanismo por la UNAM, también está adscrito al Centro Universitario UAEM Texcoco y es líder del Cuerpo Académico denominado “Política, Gobierno y Territorio”. Su producción principal se concentra en el tema sociourbano, la región y los impactos del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.

funcionamiento de formas particulares de organización, aparece un contenido específico. Al respecto March y Olsen (1997) señalan que ante todo las instituciones son rutinas y reglas; es decir, son los cauces a partir de los cuales se establecen las pautas correctas entre roles y situaciones.

Las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y se recurre a ellas reglas para escoger entre ellos. En el caso de las organizaciones, las reglas pueden imponerse mediante autoridades legitimadas o bien pueden ser códigos de conducta internalizados por los integrantes de los grupos y reproducidos en sus intercambios cotidianos. Así las reglas pueden ser rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías.

Un aporte importante que hizo North (2006) a la comprensión del fenómeno institucional, fue la distinción entre reglas formales y reglas informales. Para el primer caso se incluyen las reglas políticas y, obviamente las reglas judiciales, las económicas y los contratos. En las reglas formales pueden observarse constituciones estatutos, leyes comunes, planes y contratos entre individuales. Todas estas permiten contar con un marco referencial válido y legal cotidiano que permite interactuar a grupos y organizaciones bajo la idea de pesos y contrapesos, premios y sanciones, certidumbre y confianza, ventajas o beneficios.

Al mismo tiempo las reglas informales coexisten con su carácter sutil y poderoso para establecer cauces, alternativas y posibilidades dentro del conjunto de elecciones que realizan los individuos y organizaciones. Las instituciones en lo general, pero las informales en lo particular se encuentran más allá de los egoísmos e intereses particulares y de la fugacidad. Determinan lo permitido y lo prohibido, aclaran lo inconsistente o difuso y propagan en la colectividad lo permanente, también marcan los límites posterior, anterior, superior e inferior de la acción humana.

De algún modo las instituciones tienden puentes de estabilidad y permiten a individuos y organizaciones realizar intercambios cotidianos sin tener que pensar o repensar los medios y los términos de los intercambios a cada momento. Por ello la relación compleja entre reglas formales e informales junto con las formas en que hacen cumplir dirigen las actividades ordinarias que dominan la vida humana (North, 2006).

La acción de los individuos y organizaciones deriva de la elección entre diversas influencias y de la interpretación del significado de sus compromisos

institucionales. Los actores de ningún modo reflejan su constitución psicológica, más bien reflejan los valores institucionales que les enmarcan, ya que "...las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes participan en la política, y en un sentido más amplio, en la vida social" (March y Olsen, 1997, p. 68).

Para March y Olsen (1984) la importancia de las instituciones, en particular las políticas, se estima dada su capacidad para disminuir las confusiones de significado y determinación de alternativas para la acción en función de las interpretaciones del pasado y los futuros por construir. La virtud de las instituciones es simplificar las complicaciones de la heterogeneidad en escenarios de pluralidad étnica, social, económica, política y cultural.

Desde la perspectiva institucional interesa, sobre todo, analizar las condiciones que propician la formación de consensos y la creación de metas colectivas de la sociedad, más que las causas o consecuencias del conflicto. Así los individuos y organizaciones no son permanentemente aliados o enemigos, sino actores que en un tiempo y espacio despliegan su acción bajo los límites institucionales establecidos. En suma, las instituciones proveen caminos y trayectorias definidas para la atención de las demandas sociales y permiten la formulación de políticas públicas.

Por otra parte, el cambio institucional como elemento consustancial del devenir institucional. North (2006) plantea que las instituciones cambian, generalmente, de un modo incremental y no de un modo discontinuo como pudieran ser revoluciones o conquistas. Bajo ese enfoque se entiende que los cambios son lentos y, a veces, imperceptibles, para lo cual es adecuado acercarse a la historia para notarlos y entenderlos. El cambio institucional es permanente e innegable.

Por su parte Uvalle (2006) agrega que el cambio institucional, desde la parte formal de las mismas, significa creación de nuevas reglas (disposiciones constitucionales, nuevas leyes y reglamentos) que atañen a los temas económicos, políticos y sociales. En sí el cambio institucional tiene como propósito final la transformación y mejoramiento de la sociedad mediante la creación de rutas, con apoyos y restricciones; por ello entender la incrementalidad como característica central permite entender la calidad y el impacto que tiene el cambio institucional.

En otras palabras, se puede entender al cambio institucional como el conjunto de procesos inducidos cuya finalidad es incidir en los modos y pautas de la

interacción entre el conjunto categorías de actores, lo cual da paso a reformas y a la innovación (Uvalle, 2006). La incrementalidad y la continuidad del cambio se localizan en los marcos institucionales que determinan los espacios de negociación y los compromisos de los “jugadores”. No obstante, si bien las normas formales pueden cambiar rápidamente, como resultado de decisiones políticas o judiciales, “las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables” (North, 2006, p. 17).

North (2006) advirtió que la línea que separa las reglas informales de las formales es demasiado tenue como para determinar cuando empiezan unas y concluyen las otras. Planteó que existe un *continuum*, donde tradiciones, costumbres, tabúes y valores dan origen y se representan en el contenido de las reglas formales. Aunque no es un prerrequisito de inherencia tal relación profunda, porque a través del tiempo y en distintas sociedades, se puede observar un choque, a veces frontal, entre unas y otras.

Por otra parte, desde la perspectiva de March y Olsen (1997), el cambio institucional puede entenderse como un proceso de adaptación resultante de las interacciones entre el ambiente e institución. En su esencia las instituciones tienden hacia la estabilidad, pero experimentan procesos de cambio debido a presiones del medio ambiente, lo cual genera tensiones. Para lograr las adaptaciones las instituciones echan mano del reservorio de respuestas que habitualmente han dado resultados en situaciones previas; sin embargo, no siempre habrá de resultar del modo esperado lo que obliga a crear nuevos derroteros para dar respuesta a las demandas exógenas a las instituciones.

Por eso March y Olsen (1997) denominan el método de decisiones del “cubo de basura” al conjunto de respuestas que las instituciones aplican rutinariamente ante las diversas exigencias del entorno. Lo anterior es utilizado como recurso inercial para no modificar patrones y valores institucionales muy arraigados en el conjunto de las organizaciones. La lógica del “*cubo de basura*”, induce procesos lejos de la proactividad o de la planificación. El resultado puede ser una modificación sustancial, en principio, en las reglas formales, las cuales serán filtradas por el conjunto de la sociedad.

Sánchez (2006) sostiene que una forma de garantizar transformaciones, con un sentido de equidad y de mejores oportunidades, es el cambio institucional, entendido como búsqueda y orientación para los nuevos procesos, rutinas y acciones, “siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas,

aceptadas y practicadas por todos” (p.110). Con el cambio institucional se busca evitar contrasentidos entre las reglas, principalmente formales, y las prácticas cotidianas de los actores, que en algún momento niegan por la vía de los hechos la posibilidad de fortalecer la vida institucional, disminuyendo los niveles de certidumbre y sembrando zozobra y desconfianza en las instituciones.

La perspectiva del nuevo institucionalismo permite identificar cuáles son las reglas que disminuyen los costos de transacción, así como determinar los mecanismos a través de los cuales disminuyen tales costos; es decir, identificar cauces y arreglos institucionales adecuados para la gestión urbana y metropolitana en México.

Cambios normativos

La institucionalización de la gestión urbana ocurrió con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 en un contexto de creciente expansión de las ciudades derivada de las presiones migratorias del campo a la ciudad y el aumento exponencial de la población. Ese primer instrumento legal sentó las bases para la definición de algunos criterios incipientes en materia urbana; no obstante, al paso es posible identificar algunas limitaciones que obstaculizaron una efectiva intervención pública en la gestión del espacio urbano.

Al analizar los aspectos centrales de la Ley de 1976 se puede observar que las decisiones principales en materia de planeación urbana se concentraron en el poder ejecutivo federal, a través de una dependencia no especializada en el asunto tal como lo fue la Secretaría de la Presidencia (art. 13). Dicha secretaría tenía como facultades la de celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los municipios y las entidades federativas; además explícitamente en la fracción V del artículo 14 se le facultaba para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Mientras que en el artículo 16 se otorgó un papel central al gobierno federal, en detrimento de la participación de los gobiernos estatales y de los municipios. En la fracción II del citado artículo se decía que las entidades federativas sólo estaban facultadas para coordinar el plan estatal con el nacional y desahogar las consultas que se formulen, pero sobre todo el alcance de los gobiernos estatales se quedaba en “coadyuvar”. En la fracción IV se les atribuyó la potestad de participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en

el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación.

Por su parte los municipios carecían de facultades expresas para tomar decisiones respecto a sus territorios. El artículo 17 fue claro en indicar el rol marginal de los municipios al indicar que podían “tomar las participaciones que les asignen las leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo plan municipal de desarrollo urbano”. Es decir, esperar indicaciones sin ejercicio de autonomía alguna en materia territorial. Lo anterior se complementa con el contenido de la fracción VIII del citado artículo cuando señala la atribución de “proveer y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacionales y Estatal de Desarrollo Urbano en lo que al ayuntamiento compete”; es decir, a muy poco.

Por otro lado, la ley acotó el alcance conceptual de la expansión de las ciudades hacia el término “conurbaciones” (art. 18). Este último sólo aludía a la posibilidad que dos o más centros urbanos en sus procesos endógenos de expansión se juntaran con otros, lo cual daba paso a una conurbación. Sin embargo, se dejó de lado el dominio de una ciudad central sobre una periferia y las secuelas en la ocupación del territorio, la generación de espacios vacíos, en fin, de la formación de espacios marginales.

Se debe reconocer que la ley de 1976 contenía una herramienta de gestión importante vinculada a la declaratoria de una conurbación. Dicha herramienta, estipulada en el artículo 24 señalaba la obligación de constituir una comisión de carácter permanente que ordenara y regulara el desarrollo de las zonas conurbadas. Sobre todo, la comisión tenía un enfoque de concertación y política ya que al ser la Secretaría de la Presidencia la encargada de coordinar los trabajos cabía la posibilidad de tener capacidad de convocatoria dado el centralismo predominante en la época. Es de suponerse que simbólicamente, a través de la secretaría en comento, que el resto de los actores partirán de la premisa que el presidente de la república mismo les convocaba.

Al paso de los años se modificaron las reglas en cuanto a los actores decisivos en materia urbana al realizarse la reforma constitucional de 1983 al artículo 115. El marco global de dicha reforma fue la autonomía municipal en diversos rubros, entre los cuales son centrales, las facultades exclusivas para administrar su hacienda pública, la prestación de servicios públicos y, sobre todo la de zonificar y administrar los usos del suelo de sus demarcaciones.

Importa destacar en esta presentación el contenido de la fracción V del art. 115 porque a partir de 1983 se reconoció a los municipios facultades, exclusivas, para complementar el círculo de la planeación: formulación instrumentación y evaluación de la planeación territorial. En su inciso a) la fracc. V establece que podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; mientras que el inciso d) establece potestades para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Estos dos incisos marcan un gran cambio institucional, ya que de entrada colocar en un papel decisional único a los municipios para gestionar con pertinencia su territorio, sin la intervención directa de los gobiernos estatales o el federal. No obstante, esta sección de la reforma de 1983 chocaba con la ley de asentamientos humanos de 1976 vigente en ese entonces, porque la primera hablaba de federalismo y la segunda de prácticas centralistas.

El mismo artículo 115 complementa la idea de autonomía municipal en materia urbana cuando lo faculta para intervenir e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, en sus artículos 7o., 8o., 9o., 12, 20, 21, 22, 24 y 25, especifica los conceptos y alcances de los términos de aplicación vinculante. Con la nueva ley se afinó el principio de concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se normó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano, se trató de compatibilizar medio ambiente y urbanización, se simplificó el tratamiento de las conurbaciones y, lo más importante, se instituye la zonificación en sustitución de las declaratorias como instrumentos de regulación.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (LGAH) estableció el principio de concurrencia entre ámbitos de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. El artículo 7o. de la LGAH, señaló que la federación contaba como facultad “participar en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos”. Sin embargo, del contenido del artículo aludido se desprende una limitante del gobierno federal al acotarlo a cumplir un papel de mero asesor sin poder vinculante. Ello le libra de asignar recursos presupuestales propios para la realización de acciones o

impulsar proyectos específicos. De esa manera, la norma predispone a una actuación marginal federal en el terreno de los hechos.

El artículo 8o. de la LGAH facultó a los gobiernos estatales para “participar” en la planeación y regulación de las conurbaciones. La fracción VI del artículo en comento señalaba que podrían coordinarse con la federación, con otras entidades y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. El contenido del artículo 8o. dejó un espacio vacío, en términos de obligatoriedad, y también a aspectos coyunturales, sin determinar con precisión los alcances de la “participación” y del “poder” de coordinación.

En cuanto a las facultades municipales, la LGAH, en su artículo 9o. reiteraba que los municipios contaban con facultades para “formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano... y vigilar su cumplimiento”. Si bien la propia LGAH depositó en manos de los municipios el verdadero control del desarrollo urbano; también en el artículo 12 prevé la obligatoriedad de que existiera congruencia entre planes federales, estatales, regionales y municipales.

En relación con los mecanismos de aprobación, los alcances y estructura de los planes regionales, pero sobre todo los de ordenación, la LGAH contenía un vacío porque no los previó. En los artículos 13, 14, 15, 16,17 y 18 se aludió, únicamente, a lo que debe hacer cada nivel de gobierno para sus respectivos planes. Esto quiere decir que la planeación metropolitana no estuvo prevista en la Ley General de 1993.

La manera como se intentó salvar este vacío de la ley se encuentra en el contenido del Capítulo Cuarto, que trató específicamente de las conurbaciones. En el artículo 20, la LGAH estableció que, ante una conurbación, los gobiernos implicados planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno. Los artículos 21 y 22, señalaron que, en principio, se trabajaría en la declaratoria de la conurbación, definiendo su localización y su delimitación. Posteriormente se pasaría a los compromisos de cada ámbito gubernamental “con base en un programa de ordenación de la zona conurbada”.

En el artículo 24 de la LGAH, se especificaron los contenidos mínimos de un programa de ordenación. Sobre todo, la obligatoriedad de manifestar con claridad la congruencia con el sistema de planeación urbana, sustentado en el artículo. Tales elementos fueron: circunscripción territorial; bases para la

elaboración y ejecución de los proyectos, determinación de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento. También incluyó la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada y, las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

En suma, la LGAH de 1993 resultó limitada en cuanto a ser un verdadero instrumento jurídico para la acción pública eficiente. Su problema radicó en que repartió tareas entre los gobiernos estatales y los municipales, sin especificar responsabilidades concretas para el ámbito federal. En una aparente congruencia con el régimen federal desliza el tema hacia otros gobiernos y dejó vacíos.

La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) tiene por objeto fijar normas básicas y definir instrumentos para ordenar el territorio y los asentamientos humanos. En cuanto a la gestión metropolitana la LGAHOTDU prevé en el artículo 7 el principio de concurrencia entre la federación las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales (estas se definen como las divisiones territoriales de la Ciudad de México).

A la federación le corresponde participar coordinadamente en la planeación, promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos, así como en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas (Art. 8). Otros aspectos son: la emisión de criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas, la ordenación y regulación de zonas conurbadas interestatales y fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial.

Para las entidades federativas la LGAHOTDU establece en su artículo 10 la obligación de legislar en materia de planeación, gestión, coordinación y desarrollo e zonas metropolitanas. Dos aspectos que se consideran relevantes en esta nueva ley es la facultad estatal de imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas de desarrollo urbano y metropolitano; del mismo modo la de aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial (Art. 10)

La parte débil de la nueva ley en el tema de gestión metropolitana es la que asigna a los municipios. De manera tibia en la fracción VI del artículo 11 se establece que tal ámbito de gobierno tiene como atribución participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Al respecto (lo metropolitano) no existen más alusiones de la ley. Es decir, la LGAHOTDU los coloca en un papel de comparsa ante procesos que ocurren en sus territorios.

En cuanto a la integración de actores exógenos a los gobiernos, por primera vez en la Ley se institucionaliza la participación ciudadana a través de dos figuras: el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CNOTDU) y los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (CLMOTDUM). En ambos casos la participación de los integrantes tendrá un carácter honorífico, pero, al mismo tiempo, una cierta capacidad vinculante en sus recomendaciones.

Quizá la parte más importante en términos de la gestión metropolitana sea el que la LGAHOTDU dedique el título cuarto a la institucionalización de un sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En principio se establece un sistema general de planeación territorial que debe ser acompañada de una estrategia nacional que reconoce la heterogeneidad de formas de ocupación del territorio y define facultades para que en un horizonte de largo plazo (20 años) se realicen las acciones de conformidad con lo establecido en los diferentes Programas Nacionales en la materia, así como la necesaria vinculación con los programas estatales.

Ya en el artículo 34 se define una larga lista de asuntos de interés metropolitano; a saber: planeación, infraestructura vial, tránsito, transporte y movilidad, suelo y reservas territoriales, densificación y consolidación urbana que son las que tradicionalmente se estaban integradas en la anterior Ley. Como aspectos nuevos se introducen normas para la definición de políticas habitacionales, equipamiento regional y metropolitano, gestión integral del agua, equilibrio ecológico, gestión de residuos sólidos, resiliencia urbana, infraestructura y equipamiento estratégico para la seguridad, accesibilidad universal y movilidad y, finalmente, seguridad pública.

Cambios organizacionales

La aparición de organizaciones gubernamentales encargadas de la gestión urbana se remonta a 1976 con la aparición de la primera Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Esta última estuvo compuesta por tres subsecretarías: Asentamientos Humanos, Bienes Inmuebles y Obras Urbanas y, Obras Públicas.

En términos generales a la SAHOP se le asignaron las tareas de planear la distribución de la población, ordenar el territorio y, de manera complementaria, la promoción de las obras públicas requeridas por los asentamientos humanos existentes, así como los de nueva creación. Estas facultades suelen ser complementarias entre sí, ya que forman una cadena de procesos necesariamente vinculados para lograr los propósitos establecidos. A pesar de ello, la visión administrativa preponderante limitó al ámbito gubernamental la instrumentación de las políticas, y en ese tiempo no se consideraron espacios de gestión claros para la participación de inversionistas, ni mucho menos espacios para la participación de organizaciones sociales.

A pesar de los propósitos institucionales asignados a la nueva secretaría de Estado, la gestión urbana a partir de la creación de la SAHOP se vio envuelta en un dilema administrativo que no ha podido superarse hasta el momento, ya que no se ha establecido con claridad si lo urbano es exclusivo de una entidad específica de la administración pública o se requiere del concurso al mismo tiempo de otras dependencias administrativas. Por ejemplo, la cuestión medio ambiental no logró colocarse, de inicio, dentro de la agenda urbana nacional lo cual tuvo efectos perversos sobre el territorio y sus recursos. Más aún, los asentamientos humanos irremediablemente tienen un impacto negativo en los sistemas naturales, mientras que la cuestión ecológica trata de evitar dichos impactos a partir de una visión de conservación.

En el período presidencial de 1982-1988 se impulsó el Programa de Descentralización Administrativa (PRODEA). Dicho programa se sustentó en el principio de descentralización institucional y; en ese marco, se promulgó la Ley de Planeación y se instituyó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Sánchez, 2006, p.113). También se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuyo propósito fue promover el desarrollo regional; dentro de sus tareas se contenían un amplio abanico de acciones: vivienda, desarrollo urbano y ecología.

De acuerdo con Cárdenas (2012) con la creación de la SEDUE se estableció de manera clara y trascendente el tema de la ecología y/o del medio ambiente en la gestión del territorio. En este contexto fue muy importante la publicación de

la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. De esa manera se dio paso a la institucionalización de la planeación urbana más abierta en sus variables a desarrollar y, de paso, se definieron con mayor precisión facultades para que gobiernos estatales y municipales implementaran, bajo un esquema de prelación lógica, sus propios esquemas de planeación del desarrollo y urbana en lo particular.

No obstante, los avances observados, Cárdenas (2012) da cuenta de la falta de eficacia respecto a una efectiva gestión urbana que limitase la voracidad en torno al territorio y sus recursos. Es decir, que a pesar del diseño institucional complejo y aparentemente vinculado y sistematizado, no se lograron los grandes propósitos establecidos: espacios urbanos con calidad para la población y cuidado y preservación del medio ambiente; por el contrario, se incrementaron notablemente: contaminación, hacinamiento, metropolización disfuncional, sobreuso de recursos y marginación socioespacial.

Durante el período siguiente desapareció la SEDUE para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), misma que resultó de la fusión de la SEDUE y la SPP. Lo anterior ocurrió como parte de un nuevo diseño organizacional, bajo las directrices del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual tuvo como propósito fundamental reducir el proceso de gestión de la prestación de los bienes y servicios públicos (Sánchez, 2006, p.114).

La SEDESOL concentró sus estrategias en el combate a la pobreza a través el Programa Nacional de Solidaridad. Con él se puso en segundo plano la atención al fenómeno urbano en términos espaciales, ya que en términos urbanos sólo se buscó la creación de espacios comunitarios útiles, en apariencia, para el combate a la pobreza.

Al interior de la SEDESOL, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio fue la encargada de lo concerniente a la planeación de los asentamientos humanos. Sin embargo, el tema urbano y metropolitano está subordinado al esquema de combate a la pobreza. Según el Reglamento Interior, los alcances de la Subsecretaría están limitados a “apoyar y asesorar” (artículo 27) a las entidades federativas y municipios sólo cuando lo soliciten. Lo anterior puede entenderse como un abandono total de la gestión urbana y como la pérdida de la rectoría del Estado en la materia, dejando en un segundo plano la política territorial, al desmembrarse el arreglo institucional de primer nivel con que se contaba.

Por lo que se refiere al más reciente cambio organizacional en la gestión urbana, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) se presenta como la instancia mediante la cual se intenta recuperar la rectoría del Estado en la materia. La SEDATU surgió al inicio de la administración federal y, de acuerdo con la información que proporciona en su página oficial tiene como propósitos centrales “planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar políticas públicas de ordenamiento territorial; además de prevenir los asentamientos en zonas irregulares” (SEDATU, s/a).

El hecho de que se recupere el nivel de Secretaría de Estado es un paso importante, ya que deja tener un lugar marginal. También se observa en términos conceptuales un contenido abarcador de dos momentos centrales: planeación y ejecución de acciones: Es decir no se diseñó a la SEDATU como una mera dependencia encargada de elaborar recomendaciones, sino que, al parecer se le dota de capacidades presupuestarias para desarrollar proyectos.

Incluso en el contenido de su objetivo, se observa un paso adelante a la cuestión física del territorio y de la ciudad, ya que se contemplan aspectos de la dinámica social y las condiciones de vida de la población de las diversas formas de ocupación del territorio. Al respecto la SEDATU establece como objetivo general: “promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas” (SEDATU, s/a).

De acuerdo con (Chaparro, 2017) la SEDATU tiene el reto de vincular los instrumentos y normas de desarrollo urbano de los tres órdenes de gobierno, revertir la tendencia de ocupación dispersa y alejada de las zonas urbanas consolidadas que tienen las metrópolis hasta el momento, evitar la dispersión y fragmentación del territorio y llevar a cabo una política de vivienda que implique una efectiva ocupación. En suma, los retos son: accesibilidad, equidad y movilidad mediante la participación en esquemas de gobernanza, así como financiamiento oportuno y suficiente.

Conclusiones

En este trabajo se da cuenta de los diseños institucionales que a través del tiempo han intentado gestionar el fenómeno urbano en México. Ya con más de cuarenta años se observan tres importantes momentos en los setenta, los noventa y en esta segunda decena del siglo XXI. Uno de los descubrimientos es

el cambio lento y gradual que se observa en las instituciones, tal y como lo indica la teoría. Sin embargo, el país ha estado por delante del marco institucional y los resultados en términos espaciales poblacionales no ha sido totalmente positivo.

Se observa en este largo periodo un vaivén en la rectoría estatal en materia urbana. En un principio dio la impresión de que existiría una intervención eficiente en la materia con el establecimiento de la SAHOP y la SEDUE, sin embargo, tal tendencia fortalecedora presentó un retroceso importante al final el siglo anterior, y la agenda urbana se colocó en un lugar marginal. Actualmente, en condiciones de globalización y achicamiento del Estado, se enuncia una vuelta hacia una presencia más robusta y amplia por parte del Estado con la publicación de la nueva ley urbana y la creación de una nueva organización gubernamental con atribuciones más amplias y capacidades presupuestales para la acción, y no el mero enunciado de políticas de políticas.

Los actuales tiempos son de retos cada vez más complejos en México. La creciente urbanización del país y su tendencia irreversible de metropolización demandan un mayor conjunto de estrategias y una mayor integración de actores de todo tipo. Todo lo anterior, incluye una nueva mirada a lo urbano, un nuevo paradigma que se construya desde una perspectiva integradora desde los escenarios de participación, así como de las variables sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales que son necesarias en la integración e implementación de la acción pública-privada-social, con miras a lograr mejores espacios de convivencia y reproducción de la sociedad.

Referencias

- Cárdenas, E. (2012). *Historia del desarrollo y la planeación, urbanos, en México*, México: Asociación Mexicana de Urbanistas.
- Diario Oficial de la Federación (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. 26/05/1976
- Diario Oficial de la Federación (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. 21/07/1993
- Diario Oficial de la Federación (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 28/11/2016

- Gutiérrez J.J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana, *Bitácora* # 27, 35-43.
- March, J. & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa- FCE.
- _____ (1984). *The New Institutionalism: organizational Factors in Political Life. American Political Science Review*, 734-749.
- North, D. (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, J. (2006). Cambio institucional en la administración pública en México. En Bruce, P. & Pineda, J. (coords.). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* (pp. 97-135). México: UAEM-The University of New México.
- Uvalle, R. (2006). Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo. En Bruce, P. & Pineda, J. (coords.). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México* (pp. 137-163). México: UAEM-The University of New México.
- WWW.SEDATU.GOB.MX
- WWW.SEDESOL.GOB.MX

EL RECORTE AL FONDO METROPOLITANO Y PROBLEMAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA CUARTA ZONA METROPOLITANA PUEBLA – TLAXCALA

Lorenzo Salgado García¹

Introducción

Debido a la complejidad del fenómeno de expansión demográfico y de actividades económicas, se ha tenido que recurrir a diferentes conceptos que expliquen los cambios de las ciudades en un momento determinado, para iniciar el análisis del tema que nos ocupa, nos tendríamos que preguntar ¿cuáles son los parámetros teóricos y metodológicos que permiten caracterizar la conformación de procesos urbanos metropolitanos? Así, se tiene como propósito aportar ideas que contribuyan aclarar dicha interrogante.

Una de las principales preocupaciones de muchos investigadores, es analizar la expansión urbana y crecimiento de las ciudades de los últimos 50 años, por su acelerado crecimiento de la población y que trae consigo muchas implicaciones sociales y económicas en el ámbito regional. La concentración de población en un determinado lugar implica el desbordamiento de la misma, dando lugar a la ocupación de nuevos territorios que se incorporaran a la ciudad, como centro de atracción.

Desde la colonia, la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, se caracterizó por la presencia de centros urbanos en valles. En la actualidad, se ha convertido en el

¹ Licenciado en Economía por la BUAP, Licenciado en Ciencias Sociales con especialidad en Historia, Maestro en Administración por la BUAP y Doctor en Gobierno, Gestión y Democracia por el Colegio de Tlaxcala, A.C. Es miembro activo del Colegio de Economistas de

Puebla y del Colegio Nacional de Economistas. Tiene más de veinte años en actividad académica (docente, investigación y gestión) en la BUAP. Ha impartido cursos, diplomados y maestrías relacionadas con la problemática del desarrollo económico local y empresarial en México. Ha publicado diversos artículos en revistas nacionales e internacionales. Ha participado como ponente en Congresos internacionales y nacionales. Pertenece al padrón de investigadores VIEP. Es profesor con perfil PROMEP desde 2001.

centro de la República Mexicana, pero también el valle de Puebla- Tlaxcala. El espacio geográfico al cual nos hemos referido existía grupos de agricultores que desarrollaban actividades económicas orientadas al sustento de las familias. Por ello, la población del Estado de Tlaxcala aumentó rápidamente como consecuencia de una política de descentralización y desconcentración. Las comunidades agrícolas con el tiempo se convirtieron en centros urbanos sin ninguna planeación regional, en ello, se construían grandes ciudades planificadas, que permitió la dispersión regional. Por lo tanto, aumento más la población y las actividades del comercio y de servicios en los mismos espacios urbanos y regionales. La cuarta zona metropolitana, se ubica en la región centro-oriental de la República Mexicana y tiene como límites, al norte con los Estados de Hidalgo y Puebla; al este y sur con el Estado de Puebla; al oeste con los Estados de Puebla, México e Hidalgo; pero además es espacio de menor superficie y su extensión territorial es de 3,988 kilómetros cuadrados, 0.2% del territorio nacional respectivamente.

Las entidades concentran el 73.4% de la población (706,173 habitantes) en el 36.3% del territorio; con densidades de población de 2,000 habitantes por kilómetro cuadrado en algunos municipios como Zacatelco y Tlaxcala. El resto del Estado contiene el 26.4% de la población en el 63.7% del territorio. Estas oscilaciones continuarán en el futuro, por la tendencia de la concentración de la población en los centros urbanos como Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Chiautempan, San Pablo del Monte, Calpulalpan, Tlaxco, Zacatelco, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Contla de Juan Cuamatzi; que en conjunto para el año 2010 concentrarán al 52.1% de la población del estado.

En resumen, el trabajo aborda el papel que desempeña el fondo metropolitano como programa de política pública y como mecanismo para regular las acciones de Gobierno en el logro de objetivos en cuanto al equilibrio del desarrollo regional. Así, el trabajo busca realizar una contribución a la planeación del desarrollo regional y su impacto en la zona metropolitana, la cual está constituida por un conjunto de municipios del Estado de Puebla y del Estado de Tlaxcala. La región Puebla-Tlaxcala, por el lugar que ocupa ya implica un problema para el desarrollo urbano regional, al ser un espacio de tránsito terrestre e interconexión con el resto de la República Mexicana.

Caracterización de la población y los centros urbanos

México, desde la colonia, se ha ido consolidando en una nación importante por su desarrollo territorial, demográfico, cultural y socioeconómico; ya en el siglo XVI, se convirtió en el centro urbano de mayor importancia hasta nuestros días. Así, los primeros centros urbanos que se formaron oscilan entre 100 000 y 300,000 habitantes. La urbanización que se inició en la colonia e inicios de la independencia, llegó a población mayor de 2.5 millones de habitantes dispersos, posteriormente la población disminuyó a 1.9 millones, entre otras razones por la crisis demográfica y depresiones económicas que afectaron el ritmo de crecimiento demográfico.

Durante el periodo de la colonia, se desarrollaron ciudades orientadas a funciones políticas, económicas y administrativas que eran determinadas por la metrópoli española, se inician con la intervención en el puerto de Veracruz y continúan con las regiones de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. A partir de 1750, se inicia un proceso de urbanización donde la capital duplicaba en población, su importancia relativa respecto a las ciudades de tamaño intermedio fue aumentando.

El desarrollo urbano colonial, se caracterizó por ciudades como México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla que lograron un amplio dominio regional en zonas en las que, no había ciudades secundarias, así como el desarrollo de ciudades de importancia similar dentro de una misma región como Orizaba y Córdoba. La Ciudad de México, aumentó en población al pasar de 150 000 a 170 000 habitantes entre 1810 y 1811; la estructura urbana del país nos evidenció con los cambios con la guerra entre México - Estados Unidos y se hizo obligatorio el transporte de productos y armamento por el territorio mexicano; surgiendo con ello una importante línea de tráfico que comunicaba a la Ciudad fronteriza de Matamoros con la de Piedras Negras y Monterrey, la cual en años posteriores se convirtió en la segunda Ciudad más destacada del país.

Con el porfiriato, la expansión del mercado exterior se combinó con la creciente explotación minera y con el desarrollo de los puertos y los ferrocarriles nacionales, para dar cabida al surgimiento de amplios mercados regionales en centros urbanos en el norte y en el interior del país. Tanto Guadalajara como Monterrey, crecieron más rápidamente que la Ciudad de México; sin que ello significara, una disminución apreciable de la importancia de la capital en la estructura del sistema urbano nacional. La construcción del sistema ferroviario benefició por un lado a las ciudades que conectaría desarrollando un crecimiento demográfico de las mismas; por otro lado, marginó la economía y el desarrollo de numerosos poblados cuyas funciones estaban fuertemente

ligadas al sistema de transporte carretero. A lo largo del siglo XX, México experimenta un proceso de urbanización en la cual se identifica dos etapas, una de 1900 a 1940 y de 1940 a 1995, esta última con un proceso de desarrollo acelerado. La primera etapa, se caracterizó por diversos acontecimientos y consolidación de modelos económicos que marcan un crecimiento lento tanto económico como poblacional ya que, para inicios de siglo, la población nacional era de 13 millones 607 mil habitantes y solo existían 1 millón 435 mil personas residiendo en las áreas urbanas, lo que equivale a 10.5% de la población total, con 33 ciudades en todo el país. Para 1921, la población total nacional incremento a 14 millones 335 mil habitantes, la población urbana a 2 millones 100 mil personas que equivalen a 14.6% de la población total. En 1940 la población total del país aumento a 19 millones 649 mil personas, mientras que la población urbana 3 millones 928 mil residentes, una proporción equivalente al 20% de la población total, como se puede observar en el siguiente cuadro estadístico.

Cuadro 1. Evolución de la población por ciudades más importantes en México.

Población de habitantes)	1900	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
1) Población Total	13,613	14,335	16,553	19,649	25,779	34,923	49,050	66,849	81,141	97,483	103,263
2) Población Urbana	1,435	2,100	2,891	3,928	7,210	12,774	22,004	36,221	48,715	61,724	67,426
3) Población no Urbana	12,173	12,335	13,662	15,721	18,569	22,176	27,046	30,626	32,535	35,759	35,838
Porcentajes											
2)/(1)	10.5%	14.6%	17.5%	20.0%	28.0%	36.6%	44.9%	54.2%	60.0%	63.3%	65.3%
3)/(1)	89.4%	86.0%	82.5%	80.0%	72.0%	63.5%	55.1%	45.8%	40.1%	36.7%	34.7%
Número de Ciudades	33	39	45	55	84	123	178	243	322	366	382

Fuentes: Elaboración propia con datos de Luis Unikel, et al., el desarrollo urbano de México. Diagnostico e implicaciones futuras, México, D.F. 2da ed., 1978 p.27—Conapo. Cuadro tomado del libro El desarrollo urbano de México, Diagnostico e implicaciones futuras

Para los años de 1940-1950, el país registra un elevado crecimiento poblacional lo que hace que México se encuentre entre los países más poblados después de

Estados Unidos y Brasil; población que seguirá en aumento debido a las altas tasas de fecundidad, la ampliación de servicios médicos que ha beneficiado el nivel de vida de la población, disminuyendo la mortalidad general y evitando enfermedades. La población total nacional aumento de 19.6 a 25.7 millones de habitantes y la población urbana paso de 3.9 a 7.2 millones siendo el 28% de la población total la que radica en ciudades conformando 84 centros urbanos como resultado de los efectos de la acelerada industrialización, sustitución de importaciones, así como el incremento de la inversión extranjera directa.

Para los años de 1950-1970 la fase de estabilización del modelo de economía mixta favoreció al sector industrial y de servicios. La población se duplico de 25. 7 a 49 millones de habitantes; la urbana se triplico al pasar de 7.2 a 22 millones representando 44.9% con respecto a la población total y el número de ciudades de 84 a 178. Para 1990, la población era de 81.1 millones de habitantes y la población de las áreas urbanas aumento a 48.7 millones de personas siendo el 60. 8% de la población total las cuales estaban dispersas en las 322 ciudades. Para 1995, la concentración territorial se agudizo en la zona metropolitana de la Ciudad de México integrada por 16 delegaciones políticas y 27 municipios conurbados del Estado de México, registro hasta noviembre 17.2 millones de habitantes, la zona metropolitana de Guadalajara 3.4 millones y la zona metropolitana de Monterrey alcanzo 3.1 millones de habitantes, sumados equivalen al 25% del total nacional.

Cuadro 2. Principales Zonas Metropolitanas 1990-2010

			Población				tasas de crecimiento media anual %	
Id ZM	zona metropolitana	Entidad(es) federativa(s)	1990	1995	2000	2010	1990-2000	2000-2010
13	ZM del Valle de México	Distrito Federal-Hidalgo-México	15,563,795	17,297,539	18,396,677	20,116,842	1.7	0.9
21	ZM de Guadalajara	Jalisco	3,003,868	3,482,417	3,699,136	4,434,878	2.1	1.8
31	ZM de Monterrey	Nuevo León	2,671,715	3,038,193	3,381,005	4,106,054	2.4	1.9
34	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	1,776,884	1,702,720	2,269,995	2,728,790	2.6	1.8

Fuente: Elaboración propia, datos con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990-2000, Censo de Población y Vivienda 2010.Cuadro tomado con base en los Censos generales de Población y Vivienda 1990-2000.

Para noviembre de 1995, la población asciende a 91 millones 158 mil 290 habitantes, casi 10 millones más que al inicio de 1990, año en que la población total llegó a 81 millones de personas. Para dividir al país en regiones se han sugerido diversas propuestas de autores y dependencias que conforme a sus métodos y análisis han planteado la regionalización del país. Así, la secretaria de agricultura y fomento, determinó 37 regiones económico-agrícolas (ingeniero Villareal; 1936). Secretaría de economía, propuso utilizar para fines de análisis económico 7 regiones denominadas naturales. (Diagnóstico económico regional de México; 1959). Y.C. Mashbitz; propuso la división del país en 7 regiones (libro; regiones económicas básicas en México; 1963). Ángel Bassols Batalla (1964), propuso 8 regiones básicas.

Las regiones geoeconómicas, son resultado de la historia material de la sociedad, de hechos socioeconómicos sobre una base de carácter natural” (Bassols, 338-339). Utilizando datos cuantitativos sobre criterios físico-geográficos e indicadores sobre población, economía, desarrollo socioeconómico y comercio, se han definido ocho grandes regiones económicas, además de 108 subregiones o regiones medias. Las primeras se delimitaron por estados completos, mientras que las segundas abarcaban municipios intra e interestatales. (Bassols, 341).

La distribución de la población por regiones no es uniforme y no tiene relación con el número de entidades federativas que la forman, ni con su extensión territorial ya que, haciendo una comparación, se logra constatar dicha dispersión. Durante el siglo XX, México ha experimentado una transformación demográfica que se intensifica hasta el día de hoy, lo que lleva a que sean unos de los países más poblados de América Latina. Sin embargo, prevalece la amenaza de volver insuficientes los recursos generados por el crecimiento económico, problemas que hoy en día se viven y que en un futuro no muy lejano se agravarán si no se toman medidas contradictorias. A inicios del siglo XXI la población de México era de 97.5 millones de habitantes y para 2016 se encuentra en 122 millones de habitantes según los propios datos estadísticos del censo de población y vivienda.

La Formación de Metrópolis y desarrollo regional, el caso de la cuarta metrópoli.

En 1950 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimó la población mundial en 2 mil 524 millones de habitantes, para el año 2009 se estima un incremento de 2.7 veces más, acumulando 6 mil 790 millones de habitantes. México contaba con 25 millones 791 mil 17 teniendo un incremento de 4.2

veces, para el año 2009 la población fue de 107 millones 550 mil 697 mexicanos, habitando la mayor parte en zonas urbanas. (Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico, D. R. Consejo Estatal de Población; Toluca, Estado de México. www.edomex.gob.mx/coespo).

A partir de 1920, se desarrolló el concepto de zona metropolitana en Estados Unidos de América, para 1950 se definió como una zona metropolitana, a uno o más municipios contiguos con por lo menos, una ciudad de 50 mil habitantes, se consideraron también los municipios integrados en su desarrollo económico y social con la Ciudad central. Posteriormente se han incorporado diferentes variables y algunos criterios como su extensión territorial, actividades económicas, densidad poblacional, integración de los municipios hacia la ciudad central, así como la distancia física entre los centros de población. (Rodríguez, 2004).

Para la delimitar las Zonas Metropolitanas a nivel mundial, se incorpora al análisis los aspectos sociales, económicas, culturales, territorial y ambientales; esto, obligó a crear organismos internacionales que atendieran el nivel de vida de la población mediante la gestión de políticas poblacionales; para ello, en 1985 se crea la asociación mundial de las grandes metrópolis, su misión es favorecer la cooperación internacional y los intercambios entre sus miembros, gobiernos locales y metropolitanos. En el año 2003, a nivel mundial existían 409 aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes que sumaban una población total de mil 154 millones de personas. Así, la metrópolis de la Ciudad de México, ocupó el segundo lugar en población total metropolitana con 18.7 millones de un total de 20 ciudades metropolitanas del mundo, solo después de Tokio que contaba con 35 millones y antes que Nueva York con 18.3 millones; la metrópolis incorpora habitantes de 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios conurbados del Estado de México.

Delimitación de zonas metropolitanas en México.

En México después de los 40's, se inicia el proceso razonable para delimitar las zonas metropolitanas, la urbanización y expansión física conformaron las metrópolis dentro del territorio mexicano; los elementos para la composición y delimitación de zonas metropolitanas están conformados por una Ciudad con una fuerte concentración demográfica (ciudad central), la cual gradualmente expande su supremacía socioeconómica y política hacia una o varias unidades administrativas subordinadas (periferia contigua) pues la alta concentración de actividades económicas, laborales y de servicios las hace dependientes de la

primera. También se toman en cuenta las unidades administrativas que, por su carácter estratégico forman parte de la ZM, la funcionalidad entre la periferia y el núcleo central, así como el volumen de su población. En México, la primera delimitación de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel con datos de 1960, identificando doce zonas metropolitanas. La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa (Unikel, 1978).

En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas, las cuales incluyen las doce identificadas por Luis Unikel, más otras 14 unidades. En el 2004 se crea un grupo interinstitucional para la delimitación de las zonas metropolitanas conformado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI); que identificaron 55 zonas metropolitanas a nivel nacional entre las que, por el volumen de población, destacan las del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala y Toluca dentro de las primeras cinco más pobladas del año 2000.

Con los resultados estadísticos del II Censo de Población y Vivienda 2005, la población total nacional fue de 103 millones 263 mil 388 habitantes, de los cuales 57 millones 876 mil 905 residen en zonas metropolitanas; es decir, de cada 100 mexicanos 54 son habitantes metropolitanos, de ello se identificaron 56 zonas metropolitanas dentro del territorio nacional; se sumaron Tijuana, León, Juárez y La Laguna para alcanzar nueve metrópolis con más de un millón de habitantes, las cuales concentran el 56% de la población total del país, 75% de la población urbana y el 75% del PIB nacional. (Inegi y Sedesol, 2004).

Por su parte la secretaría la Secretaría de Desarrollo Social en México, define como zona metropolitana como 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.” (SEDESOL, 2004). En esta definición se incluyen además aquellos municipios que por sus características particulares

son relevantes para la planeación e instrumentación de políticas urbanas (SEDESOL, 2005: 21).

Cuadro 3. Volumen de la población en las zonas metropolitanas. 2005.

Número	Zonas Metropolitanas	Población	%
Total de 56 Zonas	Metropolitanas	57,876.905	100.00
1	Valle de México	19,239.910	33.24
2	Guadalajara	4,095.853	7.08
3	Monterrey	3,738,077	6.46
4	Puebla-Tlaxcala	2,470.206	4.27

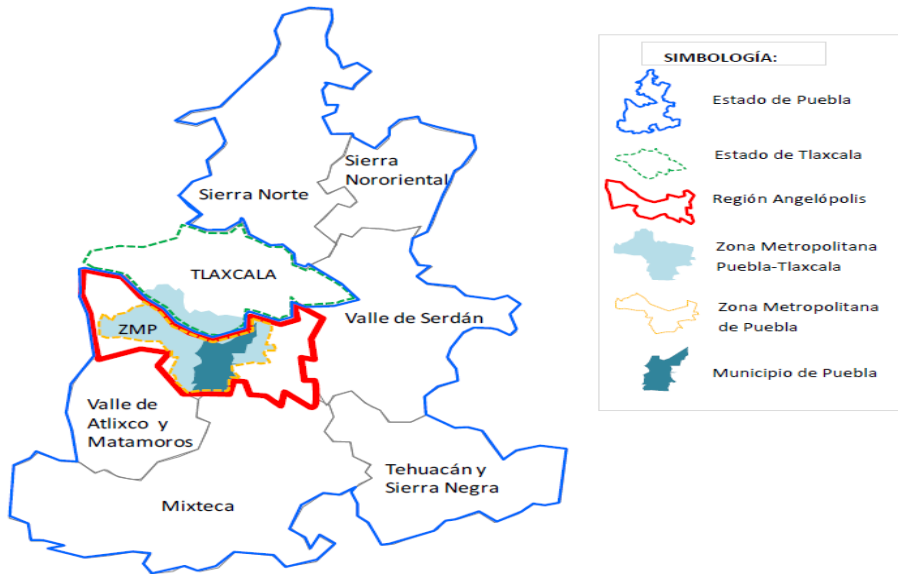
Fuente: (SEDESOL et al., 2007: 34, 35.) * Porcentaje de población metropolitana respecto al total de habitantes metropolitanos a Nivel nacional, 2005.

Con el Censo de Población y Vivienda 2010 la población era de 112 millones 336 mil 538 habitantes, identificándose en este mismo censo 59 Zonas Metropolitanas que representan 56.8 por ciento de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes. Existe un criterio consensuado por las diferentes instituciones de Gobierno, donde logran señalar que, las áreas metropolitanas o zonas metropolitanas de México han sido definidas en el en 2004 de manera conjunta por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como el grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una Ciudad de al menos 50,000 habitantes cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas regularmente con un alto nivel de integración socio-económica. Así, el análisis para definir la zona metropolitana y criterios de verdad, lo resumieron las instituciones antes mencionadas.

La Cuarta Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

El Estado de Puebla, está dividido en siete regiones con 217 municipios: Sierra Norte, Sierra Nororiental, Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Valle de Serdán, Mixteca, Tehuacán y Sierra Negra. Por su parte, la Zona Metropolitana de Puebla es la región urbana resultante de la conurbación e interacción de varias localidades de municipios centro del Estado de Puebla y del sur de Tlaxcala, en México. Esta zona metropolitana, es la cuarta en términos poblacionales de México, después de las aglomeraciones urbanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. En la Región de Angelópolis se encuentran ubicados los municipios de Puebla que forman parte de la Zona Metropolitana de Puebla (ZMP).

Mapa. 1. Region Angelopolis y Zona Metropolitana de Puebla



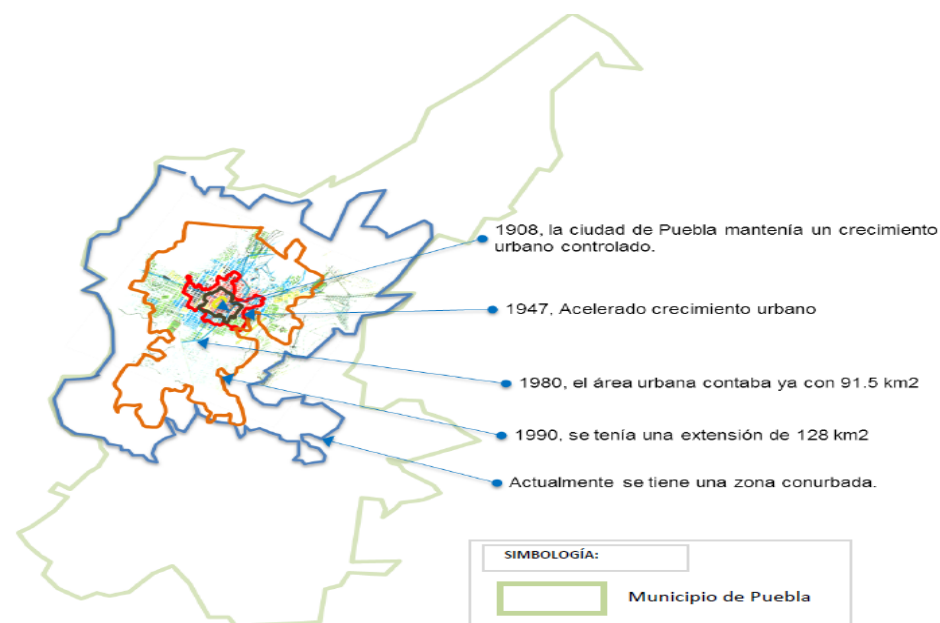
Fuente: Datos de la Subdirección de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Puebla, junio de 2012.

La expansión de la superficie urbana de la ciudad de Puebla inició a la mitad del siglo XX. Existen factores que hacen evidenciar la grandeza de la ZM, como los siguientes: creación de fraccionamientos, urbanización irregular, construcción de vialidades, intereses económicos y políticos, desarrollo de la industria, las juntas auxiliares, los municipios conurbados y la metropolización. Todos estos factores, han contribuido a la formación y desarrollo de la metrópoli de Puebla –Tlaxcala, hoy existe un proceso de urbanización irreversible, por lo tanto, se

requiere de políticas públicas que atiendan el desarrollo regional desequilibrado producto de una escasez de planeación del desarrollo equilibrado.

El siguiente mapa se puede considerar esta interrelación de factores urbano regional que llegan a la complejidad de la ZMCP-T.

Mapa 2. Expansión de la ciudad de Puebla



Fuente: Elaboración propia con información de la Subdirección de Planeación Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Municipio de Puebla, junio de 2012.

La conurbación del municipio de Puebla con los municipios colindantes se aceleró en buena parte por el establecimiento de zonas industriales y la construcción de infraestructura vial que facilitó la expansión urbana hacia el poniente en mayor medida. Con la declaratoria de la Reserva Territorial Quetzalcóatl Atlixcáyotl en 1993, el proceso de conurbación entre Puebla y los

municipios de San Pedro Cholula y San Andrés Cholula se multiplicó de manera exponencial. La llegada de la industria favoreció el proceso de metropolización del territorio, manifestándose con la conurbación de los municipios de Amozoc, San Pablo del Monte, Tenancingo y Xocohzingo, (estos tres últimos pertenecientes al Estado de Tlaxcala). En la actualidad, existen 38 municipios de las dos entidades que integran la zona metropolitana de Puebla- Tlaxcala.

El proyecto metropolitano como política pública en Puebla-Tlaxcala

El desarrollo regional entendido como un proceso complejo, espacio donde se concentra el conjunto de actividades comerciales, servicios y actividades industriales, sus interrelaciones provoca un complejo económico diferente al resto de las regiones de cualquier espacio geográfico. Así, el estado de una región a otro, pasa por los cambios en los espacios urbanos, donde estos pasan de las formas tradicionales de llevar a cabo los procesos de desarrollo económico, bajo el modelo neoliberal, en el Estado de Tlaxcala a otro, donde se evidencia una contradicción entre la forma de llevar a cabo las políticas de desarrollo económico a nivel de la macroeconomía y la no satisfacción de los intereses y necesidades sociales a nivel local o en las entidades federativas locales, donde se observan elevadas tasa de desempleo en las regiones.

Por lo tanto, uno de los problemas en México, es el desequilibrio del desarrollo regional entre las regiones que integran la geografía territorial nacional y del Estado de Puebla. El mismo fenómeno se puede observar en las microrregiones o regiones aisladas de las mega-regiones. Así, el desarrollo integrado de las regiones permite un mayor impacto económico en el desarrollo municipal (local), el cual pretende articular e integrar a los sectores productivos para fortalecer el desarrollo económico de las localidades.

Es necesario un análisis de las dimensiones del desarrollo regional en México, en específico Puebla y su zona metropolitana, para que, en función de ello, se pueda definir las políticas públicas a instrumentar en los municipios que integran la zona metropolitana, la cual está definida por municipios del Estado de Puebla y Municipios del Estado de Tlaxcala. La brecha que existe entre lo regional y el centro es de gran disparidad en términos de desarrollo, se puede reducir mediante el aprovechando potencial de sus recursos naturales, generando más riqueza, empleos estables y dignos, así como elevando los niveles de vida de sus habitantes en una perspectiva de desarrollo local.

El desarrollo regional actual, expresa una nueva forma de expansión del capital nacional y extranjero en los grandes complejos urbanos, extendida en lo territorial e insertada en el tejido social, se convierte en una red de relaciones sociales capitalistas, de la que no es posible aislarse en el planeta entero.

En México, se debe entender el desarrollo regional como un proceso específico espacial y económico de las regiones que buscan de manera específica el desarrollo económico local, como un proceso integrado e interconectado a los aspectos sociales, políticos y económicos, tal y como lo señala la Unión Europea(UE), (Countinho, 1992). Por eso, tendrán en primer lugar, las metas de las transformación económica- social del actual proceso de globalización, de modo que los Estados Nacionales de los países emergentes no pierdan el poder y la razón frente a los desafíos de los países desarrollados en materia de desarrollo regional. Los municipios o las regiones pueden establecer sus propias políticas económicas regionales con el objetivo de reactivar el mercado interno como una de las condiciones para recuperar la estabilidad regional y económica, con ello, se puede superar los problemas estructurales en los que se encuentran inmersos en la actualidad los países y las regiones de nuestro país.

Por lo tanto, la interconexión que existe entre los municipios de Puebla y de Tlaxcala que se encuentran integrados a la “*zona conurbada*” como eje central y sus comunidades que integran la zona metropolitana, deben las políticas metropolitanas priorizar el desarrollo económico de la ZM. El desarrollo de la ZMCP-T, ha propiciado anclar el proyecto “Angelópolis”². Con ello, se puede establecer un análisis de la región y su alcance en el medio local, haciendo valoraciones de los enfoques tradicionales de las políticas regionales y sus efectos en la cabecera municipal del municipio de Puebla, perteneciente a la metrópolis.

Por su parte, los fondos metropolitanos³, son incorporados en el paquete de presupuesto público como una política pública a desarrollarse por parte de los

² El Proyecto metropolitano, incluye la interconexión de municipios de la región socioeconómica IV. Del estado de Puebla y Tlaxcala por las diferentes vías de comunicación de carretera, teléfono, red de agua, luz, cable, ríos, volcanes, llanuras, producción de flores, frutas y su potencial arquitectónico; esto lo convierte en una región de desarrollo económico endógeno.

³ Los Gobernadores de Tlaxcala y Puebla firmaron un convenio de colaboración para crear un fideicomiso que ejercerá 320 millones de pesos, en el Fondo Metropolitano para Proyectos y Obras de Alto Impacto Social. Ambos mandatarios también acordaron elaborar un banco de

Gobiernos locales, motivo por el cual, se establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2012, en su artículo 47, prevé la asignación de recursos a las diferentes zonas metropolitanas que conforman el territorio nacional. Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento de la zona o la región incluida en el fondo metropolitano, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2006 y 2007, se asignaron recursos para el Fondo Metropolitano del Valle de México. En 2007, adicionalmente, se canalizaron recursos a las zonas metropolitanas de las Ciudades de Guadalajara y Monterrey. Para el ejercicio fiscal 2008 en el artículo 40 del Presupuesto de Egresos de la Federación se estableció que la aplicación de los recursos federales que se asignarán en el Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano, se sujetará a las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como la rendición de cuentas y transparencia y evaluación previstas en el artículo 85 de dicha Ley. Asimismo, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano,

proyectos conjuntos, así como gestionar ante la Federación y diputados recursos para ésta, que es una de las nueve zonas metropolitanas más pobladas del país. El recurso federal para este Fondo Metropolitano entre las dos entidades creció en los últimos años ,2009 y 2010, Así, primero fueron 150 millones de pesos, luego 300, y la intención es aumentarlo para atender los programas de medio ambiente que incluyen el rescate de la cuenca Zahuapan-Atoyac. De acuerdo con las cifras emitidas por el INEGI y por el Consejo Nacional de Población, esta región geográfica del país se ha convertido en la cuarta zona metropolitana donde viven más de 2 millones de habitantes que reclaman servicios de urbanización y empleo.

tomando en cuenta los criterios a que se refiera dicho artículo para el resto de las zonas metropolitanas del país.

Se debe establecer acuerdos con el municipio y las comunidades para el desarrollo económico e impulsar el desarrollo de la metrópolis, que permita a las instituciones de educación superior proponer proyectos productivos de impacto social, con ello, establecer bases sólidas para la construcción de un modelo de vinculación universitaria y de investigación científica en la búsqueda de procurar el desarrollo regional y desarrollo local más coherente con la región. De acuerdo con el informe sobre el Desarrollo Humano (2004), la dinámica del desarrollo local, en términos económicos, sociales e institucionales, explica en gran medida la desigualdad que existe entre los individuos y las regiones, de manera específica la región IV a la que nos hemos referido, pero también de los municipios que integran la región de estudio.

Con esto, se plantea el proyecto metropolitano, la necesidad de contar con políticas públicas ajustadas a los problemas de la región y de los ciudadanos que integran (y de las regiones del Estado de Puebla). Gobernar conforme a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos en los que, por tanto, no tienen cabida la unanimidad o la pasividad (Béjar, 2004:11). Con el objetivo de disminuir el costo que representa para las familias de la región la actual forma de producir y comercializar los bienes, ante la falta de atención de los problemas inmediatos que son los grandes desequilibrios entre las regiones que permita el uso y optimización del recurso humano, se ofrezca una política por parte del Gobierno que beneficie más a la comunidad y menos al capital privado para que despegue el desarrollo de la zona, y las comunidades que están integradas en este gran tejido social.

La articulación del proyecto metropolitano iniciado en la década de los 80's en Puebla y su área de influencia, obedecía al rápido crecimiento urbano de la Ciudad de Puebla y de ciudades correspondientes al Estado de Tlaxcala. Así, por un lado, se trataba de proyectos altamente rentables que permitieran el fortalecimiento de las regiones y por otro se buscaba disminuir los grandes rezagos sociales que existen, no solo en la región, sino también entre las regiones y municipios que integran la ZMCP, sobre todo las grandes desigualdades sociales y económicas de los ciudadanos que habitan en la región.

Para 2004, de las 165 mil 237 empresas que existían en la entidad (MiPymes), generaron en promedio 649 mil 927 empleos permanentes. Los principales

centros productivos son los sectores de las Pymes como el sector industrial, comercio y servicio. Según el banco de Comercio Exterior y del Centro Pymexporta Puebla, de los 538 proyectos que las pequeñas y medianas empresas que se han presentado a esta dependencia, el 40 % de ellas, es decir 53.8 % de las pymes ya se encuentran en la etapa de exportación. Así, esto significa que, dentro de esa categoría se incluyen realidades tan diversas como las empresas unipersonales, pequeñas empresas familiares, empresas con distintos grados de informalidad, empresas que abastecen mercados localizados, la industria del artesanado, empresas con tecnologías de punta, empresas de clientes con tecnologías obsoletas, empresas que conviven, compitiendo o complementándose con empresas grandes. Por lo tanto, las Pymes tienen esa característica de universo complejo tanto aquí como en los países industriales o desarrollados. De acuerdo con los datos del censo económico para 1999, la participación de las empresas, tienen un dominio las Mipymes, ya que representan el 99.7% del total de las empresas a nivel nacional, aunque con variaciones al interior de cada uno de los sectores económicos en la región o regiones del país.

Las difíciles condiciones de subsistencia del sector de las microempresas no reducen su número, pero sí, su peso económico en el desarrollo económico de México. El Censo Económico cuatrienal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), registró en 1998 dos millones 844 mil 308 empresas, de las cuales 95.7 % eran micro; 3.1% pequeñas; 0.9% medianas y 0.3% grandes. En el censo de 2004, cuyos resultados se dieron a conocer en julio del 2007, el número de empresas en el país fue de tres millones cinco mil 157; esto es, un incremento de 7.1 % respecto del censo anterior, pero con una composición diferente. Entre los establecimientos se cuentan los puestos instalados de modo fijo en las calles y locales más formales.

Para reafirmar la importancia de las MiPymes en la región, se considera que, una de cada 7 familias tiene una empresa. Este gran número se explica porque las “unidades económicas”, que pueden ser formadas por una sola persona e incorpora gran cantidad de “unidades” que realizan trabajos individuales; ello, confirma el tamaño promedio por empresa que es de 5.4 personas ocupadas en cada una de estas organizaciones económicas. Como se puede constatar existe una importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en la economía nacional y regional en los diferentes niveles por ser una de las formas para el autoempleo en la región y su zona metropolitana.

En los últimos sexenios, se ha incrementado en más de 30% el número de apoyos a las pymes, como parte de una política de fondos especiales, con ello, para el 2004, más de 450 mil empresas fueron atendidas, en ese mismo año se van a canalizar cerca de 120 mil millones de pesos al grueso de las empresas en el país, lo que representa un aumento de 565% con respecto al presupuesto de Nafinsa en el año 2000, hasta 2005 alrededor de 11 bancos están implementando esquemas de crédito y apoyo productivo ligado a servicios básicos y sobre todo orientado hacia las micro, pequeñas y medianas empresas a plazos hasta 10 años para el caso de México.

La percepción de la región en la que se prioriza aspectos socio-culturales frente a los geográficos, ayuda a diferenciar el concepto de región como "objeto" de la región como "conjunto de relaciones sociales", "De una concepción empírica (región-objeto) es fácil desprender relaciones entre regiones como entes reales, y hablar de regiones ricas o de mancha india pobre, en lugar de hablar de regiones de ricos o de región de indios pobres "(Olate,1985). Así, se pueden establecer aspectos cuya consideración será necesaria al momento de la delimitación regional. Por ello, el concepto de región contribuye a señalar que el Municipio de Puebla por su ubicación y relación inmediata con los demás municipios conurbados de la región IV, puede concretar el impulso del desarrollo regional y local de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP).

Conclusiones.

Actualmente los 38 municipios que integran la región metropolitana Puebla-Tlaxcala y el Municipio de Puebla como centro de atracción del conglomerado de todos ellos, permite observar el desarrollo regional-metropolitano de manera más integrado. El planteamiento inicial del trabajo de la investigación, frente a esta realidad, busca una articulación entre las políticas del fondo metropolitano, la región al interior de los municipios con su área conurbada.

Algunos resultados de la investigación desarrollada hasta el momento, se podría señalar tres aspectos fundamentales del trabajo: La primera, después de conocer la composición y estructura territorial de los municipios que integran el denominado proyecto metropolitano, es posible que las políticas públicas gubernamentales impacten directamente en la región con proyectos productivos que permitan superar los desequilibrios de las regiones y microrregiones a las que nos hemos referidos; se ha identificado, que una de las formas para tratar de incurrir en la búsqueda de alternativas regionales, es

mediante la capacitación a microempresarios. Segunda, la planeación del desarrollo urbano, para alcanzar un desarrollo económico sustentable de las regiones y Tercera, la inserción constante de agentes económicos de las regiones en los procesos productivos de las metrópolis para impulsar nuevas formas de desarrollo de las ciudades con un enfoque sustentable, que permita el fortalecimiento del desarrollo regional y de manera más específica el desarrollo económico de la ZM de Puebla-Tlaxcala.

Bibliografía.

Béjar Navarro, Raúl. Coordinador (2004) *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. Ed. Crim-Unam. México.

Consejo Estatal de Población (2005) *La conformación de las Zonas metropolitanas*.

Coutinho, L (1992) *A Terceira Revolução Industrial e tecnológica: As Grandes Tendências de Mudanças*, en *Economia e Sociedade* vol. 1, 8/1992, I.E./UNICAMP, Campinas.

Gobierno del Estado de Puebla- Tlaxcala (2003) *Informes de Gobierno*.

Gobierno del Estado de Puebla- Tlaxcala (2003) *Informes de Gobierno*.

Gobierno Federal (2000,2006) *Informe de Gobierno*.

INEGI (2004) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México

INEGI (2010) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México

INEGI, Tlaxcala, (2001,2007) *Cuaderno Estadístico Municipal*.

INEGI, Puebla (2001,2007) *Cuaderno Estadístico Municipal*.

INEGI. (2010) *Censo de Población y Vivienda*. México.

Las Regiones Socioeconómicas del Estado de Puebla (2003) *Revista de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, SCT*. Estado de Puebla.

Marginación en los Municipios, Regiones y Localidades de Puebla (2007) Consejo Estatal de Población, COESPO. Estado de Puebla.

OEA (1969). Informes Estadísticos

Rodríguez, Amparo, et. al. (2011) *la expansión física de los procesos de urbanización*, México.

Sedesol (2004) Anexo Estadístico.

Siquiera Bolaños, César R (1995) *Economía Política, Globalización y Comunicación*, Nueva Sociedad No. 140, julio-diciembre 1995.

Unikel, Luis (1978) *El desarrollo urbano de México. Diagnostico e implicaciones futuras*. México DF, Colegio de México.

www.edomex.gob.mx/coespo)

EL VALOR AGREGADO EN LA CADENA PRODUCTIVA DE MAÍCES CRIOLLOS EN EL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TLAXCALA

Guadalupe Pioquinto García¹ y Mariano Velasco Torres²

Introducción

En la revisión de la literatura encontramos diferentes conceptos como la cadena productiva, valor agregado, cadena de valor y desarrollo territorial, para comprender y dar sustento a la agregación de valor en las diferentes actividades económicas.

De acuerdo con Campero (2015), define una cadena productiva como el conjunto de agentes y actividades económicas que intervienen en un proceso productivo, desde la provisión de insumos y materias primas, así como la transformación, producción y comercialización de los bienes intermedios y finales; incluyendo a proveedores de servicios, sector público, instituciones de asistencia técnica y organismos de financiamiento.

En la misma lógica, Peña citado por Figueroa Rodríguez, Figueroa Sandoval, y Figueroa Rodríguez (2012:37), hacen referencia a la cadena productiva como “la descripción de todos los participantes en una actividad económica que se relacionan para llevar insumos hasta obtener un producto y entregárselos a los consumidores finales”

De acuerdo con López, citado por Simanca, Montoya y Bernal (2016), define una cadena productiva como un sistema conformado por la interacción en armonía entre diversos participantes, directa o indirectamente, en la producción y consumo de productos y servicios. Mientras que Lima *et al.*, citado por Simanca et al., (2016), menciona que las cadenas productivas son conjuntos de actores sociales, proveedores de servicios e insumos, industrias de

¹ Estudiante de séptimo cuatrimestre de la Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

² Profesor-Investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

procesamiento y transformación, distribución y comercialización, además de consumidores finales del producto y subproductos.

A partir de estas definiciones podemos concebir a la cadena productiva como el conjunto de actores (directos e indirectos), actividades económicas, factores y procesos que interviene para la obtención de un producto o servicio final, listo para entregar al consumidor.

Para comprender la agregación de valor, debemos de diferenciarlo en primer lugar del concepto de Valor Agregado (VA). De acuerdo con Salvador (2017), desde la óptica macroeconómica el VA es la “diferencia entre la producción y el consumo intermedio y representa la contribución de la mano de obra y el capital al proceso productivo” (Salvador, 2017:75). Por otra parte, desde el punto de vista microeconómico, el VA “es el monto por el cual el valor de un producto se incrementa en cada etapa de su producción, excluyendo los costos iniciales” (Salvador, 2017:75). Siguiendo con Salvador (2017), también retoma el concepto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que hace referencia a la diferencia entre el precio de mercado y el costo de producción, es decir, lo que se percibe como valor, introduciendo en la definición el concepto de calidad.

En esta última definición de VA, a la que hace referencia Salvador (2017), se rescatan factores relevantes como la calidad del producto, la percepción y la disposición de compra del consumidor. Al ofrecer un producto o servicio, no es suficiente conocer solamente los costos de su producción, sino, sobre todo, se debe saber qué atributos aprecian los consumidores en determinado producto y cuál es el valor que ellos perciben en él. Existen diferentes apreciaciones que aportan al concepto de VA, tales como: “una tendencia creciente por la demanda de productos diferenciados y de calidad, en los cuales muchas veces los sellos y marcas transmiten y garantizan la existencia de estos atributos, como ocurre en el caso de la producción orgánica, el comercio justo o la denominación de origen” (Riveros & Heinrichs, 2014:4).

Es a partir de estos factores que surgen nuevas formas de entender las perspectivas, alcances y estrategias por medio de las cuales se facilita y se realiza la agregación de valor en las cadenas productivas. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), reconoce que estas nuevas apreciaciones no modifican el concepto de valor agregado ni su medición, pero sí hacen aportes importantes: “I) al llevar la perspectiva de lo puramente económico a lo ético, ecológico, social, cultural, etc. y II) al permitir que surjan

nuevas formas, mecanismos y estrategias de agregación de valor en las cadenas” (IICA, 2014:7).

Así mismos hace una diferencia entre valor agregado y agregado de valor: “el valor agregado es el resultado de la aplicación de estrategias o mecanismos de agregación de valor. La agregación de valor es el proceso mediante el cual se agrega valor a un producto” (IICA, 2014:7).

El VA es entonces, el resultado de un proceso estratégico por cuanto mejora las condiciones de las actividades económicas, en la calidad, la variedad y la seguridad del producto, y además, el acceso al consumidor. Con ello “se busca la innovación, el desarrollo de productos y llenar los otros aspectos, que no son meramente económicos pero que dan valor a los bienes” (Figuerola, *et al.*, 2012:38).

De acuerdo con Amit y Zott, citado por Simanca *et al.*, (2016:95), “la creación de valor por parte de las empresas y de los sectores productivos tiene que fundamentarse en un enfoque integrador”. Así, las empresas para competir requieren no sólo de la integración de sus procesos y la alineación de sus estrategias empresariales, sino también el de las empresas y las instituciones públicas, educativas (universidades, centros especializados de formación, entre otros actores), parques tecnológicos y servicios de información, reciclaje y apoyo técnico.

Bajo este enfoque integrador la cadena productiva pasa a ser una cadena de valor, y esta última constituye un marco de análisis integral (desde la provisión de insumos hasta la comercialización) orientado a mejorar la competitividad y equidad en las cadenas productivas; analiza el contexto, los actores (el rol que juegan y sus relaciones), los puntos críticos, así como las principales barreras de participación, acceso a servicios de apoyo y recursos por parte de personas en riesgo de exclusión. A partir de ahí, se diseña una estrategia o plan de acción con el que se busca añadir un valor económico y social en las partes que integran la cadena (Cifuentes y Gil, 2011).

Tener el enfoque de una cadena de valor implica que se haga un análisis en la distribución de valor entre varios agentes y se promueva que las empresas busquen estrategias para mejorar e incrementar el valor en general de la cadena y su participación (Figuerola *et al.*, 2012:39).

Es necesario recalcar que en el enfoque de cadena de valor se deben generar relaciones equitativas y debe existir un reparto de beneficios justo entre los actores. Para ello, todos deben tener acceso a información y recursos, tener poder de decisión y negociación, y recibir beneficios acordes con su inversión, el trabajo realizado y el riesgo asumido” (Cifuentes *et al.*, 2011:17).

Para López, citado por Garduño (2008), la cadena productiva a través de una adecuada gestión de conocimiento se convierte en cadena de valor para: i) generar una visión estratégica compartida entre los actores de la cadena, ii) viabilizar su orientación hacia la demanda, iii) propiciar una cultura de aprendizaje colaborativo que facilite la co-innovación y la gestión óptima individual y colectiva de sus procesos productivos y, iv) mejorar los flujos de información y comunicación a lo largo de la cadena. “La integración de una cadena productiva en una cadena de valor enfatiza la vinculación entre empresas participantes de cada eslabón, para establecer proyectos colectivos y de asociación empresarial que faciliten el acceso a nuevos mercados y permitan el progreso competitivo” (Garduño, 2008:52).

Las empresas pueden crear valor al dar valor a la sociedad; esto según Porter y Kramer, citado por Figueroa *et al.* (2012:40), puede hacerse de tres maneras diferentes: “1) Reingeniería de productos y mercados, 2) Redefinición de la productividad en la cadena de valor, y 3) creación de territorios que incuben *clusters*”

1. Para el primer paso, se considera crear productos que atiendan los problemas de la sociedad, como la obesidad y otras enfermedades crónico-degenerativas o su impacto en la mejora del medio ambiente.
2. En el caso del funcionamiento de la cadena productiva, existen muchas oportunidades de crear valor, como puede ser el uso eficiente del agua y los recursos naturales, la mejora de las condiciones de vida de los empleados de la empresa, el trato equitativo en el trabajo, el uso de empaques amigables con el ambiente, mejores procesos logísticos que repercutan en menos consumo de combustible y, como lo habíamos mencionado antes, implementar estrategias como el comercio justo. Las repercusiones de estas decisiones afectan a los actores mismos en beneficios de tipo social y económico y se vuelven estrategias para sobrevivir en el largo plazo.

3. Relacionar la cadena productiva con el territorio, refiriéndose a que, al ubicarse en un territorio, las cadenas productivas pueden volverse ejes de desarrollo sin consumir lo producido localmente o fomentan la mejora de los proveedores locales en calidad, abasto y logística.

El conjunto de actividades económicas donde se agrega valor se identifica a partir de las características de un territorio, el cual es el contenedor de un conjunto de procesos donde interviene los diferentes actores. La identidad se puede ligar no solo a partir de características físicas, sino también, de aspectos culturales presentes en la población que habita el territorio y que también puede ser un factor para agregar valor a la cadena productiva.

En este sentido, Figueroa *et al.*, (2012:19), define al territorio “como el espacio geográfico donde se realizan actividades económicas de diversa índole” pero no es tan sólo un marco de la economía sino un recurso económico, y en opinión de Campero (2015:80), se percibe al territorio como un “agente de transformación y no como un mero soporte de los recursos y actividades económicas, ya que las empresas y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad.”

No concebimos al territorio solamente como identidad donde se realizan actividades económicas, nuestro interés radica en el desarrollo territorial a partir de la agregación de valor de los eslabonamientos productivo, presentes en el territorio y que afectan las condiciones de vida de su población.

Con base en el planteamiento anterior podemos decir que el desarrollo no sólo involucra cambios cuantitativos en el sistema económico, ya que se refiere únicamente a la acumulación de capital, mayor productividad del trabajo o progreso tecnológico, sino también a cambios cualitativos, es decir, de la construcción social de una estructura. Para Perroux, citado por Guillén (2010:5), ello exige “la relación, interacción y coherencia entre las partes que constituyen esa estructura, y así como mejoramiento cualitativo de los productores directos, de sus capacidades y habilidades, de su formación y capacitación”.

La búsqueda del desarrollo cuantitativo y cualitativo del sistema económico del territorio, a partir de estrategias de agregación de valor en las cadenas productivas; dan lugar a relaciones de interdependencia entre las empresas, mismas que constituyen la base de los sistemas productivos locales.

Los sistemas productivos locales, definidos por Rendón y Forero (2014:80), “se constituyen espacialmente por empresas que trabajan en torno a la producción y comercialización de uno o varios productos de un mismo sector. Son empresas agrupadas geográficamente, pero cumplen con una serie de condiciones que las hacen ser de mayor complejidad que las aglomeraciones”. Para Cividanes y Lozano, citados por Soleno (2014:101), los sistemas productivos locales “surgen a partir de procesos de industrialización endógena, o como producto de la descentralización de grandes empresas o aglomeraciones empresariales. Estos territorios se integran en una red industrial formada por empresas, actores, actividades, instituciones, recursos y relaciones económicas y extraeconómicas que pueden potenciar el desarrollo”.

Se puede concluir que el desarrollo en un territorio, de acuerdo con Guillén (2010) es un proceso multidimensional técnico, económico, social, político y cultural que reclama una estrategia deliberada y la acción organizada de los actores. Siguiendo con Guillén (2010), recalca que el desarrollo entraña la consecución entrelazada de tres objetivos: el primero corresponde a un crecimiento económico alto, duradero y sustentable; el segundo a la construcción de un sistema productivo autocentrado e integrado, es decir, que cuente con una base endógena de acumulación de capital y un sistema propio de innovación científica y tecnológica; el tercero corresponde a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de alimentación, educación, salud y cultura, así como la satisfacción creciente de las necesidades humanas esenciales.

Después de analizar los diferentes conceptos que nos dan claridad respecto al valor agregado en los procesos productivos de las actividades económicas en un territorio, nuestro interés radica en analizar las cadenas productivas, no solamente para identificar actores, sino también, para agregar valor.

Una cadena productiva se puede analizar a partir de la identificación de actores y su estructura que corresponde a elementos constitutivos de su funcionamiento y la identificación de beneficios que generan valor agregado.

El mapeo de actores es una herramienta que busca entender las interacciones entre los diversos actores de una cadena. Para mapear e identificar los beneficios que traen las acciones para los diversos actores, entender los procesos de innovaciones o cambios en la cadena y finalmente estar claro de los procesos de gobernanza o relación entre eslabones (Figuerola *et al.*, 2012:44).

El punto de partida para que los actores de las cadenas productivas se integren es la identificación del interés común y de los beneficios de cooperación y colaboración entre ellos, de tal forma que desarrollen capacidades y recursos para adaptarse a las variaciones del entorno y del mercado. Y como resultado del trabajo en red, “se generan economías de escala, rentabilidad en los mercados local, regional, nacional e internacional, y un comportamiento que promueve confianza, innovación y conocimiento, activo intangible de negociación con efecto multiplicador” (Garduño, 2008:55).

“Una cadena se constituye de actores que crean redes y que permiten explicar la dinámica de las cadenas” (Figuerola et al., 2012:27), las acciones de los individuos como actores intencionales, con motivaciones sociales y económicas, están influenciadas por las relaciones en las que están insertos, formando una red social, como elemento clave para la posición que cada actor ocupa en ella. Poder evidenciar las relaciones entre los actores, permite entender de mejor manera el funcionamiento de una cadena y la actividad económica de un territorio.

De acuerdo con Méndez (2006), identificar qué actores operan en un territorio concreto, conocer y comprender sus características o estructura interna, sus intereses y valores, los mecanismos y percepciones que guían su proceso de decisión, las estrategias que aplican para alcanzar sus objetivos o sus posibles interacciones (colaboración, competencia, conflicto) son aspectos relevantes para fomentar el desarrollo (Méndez, 2006).

En esta perspectiva, la mayoría de actores suelen tener carácter endógeno, directamente relacionado con un origen local. Pero eso no significa negar, de entrada, la posibilidad de que empresas procedentes del exterior, o instituciones de carácter supralocal, puedan ejercer influencias favorables a la innovación mediante políticas que aporten recursos y contribuyan, incluso, a debilitar las resistencias del tejido empresarial y social de determinadas localidades (Méndez, 2006:231).

Al hablar de valor agregado conviene tener en mente el concepto de stakeholders o grupos de interés, que se refiere a aquellas personas, grupos o entidades que ven involucrados en las operaciones de una organización o empresa y tienen diferente nivel de involucración o compromiso y a menudo con intereses diferentes y en conflicto (IICA, 2014).

Entre los stakeholders primarios se encuentran todos aquellos que están directamente relacionados con la organización, como los accionistas, empleados, inversionistas, clientes, proveedores, etc.

Los stakeholders secundarios son los que tienen una relación indirecta con la organización; por ejemplo, la comunidad local, los sindicatos, el gobierno, la sociedad civil, las organizaciones sociales y las futuras generaciones. Atender los intereses y demandas de estos actores significa, para las organizaciones, crear algún tipo de valor, que puede ser de distinta índole.

Respecto a los eslabones productivos se debe tener conocimiento de que existen elementos constitutivos, actores y actividades que definen su estructura y funcionamiento; entre los elementos que constituyen una cadena productiva, de acuerdo con Simanca (2016), menciona que los eslabones, los segmentos, los flujos y los entornos organizacionales, son estructuras diferenciadas, interactuantes y que aportan a la construcción de un objetivo común. “Los eslabones hacen referencia a actores involucrados en las actividades de la cadena; los segmentos son grupos de actores homogéneos dentro de un mismo eslabón; y los flujos permiten entender las relaciones entre los eslabones y segmentos, aumentando la comprensión de la cadena” (Simanca, *et al.*, 2016:95).

Las cadenas productivas, según la Corporación de Desarrollo de la Región de Los Andes y sus Filiales (CORPOANDES), citado Madriz Rodríguez, Sierra Parada, & Castillo de Matheus (2016:50); “son aquellas conformadas por una red de actores, en la cual los agentes que la conforman, centran sus actividades en la producción de un producto o servicio, de manera concatenada aportando cada actor un eslabón particular dentro del proceso productivo”.

Aunado a estas aportaciones una cadena productiva está conformada por una secuencia de eslabones en la cual operan actores económicos que centran sus actividades en la producción de un producto o servicio. “Un eslabón de la cadena está conformado por un grupo de actores económicos que realizan actividades similares, tienen procesos de generación de valor similar, poseen derechos propietarios sobre un producto o servicio en un estado de valor definido, transfieren ese mismo producto a los mismos clientes y reciben insumos de los mismos proveedores” (Campero, 2015:81).

El análisis de una cadena productiva, una vez identificados sus elementos, “es útil porque el enfoque de fabricación se desplaza al de etapas, es decir, se considera el suministro de bienes y servicios a los consumidores con atención

en las etapas intangibles como la distribución y comercialización de un bien en referencia al costo, además de que fluye la información entre los eslabones de la cadena, propiciando la vinculación entre empresas” (Garduño, 2008:53). Para Mounier y Camacho, citado por Garduño (2008:53), en esas relaciones entre actores, “el grado de organización de una cadena puede distinguirse en dos niveles de organización: horizontal, establecida entre actores de un mismo eslabón, y vertical entre actores de eslabones diferentes como productores e intermediarios, comerciantes y transformadores, productores y proveedores”

Considerando que las cadenas productivas son concebidas como un modo de integración a través de estructuras cooperativas, es importante hacer un diagnóstico para identificar cada uno de sus elementos y utilidad que permitan el fortalecimiento económico y tecnológico, y promueven la consolidación de tejidos sociales en el entorno. De manera que es necesario empezar a trabajar a nivel de una competencia entre cadenas productivas, con el fin de lograr un desarrollo territorial.

La situación actual de muchas cadenas productivas demuestra diversos problemas como:

La falta de integración entre los agentes, los cuales, por el contrario, compiten individualmente entre sí (proveedores de insumos, intermediarios, medios de transformación, comercialización, etc.). En otros casos, muchas de estas cadenas se encuentran incompletas, y habitualmente las empresas se ven obligadas a importar parte de los productos y servicios que necesitan para su desarrollo, generando una pérdida de competitividad local importante, aumentando los costos de producción e impidiendo también el desarrollo de un círculo virtuoso (Campero, 2015:77).

Ante esta situación la cadena productiva es considerada ineficiente, y los consumidores también se ven afectados. Puede ser por los costos de abasto o la dificultad en la disponibilidad del producto lo que encarece el proceso de abasto para el consumidor y hace poco atractivo el producto. “En estos casos es importante establecer economías de escala que reduzcan costos, lo cual puede lograrse a través de la organización de productores que se fijen ese objetivo” (Figuerola *et al.*, 2012:31).

Métodos y técnicas.

Se realizaron entrevistas en profundidad a productores de maíces criollos para conocer formas de agregación de valor y las interacciones entre los diversos actores en la cadena productiva; también se realizaron entrevistas en profundidad a informantes claves para conocer el tipo de apoyo a los agricultores a partir de programas y proyectos de gobierno que permitan incentivar la agregación de valor en el maíz.

Se realizaron entrevistas en profundidad a ocho productores de maíces criollos, una entrevista por cada proveedor de fertilizantes, productos químicos, maquinaria y equipo, así como una entrevista al principal proveedor de semilla criolla y a su vez como comerciante de maíz del municipio y una entrevista a un actor gubernamental del municipio clave en la cadena, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Teniendo como un total de 13 entrevistas elaboradas.

Como herramienta se adoptaron 3 de los 11 pasos de la metodología alemana para el fomento de cadenas de valor “Value Links” para la identificación de actores y de la cadena de valor en la producción de maíces criollos; entre los que se encuentra: la identificación de una cadena de valor a promover, seguida mediante el análisis de la cadena de valor y la formulación de una estrategia de mejora de la cadena.

El manual de Value Links está destinado a ser utilizado para proyectos de desarrollo por instituciones públicas en países promoviendo agro-negocios específicos, artesanales o subsectores manufactureros de la economía.

La metodología es de carácter fundamentalmente descriptivo y predictivo, permite arribar a algunas conclusiones sobre el potencial de las estrategias para incrementar la frecuencia de las acciones cooperativas en mayor medida que su nivel de compromiso y la dificultad para modificar estructuras sociales preexistentes.

El interés de dicha metodología se encuentra en los atributos explicativos de las relaciones que tiene lo individuos con los otros miembros de la cadena y permiten observar filiaciones y mutua dependencia entre los actores.

Descripción de la región de estudio. Municipio de Huamantla, Tlaxcala.

La descripción del municipio se basa principalmente en la información obtenida del compendio de información geográfica municipal 2010 de Huamantla, Tlaxcala; realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El municipio de Huamantla es la cabecera de la región Oriente de Tlaxcala; es también el más poblado del Estado después de la capital del mismo nombre, funciona como un lugar central, del cual dependen en el contexto de la dotación de bienes y servicios al resto de los municipios de la región; este escenario lo convierte en un municipio dinámico y abastecedor de gran importancia; goza de una moderna infraestructura carretera que lo vincula al oriente con los estados de Puebla y Veracruz y con los estados de Hidalgo, México y Distrito Federal al poniente. Población. De acuerdo con INEGI (2015), la población en el municipio es de 92,887 habitantes, con una edad media de 24 años

El municipio de Huamantla se ubica en el Altiplano Central mexicano, se encuentra en las coordenadas geográficas entre los paralelos 19° 11' y 19° 27' de latitud norte; los meridianos 97° 47' y 98°02' de longitud oeste; altitud entre 2 400 y 4 400 m. Colinda al norte con los municipios de Xaloztoc, Terrenate y Alzayanca; al este con el municipio de Cuapiaxtla, el estado de Puebla y el municipio de Ixtenco; al sur con los municipios de Ixtenco y Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos y el estado de Puebla; al oeste con el estado de Puebla y los municipios de Teolocholco, San Francisco Tetlanohcan, San José Teacalco, Tzompantepec, Tocatlán y Xaloztoc. Huamantla ocupa el 8.7% de la superficie total del estado.

El municipio de Huamantla ha alcanzado fama a nivel nacional e internacional por las distintas actividades que se realizan en el marco de su fiesta patronal, como el diseño y elaboración de alfombras de aserrín y flores, eventos taurinos, artísticos, gastronómicos etc. En 2006 fue declarado pueblo mágico para formar parte de una programa desarrollado por la Secretaría de Turismo (SECTUR) de México en conjunto con diversas instancias gubernamentales, que reconoce a quienes habitan estas ciudades y el trabajo que han desarrollado para proteger y guardar su riqueza cultural.

Uso de Suelo y Vegetación. Agricultura (68.73%) y zona urbana (8.67%), bosque (12.50%), matorral (7.23%), pastizal (2.57%) y área sin vegetación (0.30%)

De las 4592 (100%) unidades de producción que para el desarrollo de las actividades agropecuarias o forestales manejan terrenos, predios o parcelas; el (93.68%) son de agricultura, (0.21%) para la cría y explotación de animales, (0.02%) para el corte de árboles (6.07%) para otras actividades.

De acuerdo con INEGI (2007), en el municipio hay 25 ejidos y comunidades con una superficie parcela de 14817.35 hectáreas con uso agrícola. El total de ejidatarios, comuneros y posesionarios en el municipio es de 4734, de los cuales (88.36%) son ejidatarios y comuneros y (11.63%) son posesionarios.

Resultados.

Mapeo de eslabones, actores y agregación de valor en la cadena de producción de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala.

En la tabla uno se observan los principales eslabones que comprenden la cadena de producción de maíces criollos: insumos producción, acopio y comercio, así como las funciones o prácticas que se desarrollan en cada una de ellas y los actores que interviene para su realización.

Tabla 1. Funciones y actores en los eslabonamientos productivos de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala.

			
Insumos	Producción	Acopio	Comercio
Funciones -Semillas -Fertilizantes -Agroquímicos -Maquinaria y equipo	-Prácticas culturales agrícolas - Cultivo del maíz - Manejo de plagas y enfermedades -Cosecha	Desgrane de maíz Almacenamiento de maíz para: - Autoconsumo - Alimento animal - Venta posterior	Se comercializa principalmente en casas de compra y venta de maíces en municipio o con intermediarios directos. Venta de forraje a empacadores
Actores -Proveedores: -Empresas de fertilizantes y agroquímicos -Veterinarias -Empresas y productores arrendatarios de maquinaria y equipo agrícola	-Productores: Ejidatarios o Arrendatarios -Jornaleros -Arrendadores de maquinaria agrícola	-Productores -Jornaleros	-Casas comerciales -Intermediarios
Actor Gubernamental. Para la realización de las actividades agrícolas en el municipio y principalmente para la producción de maíz se ha brindado el Programa de Apoyos Directos al Campo, actualmente denominado PROCAMPO Productivo, el objetivo es otorgar transferencias en efectivo para complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano.			

Fuente: elaboración propia.

En la tabla dos se observan los eslabones de la cadena de producción de maíces criollos y las formas de agregación de valor en cada eslabón a partir de las entrevistas que se le hicieron a los actores identificados en la tabla uno.

Tabla 2. Valor agregado en el encadenamiento productivo de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala.



Agregación de valor			
Diversidad y conservación de semillas criollas	Titularidad en la propiedad cultivada	Uso de bolsa plástica hermética para almacenar el grano de maíz.	Confianza en las relación productor-comerciante
Distancia genética entre maíces con potencial de tolerancia a pérdidas de la cosecha.	Transferencia de conocimiento de las prácticas agrícolas de producción a los hijos de productores	Extracción y aprovechamiento de Totomoxtle para comercialización o autoconsumo	Mejores procesos logísticos que repercutan en menor consumo de combustible
Uso de fertilizantes orgánicos y fomento para su elaboración	Identidad en la actividad económica	Fomento al aprovechamiento de forraje y maíz para la crianza de ganado bobino en la comunidad.	Creación de capital social
Asesoría al productor al momento de comprar los insumos, para su uso y aplicación.		Creación de artesanías (maíz y totomoxtle)	
Innovación y garantía en maquinaria agrícola mexicana.			

Fuente: elaboración propia

La identificación y el análisis de las funciones y actores que interviene en cada uno de los eslabones que integran la cadena productiva de maíces criollos en el municipio de Huamantla Tlaxcala, permite detectar estrategias de agregación de valor en el encadenamiento productivo de dicha actividad económica.

La realización exitosa de entrevistas permitió conocer las formas de agregación de valor que cada uno de los actores le da al eslabón en el que se encuentra involucrado. Se mapearon cuatro de los principales eslabones del encadenamiento productivo de maíces criollos: insumos, producción, acopio y comercio, que a continuación se describen.

En el eslabón de insumos se detectaron a proveedores de semillas, fertilizantes, productos agroquímicos y de maquinaria o equipo agrícola. La semilla criolla se extrae o se compra para la siembra de cada año, como es el caso de la mayoría de los campesinos entrevistados que obtienen la semilla de sus cosechas anteriores para sembrar o vender a otros productores de maíz, conservando así la diversidad y calidad de maíces criollos en el territorio.

En el caso de los proveedores de fertilizantes y productos agroquímicos del municipio, han adquirido la confianza por parte del campesinado al ofrecerles asesorías en cuanto al contenido, efectividad y uso del producto, cabe mencionar que son proveedores de tiempo atrás, lo que favorece a especializarse en las características de la tierra y maíz cultivado en el territorio, y por último tenemos a los proveedores del equipo y maquinaria agrícola, que es su mayoría suelen ser empresas extranjeras y por lo tanto es baja la accesibilidad que puede tener el productor a adquirir las refacciones o maquinaria, sin embargo en el municipio existen establecimientos comerciales que distribuyen maquinaria y equipo mexicana con garantía de la compra, innovación y accesibilidad.

El siguiente eslabón corresponde a la producción, en el que se realizan las distintas actividades agrícolas, como el barbecho, rastreo, nivelación, surcado del terreno, siembra, manejo de plagas, cosecha etc. Los productores (ejidatarios o arrendatarios), los jornaleros y arrendadores de la maquinaria y equipo, son los principales actores de este eslabón.

La agregación de valor en el eslabón de producción es de suma importancia ya que el conocimiento que tienen los productores hacia las distintas actividades agrícolas que realizan, puede ser transferida a sus futuras generaciones fortaleciendo la identidad de la actividad económica en el municipio, identidad que también se logra a través de la titularidad de la tierra en la que se cultiva.

En el eslabón de acopio, el maíz una vez cosechado y desgranado por jornaleros o productores, es preparado para su almacenamiento con productos agroquímicos para evitar que sea afectado por plagas o enfermedades, pero una

nueva forma innovadora de agregar valor es el almacenamiento hermético y consiste en guardar el grano en recipientes donde no hay intercambio de aire-gases con el exterior.

El maíz es principalmente almacenado por la mayoría de los productores para su venta posterior en establecimientos intermediarios de maíz, su venta será dependiendo de las necesidades económicas que se le presente al productor y una parte se destina para el autoconsumo o alimento animal.

La extracción de Totomoxtle, para la elaboración de tamales u otros usos que le puedan dar en la preparación de alimentos, así como en la elaboración de artesanías derivadas del mismo, son actividades que pueden potencializarse en el municipio para involucrar a las familias de los productores a través de talleres y asesorías.

En último eslabón del encadenamiento productivo analizado es el de comercio de los maíces criollos. Algunos productores hacen la venta directa de su maíz con intermediarios ajenos al municipio y otros acuden periódicamente a las casas comerciales del municipio (12 aproximadamente) para realizar la venta de sus granos de maíz, buscando siempre los mejores precios.

El mapeo del encadenamiento productivo de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala y el análisis la información recabada de las entrevistas realizadas a cada uno de los actores permite tener un enfoque de cadena de valor en dicha actividad económica ya que si se agrega valor en cada uno de los eslabones pero la competencia en la comercialización con los híbridos y la mínima utilidad monetaria obtenida por el campesinado al final de cada cosecha, han provocado una creciente desocupación laboral en esta actividad, buscando formas de ingreso complementarios en otras actividades económicas.

Conclusiones.

En la elaboración del presente trabajo de investigación se concluye que una cadena productiva pasa a ser una cadena de valor cuando sus eslabones, actores, y actividades están en constante articulación para la búsqueda de innovación, desarrollo y mejora de aspectos que no son meramente económicas, sino que también trascienden en lo social y cultural.

Con la identificación en primer lugar de la cadena productiva de maíces criollos en el municipio de Huamantla, Tlaxcala, conlleva a la detección de los actores que en ella participan y sus formas de agregación de valor que cada uno aporta al eslabón al que pertenece. Los mapeos me permitieron identificar las estrategias de agregación de valor que en conjunto es el valor agregado en la cadena. Existe una red de actores en la cadena, lo que permite una buena relación, interacción, confianza y comunicación entre los actores que permite la integración y la identificación del interés común y de los beneficios de cooperación en ella.

En conclusión, es fundamental que el actor gubernamental impulse el desarrollo territorial a partir de la competitividad de las cadenas de valor en las distintas actividades económicas presentes en cualquier territorio, para así fomentar la identidad en las actividades económicas, garantizar la incorporación de las nuevas generaciones a la actividad, fomentar el comercio justo y el manejo eficiente de los recursos naturales, etc. Y evitar la desocupación laboral en dichas actividades económicas o la migración en busca de mejores condiciones de vida

Referencias

- Campero, E. (2015). Las cadenas productivas como fuente de oportunidades para emprendedores en el medio rural . *Ingeniería Solidaria*, 75-85.
- Cifuentes Álvarez, W., Jesús Pérez, M., & Gil Casares, M. (2011). *Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor*. Madrid: CODESPA.
- Figueroa Rodríguez, K. A., Figueroa Sandoval, B., & Figueroa Rodríguez, O. (2012). *De las cadenas productivas a las cadenas de valor: su diagnóstico y reingeniería*. México: Colegio de Postgraduados.
- Garduño Román, S. A. (2008). El valor de la integración de la cadena productiva del cacao en México . *Revue Sciences de Gestion.*, 49-64.
- Guillén, A. (2010). Estrategias alternativas de desarrollo. *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, 1-25.
- IICA. (2014). *Manual de capacitación: Agregación de valor a productos de origen agropecuario.elementos*. San José: IICA.

INEGI. (2007). *Censo Ejidal 2007: Tabulados de total de ejidatarios, comuneros y poseionarios por municipio*. México: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/ejidal/2007/>

Madriz Rodríguez, D., Sierra Parada, M., & Castillo de Matheus, M. E. (2016). Cadenas productivas para el desarrollo de los municipios Sucre y Francisco de Miranda del estado Táchira, en el marco de la gestión de los consejos comunales. *Provincia* , 47-70.

Méndez, R. (2006). La construcción de redes locales y los procesos de innovación como estrategias de desarrollo rural. *Revista Latinoamericana de Economía*, 217-240.

Rendón Acevedo, J. A., & Forero Muñoz, J. D. (2014). Sistemas productivos locales: Estrategias empresariales para el desarrollo. *Semestre Económico*, 75-94 .

Riveros, H., & Heinrichs, W. (2014). *Valor agregado en los productos de origen agropecuario: aspectos conceptuales y operativos*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Salvador, G. (2017). Agregado de valor: Compartiendo conceptos . *Estación Experimental Agroforestal INTA Esquel*, 75-81.

Simanca, M. M., Montoya, L. A., & Bernal, C. A. (2016). Gestión del conocimiento en cadenas productivas. El caso de la cadena láctea en colombia . *Información Tecnológica* , 93-106 .

Soleno Wilches, R. (2014). Inserción de cooperativas agrícolas locales en cadenas globales de valor. El caso del sistema productivo citrícola de la provincia argentina de Corrientes. *CIRIEC*, 97-126 .

LA GOBERNANZA DE LAS COMUNIDADES EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL. PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO ACTIVO

Gustavo de Jesús Bravo Castillo, Arturo Ordaz Álvarez y Lauro Parada Ruiz¹

Presentación

En la actualidad gobiernos, instituciones del tercer sector, empresas privadas y organizaciones sociales están asumiendo la Responsabilidad Social, como una práctica estratégica de su actuación en relación con sus distintos públicos, incluido el medioambiente.

Las comunidades tienen responsabilidades sociales, económicas y ambientales, por lo que la gobernanza debe tener un papel primordial en su vida diaria, en la medida en que no sólo producen y proveen bienes y servicios para sus propios integrantes, así como para otras organizaciones –empresas, gobierno y otras comunidades- sino que también deben hacerlo de un modo socialmente responsable. Es decir, las comunidades, como organizaciones sociales, no sólo deben cumplir con prescripciones de orden jurídico y administrativo, sino que también tienen un compromiso con los asuntos sociales y ambientales, con el bienestar y la calidad de vida de sus miembros, de aportar al bien común, de contribuir al desarrollo económico, de participar en la vida política, de actuar de manera ética y de respetar los distintos hábitats naturales de su entorno.

El propósito de esta ponencia es reflexionar, en el marco de la norma internacional ISO 26000 *Responsabilidad Social*, acerca de un sistema de gobierno corporativo en una comunidad puede contribuir, de una manera más eficiente y eficaz, a su gobernabilidad y que facilite, a su vez, una gestión socialmente responsable que anime y sostenga, con una visión a largo plazo, la participación y el desarrollo activo de sus miembros.

¹ Gustavo de Jesús Bravo Castillo, Doctor en Ciencias Sociales Aplicadas. Arturo Ordaz Álvarez, Doctor en Ciencias Sociales. Lauro Parada Ruiz, Doctorante en Administración Pública. Son profesores de carrera del programa académico de la Licenciatura en Administración Pública, del Departamento de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora.

Introducción

La crisis global ha impactado no sólo a las empresas y a los gobiernos sino también a las comunidades. La disminución de la calidad de vida por la devastación de los sistemas ecológicos, la afectación de la salud por la contaminación ambiental y la degradación del bienestar social por el cambio climático, son tres problemas urgentes que deben ser atendidos y tomados por las manos de todos.

La crisis global y la escasez de recursos, junto a la concentración de la riqueza y la expansión de la pobreza y la marginación social en grandes sectores poblacionales, han hecho que la responsabilidad social surja como un elemento estratégico en las políticas sociales, presentes y futuras, no sólo de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil sino también de las empresas privadas.

La Responsabilidad Social se construye y sostiene sobre siete materias fundamentales que son la Gobernanza de la Organización, los Derechos Humanos, las Prácticas Laborales, el Medio Ambiente, las Prácticas Justas de Operación, los Asuntos de Consumidores y la Participación Activa y Desarrollo de las Comunidades. Todas ellas son elementos estratégicos que permiten orientar y conducir la vida de una organización de manera socialmente responsable.

Marco de Referencia

La Norma ISO 26000 Guía de Responsabilidad Social tiene como misión esencial el ayudar a las organizaciones a comportarse de manera socialmente responsable; como guía es sólo una orientación sobre:

- “conceptos, términos y definiciones relacionados con la responsabilidad social
- antecedentes, tendencias y características de la responsabilidad social;
- principios y prácticas relativas a la responsabilidad social
- materias fundamentales y asuntos de responsabilidad social
- Integración, implementación y promoción de un comportamiento socialmente responsable a través de toda

la organización y a través de sus políticas y prácticas, dentro de su esfera de influencia

- Identificación y compromiso con las partes interesadas
- Comunicación de un compromiso, desempeño y otra información relacionada con la responsabilidad social”. (Organización Internacional de Estandarización. 2010: 1).

La responsabilidad social representa un valor que al ser agregado a la vida de una organización coadyuva a su desarrollo propio y que contribuye, a la vez, a mejorar los niveles de bienestar social, elevar el crecimiento económico y conservar y proteger los hábitats naturales de una comunidad: desarrollo sostenible.

Se define como desarrollo sostenible al “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: 4).

La responsabilidad social (ISO 26000)

La Norma ISO 26000 “Guía de Responsabilidad Social” es una norma de reciente creación, la cual como tal busca orientar a los actores interesados de una organización, sea de índole privada, pública, social o mixta, a que sus intereses personales y/o de grupo sean alcanzados, teniendo siempre en la mira al desarrollo sostenible.

En tanto que se define a la responsabilidad social como:

“...la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medioambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; y que cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones” (NMX-SAST-26000-IMNC-2011/ISO 26000:2010. Guía de Responsabilidad Social).

Esta norma define a las partes interesadas como “...individuo o grupo que tiene interés en cualquier decisión o actividad de la organización” (Organización

Internacional de Estandarización, 2010: Capítulo 2, Apartado 2.20). De manera que las partes interesadas pueden ser internas y externas. Las primeras se conforman con los dueños, accionistas, gerentes, empleados, trabajadores de la organización; en tanto que las segundas se refieren a proveedores, competidores, clientes, medios de comunicación, comunidades, gobierno, sociedad y medioambiente. De manera que la responsabilidad social se convierte en “una actividad llevada a cabo para crear oportunidades de diálogo entre una organización y una o más de sus partes interesadas” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: Capítulo 2, Apartado 2.21).

Por otra parte, la norma ISO 26000 presenta a la organización como “entidad o grupo de personas e instalaciones con responsabilidades, autoridades y relaciones establecidas y objetivos identificables” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: Capítulo 2, Apartado 2.12). En tanto que el impacto de la organización lo define como el “cambio positivo o negativo que se genera en la sociedad, en la economía o el medio ambiente, producido, en su totalidad o parcialmente, como consecuencia de las actividades pasadas o presentes de una organización” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: Capítulo 2, Apartado 2.9)

Esta misma norma, refiere que entiende por comunidad a “aquellos asentamientos residenciales o sociales de otro tipo, ubicados en un área geográfica que se encuentra próxima físicamente al sitio en que se encuentra una organización o dentro de las áreas de impacto de la misma” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: 67).

De manera que una comunidad es también una organización y como tal debe estar dispuesta a asumir la responsabilidad social como parte de su vida cotidiana con el fin de contribuir de una manera organizada y activamente participativa al desarrollo sostenible.

En concreto, una organización busca, con la responsabilidad social, que los intereses de los individuos o grupos, así como el medio ambiente, se vean beneficiados; al mismo tiempo que intenta evitar -o reducir al mínimo- daños o amenazas potenciales sobre éstos, por todas aquellas decisiones y actividades que toma y lleva a cabo en su diario actuar.

Gobernanza

El término responsabilidad social hace referencia al buen gobierno de una organización; ya que es el compromiso permanente de una organización en los asuntos sociales y ambientales de la comunidad en la que se encuentra situada: bienestar social, calidad de vida, bien común, subsidiariedad, solidaridad, libertad e igualdad.

La responsabilidad social es el compromiso permanente de una organización, más allá del cumplimiento de las prescripciones legales, en las cuestiones sociales y ambientales, como también de sus potencialidades, en el mejoramiento de la calidad de vida, tanto de su personal como de la comunidad en que se localice, de contribuir al bien común y al desarrollo sostenible, respetando el entorno, y de conducirse de manera ética y con eficacia (e impacto) social.

De modo que:

“...la gobernanza es el sistema por el cual una organización toma e implementa decisiones para lograr sus objetivos. En los que respecta a la RS (sic), la gobernanza es quizá el pilar más importante, pues es por medio de su toma de decisiones que una organización puede hacer posible un cambio hacia una conducta socialmente más responsable. De hecho, la gobernanza tiene la peculiaridad de ser una materia fundamental y, al mismo tiempo, un instrumento imprescindible para que las organizaciones aborden el resto de las materias fundamentales” (Argandoña y Silva, 2011: 18).

Por ello, la gobernanza debe aplicar los principios básicos de la responsabilidad social con el fin de impulsar una cultura socialmente responsable en toda la organización. Estos principios son:

- “Rendición de cuentas
- Comportamiento ético
- Transparencia
- Respeto por los intereses de las partes interesadas
- Respeto por los principios de legalidad
- Respeto por la normativa internacional de comportamiento
- Respeto por los derechos humanos” (Organización Internacional de Estandarización, 2010: 11-15).

En el cumplimiento de estos principios, el alto mando de una organización está participando como una parte interesada, tanto en el marco como en la integración de la responsabilidad social, como ante la necesidad de contribuir al desarrollo sostenible.

Gobierno corporativo

En la última década del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, el financiamiento, el crecimiento y la fragilidad hereditaria de las grandes empresas familiares, dio lugar a la separación entre la propiedad y el control de éstas. Aunado a las necesidades de capital se impulsó la venta de acciones, de manera que la propiedad de una empresa empezó a compartirse entre muchos accionistas. “En consecuencia, es común que los miembros del consejo de administración de una compañía no sean propietarios más que de una fracción menor del capital. En definitiva, los propietarios no dirigen las empresas y quienes las dirigen, los ejecutivos, no son los propietarios” (Raufflet, Lozano y otros, 2012: 118).

De manera que sincronizar los intereses de los que administran las compañías con los de los accionistas requiere de un mecanismo que ha dado por llamarse buen gobierno corporativo. Siendo el consejo de administración el órgano de la empresa que tendrá a su cargo que los intereses de los gerentes y de los socios sean justos y equitativos.

“En definitiva..., el gobierno corporativo es el sistema bajo el cual las compañías son dirigidas y controladas. La estructura de gobierno corporativo especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes de la firma, como el consejo de administración, los gestores, los accionistas y otros grupos de interés, además de establecer los procedimientos a seguir para la toma de decisiones. De este modo, proporciona también la estructura a través de la cual se establecen los objetivos de la organización y los medios para alcanzarlos y supervisar el desempeño” (Raufflet, Lozano y otros, 2012: 119).

Los principios del gobierno corporativo pueden resumirse de la siguiente forma:

- “Creación sostenible de valor;
- Tratamiento equitativo de los accionistas y sus derechos;
- Reconocer la existencia de obligaciones formales e informales hacia otros grupos de interés concurrentes;
- El papel y las responsabilidades del consejo de administración en materia de control;
- Cultura de ética e integridad; y
- Transparencia y responsabilidad sobre información transmitida a la sociedad y a los socios”. (Raufflet, Lozano y otros, 2012: 123).

La idea de incorporar asuntos o intereses de otros individuos y grupos a la estructura administrativa y de gobierno de las organizaciones, no está lejana de la responsabilidad social; es decir, los principios de un buen gobierno corporativo y los de la responsabilidad social convergen en la medida en que se reconoce el respeto a los intereses de otros grupos, así como el de su participación en la toma de decisiones de las organizaciones. De tal manera que el mecanismo de gobierno corporativo tiende a evitar conflicto de intereses, al separar la propiedad del control, y al asignar a este último al consejo de administración.

El buen gobierno corporativo es un mecanismo “que pretende establecer una situación de equilibrio entre los diferentes grupos de interés de la organización” (Rivero, 2005: 11). El gobierno corporativo es un conjunto de relaciones entre sus directivos, empleados, consejo de administración, socios y terceros interesados.

El gobierno corporativo, asume así, el papel de gobernar a la organización, al asumir el control interno de la misma. De modo que el control interno es un asunto del gobierno corporativo, y se traduce en la respuesta de integrar y vigilar el cumplimiento de los principios y materias de la responsabilidad social en las organizaciones.

La Gobernanza de las Comunidades

La Norma ISO 26000 reconoce que la columna fundamental de la responsabilidad social es la Gobernanza de la Organización. La gobernanza

organizacional es, a la vez, materia e instrumento para que las organizaciones realicen los principios y demás materias de la responsabilidad social.

Responsabilidad social y gobernanza

La gobernanza es “un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen”. (Aguilar: 2007: 7). Pero en el caso de las comunidades se deben considerar acciones muy particulares que ayuden a una gestión ad-hoc sobre la responsabilidad social por parte de la misma colectividad. Ya que un comportamiento socialmente responsable es una pieza crítica de toda organización, en la medida en que mide su desempeño y habilidad para seguir funcionando de manera ética y transparente, democrática y participativa, eficiente y eficaz.

Si debe la gobernanza emerger dentro las comunidades, será con el propósito de establecer equilibrios entre sus distintos públicos, con el fin de consolidar la responsabilidad social como un comportamiento colectivo; lo que significa que la participación de sus miembros en los asuntos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales debe aumentarse y consolidarse como el piso sobre el que se levanten, por un lado, objetivos, metas, políticas, estrategias, programas y proyectos y, por el otro lado, que se asiente la cultura de la responsabilidad social en el ethos de la comunidad.

De manera que, siguiendo a Aguilar Villanueva, “se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza ‘moderna’, ‘nueva’, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios, ...” (2007: 8). La gobernanza tiene como requisito no sólo considerar la índole de las necesidades, problemas, demandas y deseos, sino sobre todo las particularidades humanas, sociales, económicas, políticas y culturales del público que le interesa que se tomen en cuenta y se resuelvan para su beneficio.

La participación de los diversos grupos en el funcionamiento y acciones de una comunidad es prioritaria para el desarrollo y bienestar activo de sus miembros. La participación y el desarrollo activo de la comunidad son partes decisivas del desarrollo sostenible. Las prácticas de interacción de los públicos interesados en el diseño, implementación, control y evaluación de sus acciones sociales,

económicas y ambientales, contribuyen al mejoramiento continuo del tejido social y de un clima político abierto y competitivo.

Gobernanza de una comunidad quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección y gestión propio de los mismos actores comunitarios; es decir, es un proceso de autogobierno comunitario nuevo y moderno; el que, a su vez, le permite establecer, en un mismo plano de igualdad de condiciones, relaciones con otras organizaciones que buscan participar e intervenir en su desarrollo.

De modo que para las comunidades el dotarse de su propia gobernanza organizacional, tiende directamente a fortalecer su andamiaje institucional y, con ello, a mejorar las relaciones con sus distintos públicos, así como el asumir las consecuencias de los impactos de sus actividades en el medioambiente y en otras organizaciones ubicadas en su área territorial de influencia.

Gobernanza comunitaria y gobierno corporativo

La tarea fundamental de la gobernanza de una organización es el cumplimiento de la responsabilidad social. Sin embargo, la gobernanza de las comunidades, al igual que en las otras organizaciones, debe poner el acento en cómo prevenir e impedir que sus dirigentes o líderes trabajen más a favor de sus intereses – personales y/o de su grupo- a costa de los intereses de todos los miembros de su comunidad y del medioambiente.

El quid del argumento está en: ¿cómo hacer que la gobernanza de la comunidad garantice la realización de las materias y principios básicos de la responsabilidad social? o ¿cómo hacer que la comunidad trabaje de manera socialmente responsable? La respuesta está en el establecimiento de lo que se denomina el gobierno corporativo en la responsabilidad social; en otras palabras, poner a la responsabilidad social bajo la tutela del gobierno corporativo de la comunidad; lo que implica un nuevo proceso directivo de las organizaciones comunitarias.

La gobernanza comunitaria es un estilo directivo de autogestión-cogestión, en donde el requisito clave es que la información llegue a todos los integrantes de una comunidad, sin discriminación alguna; ello permitirá conocer ideas, sugerencias, iniciativas y propuestas, realizar tareas y visibilizar resultados, en la idea de consolidar la cultura de la responsabilidad social y de mejorar las relaciones entre todos los grupos interesados.

El gobierno corporativo es un mecanismo que busca vigilar, por un lado, a aquellos que ocupan puestos de dirección en una organización y, por el otro lado, cuidar que los intereses de las partes interesadas queden representados y garantizados en la organización; sin dejar de velar por el cumplimiento de la misión, visión y valores de la organización, en este caso de la comunidad.

Así, la gobernabilidad corporativa es el sistema responsable de que la gestión de una organización sea exitosa, más aún en las comunidades, en la medida en que se salvaguarda que sus dirigentes cumplan con leyes, reglamentos, regulaciones y convenciones: cumplimiento con el Estado de Derecho; monitorea y evalúa riesgos y amenazas para la colectividad: seguridad ciudadana y protección civil; verifica las realizaciones en función a lo señalado en las agendas establecidas y aprobadas por la comunidad, y con apego a las políticas, normas, estructuras financieras y procedimientos jurídicos y administrativos, sin dejar de lado que los impactos de las medidas que se proponen para resolver un problema de la comunidad -o de una parte interesada de ésta- afecten de manera negativa a otros grupos, comunidades, negocios, medioambiente, incluso a nivel de región o ciudad: bien común con responsabilidad social.

El sistema de control corporativo comunitario tiene como objeto proteger los intereses de todos los públicos que tienen que ver con la comunidad; pero en el marco de la responsabilidad social, este control tiene como fin garantizar la legitimidad y confianza no sólo en los líderes y gestores comunitarios sino también en la propia comunidad en relación con sus distintas partes interesadas.

De esta manera, la misión fundamental del sistema de control corporativo de una comunidad consiste en salvaguardar el interés general de la comunidad sobre el interés de una persona o grupo en particular en relación a los problemas y necesidades de cada una de sus partes interesadas, tanto internas como externas: solidaridad comunitaria con responsabilidad social.

La vinculación de gobernanza, gobierno corporativo y responsabilidad social contribuye a fortalecer los lazos entre todas las partes interesadas de una comunidad, ya que se establece una relación más estrecha entre todos los públicos, permitiendo que la participación activa se expanda y se haga responsable de su propio desarrollo sostenible.

Participación y desarrollo activo de la Comunidad

La comunidad se compone de personas que dentro de un mismo lugar geográfico comparten los mismos problemas, necesidades e intereses comunes, y a partir de ellos se organizan y trabajan para resolverlos, surgiendo así la participación comunitaria.

La participación de la comunidad, en el marco de la responsabilidad social, consiste en que sus partes interesadas conozcan, comprendan y pongan en práctica los principios y materias de la responsabilidad social, con el fin de lograr un mejoramiento de sus condiciones de vida en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, trabajo, transporte, seguridad pública, protección civil, obras y servicios públicos, desarrollo urbano, protección ecológica, entre otras. De esta manera, el desarrollo sostenible se robustece con una participación comunitaria socialmente responsable.

Los principios de responsabilidad social en materia de Participación Activa y Desarrollo de la Comunidad, para una organización, son:

- Considerarse como parte de la comunidad: no como un participante separado;
- Reconocer y dar la debida consideración a los derechos, cultura, religión, tradiciones e historias de los miembros de la comunidad: toma de decisiones en las formas de maximizar sus recursos y oportunidades;
- Trabajar en alianza con otras organizaciones: intercambiar experiencias, recursos y esfuerzos. (Organización Internacional de Estandarización, 2010: 68).

Si bien estos principios están dirigidos hacia aquellas organizaciones que participan e intervienen en la promoción del desarrollo de una comunidad en la que están ubicadas; consideramos que son igualmente válidos para su seguimiento y aplicación por una comunidad en su vida interna y externa.

El desarrollo de la comunidad se robustece por medio de una actuación socialmente responsable, tanto por parte de la comunidad misma como de la organización social y/o privada que participa en él (Organización Internacional de Estandarización. 2010: 67).

Por tanto, la participación es la estrategia clave, donde todos los individuos se involucran como parte de un todo, lo que nos lleva a inducir que impulsa y promueve la responsabilidad individual con solidaridad, competencia

económica con corresponsabilidad social y modernidad con respeto medioambiental. De esta manera se potencia un desarrollo sostenible activo que se significa no sólo por el adelanto económico y utilitario sino también por el desarrollo social, el preservar los recursos naturales y el salvaguardar la herencia de las tradiciones y valores culturales de los seres humanos, principales actores del desarrollo de sus comunidades.

Una participación activa socialmente responsable permite el establecimiento de una relación más estrecha entre sus partes interesadas, y en la medida en que la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo, da pie a un nuevo comportamiento de sus miembros ante sus autoridades y/o representantes comunitarios; lo que implica, por un lado, gobernanza y, por otro, al establecimiento de un gobierno corporativo que brinde la atención adecuada a las necesidades, problemas, demandas, propuestas y sugerencias de los grupos de interés de la comunidad. Un impacto proactivo de esto es lo que le aporta a la comunidad misma: generación y distribución equitativa de la riqueza que se genera; rentabilidad y crecimiento económico duraderos; calidad de vida y bienestar social continuos; y, legitimidad e imagen auténticas.

La participación tiene por finalidad integrar a las personas con el propósito de mejorar el orden social a través de la autogestión y cogestión, de esta manera se estimula el avance de ciertas relaciones y modos de trabajar de la gente en un accionar comunitario. De manera que la satisfacción de necesidades básicas, la solución de problemas y la atención de demandas impulsan la participación y la organización comunitaria. El tipo de gobernabilidad tiende, por lo tanto, a ser democrático, asambleísta, con un sistema de dirección tipo autogestión-cogestión: gobernanza “nueva”, “moderna”.

La gobernanza como sistema de autogestión-cogestión y el gobierno corporativo como sistema de control no son del todo nuevos en las comunidades, podemos verlos en los comités de manzana, juntas de vecinos, asociaciones de colonos, consejos de colaboración ciudadana, contraloría social, entre otras, que se establecen en barrios, colonias, fraccionamientos, pueblos o localidades para su participación en políticas públicas y, por ende, en su desarrollo económico, social y político activo. Otras más, las encontramos en las asociaciones de padres de familia y los consejos de participación social que tienen por objeto velar por los intereses educativos de los asociados (Ley General de Educación, 2017: 28 y 29).

Asimismo, la comunidad puede, a través de la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones, participar en programas de sanidad y problemas ambientales vinculados a la salud (Ley General de Salud, 2017: 21). En la medida en que la participación comunitaria se construye y actúa como una organización racional, consciente, visible y pertinente de un grupo de personas que habitan en un área geográfica determinada para la atención de sus intereses, es prueba evidente de la existencia de la gobernanza y del gobierno corporativo, en su seno.

Para materializar el desarrollo activo se deben conjugar los esfuerzos de todos los miembros comunitarios con el de las autoridades gubernamentales y otras organizaciones, con el fin de mejorar las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de una comunidad, en función de sus propias de sus ideas, iniciativas, gustos, deseos, preferencias, intereses y propósitos.

Por otra parte, no se concibe ninguna actividad humana en la que no esté presente el proceso de dirección, de mando, de autoridad. Es decir, éste es un requisito indispensable para alcanzar el objetivo planteado mediante una determinada actividad planificada, organizada y controlada con ese fin; y que, en el marco de la responsabilidad social, la autoridad debe ceñirse a los principios y prácticas de la gobernanza de una organización, pero esta con un nuevo sentido que surja desde “abajo”, desde la comunidad.

La gobernanza y el control corporativo de una comunidad estarán a cargo de representantes de los distintos grupos sociales que conforman a la comunidad, en la condición de que son los promotores y/o facilitadores de los derechos, obligaciones y compromisos, tanto de los actores sociales como de los individuos concretos, en el requisito de que es la comunidad la que trabaja y produce, y la que al hacerse cargo de sus asuntos, problemas y necesidades, establece un estilo directivo de autogestión-cogestión: gobernanza y control corporativo comunitario.

Participación, gobernanza y control comunitarios, son los elementos que conforman la estructura ideal para llevar a cabo los cambios que se requieren para el desarrollo de una comunidad. De manera que esta estructura ideal permite que se aglutine la fuerza de los actores colectivos y, a su vez, brinda las más altas posibilidades de lograr una participación más activa de los miembros de una comunidad para transformar sus entornos sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales: desarrollo activo. La gobernanza organizacional, el gobierno corporativo y la participación comunitaria son elementos esenciales

del desarrollo sostenible activo de una comunidad; su interdependencia e interacción contribuyen a la generación de una mejor gestión social, cultural, política, económica y ambiental: gobernanza comunitaria con responsabilidad social.

Reflexiones finales

La participación es un recurso estratégico de la democracia que hace posible expandir las capacidades humanas y estructuras organizacionales para producir desarrollo desde la comunidad; además de que se motiva el despliegue de determinadas relaciones y modos de actuación entre los individuos y grupos, lo que potencia los poderes reales y medios de la comunidad para ejercerlos; convirtiéndose en el eje transversal del empoderamiento de una comunidad: gobernanza participativa y control corporativo comunitarios.

De esta manera, la participación en la gobernanza consiste en tomar en cuenta los intereses de todos los públicos comunitarios, permitiendo con ello disminuir las desigualdades sociales, una distribución más igualitaria de los beneficios económicos y protección más segura de los recursos naturales; se debe cuidar que los públicos externos resulten favorecidos, procurando que esto se lleve a cabo en igualdad de condiciones y oportunidades con respecto a la comunidad. Sin embargo, en la medida en que se vaya dando el desarrollo, la diversificación de actividades sociales, económicas y culturales da pie a nuevos escenarios sociopolíticos, lo que irá exigiendo nuevos instrumentos, estructuras y mecanismos de gobernanza más integrales, participativos, flexibles y ágiles sin dejar de considerar cuatro aspectos claves: eficiencia, eficacia, impactos y legitimidad.

La gobernanza es el arte de ejercer el poder de manera consensuada, de negociaciones colectivas de intereses, de acuerdos aceptados que comprometan de manera efectiva a todos los actores involucrados. De modo que la gobernanza de una comunidad implica la integración de todas las partes interesadas en los procesos de decisión, por lo que es esencial que la información fluya entre todos los actores comunitarios, comprometidos social y políticamente con el desarrollo de su comunidad.

La responsabilidad social de las organizaciones se constituye en una vía alternativa ideal para las comunidades que, ante las necesidades básicas de subsistencia, de alfabetización, de miseria, de democracias frágiles, el

desmantelamiento del estado de bienestar, la marcada diferenciación entre las clases sociales, la crisis ambiental, entre otras situaciones, propugna por la participación y el desarrollo activo comunitario, con el fin de alcanzar una sociedad civil más democrática, igualitaria, participativa, justa, plena y plural.

Las comunidades deben realizar prácticas sociales sustentables que tengan un impacto positivo en su estrategia de comunidad, sin dejar de considerar los diferentes puntos de vista de sus públicos de interés. Ser una buena comunidad aportará más beneficios a su cuenta de resultados: una comunidad buena.

La responsabilidad social se constituye en un punto de referencia para todas las personas y organizaciones que deseen mejorar las condiciones de vida de las comunidades, con un nuevo sentido que surja desde los mismos comunitarios; permite una reflexión sobre la necesidad de lograr una transformación de actitud individual y colectiva a nuevas prácticas y conductas que potencien la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, reflejo de un equilibrio entre lo social, económico y ambiental.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). “*El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública en la gobernanza*”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” Número 39.

Argadoña, Antonio y Ricardo Isea Silva. (2011). “*ISO 26000, Una Guía para la Responsabilidad Social de las Organizaciones*”. Cuadernos de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo. España: Universidad de Navarra, IESE Business School, Número 11.

Organización Internacional de Estandarización. “*ISO 26000. Responsabilidad Social. ISO 26000 visión general del proyecto*”.

Organización Internacional de Estandarización. ISO 26000. “*Guía de Responsabilidad Social*”. Ginebra: ISO Secretaría General. 2010.

NMX-SAST-26000-IMNC-2011/ISO 26000:2010. Guía de Responsabilidad Social.

Raufflet, Emmanuel, Lozano Aguilar, José-Félix et. al. (2012). *Responsabilidad Social Empresarial*. México: Editorial Pearson.

Rivero Torre, Pedro. (2011). “*Responsabilidad social y gobierno corporativo: información y transparencia*”. Revista Asturiana de Economía. Número 34.

Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993; consultada en:

https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984; consultada en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_220617.pdf

LA GOBERNANZA METROPOLITANA Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ZMVM

Miguel Moreno Plata¹

Introducción

En el último medio siglo, México pasó de una población rural a una población predominantemente urbana, y, sobre todo, se encuentra en un acelerado proceso de evolución metropolitana, al pasar de 12 a 59 zonas metropolitanas en dicho periodo; radicando más de la mitad de la población nacional en las distintas metrópolis.

También es importante asentar que las deferentes zonas metropolitanas del país presentan notables diferencias estructurales y funcionales entre sí, incluyendo la dimensión territorial, económica, social y política. La metrópoli de mayor importancia demográfica, política y económica es la Zona Metropolitana del Valle de México, al conjuntar una población de más de 20 millones, previéndose que alcance el techo de 24 millones de habitantes para el año 2030.

En este sentido, conviene apuntar que los espacios metropolitanos son los territorios que también presentan los mayores problemas de gobernabilidad y altos déficits en la provisión de bienes y servicios públicos básicos; lo que lo convierte en áreas con amplios sectores de la población en situación de pobreza y precariedad social.

¹ Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante y Maestro en Administración Pública por la UNAM. Realizó estudios posdoctorales en el programa de Política y educación comparada, auspiciado por IAPAS y la Universidad de Alcalá (España). Es Profesor Investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana y en el Centro de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Desde el 2011 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Autor de diversos libros: *La reorganización territorial del ayuntamiento rural* (Plaza y Valdés (2002); *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible* (Miguel Ángel Porrúa, 2011) y *La ineficacia del derecho internacional ambiental* (UACM, 2011). Es coordinador del libro colectivo *La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático* (UACM, Ediciones EON, 2017). También ha publicado más de una docena de artículos en diversas revistas nacionales e internacionales.

Todo lo anterior, plantea enormes retos a la integración de sistemas de gobernanza metropolitana, y el primer escollo para ello es el marco institucional de los diferentes niveles de gobierno; principalmente los gobiernos locales; los cuales tienen las jurisdicciones territoriales más limitadas.

En este contexto, la hipótesis central de este trabajo se formula en los siguientes términos: La Zona Metropolitana del Valle de México posee una estructura de gobernanza fragmentada entre los tres órdenes de gobierno, sin que a la fecha se haya construido el andamiaje institucional para avanzar en la integración de una gobernanza de naturaleza metropolitana.

A partir de lo anterior, este trabajo intentan aportar algunas evidencias teóricas y empíricas, con base en tres ejes temáticos centrales: 1) La aportación de algunos elementos conceptuales del enfoque de gobernanza, con énfasis en los procesos interactivos de los diversos actores socio-políticos y los marcos institucionales de las estructuras de gobernanza; 2) la revisión del marco institucional de los tres ámbitos de gobierno que inciden en la ZMVM, con especial referencia al desarrollo urbano; y 3) el análisis del marco institucional que enmarca el desarrollo de las capacidades de articulación con los diversos actores socio-políticos, particularmente de los gobiernos locales.

Notas sobre la gobernanza

Sobre el particular, Fukuyama (2013) señala que el enfoque de gobernanza adolece de las mismas debilidades de los demás enfoques pos-burocráticos – tales como el New Public Management- en el sentido de que pocas veces se ha cuestionado su aplicabilidad en el contexto de los países en desarrollo, como es el caso de las naciones latinoamericanas. En este sentido es importante considerar que el contexto sociopolítico es de naturaleza dinámica, en esa medida, fluida y con amplios rangos de incertidumbre. Desde esta perspectiva, habría que preguntarse acerca del contexto sociopolítico latinoamericano, y de manera particular, en el caso de México.

De esta manera, Viñueta, Barma y Huybens, (2014) consideran que un elemento de gran importancia es el hecho de que, en los contextos de crisis sociopolítica, las instituciones informales están más presentes en la vida social que las institucionales formales, incluyendo las instituciones del Estado, por lo que, en estos territorios hostiles e inhóspitos, la legitimidad del Estado se encuentra en un acelerado proceso de erosión (p. 2).

En este contexto, surge una cuestión fundamental acerca de cómo vincular a los dos actores centrales en el proceso de gobernanza: El Estado y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, las formas de articulación de éstos y otros actores, pasa necesariamente por el estudio de las capacidades del Estado, principalmente desde las dos dimensiones del ejercicio del poder estatal: el coercitivo y el llamado poder “blando”.

El primer elemento de la capacidad estatal es un elemento de cuño weberiano, el cual está soportado en la organización interna y grado de autonomía de las organizaciones públicas, particularmente de las administraciones públicas. En este sentido si convenimos que un actor central de las estructuras y procesos de gobernanza es el Estado, lo más lógico es preguntarnos acerca de las implicaciones del ejercicio del poder estatal en dichas estructuras y procesos. Para ello es importante considerar la siguiente definición weberiana de Estado: “... el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto del "territorio" es esencial a la definición-reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Weber, 2002, p. 1056).

Según Max Weber, una característica central del Estado moderno es el ejercicio del poder coactivo. Esta modalidad de dominación racional requiere una administración que tenga a su ... “disposición de aquellos elementos materiales eventualmente necesarios para el empleo físico de la coacción, es decir: el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración” (2002, p. 1058).

Para Weber es claro que la organización burocrática es un elemento clave en la construcción y el ejercicio del poder coactivo del Estado. Desde esta perspectiva, el ejercicio del poder “duro” del Estado es un elemento consustancial, si bien, no único en el desarrollo de las capacidades de dicha institución política. En esta línea argumental, cabe preguntarse acerca de cómo asumir las estructuras de la gobernanza desde la naturaleza y fines de dicho poder.

La otra dimensión de la capacidad del Estado moderno se refiere precisamente, al ejercicio del llamado poder “blando” o “suave”, el cual algunos autores también han identificado como el poder infraestructural del Estado. Según Mann (1984), dicho poder se refiere a la capacidad del Estado para penetrar a la sociedad civil (p. 113). Retomando esta definición, podíamos considerar que desde la perspectiva de la gobernanza dicho poder se refiere básicamente a la

capacidad estatal para interactuar eficazmente con otros actores sociopolíticos, particularmente, la sociedad civil.

Como ya lo hemos señalado el concepto de gobernanza goza de gran amplitud y flexibilidad; lo que dificulta su aterrizaje en las estructuras y procesos sociopolíticos. Sin embargo, también es importante mencionar que una de las coincidencias fundamentales estriba en la naturaleza y calidad de las interacciones entre el Estado, particularmente, el gobierno y la sociedad civil. Según Wilson (2000), la naturaleza y calidad de dichas interacciones depende no solamente de la existencia de las relaciones entre los actores, sean formales o informales, sino básicamente de dos condiciones fundamentales:

- 1) Con respecto a la sociedad civil, una cuestión central es su grado de organización, incluyendo entre otros elementos, el nivel y la calidad del capital social. Una débil organización de la sociedad civil enfrenta dificultades para la articulación de las prioridades y demandas sociales, lo que podría suponer que ésta carece de los medios para influir en los procesos de las políticas públicas. En un contexto donde las organizaciones de la sociedad civil presentan bajos índices de desarrollo, resulta también muy probable la institucionalización de pocas e ineficaces interacciones con los otros actores socio-políticos en los procesos de gobernanza.
- 2) Con respecto al gobierno, la falta de capacidad para actuar de una manera efectiva y eficaz reduce la calidad de la gobernanza, ya que un gobierno incapaz puede obstaculizar la interacción con la sociedad civil y, en esa medida, conducir hacia la ineficacia de la acción gubernamental (p.54).

Según Viñueta, Barma y Huybens (2014), el segundo elemento es de cuño toquevilliano, es decir, el elemento de la capacidad extensiva del Estado con respecto a otros actores socio-políticos, particularmente con la sociedad civil (p.3). En otras palabras, se requieren dos condiciones: por una parte, se necesita la evolución de las capacidades internas de las agencias públicas -para el eficaz cumplimiento de sus fines-, y por el otro, el desarrollo de sus capacidades externas, de manera tal que les permita navegar exitosamente en las turbulentas arenas sociopolíticas, mediante la puesta en marcha de redes de gobernanza con los diversos actores del mercado y la sociedad civil.

De esta manera, la noción toquevilliana de democracia apunta hacia la democracia directa y participativa como elementos centrales del gobierno y la

gobernanza en el ámbito local. En la obra de Tocqueville (1996) podemos encontrar algunos referentes tales como los siguientes:

- En la comuna (*township*) el pueblo es la fuente de los poderes sociales, y es en donde dicho poder se ejerce con mayor intensidad.
- En la comuna, la acción legislativa y gubernamental está más cerca de los gobernados, y, en consecuencia, la ley de la representación popular no es admitida.
- En la comuna no solamente existen instituciones comunales, sino un espíritu comunal que la sostiene y vivifica, de manera tal, que la comuna se convierte en el centro de las relaciones sociales ordinarias (p. 79).
- “El sistema norteamericano, al mismo tiempo que reparte el poder municipal entre un gran número de ciudadanos, no teme tampoco multiplicar los deberes comunales”, por lo que: La vida comunal se deja sentir en cierto modo a cada instante; se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho. Este movimiento político imprime a la sociedad un movimiento continuo, pero al mismo tiempo apacible, que la agita sin perturbarla (p. 84).
- Una característica fundamental de la institución comunal es la ausencia de una centralización y una jerarquía administrativa; por lo que el Estado gobierna, pero no administra a la comuna (p. 93).

Desde esta perspectiva, es claro que Tocqueville vislumbra una gobernanza local centrada en las estructuras socio-políticas vinculadas con los municipios, donde la amplia autonomía de dicho ámbito de gobierno y la intensa participación de sus habitantes constituyen los elementos centrales. A partir de lo anterior, se puede percibir con meridiana claridad que en estos espacios públicos en el ámbito local se puede encontrar una especie de hibridación sociopolítica, es decir, en estos territorios, no deberían articularse las clásicas instituciones de gobierno, sino que más bien se podría avanzar hacia estructuras de gobernanza, donde los actores centrales serían los ciudadanos de las mismas localidades.

Explorando la gobernanza metropolitana

Sobre el particular, Oakerson (2004) señala que las estructuras de gobernanza son más o menos elaboradas, dependiendo de la complejidad del contexto socio-político, pero hasta el más simple gobierno tiende a generar una estructura de gobernanza que facilita el ejercicio de autoridad. Las estructuras de gobernanza requieren acceso a la autoridad gubernamental, pero no están

confinadas a las instituciones gubernamentales; por lo que los gobiernos son una condición necesaria, pero no suficiente para la gobernanza. Esta necesidad de acceso a la autoridad gubernamental significa que, la estructura de gobierno podría fuertemente influir sobre la estructura de gobernanza en su conjunto (p.31).

Para efectos de este trabajo, también retomamos la delimitación operativa de una zona metropolitana formulada por Sobrino (2003), quien incluye los siguientes elementos: a) Un componente demográfico, que tiene que ver con el crecimiento de la población y los movimientos intrametropolitanos centro-periferia; a) Un mercado de trabajo, considerando la estructura y dinámica de la economía local, incluyendo los ritmos de desconcentración del empleo y tendencias de relocalización espacial de cada sector económico; c) La conformación territorial, determinada por las características de la expansión urbana -continua, sectorial, axial o discontinua, y d) la dimensión política, en función del grado de fragmentación del territorio en unidades político administrativas (p. 462).

Tal como ya lo señalamos las zonas metropolitanas en general, y particularmente en el caso de México, se caracterizan por la existencia de una multitud de gobiernos locales. En este contexto surge la siguiente pregunta fundamental ¿Cómo avanzar hacia una gobernanza metropolitana, sin la existencia de un gobierno metropolitano?

En esta tesitura, es importante reflexionar acerca de los límites y posibilidades de la gobernanza metropolitana en aquellas áreas metropolitanas que, como en el caso de la ZMVM, no existen gobiernos metropolitanos. En otras palabras, se trata de explorar las posibilidades de la gobernanza en contextos de alto conflicto social, pobreza y gobiernos fragmentados, como son las condiciones, de prácticamente todas las zonas metropolitanas del país.

El marco institucional de la gobernanza en la ZMVM

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) está integrada por un extenso territorio del centro del país que abarca a 76 entidades locales (municipios y demarcaciones político administrativas) de tres entidades federativas (Ciudad de México, Estado de México y Estado de Hidalgo). De esta manera, en este espacio urbano concurren tres niveles de gobierno: el gobierno federal, los tres gobiernos estatales y los 76 gobiernos locales; además de un conjunto de organismos metropolitanos, como son las comisiones metropolitanas y la Comisión Ambiental de la Megalópolis.

En este sentido, es claro que, una característica central de las zonas metropolitanas es, precisamente, la fragmentación política en el ámbito local; lo que implica que la gobernanza metropolitana enfrenta aún mayores dificultades, incluyendo la integración del andamiaje institucional para la estructuración de los sistemas de gobernanza; cuyo tema es el objeto de análisis de las secciones subsecuentes.

Sobre el particular, hay que considerar que la autoridad gubernamental en las áreas metropolitanas se ejerce por medio de las llamadas facultades o poderes coincidentes en esta materia. En este sentido, es importante señalar que el artículo 122 constitucional establece aquellas materias que caben en esta clasificación: asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública. Cabe apuntar que en todos estos campos de gobierno se presenta la concurrencia entre los tres ámbitos de gobierno.

De esta manera, el artículo 34 de la LGAHOTDU amplía sustancialmente el número de materias de carácter metropolitano: a) Planeación del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos; b) infraestructura vial, tránsito, transporte y movilidad; c) suelo y reservas territoriales; d) densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio; e) políticas habitacionales y equipamiento regional y metropolitano; f) localización de espacios para el desarrollo industrial metropolitano; g) gestión integral del agua y los recursos hidráulicos (agua potable, drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales); h) preservación y restauración del equilibrio ecológico, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y protección ambiental; i) gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; j) prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; k) infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; l) accesibilidad universal y movilidad; y m) seguridad pública.

De lo expuesto podemos darnos cuenta que la citada legislación de carácter general incluye la materia de cambio climático en el ámbito del desarrollo metropolitano, lo que resulta de gran relevancia en virtud de la importancia y sentido de urgencia de dicho rubro, además de su estrecha vinculación con la problemática ambiental en general y el desarrollo urbano.

La distribución de atribuciones en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano

Con el fin de ilustrar la naturaleza institucional de la gobernanza metropolitana desde el marco normativo de materias claves, en el siguiente apartado se procederá al análisis de una parte la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).² En principio, dicha normativa incluye dos conceptos claves para nuestro objeto de estudio:

- a) Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno (LGAHOTDU, 2016: Art. 3).
- b) Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional. (LGAHOTDU, 2016: Art. 3).

Sobre el particular es necesario subrayar el hecho de que a pesar de que la mencionada normativa contiene avances de suma importancia –como sería la vinculación de la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano- también lo es que los instrumentos para la gobernanza metropolitana se limitan a los mecanismos de coordinación intergubernamental; los cuales se sustentan en el clásico principio federativo de la soberanía interior de los estados federados y en menor medida, en la autonomía municipal.

Por lo que respecta a las atribuciones del gobierno federal en materia de gobernanza metropolitana, sobresalen las siguientes:

- Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas ubicadas en dos o más entidades federativas.
- Integrar una red metropolitana para la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos, con la participación de instituciones académicas y del sector privado y social.
- Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

- Proponer a las entidades federativas y municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas (LGAHOTDU, 2016: Art. 9).

Asimismo, dentro del citado marco institucional, los gobiernos estatales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Analizar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación estatal, incluyendo las cuestiones metropolitanas.
- b) Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones.
- c) Evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en uno o más municipios (LGAHOTDU, 2016: Art. 10).

Asimismo, en el caso de los municipios se reservan las siguientes funciones:

- Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones.
- Validar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en esta materia.
- Intervenir en la gestión de los asentamientos humanos irregulares en el marco de los respectivos programas de desarrollo urbano y metropolitano (LGAHOTDU, 2016: Art. 11).

Desde la perspectiva de los requerimientos institucionales de la gobernanza en este rubro se pueden ubicar los siguientes elementos: 1) la integración de una red metropolitana, incluyendo la posibilidad de la participación social y ciudadana; y 2) la posibilidad para la construcción de estructuras que propicien la inclusión de procesos participativos en los procesos de las políticas urbanas.

Explorando la jurisdicción metropolitana de los gobiernos estatales

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2017. Art. 139), establece la coordinación entre el gobierno estatal y los ayuntamientos en materia metropolitana:

- a) Planeación y ejecución de acciones coordinadas con los tres niveles de gobierno en las materias de abasto y empleo, agua y drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaria, desarrollo económico, gestión de desechos

sólidos, protección ambiental, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud pública, seguridad pública y transporte, y turismo.

b) Integrarse al proceso de planeación regional y metropolitana, a través de las comisiones respectivas.

c) Presupuestar a través de la legislatura y los cabildos, las partidas presupuestales para los planes y programas metropolitanos.

d) La constitución de fondos financieros comunes para la ejecución de las acciones coordinadas en la ZMVM.

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones a través de las comisiones metropolitanas.

e) Suscribir convenios intergubernamentales para las obras y servicios públicos o la realización de acciones determinadas por las comisiones metropolitanas.

En el caso de la Ciudad de México, la constitución local (2017: Art. 19) establece lo siguiente:

- La posibilidad de que el gobierno de la ciudad y las alcaldías impulsen la creación de instancias y mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos y seguridad ciudadana.

- La suscripción de convenios intergubernamentales en materia de obras y prestación de servicios públicos.

- La creación de instrumentos y mecanismos para las políticas y servicios en la ZMVM, con una visión territorial ecosistémica, incluyente y participativa.

- La participación de la Ciudad de México en el Consejo de Desarrollo Metropolitano y demás organismos de carácter metropolitano.

- La coordinación entre el Congreso de la Ciudad de México y los congresos locales de las entidades de la ZMVM.

- El Cabildo de la Ciudad de México tiene la posibilidad de impulsar ante el Consejo de Desarrollo Metropolitano y demás organismos metropolitanos, aquellos mecanismos de coordinación para la ejecución, seguimiento y evaluación de programas, incluyendo la participación y representación ciudadana.

- Se otorgan facultades a las alcaldías para la suscripción de acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos con los municipios.

- Los poderes públicos y las alcaldías propiciarán la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de la política de coordinación regional y metropolitana, mediante los mecanismos de democracia directa y participativa.

En términos generales, podemos señalar que el análisis de los dos principales marcos normativos estatales que tienen incidencia en la ZMVM arroja algunas diferencias significativas: 1) El marco constitucional del Estado de México se encuentra aún anclado básicamente en la coordinación intergubernamental, mediante comisiones metropolitanas y los procesos de la planeación del desarrollo urbano; 2) El marco constitucional de la capital nacional incorpora algunos avances que permiten vislumbrar algunas nuevas tendencias en esta materia, básicamente en el reconocimiento de la figura del Consejo de Desarrollo Metropolitano; en congruencia con la constitución nacional.

Sobre los organismos metropolitanos, cabe señalar que el mismo artículo 122 constitucional establece la creación de un Consejo de Desarrollo Metropolitano, como el organismo encargado de coordinar las acciones, proyectos y políticas públicas en esta materia; organismo que, desde nuestra perspectiva, vendría a suplir a las actuales comisiones metropolitanas que operan en la ZMVM en diversas materias.

El nuevo marco normativo en materia de desarrollo urbano (LGAHOTDU, 2016: Art. 36), establece un conjunto de mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio para la coordinación intergubernamental y la participación de la sociedad, para la gobernanza metropolitana:

- a) La constitución de una comisión de ordenamiento metropolitano, el cual se integrará por los representantes de los tres niveles de gobierno que coinciden en la ZMVM.³

³ Este organismo tendrá la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

- b) La constitución de un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública en los programas en esta materia.⁴
- c) La integración de aquellos mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios.
- d) La conformación de instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes.
- e) La constitución de los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, incluyendo el fondo metropolitano.

De esta manera, podemos subrayar una relativa contradicción entre la LGAHOTDU y el artículo 122 constitucional, toda vez que la primera normativa sigue estableciendo comisiones específicas en las diversas materias de carácter metropolitano, en tanto el mencionado dispositivo constitucional remite a dicho organismo, las facultades de coordinación en materia de planeación del desarrollo y la prestación de servicios públicos, específicamente en el caso de la ZMVM.

Revisando la arquitectura institucional de los gobiernos locales en la ZMVM. La naturaleza de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México

Según la más reciente reforma político-constitucional en la capital del país, el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías, los cuales son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo de elección popular (integrado por un número variable de entre 10 y 15 concejales, según la población de cada demarcación).

Según la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), las alcaldías tienen las siguientes dos características fundamentales: 1) Gozan de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y el ejercicio presupuestal; y 2) las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y constituyen un nivel de gobierno (CPCM, 2017: Art. 53)

⁴ Dicho Consejo se integrará por representantes de los tres órdenes de gobierno y de las agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, debiendo este último sector conformar la mayoría en el consejo.

Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo. Los concejos son los órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de la respectiva demarcación territorial (CPCM, 2017: Art. 53); subrayándose, la extraña prohibición de ejercer funciones de gobierno y de administración pública, las cuales están reservadas al alcalde o alcaldesa.

En términos de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM, 2017: Art. 53), las alcaldías tienen las siguientes facultades: Gobierno y régimen interior; obra pública y desarrollo urbano; servicios públicos; movilidad; vía pública; espacio público; seguridad ciudadana; desarrollo económico y social; educación, cultura y deporte; protección ambiental; asuntos jurídicos; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; y, por último, en materia de alcaldía digital.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el municipio es la base para la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y, se establece que el ayuntamiento es el único órgano de gobierno de elección popular en este ámbito socio-político. Es importante señalar que el citado artículo constitucional establece el siguiente andamiaje institucional a nivel municipal:

- Personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Ámbito de competencias y facultades: a) Prestación de servicios públicos (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, etc.); b) Facultades normativas (aprobación de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general); c) Desarrollo urbano (Formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorización, control y vigilancia sobre la utilización del suelo; otorgamiento de licencias y permisos para construcciones); d) Funciones de seguridad pública (policía preventiva).
- Hacienda pública: integrada por las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

- Planeación y regulación conjunta del desarrollo urbano en las zonas urbanas, en coordinación con los respectivos gobiernos estatales y el gobierno federal.

A partir de lo anterior, podemos señalar una diferencia fundamental el cuanto al régimen local de la Ciudad de México y el régimen municipal. Mientras en el primer caso no es clara la existencia de la autonomía, como elemento consustancial de un gobierno local; en el caso de los municipios, dicha autonomía tiene sólidas bases constitucionales; andamiaje institucional de primera importancia en los nuevos sistemas de gobernanza en la ZMVM.

Explorando las capacidades institucionales de los municipios de la ZMVM

Tal como ha quedado apuntado un elemento de especial relevancia en los procesos de gobernanza es la existencia de las estructuras de gobernanza que propicien, en primer lugar, las interacciones institucionales entre los diversos actores socio-políticos, y, en segundo lugar, que dichas interacciones sean plurales, efectivas y eficaces.

A partir de las diferencias institucionales entre las circunscripciones político-administrativas de la Ciudad de México (futuras Alcaldías) y los municipios que convergen en la ZMVM, resulta relevante para esta investigación, realizar una breve revisión del andamiaje institucional de ambas jurisdicciones.

El segundo elemento del marco institucional de la estructura de la gobernanza local en el caso de la Ciudad de México es la diversidad de instrumentos de participación ciudadana previstos tanto en la recién promulgada constitución local como en la ley local vigente en la materia. La ley fundamental a nivel local, en su artículo 25, contempla seis instrumentos de democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación del mandato), mientras que, en el artículo 26, prevé nueve mecanismos identificados con la democracia participativa (consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y presupuesto participativo); sobresaliendo el caso de la consulta ciudadana y el presupuesto participativo, el primero porque está clasificado en ambos rubros, y en el caso del segundo, por tratarse del instrumento de mayor arraigo en las administraciones locales en la Ciudad de México.

Tal como se puede apreciar con mayor detalle en la Tabla 1, la ley de participación ciudadana vigente en la Ciudad de México contempla cuatro órganos de participación ciudadana: comité ciudadano, consejo ciudadano, consejo del pueblo y representante de manzana.

Tabla 1: Marco jurídico de los instrumentos de participación ciudadana en la ZMVM

Marco normativo	Constitución local	Legislación local		
Entidad	Instrumentos de participación ciudadana	Órganos de participación ciudadana	Instrumentos de participación ciudadana	Órganos de participación ciudadana
Ciudad de México	• Referéndum • Plebiscito • Consulta Popular • Iniciativa Ciudadana • Consulta Ciudadana* • Revocación de Mandato ▪ Colaboración ciudadana ▪ Rendición de cuentas ▪ Difusión pública ▪ Red de contralorías ciudadanas. ▪ Audiencia pública ▪ Asamblea ciudadana ▪ Observatorios ciudadanos ▪ Presupuesto participativo		• Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Ciudadana • Colaboración Ciudadana • Rendición de Cuentas • Difusión Pública • Red de Contralorías Ciudadanas • Audiencia Pública • Recorridos del Jefe Delegacional • Organizaciones ciudadanas • Asamblea Ciudadana	• Comité Ciudadano • Consejo Ciudadano • Consejo del pueblo • Representante de manzana
Estado de México	• Consulta popular • Referéndum	Ninguno	• Consulta popular • Referéndum	Ninguno

Fuente: Elaboración propia.

*También está previsto como instrumento de democracia participativa.

En contraste, en el caso del Estado de México se observa un marcado déficit institucional en esta materia, toda vez que tanto en la constitución local como en la ley electoral estatal únicamente se contemplan dos instrumentos de participación ciudadana: La consulta popular y el referéndum; y, en consecuencia, tampoco se regula algún órgano de participación ciudadana. En este vacío normativo en el ámbito estatal, el desarrollo del marco institucional a nivel municipal a seguido diversos derroteros.

En esta tesitura, en el caso de la Ciudad de México, un primer aspecto que llama la atención es el hecho de que exista un importante desarrollo de las capacidades institucionales en este rubro. Para este estudio se seleccionaron las tres demarcaciones territoriales con mayor población (Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Álvaro Obregón). En la Tabla 2 se puede apreciar un notable desarrollo de la organización estructural de las administraciones locales. En el caso de Gustavo A. Madero, la unidad administrativa encargada de la gestión de la participación ciudadana tiene el primer nivel de jerarquía en este ámbito; mientras que, en los casos de Iztapalapa y Álvaro Obregón, aunque tienen un nivel administrativo de menor jerarquía, en todo caso, la jerarquía administrativa en ambas demarcaciones corresponde a una dirección de área.

Tabla 2: Marco institucional de las demarcaciones de la Ciudad de México

Municipio/Circunscripción	Administración pública (organización y capacidades)	Marco institucional de la participación ciudadana
Gustavo A. Madero	Dirección General de Participación Ciudadana y Gestión Social.	Constitución Política de la Ciudad de México Ley de Participación Ciudadana
Iztapalapa	Coordinación de Participación Ciudadana (Dirección General de Desarrollo Delegacional)	Constitución Política de la Ciudad de México Ley de Participación Ciudadana
Álvaro Obregón	Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Zonas Territoriales	Constitución Política de la Ciudad de México Ley de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia

En el caso del marco institucional de la ZMVM del Estado de México, llama la atención, la gran heterogeneidad en el ámbito municipal. Una explicación a dicha situación proviene de la inexistencia de un marco jurídico estatal que soporte los procesos de participación ciudadana a nivel local. De esta manera, ante este vacío normativo, algunos de los municipios seleccionados en este estudio –en razón de su población– han optado por el desarrollo de las respectivas reglamentaciones. Tal como se puede apreciar en la Tabla 3, del universo de seis municipios de la muestra, sobresalen los casos de Nezahualcóyotl y Naucalpan, por tratarse de los municipios donde existe un importante desarrollo institucional en esta materia. En el primero se han institucionalizado cuatro instrumentos de participación ciudadana (asamblea ciudadana, consulta vecinal, colaboración vecinal y audiencia pública); en tanto en el segundo, se han regulado seis mecanismos de democracia directa (plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana, audiencia pública, presupuesto participativo y observatorio ciudadano).

Por lo que se refiere a los órganos de participación ciudadana, la figura del Consejo de Participación Ciudadana se encontró en cuatro de los seis municipios estudiados, lo que evidencia una relativa homogeneidad en este rubro. También es importante señalar que en las citadas municipalidades existe un importante desarrollo de las capacidades institucionales; situación que también contrasta con el resto de los municipios estudiados.

Tabla 3: Capacidades institucionales de algunos municipios de la ZMVM

Municipio	Administración pública (nivel organizacional)	Marco institucional de la participación ciudadana		
		Instrumentos de participación ciudadana	Órganos de participación ciudadana	Normatividad
Ecatepec	Servicio profesional de carrera	Ninguno	Consejos de Participación Ciudadana	Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos
Nezahualcóyotl	Coordinación de Participación Ciudadana	• Asamblea ciudadana • Consulta vecinal • Colaboración vecinal • Audiencia pública	Consejos de Participación Ciudadana	Reglamento de Participación Ciudadana de Nezahualcóyotl, Estado de México
Naucalpan	▪ Sistema de Participación Ciudadana ▪ Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	• Plebiscito • Iniciativa popular • Consulta ciudadana • Audiencia pública • Presupuesto participativo • Observatorio Ciudadano	Consejos de Participación Ciudadana	Reglamento de Participación Ciudadana de Naucalpan de Juárez (2016)
Chimalhuacán	No existen	No existe	No existen	No existen
Tultitlán	No existen	No existen	No existen	No existen
Atizapán	Subdirección de Vinculación Ciudadana (Dirección de Gobierno)	No existen	Consejos de Participación Ciudadana	Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Atizapán de Zaragoza

Administración, Gestión y Profesionalización en Gobiernos Locales

Fuente: Elaboración propia

De lo expuesto queda claro que únicamente en tres de los seis municipios seleccionados existen los reglamentos de participación ciudadana, situación que también evidencia el nulo desarrollo institucional en las demás municipalidades; lo que evidentemente no excluye la puesta en práctica de una diversidad de mecanismos informales de participación ciudadana en estos centros urbanos.

Conclusiones

La naturaleza emergente de la gobernanza presupone, entre otras cosas, que existen pocas coincidencias entre la diversidad de enfoques; una de los acuerdos fundamentales dentro de este universo de profundos desencuentros, se refiere, precisamente, al reconocimiento de una diversidad de actores y arenas sociopolíticas, identificándose entre ellos, principalmente, al Estado, la sociedad civil y la comunidad. A partir de lo anterior, también existen coincidencias básicas en cuanto al papel central del Estado en los procesos de gobernanza. Desde esta perspectiva, básicamente se trata de replantear el papel del Estado, más que la eliminación de su intervención. A estas alturas, pocos tratadistas son los que proponen una gobernanza sin la presencia estatal; toda vez que un postulado básico es ir más allá del Estado, pero con el Estado y otros actores; más no la supresión de toda forma de intervención estatal.

Bajo esta línea argumental, es claro que dicho enfoque implica, entre otras cosas, asumir el replanteamiento de las formas de intervención de estos actores en los procesos de gobernanza. Lo anterior implica también que, tanto el Estado como la sociedad civil -y demás actores-, no pueden intervenir en los procesos de gobernanza con los actuales marcos institucionales. En otras palabras, la naturaleza interactiva de la gobernanza, presupone, precisamente, la necesidad de una transformación de las principales instituciones vinculadas con las diversas estructuras y procesos de gobernanza.

Desde la perspectiva del Estado -como actor principal de los procesos de gobernanza- una cuestión fundamental tiene que ver con los marcos institucionales que definen las formas de interacción del Estado con los demás actores. En nuestra opinión, esta cuestión toca el corazón del poder estatal, es decir, traspasa las dos formas básicas de ejercicio del poder en el Estado moderno: el poder coercitivo y el poder “blando”. En principio, parecería que las mayores posibilidades de interacción, están orientadas, hacia la segunda dimensión del poder estatal. Este poder “suave”, cuya esencia consiste en la capacidad de convencimiento y articulación del Estado conlleva a la dimensión democrática del ejercicio del poder estatal, conduciéndonos hacia los terrenos

de la gobernanza local y comunal, cuyo germen lo podemos encontrar en el gran trabajo de Alexis de Tocqueville.

Ahora bien, en el caso de la gobernanza urbana y metropolitana la complejidad es aún mayor, toda vez que concurren diversos factores asociados con la naturaleza de las estructuras urbanas y metropolitanas de los sistemas político, económico, social y cultural que coinciden en las grandes metrópolis. En el ámbito gubernamental, un dato que salta a la vista es la grave contradicción incrustada en los espacios metropolitanos: por una parte, existe, en mayor o menor medida, una integración funcional y estructural de los sistemas urbanos, y por la otra, se presenta una marcada pulverización institucional, principalmente por la multitud de gobiernos locales que coinciden en dichos espacios urbanos.

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, coinciden, además del gobierno federal, tres gobiernos estatales y 76 circunscripciones político-administrativas (municipios correspondientes a los Estados de México e Hidalgo y 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México). Esta situación es un factor de gran importancia que se debe tomar en consideración en el análisis de la estructura de la gobernanza en la ZMVM. Bajo esta perspectiva, el estudio del andamiaje institucional de los gobiernos estatales y municipales permite arribar las siguientes consideraciones finales:

- a) El marco institucional del desarrollo urbano y metropolitano se encuentra limitado por aquellos mecanismos de carácter tradicional identificados con la coordinación intergubernamental en materias tales como la planeación de asentamientos humanos y la prestación de ciertos servicios o bienes públicos.
- b) Por lo que se refiere al andamiaje local para el desarrollo de las capacidades de articulación de los gobiernos locales con respecto a otros actores sociales, existen diferencias significativas entre los municipios del Estado de México y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México: mientras en el primer caso se encontraron evidencias de la falta de un sólido marco jurídico estatal para el ejercicio de la democracia directa y participativa, en el segundo caso existe un régimen jurídico bastante avanzado.

En el caso de los municipios del Estado de México, existe un desarrollo organizacional bastante diferenciado en cuanto a las capacidades institucionales de los gobiernos locales para la articulación de los procesos de participación de la ciudadanía y la población en general en

el proceso de las políticas; pues mientras que, algunas municipalidades tienen pocas o nulas capacidades, algunas otras, tales como Nezahualcóyotl y Naucalpan presentan avances bastante notables en la materia.

Por último, el análisis de las evidencias teóricas y empíricas permite avizorar algunos elementos para esbozar los futuros derroteros para la gobernanza metropolitana: la necesidad de una nueva arquitectura institucional interactiva que permita un mayor nivel de integración tanto de los diversos ámbitos de gobierno que convergen en dicho espacio socio-político –incluyendo la conformación de nuevos organismos metropolitanos–, así como la integración de nuevos sistemas de gobernanza local en los municipios y demarcaciones territoriales que conforman a la Zona Metropolitana del Valle de México.

Referencias

- Barma, N. H., Huybens, E. y L.Viñuela. (2014). Overview. Institutions taking root: building state capacity in challenging contexts. En *Institutions taking root: building state capacity in challenging contexts* (pp. 1-33), Washington, EE.UU.: Banco Mundial.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (1917). México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). México.
- Fukuyama, F. (2013). “What Is Governance?” CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. Recuperado el 5 de julio de 2017, de <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016). México.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25, (2), 185-213.
- Oakerson, R. J. (2004). Capítulo 2: The Study of Metropolitan Governance. En *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (pp. 27-65), Washington, EE.UU.: Georgetown University Press.

- Sobrino, Jaime. (2003). Zonas Metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 18 (54), 461-507.
- Tocqueville, A. (1996). *La democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Robert H. 2000. Understanding local governance: an international perspectiva. *Revista de Administração de Empresas*, (2), 51-63.

**GESTIÓN SOCIAL. ARGUMENTOS, EVIDENCIAS Y ESTRATEGIAS. UN
DIÁLOGO SOBRE EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACIÓN ENTRE ALBERT O.
HIRSCHMAN Y BERNARDO KLIKSBERG**

**Arturo Ordaz Álvarez, Gustavo de Jesús Bravo Castillo y
Lauro Parada Ruiz¹**

Presentación

Por más de cuatro décadas gobiernos, empresas y organismos internacionales han respaldado políticas neoliberales de desarrollo. En 1989 estas políticas fueron integradas en un paquete de reformas impulsadas por los organismos financieros internacionales.

Bajo la égida del Consenso de Washington se pretendió resolver las crisis del sistema capitalista mediante fórmulas de mercado enfocadas a dotar de estabilidad macroeconómica, sanear las finanzas públicas, reducir los compromisos de la deuda y sus servicios, impulsar la liberalización comercial a nivel global, desregular y mejorar el marco institucional para favorecer los intercambios y la inversión, y particularmente redefinir el tamaño y funcionamiento del aparato estatal.

Los argumentos empleados para fundamentar este modelo de desarrollo fueron de viejo cuño, alegando las libertades económicas, los principios de la competencia y la retracción del papel económico del Estado. En un contexto de globalización, regionalización económica, prevalencia de los avances científicos y tecnológicos de la información y la comunicación, y en la reivindicación de la democracia como forma de gobierno, este modelo ha tenido un relativo éxito en el ámbito económico.

Sin embargo, los productos generados han evidenciado su énfasis en la búsqueda de satisfactores de corto plazo y muestran una despreocupación por los magros resultados económicos y sociales manifestados en la desigualdad

¹ Arturo Ordaz Álvarez, Doctor en Ciencias Sociales. Gustavo de Jesús Bravo Castillo, Doctor en Ciencias Sociales Aplicadas, Lauro Parada Ruiz, Doctorante en Administración Pública. Son profesores de carrera del programa académico de la Licenciatura en Administración Pública, del Departamento de Sociología y Administración Pública, División de Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora

social, la reducción temporal del ciclo económico y por los problemas del medio ambiente.

El propósito de este trabajo es abrir un espacio para el diálogo entre dos teóricos que desde sus particulares trincheras han aportado contundentes argumentos para debatir la retórica en que se sustenta el modelo neoliberal, y, a la vez, trazar estrategias de una visión alternativa en la que se privilegia la interdisciplinariedad en su análisis de los fenómenos sensibles a toda la sociedad, y en la que se promueve el establecimiento de alianzas entre los diversos actores sociales y sus gobiernos para impulsar programas y proyectos que permitan avanzar en colectividad hacia un desarrollo con rostro humano.

Por un lado, se retoman las ideas de Albert O. Hirschman acerca de trascender fronteras (1984) entre disciplinas para construir argumentos alternativos a las *retóricas de la intransigencia* (1994) y proponer senderos para un desarrollo en el que los individuos satisfagan sus intereses particulares y públicos; por otra parte, se analizan los argumentos de Bernardo Kliksberg para refutar las *falacias en relación con los problemas sociales y el desarrollo* (2002) impulsado por una activa y comprometida gestión social.

El énfasis que se observa en los trabajos de ambos intelectuales nos permite reflexionar y valorar diversas estrategias impulsadas desde organismos internacionales y regionales, en las que prevalece la participación y el compromiso generalizado para atender los problemas asociados al fenómeno de la pobreza e impulsar un crecimiento económico inclusivo basado en la igualdad y la justicia.

Subdesarrollo y pobreza

El subdesarrollo y la pobreza son rasgos presentes en la vida cotidiana de los países de América Latina. Son fenómenos estructurales cuyas manifestaciones lacerantes se hacen presentes cotidianamente en los hogares y centros de trabajo de la población.

La pobreza mata, a ella se asocian graves problemas de desnutrición, condiciones de vida insalubres, faltantes de servicios públicos, déficits en educación y salud, afectaciones al medio ambiente, que, en general, acusan la presencia de amplios sectores de la población que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

El estudioso alemán Alberto Hirschman (1915-2012), reconocido analista del desarrollo latinoamericano consideraba las condiciones de los países latinoamericanos como apremiantes; de igual manera, asumió que las respuestas a esta situación no se limitan sólo al ámbito de la economía; para Hirschman, el análisis de esta realidad implica trascender fronteras disciplinarias y buscar una perspectiva integral de estos fenómenos.

Hirschman sostiene que en la búsqueda de una mejor calidad de vida de la población no solo debe examinarse «...el crecimiento económico sobre el bienestar individual, sino también su contribución al mantenimiento y reforzamiento de una sociedad democrática libre» (Hirschman, 1996:96-97), incluso, el crecimiento económico tendrá que vincularse a los avances sociales y en el ámbito ecológico.

Por su parte, para Kliksberg, la persistencia de la pobreza en nuestros países evidencia su asentamiento en aspectos estructurales cuya atención es impostergable. Con base en el *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social 1995* del BID, Naciones Unidas y PNUD, asume el autor (Kliksberg, 1997: XXIX) que resulta un escándalo moral las condiciones de amplios segmentos de la población en América Latina y el Caribe que viven en pobreza, con falta de empleo y en marginación social, que de no ser atendidos resultan una amenaza a la paz social, la estabilidad política y un freno al desarrollo.

Desde la década de los setenta se introdujeron las políticas neoliberales en la estrategia de desarrollo de los países del continente. Impulsadas por los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos, se convirtieron en las recetas más recurrentes con las que se prometió dar una orientación “realista” al desarrollo de la región; las políticas macroeconómicas recomendadas se centraron en la preminencia del mercado sobre el papel del Estado como responsable de dar dirección al desarrollo nacional, a ello se sumó la eliminación restricciones y regulaciones al comercio internacional de manera que la globalización y regionalización de los mercados se convirtieran en el nuevo escenario del avance del capitalismo.

Esta perspectiva del desarrollo fue asumida por los organismos internacionales, de tal manera que las medidas impulsadas se convirtieron en parte esencial de los paquetes reformistas propuestas por dichas instancias a los países receptores de sus servicios de asistencia y financiamiento. A fines de los ochenta, el Consenso de Washington incorporó estos planteamientos en un decálogo de

políticas orientadas a promover la estabilidad macroeconómica, la atención de la deuda externa, la liberalización comercial, la privatización de las empresas estatales, la desregulación, la reorientación de las inversiones y la redefinición del papel Estatal y de su participación en las actividades económicas.

Sin embargo, estas medidas han tenido magros resultados. De acuerdo con Stiglitz, el Consenso de Washington se centró en asuntos económicos y no puso atención a temas tan relevantes como la pobreza, la cual se vio agravada durante este periodo con las medidas impulsadas por dicho Consenso.

Al respecto, concluye el investigador, «Es pues necesario sustituir ese enfoque restringido que se preocupa únicamente de combatir la inflación, por un criterio más amplio que apunte a fomentar el crecimiento y generar empleos.» (Stiglitz, 2003: 33) Desde su perspectiva, este proceso requiere atender la equidad y la lucha contra la pobreza con programas educativos y de salud, el combate al uso de estupefacientes, el consumir una dieta balanceada, implica reformas sociales y en particular rurales para reorientar la economía de estos sectores, entre otras acciones. Se refiere a llevar a cabo acciones de índole económica, política y social.

Kliksberg en su momento cuestionó la *teoría del derrame* que supone que «...de por sí el crecimiento se “derramaría” hacia el conjunto de la población, y que se trata en definitiva de un problema de “tiempo y paciencia histórica”» (Kliksberg, 1997: XXXVII), lo que en los hechos ha resultado un argumento infundado. Para el autor, esta conectividad entre el desarrollo económico y el social es mucho más complejo, como se ha demostrado en la realidad.

Por su parte, Hirschman reconoce que la interacción entre ambos procesos es la tarea principal que se tiene que atender, puesto que a medida que la sociedad «...crea nueva riqueza, genera también problemas de creciente desigualdad y declinación regional o sectorial que a menudo son injustos o se resienten como tales...» (Hirschman, 1996: 257), y más cuando la atención solo se presta a las políticas macroeconómicas, en detrimento de los demás aspectos de la vida social.

A ello se suma el “desencuentro”, como lo define Hirschman, entre quienes promovieron las prescripciones del Consenso de Washington y los países latinoamericanos, el cual se reflejó en prédicas impuestas cuya práctica tuvo resultados contraproducentes. En este sentido, apunta Hirschman: «...todos los grandes deudores latinoamericanos han debido experimentar la dolorosa contracción del periodo reciente, esto se debió precisamente a la operación

irrestrita del libre mercado internacional de fondos prestables en los años anteriores a la crisis de la deuda de 1982.» (Hirschman, 1996: 217)

Como factor crucial del fracaso de las medidas neoliberales se ha señalado la equivocada política de retraimiento del aparato estatal y la preminencia de la acción del mercado sobre la distribución de la riqueza y los satisfactores sociales: desde las fallas en los mecanismos de privatización de los monopolios estatales para conformar monopolios privados, pasando por el mal manejo del gasto público y de las decisiones de política macroeconómica, hasta pretender marginar el papel político y ético que se desprende de una pertinente acción estatal en cuanto a la producción de bienes y servicios públicos que los particulares difícilmente pueden cumplir.

Por ello, Kliksberg ha destacado la idea de conciliar el manejo equilibrado de la macroeconomía con el progreso social. De su evaluación del fracaso social ocurrido en décadas pasadas, considera que obedeció a «...factores como la pésima distribución del ingreso, el papel deficiente del Estado, así como la falta de articulación de las políticas económicas y sociales.» (Kliksberg, 1994: 25) Así, resulta un error asumir una visión reduccionista del desarrollo, limitándolo a la perspectiva economicista sin contemplar aspectos como la equidad, la calidad de vida de todos los grupos sociales, la justicia, los sentimientos sociales, entre otros aspectos fundamentales.

Retórica, autosubversión y principios

Se considera que, en el debate de las ideas, y particularmente en el debate público, es fundamental el manejo adecuado de los argumentos y evidencias que se arguyen con el fin de convencer o persuadir a los interlocutores. Giandomenico Majone ha definido que la «retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras.» (Majone, 2005: 42) Esta práctica requiere del manejo y generación de conocimientos, experiencias y esquemas valorativos que sirvan a los participantes en el intercambio discursivo y en el debate persuasivo.

En dicho proceso los argumentos son acompañados con datos, información y evidencias con base en los cuales se presentan y defienden las opiniones e intereses de los deliberantes. Son los soportes lógicos y materiales de la visión que se tiene de una realidad determinada.

La obra de Hirschman como la de Kliksberg resultan excelentes ejemplos de este ejercicio argumentativo. Tanto en la tarea de soportar sus planteamientos teóricos como en el armado de sus alegatos sobre las ideas y modelos ideológicos de otros intelectuales a los que han cuestionado en el proceso de discusión del desarrollo latinoamericano. Algunos de estos aspectos, centrales de su pensamiento, se revisan en éste y el siguiente apartado, donde se pueden percibir preocupaciones e intereses comunes, tanto en su visión de la realidad analizada como de la manera en que analizan intelectualmente.

El profesor franco-español José Santiso escribió sobre Hirschman: «Trasposos y autosubversiones, Hirschman convirtió estos ejercicios en un arte, un alegato que combina curiosidad y humildad intelectual.» (Santiso, 2000: 91) Con esta definición plantea la visión gnoseológica y la manera en que su maestro ejercía su labor intelectual. Traspasar fronteras en el sentido de trascender la idea de un pensamiento único, en este caso el de la teoría económica, y someter al lente de otras disciplinas el análisis de los asuntos y problemas de su interés. Tomando como ejemplo la manera en que Smith concibió su Economía Política, Hirschman trascendió la reflexión del desarrollo con un enfoque desde la perspectiva económica, incorporando en sus estudios propuestas y métodos de otros campos de conocimiento como la Política, la Sociología, la Ética, etc.

Su manera de proceder analíticamente fue complementada con la tendencia a la autosubversión, a la cual concebía como «mi tendencia a hurgar, socavar o poner en relación de tensión ciertas proposiciones que formulé (...) puede ser en efecto un término general adecuado para designar los vagabundeos intelectuales que he estado describiendo aquí apoyándome en diversos escritos míos.» (Hirschman, 1996: 106-107) Es decir, un proceso de búsqueda y desarrollo del conocimiento que reconoce la evolución de las ideas y la posición que todo científico social habría de asumir, incluso en relación con sus propias ideas.

Salida, Voz y Lealtad ha sido reconocida como una obra en donde las reflexiones teóricas de Hirschman (1977) se ciñen a esta inclinación intelectual de cruzar fronteras. En ella sus argumentos pretenden explicar la representación incompleta que ofrece la economía sobre la realidad y la conveniencia de completarla con la representación del politólogo. El autor reconoce que la *competencia* es un mecanismo de recuperación importante para el sistema, sin embargo, éste puede ser complementado por otro mecanismo de naturaleza distinta.

Salida y voz explican estos caminos. Teniendo como factor de valoración a la *calidad*, entiende que en el mercado su deterioro puede seguir dos rutas: o los clientes dejan de adquirir los productos o servicios de baja calidad que se ofrecen en el mercado, o, por el otro lado, serán los clientes o los miembros de la organización los que expresen su insatisfacción por tal situación, incluso, pudiendo llegar a presentar propuestas para mejorar esa calidad (Hirschman, 1977: 13-14). La primera opción es la salida, la segunda se refiere a la opción de la voz.

Como opción, la voz representa un “mecanismo de recuperación” que puede servir para buscar mejoras al organismo en cuestión; representa el sentido de las reformas o la introducción de mejoras a los sistemas y procesos que permiten brindar productos y servicios de más calidad a los demandantes. Para Hirschman, «...la voz no es más que una porción y una función básicas de todo sistema político, llamado en ocasiones “la articulación de los intereses”» (Hirschman, 1977: 36) Esto es, recupera la idea del análisis político en el sentido de que en lugar de optar por la salida es posible pensar en términos de aquiescencia o bien de indiferencia sobre la situación dada.

Por su parte, el concepto de lealtad es definido como «el apego especial a un organismo» (Hirschman, 1977: 79); este apego hará posible que los clientes o usuarios de un organismo se alejen de la salida y activen la voz. La lealtad hace que, con el deterioro de la calidad, los clientes o miembros de la organización activen la voz para proponer cambios de manera que la certeza de la salida sea cambiada por la incertidumbre de una potencial mejora de la calidad, haciendo efectivo su compromiso con el organismo y valorando la posibilidad que ellos tienen para hacer efectivos tales cambios.

Caso especial en el análisis del autor lo representan los *bienes públicos o colectivos*. Por definición, estos son los «...bienes que consumen todos los miembros de una comunidad, país o área geográfica dados, de tal modo que el consumo o uso de un miembro no priva a otro de tal consumo o uso.» (Hirschman, 1977: 101) Además, paradójicamente, considera el autor, estos pueden ser considerados como *males públicos*, pues no se puede evitar el consumirlos, aun cuando no cuenten con una calidad adecuada; de esta suerte, no se percibe una *salida real*, a menos que se abandone la comunidad, o bien puede darse una *salida parcial* cuando el cliente opta por un servicio o producto privado en lugar del público, lo cual no lo excluye de los efectos que pueda tener la calidad de los bienes públicos que se ofrecen en dicha comunidad, pues las *economías externas* que estos producen se reflejan en la vida de toda la comunidad.

El grado de *infelicidad* es lo que activará la propensión a la voz. Las personas que optan por la salida del consumo de bienes públicos lo que hacen es presentar su inconformidad respecto a la calidad de dichos bienes, la cual podrá ser denunciada desde fuera. Como miembros de la comunidad este derecho lo tienen habilitado, levantar la voz desde dentro; al optar por la salida, podrán seguir ejerciéndolo.

En el caso de los funcionarios, de acuerdo con Hirschman, estos, por su *grado de ductilidad*, podrían activar la voz y buscar alternativas a las políticas gubernamentales con el fin de evitar una crisis potencialmente desastrosa; sin embargo, alerta el autor, estos funcionarios también podrán optar por un *retiro* cuando renuncian sin denunciarlas y atenderlas, asumiendo que «...presentan esta decisión como puramente privada; me alejo porque se me ha presentado una oportunidad mejor, “para hacer justicia a mi familia”».» (Hirschman, 1977: 103)

Con este esquema de análisis teórico, Hirschman argumenta a favor de una vida democrática. Entiende que, si bien la salida es una opción común en la vida de los mercados, la voz, como expresión del ámbito político, ayuda a la construcción de esta forma de vida basada en las libertades del ser humano y en su capacidad de participar en la esfera pública.

Una de las preocupaciones de Hirschman es la profundización de las brechas que ponen a buena parte de la población en situación de exclusión de poder opinar, como de tener acceso a bienes y servicios para su desarrollo, aún en países connotados como democráticos. Esta preocupación se hizo más aguda a medida que, en la década de los ochenta, ascendió el movimiento conservador y neoconservador como sustento de las políticas de estabilización económica y apertura de la economía mundial.

Con el resurgimiento de los argumentos de la ortodoxia liberal en el campo de la economía se ahondaban las diferencias entre *liberales* y *conservadores*, pero con las medidas impuestas se profundizaban las diferencias sociales. *Retóricas de la Intransigencia* es la revisión estas propuestas, atendiendo al «discurso, argumentos, retórica, considerados de manera histórica y analítica.» (Hirschman, 1994: 10)

En esta obra, Hirschman analiza tres tesis planteadas desde la intransigencia, las cuales tienen como origen un momento histórico determinado y representan la reacción a un movimiento social hacia adelante, éstas son:

Tesis de la perversidad o del efecto perverso: «...toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar.»

Tesis de la futilidad: «las tentativas de transformación social serán inválidas, que simplemente no logran “hacer mella”»

Tesis del riesgo: «el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dato que pone en peligro algún logro previo y apreciado.» (Hirschman, 1994: 17-18)

Estas tesis, han servido de manera consistente como argumentos para minimizar y refutar los avances que la sociedad ha visto en materia civil, política y social. Hirschman apunta que el origen de éstas tiene relación con tales movimientos en un momento determinado de la historia.

La *tesis de la perversidad*, en su origen, fue una reacción a los derechos civiles enarbolados por la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII. El argumento esgrimido plantea que «*la tentativa de empujar a la sociedad en determinada dirección resultará, en efecto, en un movimiento, pero en la dirección opuesta.*» (Hirschman, 1994: 21) Así, desde esta perspectiva, cualquier política o acción progresista tiene un efecto perverso, contraproducente.

La *tesis de la futilidad* surgió como reacción al movimiento en el siglo XIX y principios del siglo XX para impulsar y defender la participación popular en la política mediante el sufragio universal, el régimen parlamentario y los gobiernos democráticos. El argumento que se arguye plantea que «...de una manera o de otra todo cambio es, fue o será en gran medida de superficie, de fachada, cosmético, y por tanto ilusorio, pues las estructuras “profundas” de la sociedad permanecen intactas.» (Hirschman, 1994: 55) Esto indicaría que, al no tomarse en cuenta las estructuras del sistema prevaleciente, cualquier cambio progresista propuesto sería derrotado o cooptado por dichas estructuras, prevaleciendo el patrón de dominación existente.

Por su parte, la *tesis del riesgo* se asocia a la crítica que surge en el siglo XX al Estado benefactor y a sus programas e instituciones de seguridad social. Su argumento propone que «...el cambio propuesto, aunque acaso deseable en sí mismo, implica costos o consecuencias de uno u otro tipo inaceptables.» (Hirschman, 1994: 97) De esta manera, considerando que el progreso social es

un fenómeno problemático, es previsible que un cambio hacia adelante acarree consecuencias negativas a los logros previos. Si en su momento la democracia puso en riesgo la libertad, en este caso, se dice, el Estado benefactor pondría en riesgo las libertades como a la misma democracia.

Para Hirschman, cada uno de los argumentos reaccionarios puede tener como contrapartida uno o más argumentos progresistas. A partir de sus propuestas se presenta el siguiente Cuadro en el que se contrastan las dos posturas. Se trata de declaraciones reaccionarias y progresistas acerca de la acción social, las cuales operan como afirmaciones extremas de posibles debates.

Cuadro 1. Argumentos Reaccionarios y Progresistas sobre la acción social

Argumento reaccionario	Argumento progresista
La acción prevista traerá consecuencias desastrosas	No llevar a cabo la acción prevista traerá consecuencias desastrosas
La nueva reforma pondrá en riesgo la anterior	La nueva y la vieja reformas se reforzarán mutuamente
La acción prevista intenta cambiar unas características estructurales ("leyes) del orden social; está destinada por consiguiente a ser enteramente inefectiva, fútil	La acción prevista está respaldada por poderosas fuerzas históricas que están ya" en marcha", oponerse a ellas sería profundamente fútil

Fuente: Albert O. Hirschman, 1994. *Retóricas de la intransigencia*. P. 185-186.

La separación de ambas posturas es una situación que debe preocupar en una sociedad democrática, según el autor; sin embargo, la misma forma parte de la constitución natural de estas sociedades fundadas en la pluralidad de ideas y de posturas políticas. El reconocimiento de estos argumentos contradictorios sugiere Hirschman, daría pautas para el debate, considerando que con él se trazan puentes para la comunicación entre ambos grupos en detrimento de la negación de unos por los otros.

El diálogo como forma de solución de problemas y de búsqueda de mejores condiciones de vida está latente en el discurso de Albert O. Hirschman. Reconoce que el ser humano tiene como fin encontrar la felicidad y el bienestar y que para ello recurre a acciones que van desde las de naturaleza más privada a aquellas en donde el sentido de lo público dicta las pautas de comportamiento.

Por su experiencia en diversos países del continente, Hirschman coloca en un lugar especial a la *cooperación para el desarrollo* como un factor fundamental para resolver muchos de los problemas que cotidianamente aquejan a su población.

Advierte que una de las consecuencias positivas de esta dinámica social organizada se manifiesta en lo que llama las *secuencias invertidas del desarrollo*; éstas se refieren a «...ciertos pasos adelante, que en general se consideran tan indispensables como los primeros pasos de alguna secuencia de desarrollo pueden, en cambio, ser considerados como segundos o terceros pasos. De requisitos y claves para cualquier progreso, estos pasos quedan reducidos a *efectos*, provocados por otros pasos que, según resulta, pueden poner las cosas en marcha.» (Hirschman, 1986a: 13)

A manera de ejemplo, reconoce que, de manera palpable se puede tomar a la educación como un elemento de secuencia de desarrollo invertido (Hirschman, 1986a: 20-23), ya que de manera incuestionable se concibe que la educación opera como propulsor del desarrollo, es una causa que produce muy variadas consecuencias positivas, como la generación de capacidades para el trabajo colaborativo; pero, también, en otro momento, cuando el trabajo colaborativo entra en acción, se puede advertir que la educación podría ser la consecuencia del desarrollo, precisamente del trabajo colectivo como el que se fomenta en las cooperativas estudiadas por Hirschman, donde se propicia la solidaridad, el espíritu de cuerpo y el sentido del bienestar colectivo.

De las experiencias del cooperativismo latinoamericano Hirschman reconoce diversas *secuencias notables* a favor de la participación y la colaboración para el desarrollo. Entre ellas se pueden apreciar la transferencia de habilidades, conocimientos y valores; el fomento del espíritu de empresa que ocurre entre los cooperativistas; diversas formas de solidaridad, incluso la amistad; la vinculación con otros proyectos y organismos comprometidos con el interés público; servir como ejemplo para la multiplicación de otras experiencias; la suma de esfuerzos para la generación de bienes colectivos que tienen consecuencias privadas en cuanto al bienestar de las personas y familias involucradas y consecuencias públicas expresadas en el desarrollo de la comunidad; entre otros muchos beneficios. Los efectos más allá de la dimensión económica del desarrollo se verifican en la vida social, política, ética, religiosa y en la relación que los involucrados tienen con su entorno.

En el lenguaje de Hirschman, se puede afirmar que del trabajo colaborativo pueden resultar efectos directos e indirectos hacia atrás y hacia adelante en la relación insumo-producto, pero también se producen efectos laterales en las personas y familias participantes, en el contexto empresarial, en el ámbito de la economía de la región y, en general, en su autoestima y en el reconocimiento

social que llega a darse. En este caso las “economías de escala” se multiplican y operan positivamente sobre el desarrollo social.

Estas experiencias latinoamericanas sirvieron a Hirschman como argumentos convincentes para refutar lo que denominó el *complejo al fracaso o fracasomanía*. Dicho fenómeno, considera, se debe a la tendencia de los latinoamericanos por considerar que muchos de los programas sociales, por naturaleza, están destinados al fracaso, actitud que en buena medida es origen de la reproducción de otros fracasos reales. Como resultado del análisis que Hirschman hizo de los éxitos del cooperativismo surgió la propuesta del *Principio de conservación y transformación de la energía social*, fundamental como argumento contra el complejo de fracaso. Al respecto, apuntó:

«Si no se perciben las manifestaciones del principio, parecería que un movimiento social que no logra su objetivo predeterminado —como el movimiento de reforma agraria en Colombia— constituye un fracaso absoluto. Pero hay que modificar este juicio, al menos parcialmente, después de comprender que las energías sociales generadas en el curso de dicho movimiento no desaparecieron, aunque el movimiento en sí se desvaneciera. Estas energías se mantuvieron, como si estuvieran almacenadas por un tiempo, y quedaron disponibles para servir de aliciente a otros movimientos, quizá muy diferentes. Por lo tanto, en términos reales debe considerarse que el movimiento original fue el causante de los progresos o éxitos obtenidos por los movimientos posteriores: no se puede seguir considerándolo un fracaso total.» (Hirschman, 2007: 20)

Estas reflexiones brindan la posibilidad de comprender caminos alternativos a los del modelo de desarrollo seguido en las últimas décadas. La participación y colaboración en colectivo rinden frutos considerables y edificantes. Sus efectos son tangibles e intangibles. Como lo apunta Cipriano Sánchez García, «La grandeza del hombre se revela en su capacidad de transmitirle a las generaciones futuras los beneficios de su actuar conjuntamente. Cada generación se sostiene sobre los cimientos espirituales de la participación solidaria.» (Sánchez García, 2016: 85) De esta manera se fomentan estrategias que sirven a la sociedad para producir los bienes y servicios para su reproducción material, al tiempo que estas acciones generan confianza, responsabilidad y solidaridad.

Debate contra mitos y falacias

A lo largo de su trayectoria intelectual, al igual que Hirschman, Bernardo Kliksberg ha sometido al debate sus ideas y argumentos acerca de la realidad latinoamericana. Su producción de evidencias y argumentos se caracteriza por su rigurosidad, objetividad y consistencia.

En su discurso, Kliksberg suma a la producción de conceptos, categorías y principios el manejo retórico de los mitos y falacias. Con estos últimos, debate los argumentos de los que se han valido quienes defienden e impulsan los modelos y estrategias instrumentados para enfrentar los problemas de la sociedad y promover el desarrollo en un determinado sentido.

Kliksberg advierte cómo se han construido historias imaginarias que alteran la comprensión de la realidad, tales como el demérito dado al significado y papel que tiene el *gasto social* como instrumento de los gobiernos para encarar la deteriorada situación social de nuestros países; la creencia de que los logros que se tengan en el campo de la economía, tarde o temprano, “derramarán” beneficios a toda la sociedad, de igual manera cuestiona que estos procesos no ocurren mecánicamente y que, en cambio, resulta necesario el compromiso para el diseño e instrumentación de «políticas sociales activas y eficientes, y mejorar la equidad.» (Kliksberg, 2002: 87)

A partir de ello, discurre en argumentos relacionados a los siguientes *mitos sobre el gasto social*:

- Mito 1. Gastar en lo social es distraer recursos que se pueden emplear productivamente.
- Mito 2. El gasto social no genera resultados inmediatos.
- Mito 3. Los programas sociales son ineficientes por naturaleza.
- Mito 4. El gasto en programas sociales suele ser superficial.

Frente a estos planteamientos, Kliksberg (2002: 88-89) argumenta que el gasto que pueda orientarse a programas educativos o en el campo de la salud constituyen inversiones ampliamente rentables, teniendo en cuenta que con ellos se desarrollan capacidades en la formación de la población que hacen posible una mejor convivencia social y permite contar con alternativas profesionales en el campo laboral; en el mismo sentido se tendrían consecuencias enormes con lo que denomina inversión en mejoras sanitarias.

Si bien los resultados del gasto social, señala, se llegan a observar en el mediano y largo plazo, esto no significa que se menosprecie este tipo de inversión, pues los países desarrollados que en el pasado han comprometido sumas importantes en el campo de la educación y la salud, son hoy las potencias que pautan el rumbo de la economía mundial.

Las prácticas administrativas relacionadas con el manejo del presupuesto público, en particular el destinado a los programas sociales, como todo proceso, deben cuidarse y someterse a la innovación. Las prácticas que incurren en ineficiencia administrativa y desvíos presupuestales deben ser revisadas y sometidas a ajustes inmediatos para que se cumpla el cometido para el que sirven. Es comprensible que el sector público no es el único en donde suceden fallas y problemas en la gestión de recursos.

Por otra parte, argumenta el autor, prescindir de los programas sociales es atentar contra el bienestar de muchas familias que dependen de ellos; la pobreza y los problemas asociados a ella tienen una correlación alta con la ausencia del gasto público en programas y proyectos sociales. El compromiso, reflexiona, debe ser con el uso eficiente y honesto de los recursos canalizados, promoviendo la sinergia de los diferentes grupos sociales para su mejor gestión y control.

Otro de los intereses del científico argentino lo han llevado a identificar y promover una reflexión colectiva sobre un conjunto de *falacias sobre los problemas sociales*, que han servido como argumentos que justifican las decisiones de diversos organismos al impulsar políticas que han tenido resultados limitados para el bienestar de la gente. Tales argumentos han llevado a una razonabilidad engañosa, generando conclusiones equivocadas y decisiones con efectos negativos para la población. Kliksberg ha identificado las siguientes falacias sobre los problemas económicos y sociales en América Latina:

Falacia 1: Desconocer o relativizar la pobreza.

Falacia 2: Considerar que la pobreza puede esperar, su situación mejorará, hay que tener paciencia.

Falacia 3: Ponderar que con el crecimiento económico basta, éste generará un “efecto derrame”.

Falacia 4: Considerar como natural la desigualdad social en el proceso del desarrollo.

Falacia 5: Asumir que la política social es de una categoría inferior que la política económica.

Falacia 6: Deslegitimar maniqueamente el papel del Estado.

Falacia 7: Privilegiar las virtudes del mercado y menospreciar las aportaciones de la sociedad civil.

Falacia 8: Reconocer la importancia de la participación social, pero no incorporarla.

Falacia 9: Eludir a la ética como componente en el análisis de los problemas de la población.

Falacia 10: Argumentar con el “pensamiento único” centrado en el razonamiento económico ortodoxo.

Los trabajos de Kliksberg están sustentados en una profusa información de los problemas que aquejan a la sociedad, con ello presenta las evidencias que le permiten fundamentar sus argumentos. Esto le ha servido en la confrontación de ideas, identificando mitos y falacias que intelectuales y organizaciones han propuesto como retórica contra la denuncia de la situación crítica en la que viven segmentos gruesos de la población de nuestros países, contra lo fallido de las medidas que ellos mismos han propuesto como estrategias del desarrollo y contra los avances de la colectividad participativa.

Las diez falacias detectadas por Kliksberg (2002: 128-154) relativizan la pobreza y la situación en general de los graves problemas que van aparejados a ella: “hay pobres en todas partes”, “sólo son focos de pobreza”, son frases en ese sentido, enmascarando la problemática estructural subyacente. En el mismo sentido, otras voces plantean que “tarde o temprano se resolverá esta condición”, “es cuestión de paciencia”, sin embargo, generacionalmente los pobres siguen sufriendo los achaques por la pobreza en la que viven; la crisis para ellos es latente y el tiempo lo que hace es agudizarla.

Las teorías convencionales del desarrollo centralizan sus esfuerzos en el crecimiento económico, con la idea de que sus frutos se “derramarán” hacia la sociedad, dando solución a los “rezagos” que pueda haber entre sectores, de una región a otra y en la población. Sin embargo, los informes sobre el desarrollo emitidos por diversos organismos internacionales hacen notar que, si bien ha ocurrido crecimiento económico, éste no se ha traducido en desarrollo social, todo lo contrario, ha aumentado la inequidad y la desigualdad. Estas consecuencias, se han vuelto problemas sistémicos, lejos de aquella idea que presentan algunos teóricos señalando que a la desigualdad sería algo temporal, propio de la etapa inicial del proceso de desarrollo, y que con el tiempo esta condición cambiaría.

El tratamiento de la pobreza es fuertemente desvalorizado por estas falacias, considerando que son medidas secundarias en las que los recursos que se destinan no se usan eficientemente; se ha probado, sin embargo, que estos gastos gubernamentales operan como inversiones que generan amplios réditos en los diferentes plazos en los que actúan y con beneficios patentes en el colectivo social. Lo mismo ocurre con la imagen negativa del Estado que se ha tratado de presentar; sin excusar las fallas y disfunciones que esta institución ha presentado a lo largo de su historia, tampoco es posible demeritar los resultados positivos que se desprenden de su papel como tutor del interés público y de la generación de bienes y servicios sociales, actividades que no son propias del mercado ni de los particulares.

Los argumentos de las políticas implementadas en nuestro continente se han centrado en el mercado y sus fundamentos; en esta perspectiva se concibe a la sociedad civil y su participación como un elemento secundario, que llega a resultar irrelevante en la medida que los mecanismos del mercado constituyen el camino más adecuado en la asignación de bienes y servicios. Pero en la realidad esto no es cierto, puesto que la participación social tiene un alto potencial y los resultados de su activismo tiene efectos en la consolidación del capital social, en el reforzamiento de la confianza, en el estímulo de la responsabilidad social y en el fortalecimiento de la vida democrática. Estos elementos tendrían que valorarse cuando se convoca a la participación social, considerando que ésta debe desarrollarse plenamente, trascendiendo los procesos simulados característicos de los regímenes demagógicos y autoritarios.

La visión unidimensional del modelo económico implementado ha dejado de lado cuestiones prioritarias para la población. Esta falla de perspectiva exige una repensar los valores en los que el modelo neoliberal se ha venido respaldando. El desarrollo debe tener como finalidad la felicidad de todos, debe asumir un rostro humano, cuidando del entorno en el que vive el ser humano, preservando las condiciones de vida para las futuras generaciones. Sí es posible otra alternativa, pero ésta tiene que pasar por el compromiso ético para alcanzar un mundo mejor, en el que la solidaridad se canalice hacia una participación social comprometida con el bienestar de todos.

Kliksberg (2001: 199-201) reconoce la importancia de la participación y la considera como un mecanismo de cooperación para el éxito de los programas sociales y producir efectos significativos en el desarrollo de la población. Su legitimidad se da en los ámbitos ético, político, social, económico y gerencial.

Con el propósito de ayudar en la confección de una agenda para su discusión y análisis, el autor ha enunciado las siguientes *tesis no convencionales sobre la participación*:

Primera tesis: La participación da resultados.

Segunda tesis: La participación presenta ventajas comparativas.

Tercera tesis: La participación es fundamental en la manera de gerenciar a las organizaciones.

Cuarta tesis: La participación implica cambios, lo que implica enfrentar resistencias e intereses.

Quinta tesis: La participación requiere de políticas y estrategias orgánicas y activas.

Sexta tesis: La participación es propia de la naturaleza del ser humano.

En este sentido, Kliksberg argumenta (2001: 202-228) que la participación social produce muchos beneficios inmediatos y mediatos; en principio, señala que sus resultados son superiores a los que se producen cuando el gerenciamiento de los programas sociales ocurre “de arriba hacia abajo”. Insiste en que su éxito deriva de que sean esfuerzos reales y no simulados, donde se facilite la participación activa y continua, y que se respete la historia, cultura y creencias de todos los involucrados.

La participación da un sentido distinto a los programas sociales, presenta ventajas comparativas superiores con respecto aquellos proyectos de tipo paternalista. Con la participación, se genera un sentido de pertenencia y compromiso para quienes se involucran en sus acciones, al tiempo que se generan y desarrollan capacidades que enriquecen a sus participantes.

Desde el punto de vista gerencial se revalúa a la participación social; se le considera como fundamental para el desarrollo de organizaciones inteligentes, innovadoras y adaptivas. En este sentido, se ponderan los efectos positivos de la participación tanto en la productividad y reducción de costos, como en la cooperación y moral de los participantes, así como en la creación de confianza al interior de la organización y la construcción de capital social.

La participación social activa las relaciones sociales. Ello implica cambios de pensamiento y en la forma de hacer las cosas. Los temores que despierta su activismo han fortalecido el declaracionismo respecto a su importancia, pero con pocos resultados efectivos. A ello se agregan diferentes trabas que tiene que

enfrentar, como: el eficientismo cortoplacista que se le exige; el reduccionismo economicista que privilegia la maximización de la ganancia sobre los beneficios sociales que se puedan generar; la vigencia de modelos organizacionales tradicionales que excluyen la participación y descentralización de las decisiones; el subestimar la participación, y en particular la de los pobres, como capaces de intervenir en el diseño, implementación, dirección y control de los programas sociales; las prácticas clientelares dirigidas al control social y a la creación de liderazgos falsos e impuestos; así como la resistencia de dar el poder a la gente para tomar decisiones a su favor, concentrándose en las élites políticas y económicas predominantes.

El avance de la participación requiere de políticas y estrategias orgánicas. Estos esfuerzos necesitan el desarrollo de estudios e investigación en la materia; impulsar acciones continuas de formación y aprendizaje; recuperar y replicar experiencias innovadoras; impulsar alianzas estratégicas para la participación, articulando regiones, sectores e, incluso al nivel nacional; y fomentar una conciencia pública respecto a sus ventajas y beneficios.

En general, se considera que la participación social es un rasgo del ser humano. La participación lo dignifica, le da sentido de pertenencia colectiva y lo involucra productivamente para su bienestar y el bienestar de toda la sociedad.

Como fundador de la teoría de la Gerencia Social, Kliksberg pondera las ventajas de contar con los medios y procesos gerenciales eficientes capaces de concretar exitosamente los propósitos de programas y proyectos sociales. Considerando la importancia de la gerencia social en la lucha contra la pobreza, en su momento, lo condujo a la revisión de tres mitos que obstaculizan la efectividad de las acciones planteadas como parte de sus estrategias, estos son:

- Mito de la ilegitimidad del gasto social
- Mito de la ineficiencia congénita de la gerencia social
- Mito de la visión burocrática de la gestión social

Kliksberg (1997: 91-97) ha propuesto generar una gerencia social diferente, que aproveche los mejores procesos, métodos y sistemas de la iniciativa privada como del sector gubernamental. Una gerencia orientada a los problemas sociales que tome en cuenta de manera integral las condiciones específicas en las que se desarrollan los programas que atiende. Una gerencia respaldada por los principios teóricos administrativos como por las prácticas exitosas y las innovaciones que favorezcan el mejor resultado de su acción.

Como se apuntó líneas arriba, Kliksberg asume el gasto social como una inversión altamente redituable, contribuyendo en el plano económico, pero teniendo, también, consecuencias muy favorables para el bienestar social y la convivencia colectiva. Por otra parte, rechaza la generalización de que todos los programas sociales deriven en corrupción y despilfarro de recursos; por lo contrario, insiste en la idea de que la «...incorporación de métodos gerenciales modernos y haciendo participar a la población asistida pueden obtener resultados considerables.» (Kliksberg, 1997: 95)

De igual manera se opone a la idea de que los programas sociales operen bajo pautas burocráticas, pues considera que su implementación difícilmente se llevará a cabo automáticamente, además de que su gerenciamiento ocurre en ámbitos altamente complejos, donde diferentes transacciones y lucha de intereses reclaman una gestión alerta, inteligente y eficiente.

Conclusión

La acción humana en búsqueda de satisfactores que permitan su progreso y felicidad requiere de valores éticos que configuren una práctica social propicia para el bienestar de la misma gente. La ética es la manifestación concreta de los valores morales que son compartidos por un determinado colectivo social. Natalio Kisnerman señala que los buenos principios deben ser complementados por las acciones. Lo ético debe ir más allá de los enunciados, concretándose mediante la práctica. Es decir, conocimientos, valores y acción deben de concurrir complementariamente para que el discurso ético se traduzca en «...la solidaridad, la interacción y comunicación con los amigos, la familia, los vecinos, la autonomía personal, la cooperación, la participación en las decisiones.» (Kisnerman, 2001: 110)

Cipriano Sánchez García insiste que el momento actual exige de cultivar y practicar estos valores éticos. Para el autor, «...la construcción de la comunidad en el ámbito posmoderno es el principal reto que enfrentamos, que se traduce en lograr superar la desconfianza, la apatía, el miedo y el rechazo, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo que minimizan la dignidad del ser humano, y, por otro lado, también se trata de evitar sistemas que fomenten el individualismo.» (Sánchez García, 2016: 76)

En este sentido, Bernardo Kliksberg ha denunciado que con el fracaso de la alternativa neoliberal se incrementó la concentración del ingreso, al igual que la exclusión y la vulnerabilidad de la población: desigualdad y pobreza siguen

siendo fenómenos estructurales de una realidad latinoamericana que reclama una ética distinta a la que se argumentó con las políticas globalizadoras, privatistas y de liberalización de los mercados. Para Kliksberg, «La exigencia por volver a discutir de ética en América Latina forma parte de un clamor más amplio que se está extendiendo mundialmente» (Kliksberg, 2004: p. 11). Más allá del esquema economicista como el que se ha planteado desde hace décadas, se requiere un modelo que considere el desarrollo social y humano de manera responsable y comprometida.

Hirschman cuestionó las implicaciones de las políticas impulsadas desde Estados Unidos para ser aplicadas en los países latinoamericanos a fin de dar solución a la crisis del continente y reencauzar su desarrollo. Al respecto, apuntó el teórico alemán, «...hay situaciones en las que el sistema de mercado y la búsqueda del interés individual, librados a su propia dinámica, conducen a resultados indeseables, lo que hace necesaria la existencia de un comportamiento ético.» (Hirschman, 1982: 11) De esta suerte, considera que la presencia de principios y comportamientos éticos, en su momento podrían complementar y en caso necesario sustituir el interés egoísta en el que se basa el sistema capitalista y dar otro rumbo a las imperfecciones que acarrea el régimen de mercado. A ello agrega:

«A mi juicio, el daño causado por el enfoque economicista, que se basa en el modelo tradicional del interés egoísta, no reside solo en el hecho de desatender la conducta altruista. Se hace extensivo a otras significativas áreas del análisis tradicional. El fenómeno es atribuible a la aplicación de un modelo de conducta humana que resulta excesivamente simplista en su generalidad. Lo que se requiere es que los economistas incluyan en sus análisis, cada vez que venga al caso, características y emociones tan fundamentales de la conducta humana como las ansias de poder o la vocación de sacrificio, el temor al aburrimiento, la satisfacción derivada del compromiso y de correr aventuras, la búsqueda de sentido profundo a la existencia y de la vida en comunidad, etc. Naturalmente, se trata de una tarea que no puede completarse de un día para otro mediante la implementación de un proyecto de investigación acerca de la introducción de valores morales en la ciencia económica. Cualquier tentativa de esta naturaleza arrojará probablemente resultados desalentadores, corroborando, en el campo de la economía, la validez de la máxima francesa que sostiene que “los sentimientos nobles sólo sirven para escribir mala literatura”.» (Hirschman, 1982: 14)

Bustelo y Minujin (1998: 15-16) consideran que las experiencias que se han vivido con la aplicación de los dictados de la ortodoxia neoliberal dieron como resultado una “democracia protectora”, centrada en garantizar la vigencia de los mercados y la aplicación del principio de la ganancia como fundamento del comportamiento humano y las organizaciones. Esto, agregan, impulsó una filosofía del “dinero fácil”, lo que a su vez propició prácticas corruptas y el debilitamiento de la vida democrática. En este proceso el Estado mismo se debilitó, pasando a ser un Estado “ausente”, alejado de los ciudadanos y de su papel como generador de bienestar público y conductor del desarrollo.

Ante esta situación, con la revitalización de la ciudadanía, es importante recuperar la figura del Estado, que, como lo plantean Bustelo y Minujin, resulta fundamental en un enfoque de búsqueda del desarrollo para todos, «...con funciones y responsabilidades democráticamente definidas y como interlocutor básico de todos los agentes económicos. Se trata de un Estado necesario, no un Estado mínimo ni mucho menos, un Estado ausente.» (Bustelo y Minujin, 1998: 17)

Estas ideas son congruentes con la óptica con la que Kliksberg analiza al Estado de nuestro tiempo. Para Kliksberg es necesario constituir una *institucionalidad social necesaria*, inteligente, fuerte y eficiente. Advierte que la idea de este Estado no es la misma que la del pasado, omnipresente y burocratizado, pero tampoco responde a la de un Estado débil e ineficiente; considera la proyección de «...un Estado con un servicio civil profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea.» (Kliksberg, 2001: 186)

En el pensamiento de Hirschman (1997: 131-132) el Estado juega un papel como impulsor del desarrollo. En su análisis de los argumentos intransigentes contra la presencia activa del Estado, destaca que, incluso cuando Hayek, promotor del ideario neoliberal señaló al Estado benefactor como una amenaza a la democracia, esto resultó poco creíble, en tanto que en las dos primeras décadas de la posguerra se reconoció públicamente el bienestar con el que contribuyó el Estado a la población y su relevante papel para estabilizar el ciclo económico.

Sin desconocer los riesgos que pueden darse con la presencia de un Estado altamente interventor, Hirschman (1986b) reconoce en la participación ciudadana un elemento vital para activar las energías sociales en el ámbito

público y de esa manera alcanzar el bienestar público. Esta participación en el espacio público destaca el autor (Hirschman, 1986b: 136-139), opera como limitante a la “confusión descarada” que puede ocurrir cuando los gobernantes incurrir en prácticas patrimonialistas o se pervierte la acción de gobierno por la promoción de la fortuna privada del propio gobernante.

La relativización del papel del Estado en la promoción del desarrollo se sustentó en buena medida al relacionarlo con los actos de corrupción. Con ello se le opuso a la misma sociedad y al mercado como su virtual “contrincante”. Las fallas estatales provocadas por el burocratismo y la corrupción deben ser erradicadas. Sin embargo, su papel como generador de bienestar público, promotor del desarrollo económico y social, y como responsable de la seguridad colectiva no se debe desdeñar.

Kliksberg ha reconocido la importancia de conciliar propósitos comunes del Estado, el mercado y las organizaciones del tercer sector. Teniendo como premisa que la «pobreza no es una maldición inevitable» (Kliksberg, 2002, 18), se tienen que encontrar soluciones pertinentes para el desarrollo social, donde la participación de la gente de certidumbre al correcto ejercicio de los programas de bienestar social y al manejo honesto de los recursos públicos.

Con la participación activa de la sociedad se desarrolla a su vez el capital social y se elevan los niveles de igualdad de oportunidades. Recuperando a Hirschman, el mismo Kliksberg ha reconocido que el capital social tiene como virtud especial que «es la única forma de capital que cuanto más se usa, más crece.» (Kliksberg, 2002, 102) Además, de que tiene consecuencias más profundas en todos sentidos, ya sea económicamente como desde el punto de vista social, político y ético.

Referencias bibliográficas

- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (editores). 1998. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colección Cuadernos de Debate. Santa Fe de Bogotá: UNICEF y Editorial Santillana.
- Hirschman, Albert O. 1984. *De la economía a la política y más allá: ensayos de penetración y superación de fronteras*. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.

- Hirschman, Albert O. 1986a. *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*. Sección de Obras de Economía. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert O. 2007. “El principio de transformación y conservación de la energía social”. *Economía y Desarrollo*. Agosto 2007, vol. 6, n° 1. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia. Pp. 13-21.
- Hirschman, Albert O. 1982. “Ética y ciencias sociales: una tensión permanente”. Colección Estudios Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica CIEPLAN, No. 8, Julio de 1982. Santiago: Alfabet Impresores. Pp 5-17.
- Hirschman, Albert O. 1986b. *Interés privado y acción pública*. Sección de Obras de Economía. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert O. 1997. *Retóricas de la intransigencia*. Sección de Obras de Economía contemporánea. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert O. 1977. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Sección Obras de Economía. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, Albert O. 1996. *Tendencias autosubversivas. Ensayos*. Sección de Obras de Economía contemporánea. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kisnerman, Natalio (compilador). 2001. *Ética, ¿un discurso o una práctica social?* Serie Tramas Sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Kliksberg, Bernardo. 2001. *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. Cd. de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Kliksberg, Bernardo (compilador). 1994. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Serie Administración Pública. Cd. de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

- Kliksberg, Bernardo. 2002. *Hacia una economía con rostro humano*. Sección Obras de Economía. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo. 2004. *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Kliksberg, Bernardo. 1997. *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Sección de Obras de Economía contemporánea. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Majone, Giandomenico. 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
- Sánchez García, Cipriano. 2016. *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos. Dos polacos en diálogo: Zigmunt Bauman y Karol Wojtyla*. Cd. de México: Siglo veintiuno editores.
- Santiso, Javier. 2000. “La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones”. *Revista de la CEPAL*, abril, 2000. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pp. 91-106.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, agosto, 2003. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Pp. 7-40.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HERMOSILLO, SONORA: PRÁCTICAS Y PROSPECCIONES

Ana María Quijada Wong

Introducción

El desarrollo de la vida social, económica y política de México toma lugar en todos y cada uno de los municipios que lo conforman. Estos a su vez, cual elementos de un sistema más amplio, reflejan y traducen, en su conjunto, la situación prevaleciente en la Nación. Ya sea que, desde una perspectiva socioeconómica, miremos a nuestro país como un país en vías de desarrollo, o bien considerando su aspiración política y pública de constituirse en un país en el que prevalezca la vida democrática, México, día con día, a lo largo de las últimas décadas, ha visto como la participación ciudadana se ha convertido en un indicador fehaciente de las buenas prácticas para el desarrollo de dicha democracia y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este trabajo, se analiza la participación social que ha tomado lugar en el municipio de Hermosillo, Sonora, con el fin de formular prospecciones que favorezcan la participación ciudadana en la planeación e implementación de programas gubernamentales. Siendo la capital del estado, se pretende que estas ideas puedan servir de referente para los demás municipios y ciudades de la entidad, incluso invitar a su reflexión en otros contextos del país.

En este sentido, se analizan los referentes teórico, normativo e histórico de la participación ciudadana, que constituyen el entramado básico que permite conocer *a priori* el entorno en el que se ha desarrollado esta herramienta de la democracia moderna. Todo esto bajo la premisa que se presenta en este estudio, de que los problemas que agobian al país, como la pobreza, inseguridad, educación, entre otros, pueden y deben ser tratados como problemas municipales, para que de esta manera puedan ser abordados desde este ámbito, dándole un mayor grado de compromiso y atención para su resolución.

De esto se infiere la importancia de incorporar la participación ciudadana y social en la creación de programas gubernamentales con perspectiva social, a través de factores como las asociaciones público-privadas, el aprovechamiento

de las tecnologías de la información y comunicación para la generación de redes sociales y alianzas estratégicas entre sociedad y gobierno, así como la presencia activa de las instituciones de educación superior. Todo ello encaminado al fomento y aprovechamiento de las contribuciones ciudadanas y sociales en la planeación, toma de decisiones, implementación y evaluación de programas, proyectos y acciones gubernamentales en la atención comprometida de problemas, necesidades y demandas reales de la sociedad.

Marco normativo entorno a la participación ciudadana

El entramado legislativo básico acerca de la participación ciudadana en México está compuesto por la constitución, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas pertinentes y necesarias, según el orden de gobierno. Es importante resaltar la relevancia del conocimiento normativo que sustenta este derecho, ya que de ello depende el que los congresos locales y los ayuntamientos del país lleven a cabo las acciones necesarias para garantizar la creación, regulación, control y evaluación de espacios y mecanismos óptimos para el desempeño de la participación ciudadana.

El fundamento de la participación ciudadana en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se va integrando por una serie de elementos que permiten el libre desarrollo de esta; dentro de las garantías individuales se encuentran el derecho a la información, de petición, de asociación y el derecho a la participación en la planeación democrática, en los artículos 6, 8, 9 y 26 respectivamente. Además, la constitución mexicana, faculta a los ayuntamientos para aprobar reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones para asegurar la participación ciudadana.

Respecto a las leyes federales cuyo objeto es o se relaciona con este tema, se encuentran, la Ley federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; en cuanto a transparencia y acceso a la información, la más representativa es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual, dicho sea de paso, las entidades y municipios de México han implementado como ley de acceso a la información. Existen de igual manera, otras legislaciones en este sentido, como la Ley de Asistencia Social.

En cuanto a la legislación local de las entidades federativas, cabe señalar que no se da de forma homogénea, lo que dificulta el panorama nacional en este sentido. Desde la perspectiva estatal, es posible darse una idea general de la importancia que se le da a la participación ciudadana, a través de algunos mecanismos que pueden estar contemplados en la constitución estatal, estos pueden ir desde el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y/o consulta ciudadana/ popular.

Además, se puede analizar el compromiso al cumplimiento de este derecho mediante cuatro instrumentos básicos para el desarrollo integral de la participación; en primer lugar, los Estados deben contar con una Ley de Participación Ciudadana, de igual manera debe existir la Ley de Transparencia y Acceso a la información. Al mismo tiempo es pertinente que exista algún tipo de Comisión de Participación Ciudadana o de Transparencia y Acceso a la Información en el congreso local, esto para refrendar la responsabilidad de trabajar constantemente en la materia. Finalmente habrá que considerar cualquier otra legislación relacionada con este tema, esto permitirá en gran medida saber qué acciones, además de las “obligatorias”, se llevan a cabo.

Tabla 1. Legislación federal entorno a la participación ciudadana

Ley de Participación Ciudadana	Ley de Transparencia y Acceso a la Información	Legislaciones Relacionadas
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Ley de Asistencia Social
Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 7 de junio de 2005)	Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Ley General de Desarrollo Social. Artículo 3: V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;
Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental	Relacionadas con las prerrogativas fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Ley de Impuestos sobre la Renta.

(Diario Oficial de la Federación 23 de noviembre de 2004)		
Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 2004)	Reglamento Interior del IFAI	Marco legal sobre la incorporación de Organizaciones de la Sociedad Civil en las acciones del: Artículo 26 constitucional. Ley de Planeación. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 23 de noviembre de 2004)	Derecho de petición	Marco legal sobre las instancias del Gobierno que trabajan directamente con organizaciones del SOC: Reglamento INDESOL. Reglamento Interior de SEGOB. Reglas de Operación 2001 FONAES.
		Formación de OSC: Código Civil. Ley de Sociedades de Solidaridad Social.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, elaboración con base en la información de las Constituciones y leyes de participación ciudadana estatales, consultadas en las páginas de internet de los Congresos locales.

Considerando ahora el ámbito municipal y bajo el principio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se entiende que las acciones que se lleven a cabo por parte de este orden de gobierno, puedan estar limitadas, sin embargo, es precisamente en este espacio donde la comunidad puede ejercer su derecho a la participación ciudadana directamente y con más libertad; es del gobierno municipal que depende la creación de distintas estructuras en las que se promueva una participación incluyente y democrática.

Marco teórico

A fin de hacer más claro el trabajo descriptivo que aquí se lleva a cabo, resulta conveniente precisar algunos de los principios básicos en los que se fundamenta, como lo son la participación ciudadana y la teoría prospectiva.

En primer lugar, habrá que analizar el verdadero significado de la participación ciudadana, un término que actualmente tiene cabida en cualquier discurso político, como si el hecho de mencionarlo con tanta facilidad lo convirtiera en una realidad factible. Ciertamente es, sin embargo, que la participación de la sociedad civil en la acción pública gubernamental, empodera a los ciudadanos, y les da las herramientas necesarias para marcar el rumbo hacia un desarrollo que atienda las necesidades reales de la comunidad; la participación ciudadana crea una condición planteada siglos atrás por Jean Jacques Rousseau, el cual explica que es necesario “encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes”. (Rousseau, 2003. Libro I, Capítulo VI).

La participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socio estatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de control ciudadana (Olvera, 2007: 26-27). Este tipo de participación se ha hecho muy común en los últimos años, pero se desarrolló gracias a que los gobiernos contribuyeron en crear las condiciones necesarias para consolidarla (Serrano, 2015).

No obstante, en la práctica no siempre ha sido así, anteriormente el aparato administrativo del Estado se encontraba desconectado de la sociedad y todo vínculo se daba a través del sistema político, no por acciones conjuntas con actores no gubernamentales. En una relación así, la burocracia queda dispensada de rendir cuentas de modo directo ante la sociedad; esta responsabilidad recae exclusivamente en los políticos, y el mecanismo único para que la sociedad los sancione son las elecciones (Villareal, 2009). La participación ciudadana actual, crea un puente entre lo público y lo privado, en el que la administración pública permite la participación activa, aunque de un número reducido, de actores sociales en el proceso político gubernamental.

Es entonces que, bajo este panorama de participación, establecido fuertemente durante los últimos años, es necesario resaltar la importancia de la teoría prospectiva; que tiene lugar en una etapa exploratoria que busca la identificación de los posibles desafíos a futuro, un tiempo de anticipación, para analizar los

escenarios posibles y los deseados. A este concepto podría sumársele el de estrategia, que como algunos autores lo indican, se atribuye a la acción de un ente u organización sobre su entorno y la reflexión que se hace sobre ésta; se trata del tiempo de la preparación de la acción, es decir, la elaboración y la evaluación de las opciones estratégicas posibles para prepararse a los cambios esperados (preactividad) y provocar los cambios deseables (proactividad) (Godet, 2000).

Como lo indica el teórico Michael Godet, la distinción entre la exploración y la preparación de la acción nos lleva a identificar cuatro cuestiones fundamentales: ¿Qué puede ocurrir?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer?, ¿cómo voy a hacerlo? (Godet, 2000); así, estas cuestiones plantean la necesidad de tomar acción, antes de tomar acción, de ahí la importancia de integrar esta práctica a la actividad de la participación ciudadana, mas importante aun cuando se trata de participar en la planeación e implementación de programas gubernamentales, políticas públicas o consultas populares.

Participación ciudadana en Hermosillo, Sonora

El municipio de Hermosillo, Sonora, se ha colocado dentro de las primeras ciudades con mayor grado de satisfacción en calidad de vida, servicios públicos y desempeño de alcaldes, según el estudio *Las ciudades más habitables de México 2016*, publicado por el gabinete de comunicación estratégica del gobierno federal (GCE, 2016). Además, se ubicó como la séptima ciudad más competitiva del país de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, en su estudio *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso?*, 2016; donde se consiguió el primer lugar en el subíndice de Sociedad gracias a su desempeño en temas como educación (IMCO, 2016).

Gracias a estos factores, la capital del estado de Sonora se establece como una ciudad que ejemplifica la situación actual de la mayoría de las grandes ciudades del país, al mismo tiempo que funciona como modelo para aquellas que buscan un mayor grado de desarrollo municipal; es por esto que resulta un escenario propicio para el estudio del desarrollo de la participación ciudadana.

El siguiente aspecto trata sobre el análisis a las figuras y mecanismos establecidos, en la administración pública municipal directa y paramunicipal, para la participación ciudadana en Hermosillo, Sonora, de los cuales se

distinguen cuatro principales tipos: consultas populares, comités o consejos, iniciativa de colaboración ciudadana y audiencia pública.

En primer lugar, como establece el artículo 4° de la Ley Federal de Consulta Popular: “La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.” Con base a esto, la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Sonora, instruye a los ayuntamientos a promover esta figura de participación ciudadana a través de distintos mecanismos de consulta popular como el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal; en el caso específico del municipio de Hermosillo, la consulta vecinal es un proceso por el cual los vecinos manifiestan su opinión sobre temas de interés o acciones a realizar en las colonias barrios o comunidades rurales a las que pertenecen.

Ciertamente, las consultas populares en Hermosillo son muy poco socorridas para conocer la opinión de los ciudadanos ante ciertos temas; en esta sociedad tecnológica y constante movimiento, como la que se presenta en la mayoría del país, el sentir social se manifiesta a través del principal medio de comunicación del siglo XXI, las redes sociales, aunque cabe destacar que también se siguen utilizando la radio y la televisión, es ahí donde realmente se vierten las opiniones de los ciudadanos acerca de múltiples temáticas entorno al que hacer social, político y económico del municipio. Aunque estos medios han probado ser efectivos para “hacer sonar la voz del pueblo”, no se debe olvidar que existen figuras como la consulta popular, y todos sus derivados, legalmente y estrictamente establecidas para realizar esta función.

Sobre los comités o consejos, existen varias denominaciones para estos, pueden ser ciudadanos, consultivos o municipales, independientemente de su nombre y del área en que se encuentre, las funciones de estos órganos colegiados son de la misma naturaleza. Esencialmente, representan los intereses colectivos de los habitantes del municipio, para ello deben conocer, integrar, analizar y promover soluciones a las demandas o propuestas de la ciudadanía. Específicamente, respecto a su injerencia en el proceso de planeación e implementación de programas gubernamentales, es menester de éstos elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial. Una vez que estos se han implementado, deben coadyuvar en la ejecución de dichos programas en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

Por lo que se refiere a la iniciativa de colaboración ciudadana, según el artículo 64 del Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Hermosillo “es aquella forma de participación en la que los ciudadanos solicitan al Ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actividad de competencia municipal y de interés público, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal”; de esta manera y de acuerdo con el artículo 65 del mismo, este mecanismo permite que “Cualquier persona o grupo de personas físicas o jurídicas puede plantear una iniciativa de colaboración, misma que debe tener suficiente grado de elaboración como para ser ejecutable...”.

Es de gran importancia resaltar la opción que este mecanismo ofrece, empleado de forma correcta, atendiendo real y democráticamente a las demandas sociales, este modelo propicia la colaboración directa entre el ayuntamiento y la ciudadanía, en base a los requerimientos inmediatos de estos últimos.

Por otro lado, con respecto al mecanismo de audiencia pública, el artículo 66 del Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Hermosillo establece que “la audiencia pública es una forma de participación directa que se realiza de forma verbal o escrita..., para tratar asuntos de competencia municipal y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos del ámbito territorial interesado.” A partir de esto se entiende que la audiencia pública como forma de participación ciudadana toma lugar en el proceso de toma de decisión de los ayuntamientos, éstos son los encargados de proveer un espacio de diálogo donde todos los involucrados, en las temáticas establecidas, presenten sus ideas e inquietudes; de esta manera, se espera que la autoridad proceda en sus actividades de manera informada en lo que respecta al parecer de la sociedad, aunque hay que aclarar que este ejercicio es meramente consultivo y no obliga a la autoridad a cumplir con lo que ahí se pudiera establecer.

Tabla 2. Características de las figuras de participación ciudadana

Figura/ Características	Consulta Popular	Consejo / Comité	Iniciativa de colaboración ciudadana	Audiencia pública
Fundamento	Ley de gobierno y administración municipal del estado de Sonora: artículo 23	Bando de policía y gobierno para el municipio de Hermosillo: artículo 4º	Ley de gobierno y administración municipal del estado de Sonora: artículo 23 Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hermosillo: artículo 64	Ley de gobierno y administración municipal del estado de Sonora: artículo 23 Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hermosillo: artículo 66
Actores	Ayuntamiento y habitantes del municipio de Hermosillo	Habitantes del municipio de Hermosillo	Ayuntamiento y habitantes del municipio de Hermosillo	Ayuntamiento y habitantes del municipio de Hermosillo
Funciones Principales	Ley de gobierno y administración municipal del estado de Sonora: Artículo 23: Instituir mecanismos de consulta popular como el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal.	Bando de policía y gobierno para el municipio de Hermosillo: Artículo 6: I.- Apoyar y coordinarse con las autoridades para el debido cumplimiento de los planes y programas de gobierno. II.- Promover la participación y colaboración de los habitantes y	Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hermosillo: artículo 65: Plantear una iniciativa de colaboración, misma que debe tener suficiente grado de elaboración como para ser ejecutable	Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hermosillo: artículo 67: Realizar recorridos periódicos con el objeto de verificar la forma y las condiciones en las 20 que se prestan los servicios públicos municipales, así como el estado que guardan los sitios, obras públicas e instalaciones de

		vecinos del municipio, en la realización de obras, en la prestación de servicios públicos y, en general, en todos los aspectos sociales.		interés comunitario.
--	--	--	--	----------------------

Fuente: Elaboración propia

A fin de comprender de mejor manera los anteriores conceptos estos se identifican en la Tabla 2, donde se describen las principales características de las figuras de participación ciudadana que hasta aquí se han identificado en el municipio de Hermosillo, Sonora.

Ahora bien, respecto a las prospecciones de la participación ciudadana en este municipio, en base al análisis de sus prácticas actuales, es imperativo afianzarse de algún tipo de modelo que permita el diagnóstico y la planeación, a mediano y largo plazo, basadas en las acciones que se llevarán a cabo actualmente. Esto debido a que cualquier pronóstico que se pueda hacer sobre el futuro resulta solo en suposiciones si no se tiene un plan de acción real; el futuro es incierto, y la única certeza que se tiene es la necesidad de acción para lograr los objetivos planteados.

En este sentido, la prospectiva, cuando va sola, se centra sobre ¿Qué puede ocurrir?, se convierte en estratégica cuando una organización se interroga sobre el ¿Qué puedo yo hacer?, una vez ambas cuestiones hayan sido tratadas, la estrategia parte del ¿Qué puedo yo hacer? para plantearse las otras dos cuestiones: ¿Qué voy a hacer yo? y ¿Cómo voy a hacerlo? (Godet, 2000).

Aplicado al caso de Hermosillo, la prospectiva inquiere: ¿Qué puede ocurrir?, ¿qué puede ocurrir con los instrumentos y programas establecidos actualmente?, ¿serán suficientes en algunos años?, ¿cuáles son las demandas de la sociedad en este rubro? Ciertamente, como ya se ha explicado, las figuras que se aplican en la actualidad son permisivas y efectivas, hasta cierto punto, aunque resultan un poco obsoletas para las demandas de transparencia y rendición de cuentas de la ciudadanía, pero más importante aún para el cumplimiento de la responsabilidad

de los gobiernos municipales de poder realizar un ejercicio democrático con la participación de la comunidad; es decir, ofrecer la posibilidad de una formulación, seguimiento y evaluación ciudadana participativa lo más objetiva posible para construir una realidad congruente entre las necesidades reales de la población y los objetivos que se persiguen en el municipio.

Por otra parte, cabe destacar que en aras de llevar la prospección un paso más adelante y comenzar a planear las estrategias necesarias para la atención de los posibles escenarios futuros, habrá que comenzar a indagar sobre lo que se puede hacer, que se va hacer y de qué manera.

Por todo lo dicho hasta aquí, es seguro afirmar que de cara los problemas de la vida cotidiana a los que se enfrentan la sociedad hermosillense y la sociedad mexicana en general, los mecanismos de participación ciudadana permiten debatir, conocer y atender los temas primordiales en la agenda de lo público.

Como se ha observado, es innegable que en la actualidad el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, de cierta manera establecen y organizan el quehacer de la comunidad, sería una irresponsabilidad negarlo o ignorarlo; esta realidad debe ser apreciada y tomada en cuenta como lo que es, una oportunidad, un punto de enlace directo entre sociedad y gobierno, esto sin dejar de lado la prospección estratégica para la previsión y preparación de los planes de acción, de esta manera los resultados siempre serán favorables para la comunidad.

Conclusión

Durante los últimos años, el municipio de Hermosillo ha vivido una transformación en la forma en que se relacionan gobierno y ciudadanía, ya que se ha dado por entendido que el quehacer público no atañe solamente a la acción gubernamental, sino también al empoderamiento y fortalecimiento de la comunidad en general, favoreciendo espacios públicos donde se puedan desarrollar con plena conciencia y responsabilidad los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos.

Cualquier acción que favorezca la atención de las demandas justas de la sociedad, traerá consigo la legitimación de aquel que la realice, lo que es muy importante para los gobiernos municipales; existe la necesidad latente de atender las “grandes” problemáticas nacionales desde el plano municipal, de esta

manera, poco a poco se irán aminorando y propiciarán mejores condiciones sociales, políticas y económicas, que promuevan el desarrollo integral de la sociedad.

Como se ha establecido en este trabajo, la participación ciudadana es una práctica eficiente y eficaz para manifestar el sentir social sobre la acción gubernamental. La ciudadanía ya no solo exige que se le escuche, si no también que se les tome en cuenta, que se le haga participe de la planeación, en la formulación, en el control y evaluación de las actividades que desarrollan los gobiernos, ya sea federal, estatal o municipal.

Debido a las fallas que han tenido lugar en la planeación, en la actualidad se enfrentan situaciones a las que no se les daba la atención correcta anteriormente y que ahora parecen impostergables, anteponiéndolas a una planeación beneficiosa a largo o mediano plazo. El mundo y la sociedad avanzan, evolucionan y algunos problemas parecen no cambiar del todo, entonces, ¿por qué no cambiar las formas en que estos son abordados?; educación, empleo, salud son temas en los que conforme la sociedad cambie, también lo harán los problemas que de estos emanen.

Ahora más que nunca, la participación ciudadana aunada a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se organizan y se disponen a combatir la apatía de los ciudadanos y la indiferencia de los gobiernos; llega la hora de cambiar de visión, de adoptar nuevas prácticas para enfrentar las dificultades de siempre, la observación y reflexión, esencia de la prospección, ofrece un elemento invaluable para el ser humano, la aplicación de éstos son una ventaja en la proposición y vigilancia de buenas prácticas por parte de los gobiernos.

La participación ciudadana en la planeación e implementación de programas gubernamentales es una de las formas más avanzadas de democracia, involucrarse directamente en el quehacer público, lleva a los particulares a estar más atentos a lo que hacen sus gobernantes y la procuración del bienestar general de la sociedad.

Bibliografía

GCE, Gabinete de comunicación estratégica. (2016) *Las ciudades más habitables de México*, México. Revista Digital:

http://www.gabinete.mx/images/encuestas/encuesta_nacional_2016/ciudades/ciudades_mas_habitables_2016.pdf.

Godet, Michel. 2000. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. México: Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C.

IMCO, Instituto mexicano para la competitividad A.C. Índice de Competitividad Urbana 2016, *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿cómo lograr el círculo virtuoso*. 2016. México. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-Indice_Competitividad_Urbana-Documento.pdf

Isunza, E. 2006. "El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en E. Dagnino, A. Panfichi y A. J. Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana.

Olvera, A. 2007. *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*. México: INCIDE Social.

Rousseau Jean-Jacques. 2003. *El contrato social, o sea principios del derecho político*. Biblioteca virtual universal. Editorial Cardo.

Serrano Rodríguez, Azucena. 2015. "La participación ciudadana en México". En *Estudios políticos (México)*, (34), 93-116. Recuperado en 1 de junio de 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&tlng=es.

Villarreal Martínez, María Teresa. 2009. "Participación y gestión pública en Nuevo León, México". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Santiago: Universidad Central de Chile. Pp. 415-437.

Marco institucional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

Ley federal de consulta Popular

Ley de Gobierno y Administración pública municipal del estado de sonora

Ley de Sociedades de Solidaridad Social

Ley de Asistencia Social

Ley General de Desarrollo Social

Ley de Planeación

Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 2004)

Bando de policía y gobierno para el municipio de Hermosillo

Reglamento de participación ciudadana del municipio de Hermosillo

Reglamento Interior del IFAI

Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 7 de junio de 2005)

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 23 de noviembre de 2004)

Relacionadas con las prerrogativas fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Ley de Impuestos sobre la Renta.

Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Diario Oficial de la Federación 23 de noviembre de 2004)

Reglamento INDESOL

Reglamento Interior de SEGOB

Reglas de Operación FONAES

Código Civil

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Mauricio Sánchez Morales¹

Detrás del concepto de soberanía descansa la idea de que el poder soberano es el último poder: aquél por encima del cual no existe ningún otro.

**Pedro Salazar Ugarte*

Introducción

En nuestro México contemporáneo dialogar acerca del significado que encierra el término *democracia*, se considera una práctica un tanto intrépida si se percibe desde un punto de vista de lo positivo y progresivo o más aún, como un ideal surgido de la recomposición del tejido social, sobre todo si se plantea la idea de devolver al *demos* o pueblo, la titularidad directa o semidirecta, para decidir en asuntos públicos, o al menos los inherentes a su utilidad; lo que puede sonar a regresión en una *democracia representativa* como la nuestra en la que un gran número de personas se informa y participa, sin embargo, mi postura se ciñe en un acierto, pues mi hipótesis radica en un acercamiento del ciudadano con la cosa pública, que le permite cambiar la percepción por las instituciones que lo representan.

Ahora bien, se observa que la pluralidad de ideologías y convicciones que proliferan en el día con día, subyacen en la divergencia de aceptación respecto

¹ Es Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, campus San Ángel. Maestro en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Tamaulipas. A la fecha, cursa la Maestría en Derecho Parlamentario en la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha realizado diversos diplomados en las materias de: Derechos Humanos, Amparo, Derecho Constitucional, y Parlamentario, bajo el aval de diversas instituciones de las que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Casa de la Cultura Jurídica “Ministro Fernando de la Fuente Sanders” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ciudad Victoria, Tamaulipas. Es Miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios (REDIPAL) de la Cámara de Diputados. Actualmente se desempeña como Investigador, dentro del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.

de la representación política, por una parte quienes acuden a las urnas periódicamente a ejercer su derecho y obligación al sufragio y por otra aquellos que se consideran fuera del sistema, en ocasiones subversivos o con ideas revolucionarias (tendientes entre otras ideas a consumir una nueva Constitución), pero sin congruencia entre sus dichos y sus actos; sin embargo, también los hay con excelentes argumentos, pero que derivan de no haber encontrado en su momento una suma positiva de las decisiones tomadas; es decir, beneficio alguno.

Es entonces cuando advierto la necesidad de que las entidades federativas y a la par los municipios, se sumen a un modelo de democracia constitucional, la cual contempla como una de sus características principales adoptar el principio de rigidez en sus normas supremas, así como la implementación en determinados casos de la participación ciudadana directa, de la que Giovanni Sartori (2015) señala “se basa en interacciones “cara a cara” entre presentes, entre personas que se influyen y que cambian de opinión escuchándose entre sí” (p.39).

Con base en ello, establezco que un buen mecanismo de participación ciudadana en el que el *demos* puede decidir de dicha forma, es precisamente la adopción de la figura denominada *presupuesto participativo*, al encontrarse proliferando en el plano del orden jurídico desde la perspectiva local (entidades federativas); sin embargo, y por el momento, considero que éste, debe consumarse en términos micro democráticos para que alcance el éxito que se prevé y pueda medirse la viabilidad de incorporarse a proyectos de mayor magnitud, y es precisamente aquí en donde los municipios juegan un papel sumamente importante al fungir como la autoridad más cercana a la sociedad, y que en términos del artículo 115 constitucional, se encarga de brindar bienes y servicios de carácter esencial.

Cabe señalar que, desde el punto de vista jurídico, la incorporación a la legislación estatal de la figura en cuestión ha de focalizarse, a partir de las constituciones locales, pues como señala el Dr. Pedro Salazar (2006), “la Constitución contiene las normas que regulan la relación del Estado con los ciudadanos, y aquellas que disciplinan el funcionamiento de los órganos estatales” (p.140).

Esto no quiere decir que las reglas de operación deban contenerse en la misma, pues por cuestiones inherentes al tránsito de una nueva cultura de respeto por el texto supremo -como ya lo ha realizado el Estado de Veracruz- pueden

dirigirse a una ley especial, para el caso en concreto, la Ley de Participación Ciudadana.

Por otra parte, desde el punto de vista politológico, tomar la decisión de incorporar una nueva figura de participación ciudadana, es sinónimo de acercamiento del poder público con las personas, representantes con representados, sin olvidar que la democracia es gobierno de opinión, además de que se dirige a la gobernanza, y en ese sentido, otra buena figura a contemplar lo es el *parlamento abierto*, bajo un ejercicio verdadero de interacción.

En ese orden de ideas, rescatar el sentido de pertenencia de la sociedad hacia la cosa pública y sus instituciones me motivó a realizar el presente ensayo académico, puntualizando que cualquier opinión que pudiera vestirse, se transmite desde un punto de vista particular, sin que ello represente una realidad absoluta.

Constitución y Constitucionalismo

La importancia de exponer el tema de la *Constitución* encuentra su relevancia en la medida de que es éste el documento por excelencia en el que un constituyente o poder creador, generalmente integrado por un grupo cuyos personajes principales suelen formar parte de un poder fáctico mezclado con representantes de los principales sectores de producción (ej. agricultura) que encabeza ideales revolucionarios, expresa la voluntad y esperanza de toda una sociedad que se conjuga en un determinado territorio.

En este documento de carácter supremo, se encuentran establecidos los derechos fundamentales que desde la perspectiva *ius naturalista* todos los hombres -como especie- tienen por naturaleza, denominada por la teoría como la parte *dogmática*² del documento, y que para Norberto Bobbio (1985) “deben respetarse, no invadiéndolos y garantizándolos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás (p.11).

Asimismo, dentro del texto constitucional se encuentra establecida la estructura del poder público y su espectro de actuación, conocida como la parte *orgánica*;

² Anteriormente se vivía bajo el paradigma de que la parte dogmática de la Constitución se conformaba por los primeros 29 preceptos.

es decir, la división de poderes que Montesquieu en su conocida obra titulada “*El Espíritu de las Leyes*”, clasificaba.

Así entonces, se da surgimiento a la *República* como primera forma de gobierno, y a la figura de la *democracia*, la cual considera en esencia, y como he señalado anteriormente, que el poder soberano lo detenta exclusivamente el pueblo³.

En ese contexto, se aprecia que me refiero pues, a un esquema de constituciones escritas que desde un panorama jurídico resultan auténticas, aunque desde un criterio politológico igualmente las no escritas lo son; por lo que existe una divergencia en cuanto al uso del término, sin embargo me atrevo a señalar que mientras en la actualidad la Constitución es considerada de esencia jurídica, para otras ramas de las ciencias sociales continúa siendo de carácter política por no encontrar el enfoque reglamentario y garantista de libertades y ceñirse únicamente en el espíritu revolucionario del constituyente, en el rompimiento con el gobierno en turno.

Solo por no dejar pasar la oportunidad y para provocar al lector a conocer más sobre el carácter jurídico de la norma suprema, señalo que en un sentido material Hans Kelsen (1949) manifestó, que “ésta se constituye por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de leyes” (p.129).

Ahora bien, toda esa óptica no puede concebirse sin un constitucionalismo, cuyo atributo principal radica en limitar jurídicamente al poder público, es decir “el gobierno de las leyes” y como señala Rolando Tamayo (1998), “propone sustituir el gobierno arbitrario y despótico, por un gobierno del derecho” (p.91).

Cabe referir, que el constitucionalismo puede concebirse desde dos aspectos, uno de carácter liberal y otro democrático, en donde el primero radica en la aceptación social, y al respecto la Dra. Cecilia Mora-Donatto (2002), señala que para que esto sea así, “la Constitución tiene que ser el derecho adecuado a la sociedad, en el momento de desarrollo histórico en que ésta se encuentra” (p. 11).

³ Aunque en sus inicios la soberanía recaía en una sola persona, el gobernante, para más adelante ceder esa titularidad a los ciudadanos. Cabe señalar un error que comúnmente se presenta, es decir, el de creer que los poderes son soberanos por el hecho de transmitir una representatividad.

Por otra parte, respecto del *constitucionalismo democrático* se observa a la propia Constitución como una norma jurídica, y ya no un documento con carácter político; al respecto, la misma autora explica en esencia que las constituciones del siglo XX radican en el respeto de los derechos fundamentales frente al poder público, así como en constituciones de tipo rígidas o agravadas, y únicamente reformables a través de procedimientos distintos al de las leyes ordinarias, lo cual se ciñe como una garantía extraordinaria, pues el legislador ordinario no puede transformar en contra de los derechos fundamentales. De igual manera surge el supuesto de invalidez de una reforma constitucional que no haya respetado el procedimiento especial en cualquiera de sus etapas.

Implica, por tanto, un control de constitucionalidad, es decir que la norma expedida por el legislador se encuentre siempre sujeta al contenido supremo, pues de lo contrario, puede y debe ser inaplicado por un legislador negativo como lo es para Tamaulipas, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional.⁴

Ahora bien, respecto del principio de *rigidez* a la que hacía alusión anteriormente, observo que poco se ha estudiado en cuanto a qué debe determinar que verdaderamente un proceso de reforma a las Constituciones locales sea especial, pues considero, que no puede concebirse únicamente a partir de procedimientos internos como lo son la lectura íntegra del proyecto y la votación previa al estudio en comisiones; en primer lugar porque cualquier iniciativa que derive de reformar una ley ordinaria, bien puede leerse en su totalidad al momento de ser presentada en el Pleno, al tiempo en que si ésta presenta a simple vista un rasgo de inconstitucionalidad necesariamente deberá pasar a estudio por la dictaminadora; lo cual, representa por ese simple hecho que tenga mayor rango una iniciativa de ley ordinaria que pasará a la siguiente etapa en el proceso legislativo, en el que la dictaminadora observará tal deficiencia y lapidará tal pretensión.

Lo anterior desde mi perspectiva, no determina un proceso verdaderamente especial, por lo que considero llevar a la luz una antítesis de lo que se conoce en la actualidad, amén de que el estudio comparado me ha llevado a concluir la existencia de tres ejemplos convergen en nuestra federación, dividiéndose para tal efecto en *flexibles*⁵ o si se quiere un nuevo término, *semi rígidas*, aunque no

⁴ Para saber más léase el caso Marbury Vs. Madison.

⁵ Ej. Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, y Tamaulipas.

con ello se basan en modelos ulteriores al siglo XIX en donde el poder legislativo no encontraba límite para legislar, pues como lo concibe Riccardo Guastini (2001), – hoy en día la Constitución- “no puede ser violada por el legislador” (p.52).

Por otra parte existen las de tipo *rígido*⁶, con verdaderos procedimientos que no se limitan a procedimientos internos, sino que van más allá respecto de un panorama democrático de respeto por las minorías, como es el caso del envío de la minuta correspondiente a todos los municipios que conforman la entidad federativa de que se trata, similar al proceso legislativo que caracteriza a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que éstos, en un ejercicio democrático voten a favor o en contra la misma, y en casos especiales, tengan la facultad de opinar.

Respecto de lo anterior, también cabe citar el ejemplo de la recién promulgada Constitución Política de la Ciudad de México, la cual en su aspecto rígido acuerda que una vez aprobado el proyecto internamente, se hará la declaratoria de del inicio del procedimiento de *referéndum*, el cual se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la ciudad. Lo anterior encuentra una excepción en la regla al ceñirse en un porcentaje equivalente al 33% para que el ejercicio sea vinculante. Por otra parte, como una segunda excepción se encuentran las reformas derivadas de la homologación a las pertenecientes a la propia Constitución federal.

Finalmente se encuentran las *mixtas*⁷, que al igual que las anteriores, estiman necesaria la opinión de los municipios, solo que para estos casos lo harán exclusivamente en asuntos que modifiquen de alguna forma su administración interna.

Ahora bien, del término Constitución pueden desprenderse un sin número de acepciones, todas ellas acertadas pero al mismo tiempo erróneas si se plantean fuera de contexto (recuérdese las constituciones escritas y no escritas); es así, que para precisar una idea correcta de lo que se desea esbozar nos debemos

⁶ Ej. Aguas Calientes, Baja California, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas.

⁷ Únicamente Yucatán.

enfocar a la época y el lugar exacto en que se concibe a éste máximo ordenamiento, así como al tejido en que se plantea; pero siempre en el entendido de dos aspectos fundamentales, el primero una limitante al poder público, lo cual se contempla dentro del Título Tercero, Capítulo I, denominado “De la División de Poderes”, de la Constitución federal que a la letra señala:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Asimismo, el segundo aspecto deriva de un conjunto de normas fundamentales, para lo cual, nuestro pacto federal contempla en el Título Primero, Capítulo I, denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Cabe señalar, que lo antes expuesto, encuentra su antecedente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789, en la que claramente se estipula que:

Artículo 16o.- Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes establecida, no tiene Constitución.

Por lo tanto, el México contemporáneo se vislumbra *ad hoc* a estas premisas, destacando su proyección en una evolución en relación al ámbito internacional. En ese aspecto, resultaría un desacierto que a primeras luces cualquier constitucionalista, politólogo o estudioso de las ciencias sociales podría señalar de precario el no considerar a esta norma, como la base de las convivencias sociales y de todo orden jurídico y político, en sustento de la felicidad de las personas.

Por todo lo anterior, expondré las siguientes perspectivas desde las que se ha de proyectar en adelante, y para efectos del presente estudio a la Constitución mexicana:

- a) Como el papel que debe cumplir en una democracia. Lo cual supone un límite jurídico al poder público, a lo que el gran Norberto Bobbio refirió un constitucionalismo que “defiende la convicción ilustrada del valor de los individuos y repudia la desoladora experiencia de los totalitarismos del siglo XX”, en pocas palabras un ordenamiento en el que la libertad de las personas se encuentra garantizada. Cabe señalar que la democracia adquiere una nueva perspectiva posterior a la segunda guerra mundial; y
- b) En relación a las leyes, como un limitante que a su vez puede invalidar su contenido cuando existe una contradicción; cabe señalar en este aspecto, que en materia de derechos humanos se optará por aquél que amplíe el marco de protección a la persona.

Adicional a lo anterior, Ricardo Guastini (2001) señala que “deben ser una totalidad coherente y conexas de valores ético-políticos” (p.41); mientras que Rabasa y Caballero (1982), adelantados en su época, puntearon que “las constituciones deben ser la respuesta legítima y estatutaria a los cambiantes intereses e ideales de un pueblo; y que la primera condición para que una constitución realmente exista y pueda aplicarse efectivamente, es que sea conocida por aquellos a quienes rige” (p.7).

De lo anterior, considero que los supuestos se ajustan a la perfección a nuestra realidad⁸; mientras que el elemento sugerido por los últimos dos autores no ha encontrado buenos resultados, quizá porque en la actualidad nuestro ordenamiento supremo es sumamente complejo; basta con observar los 231 decretos que a la fecha le han recaído, o simplemente conocer los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, los cuales señalan que un 65.1% de las personas encuestadas conocen poco la Constitución. En todo caso, los Doctores Héctor Fix Fierro, Diego Valadés y Pedro Salazar Ugarte, han creado un documento magnífico denominado “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Reordenado y Consolidado”, por lo que no me adentraré más sobre ello y solo exhortaré a su lectura.⁹

Visto lo anterior, una Constitución puede definirse de las siguientes formas, por lo que estimo necesario replicar lo que señala el Dr. Miguel Carbonell (2012) es la norma que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico. Dicha

⁸ Para saber más, leer acerca del hiper presidencialismo.

⁹ Para conocer más consultar: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/>

determinación es de carácter tanto formal o procedimental como material o sustantivo. Desde el punto de vista procedimental la Constitución determina la validez del resto de normas del ordenamiento ya que establece las competencias de los distintos poderes para dictar normas jurídicas, así como los pasos que deben llevar a cabo para que tales normas se integren válidamente al ordenamiento.

Desde el punto de vista sustantivo la Constitución actúa sobre todo como un límite a la creación normativa, pues contiene prohibiciones para el legislador, mandatos de actuación, normas ordenadoras de fines que deben perseguir los poderes públicos, etc.

Asimismo, para Enrique Carpizo (2012) es el documento jurídico que contiene, a base de principios y valores, los derechos mínimos del ser humano, y regula la organización y funcionamiento de los tres poderes de la Unión, de los órganos autónomos del Estado y del régimen federal, estatal y municipal. Tiene por objeto permanecer en el tiempo a través de su interpretación progresiva (p.35).

Finalmente, Andrés Serra (1971) añade que “se encuentra constituida por un conjunto de principios supremos o sistema fundamental de las instituciones políticas del Estado que rigen su organización” (p.433). Por tanto, es la ley fundamental de un Estado o nación, que abarca una parte del orden jurídico, precisamente el sector jerárquicamente superior del mismo.

En ese sentido, la Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situación de los individuos frente al Estado.

Soberanía

Para Lecisur Talavera (2000) “la soberanía es el poder político y jurídico que por mandato constitucional se ejerce en el estado, a través de acciones y decisiones supremas en lo interno, e independientes e iguales en lo externo o internacional” (p.70).

Asimismo, André Hauriou (1971) señala que el *poder político* es una energía de voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza,

tiene el carácter del poder del hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernantes” (p.123).

Por tanto, puede denotarse una similitud entre ambos conceptos, sin embargo éstos no deben ser concebidos como sinónimos, pues la razón la plantea el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, se mantiene en su texto original desde el 5 de febrero de 1917 expresando:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Con base a ello, se observa que la soberanía es una cualidad propia de las personas, que sirve para beneficio de ellas mismas, mientras que el poder político es propio de los actores que detentan una autoridad dentro del poder o a quienes se les ha trasferido precisamente esa soberanía para administrar lo público en beneficio común.

Para el caso, Loweinstein (1965) señaló que “la soberanía no es más, ni tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política” (p.24). De acuerdo con ello, soberano es aquél que está legalmente autorizado en la sociedad estatal, para ejercer el poder político, o aquél que en último término lo ejerce, limitado siempre por sí mismo y a través de su Constitución.

Ahora bien, cabe precisar que el producto de dicha soberanía es lo que Lecisur Talavera (2000) señala como “*Poder del Estado*, originalmente depositado en la Constitución, para fortalecer la creación del Estado de Derecho y el ejercicio por mandato de Leyes y no de hombres” (p. 139).

En torno a ello, puedo concebir a la soberanía como el poder supremo en su mínima caracterización, mediante la cual, se da vida a la estructura del poder público, la cual, a través de normas jurídicas limita y se limita al bien común.

En nuestro país, la soberanía encuentra su origen en la independencia; en torno a lo cual, Ignacio Burgoa (2015) expone a grandes rasgos el surgimiento al señalar que:

La repercusión que tuvo en la Nueva España la abdicación de Carlos IV en favor de Fernando VII, así como la renuncia de éste a la corona impuesta por Napoleón I, causó la proclamación pública de la “soberanía de la nación”, para desconocer a José Bonaparte y reafirmar en el trono español a los borbones. En julio de 1808, al conocerse en la Ciudad de México dichos acontecimientos, se sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo. La proclamación del principio de que la soberanía reside en el pueblo se oponía al postulado absolutista de que el rey la recibe de Dios. Los principales líderes de la insurgencia, entre ellos Hidalgo, sostuvieron siempre que la nación, a través de sus representantes, tiene el derecho de darse el gobierno que más le convenga, lo que no implica sino el poder soberano constituyente (p.93).

Ahora bien, Pedro Salazar (2006) señala respecto de la soberanía para con la democracia, que “el soberano es *legibus solutus*: ejerce su poder sin límites externos, añade que, para Hobbes, cualquier limitación sería contradictoria [,] si alguien cuenta con los medios necesarios para limitar el poder del soberano, el verdadero soberano es aquél, no éste” (p.68).

Para tales efectos, no debemos olvidar que la historia nos da cuenta de que, aunque la titularidad de la soberanía la ejercía en la antigüedad una sola persona, su titularidad cambió a manos del ciudadano de donde nunca debe desprenderse.

¿Democracia o Democracia Constitucional?

Para comenzar a desarrollar el tema, es preciso definir el término democracia desde su etimología, la cual, deriva de la palabra griega *dēmokratía*, compuesta por los vocablos *demos* que significa pueblo, y *kratos* que quiere decir poder; es decir poder del pueblo.

Para ello, Giovanni Sartori nos precisa la existencia de cuatro tipos de interpretación del término *demos*¹⁰ que son:

¹⁰ Léase Sartori, Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, trad. Alejandra Pradera, México, DEBOLSILLO, 2015.

- 1) *plethos*, o cuerpo de ciudadanos en su integridad, lo cual en nuestra realidad se configura como una utopía si se observa la poca participación ciudadana en los asuntos públicos;
- 2) *hoy pollioi*, o los muchos; en donde el propio autor se cuestiona sobre ¿cuántos muchos son suficientes?; y si nos basamos en la última elección presidencial en donde Tamaulipas obtuvo 58.46% de participación, y en la última elección local un 56.23%, entonces nos encontraríamos en este supuesto.

Cabe señalar que, de este supuesto, el mismo Norberto Bobbio (2006) nos expone que, en la democracia, está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (p.6), aunque desde mi perspectiva “todos” o al menos los ciudadanos, deberían interesarse por las cuestiones públicas.

- 3) *hoy pleiones*, o los más; es decir una regla de mayoría, de lo cual yo agregó, que muchos autores lo consideran de esencia marxista, formal o burguesa, en donde se contrapone la teoría de una democracia social o proletaria que garantiza a los ciudadanos una participación igual en la toma de decisiones.

Recordemos que Aristóteles señalaba su fundación en torno a la igualdad entre pobres y ricos; sin embargo, la democracia como tal, y como se ha señalado nace en el siglo XX y es Hans Kelsen quien manifestó el rechazo por esta teoría, fundamentando que la libertad y no la igualdad es el valor verdadero de la democracia¹¹, pero ¿por qué no ambas?

Es preciso señalar una división entre la democracia antigua y la de los modernos para responder a este cuestionamiento, pues la primera se ciñe en un ejercicio directo, del poder, comúnmente vista con malos ojos, pues solo unos pocos eran considerados ciudadanos; mientras que la segunda hace énfasis a su transmisión mediante la representación, en donde existe un sufragio universal sin discriminación alguna; no obstante la mujer traza la diferencia, y para ello Jorge Carpizo (2009) redacta que “la democracia nace en Nueva Zelanda en 1893 al concederse el derecho al voto a éstas, no obstante, no se reconoció a la mujer el derecho de ser electa, sino hasta 1902” (p.97), y para el caso mexicano en 1953.

¹¹ Léase democracia formal y social en Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 126-130.

- 4) *ochlos*, o la multitud, de la cual bajo argumentos de Gustavo Sagrebelsky y su ejemplo de la crucifixión de Jesús, resulta peligrosa, y si esto no es suficiente Norberto Bobbio considerando a la democracia en su calidad de directa, señala que esta es característica de una autocracia, por lo que admite solo en parte mecanismos como el plebiscito o el referéndum, que desde mi perspectiva no constituyen como tal la opinión del ciudadano al concebirse bajo preguntas dicotómicas.

Lo anterior responde a la pregunta ¿quién la emplea?, por lo que ahora es necesario responde a ¿cómo se emplea?, y en ese sentido se tienen dos formas, una directa y otra representativa.

La primera de ellas responde al poder del pueblo en la toma de decisiones bajo una regla de mayoría, que bien puede darse en términos *microdemocráticos* donde la cantidad de personas que conforman una sociedad determinada no es lo suficientemente grande y, por ende, puede llegarse a buenos acuerdos.

Mientras tanto, la democracia representativa supone la transmisión del poder del pueblo a sus representantes, lo cual resulta necesario en términos *macrodemocráticos*, y conlleva a que el ciudadano adquiera la calidad de gobernado; sin embargo, ello no quiere decir que pierda la titularidad del poder, y nos conformemos con la idea de ser gobernantes cada tres años, cuando acudimos a las urnas a votar.

Un ejemplo claro en la realidad mexicana que ayuda a contrarrestar el ejemplo anterior lo precisa el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

“...El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Como sea que se presente, no hay duda de que el poder es de quien lo ejerce, y requiere por tanto del establecimiento de reglas¹², pero sobre todo límites en tratándose de la representatividad, en un documento supremo llamado Constitución Política, y como lo he señalado anteriormente necesariamente

¹² Norberto Bobbio también hablaba de valores como la tolerancia, la solidaridad y la convivencia universal y civilizada.

escrita, pues democracia es también gobierno de leyes, resultando por consiguiente oportuno conocer los límites que ésta encierra.

Al respecto, Alfonso Ruíz (2004) en un acercamiento al término *democracia constitucional* señala que democracia se refiere al sistema representativo que garantiza, además de los derechos básicos de libertad y seguridad personal, la participación popular en el poder político (p.51); sin embargo, no alcanza a cubrir la óptica del presente instrumento académico, pues añade...”al menos mediante la libre y reiterada elección del parlamento”.

Ahora bien, hablar acerca de democracia constitucional supone un modelo de organización en el que además de imponer límites al poder público, existe una tendencia por distribuir el poder entre los ciudadanos, obviamente respecto del *hoy pleiones*, en relación a mecanismos de participación ciudadana (por ejemplo). Aunado a ello oscilan las famosas constituciones largas, cuyas características tienden a instituir un nuevo modelo en las relaciones entre gobernados y gobernantes, en donde los derechos humanos o los derechos fundamentales, entendidos los primeros como derecho puramente interno y los segundos surgidos de la globalización del derecho y en esencia su garantía efectiva.

Este modelo también se caracteriza por basarse en constituciones rígidas, que como ya he expuesto garantizan la protección de derechos al no permitir reformas de forma ordinaria a su texto.

Por otra parte, dicha figura contempla una suma de reglas -características de una Constitución de esencia jurídica- para la toma de decisiones de tipo colectivo.

A manera de historia, fue durante la promulgación de la Constitución de Estados Unidos (1787) y posteriormente en Francia (1791), que surge la línea entre el antes y el después del paradigma en las democracias en cuestión.

Participación ciudadana.

Cuando se plantea el tema de participación ciudadana nos viene a la cabeza el derecho al sufragio, lo cual no es del todo incorrecto, aunque éste se percibe por lo general respecto a la elección de representantes, también se configura en decisiones colectivas, entre el poder constituido y la ciudadanía en general.

Cabe destacar que fue a partir del año 2012, que se da un giro al paradigma en el que nos encontrábamos respecto de la democracia y el tránsito a la democracia constitucional como tal, pues nuestro sistema comienza a mutar a través de una reforma a nuestra Constitución política federal, de fecha 9 de agosto, en el que se incorporaron las figuras de *consulta popular* e *iniciativa ciudadana*.

Ahora bien, formulando un significado particular, por participación ciudadana se entiende la acción por medio de la cual los ciudadanos toman parte de manera activa, ya sea en forma directa o semidirecta, a través de preguntas dicotómicas o por medio de la libre opinión de los participantes, regulada a través de procedimientos incluyentes con la finalidad de conservar la gobernabilidad dando respuesta a las demandas que apremian a la sociedad, en pleno respeto por la regla de mayorías.

Para tales fines, se requiere de una considerable difusión para que esta logre el impacto deseado, pues de lo contrario, cualquier figura que se halle dentro de ésta, corre el riesgo de convertirse en letra muerta, si no es que en un aspecto negativo de gobernabilidad.

Ahora bien, tomando en consideración al Estado de Tamaulipas, observo la existencia de diez mecanismos de participación ciudadana¹³, los cuales son:

1. *Plebiscito*, es el instrumento por medio del cual, el Gobernador del Estado puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Estado;
2. *Referéndum*, es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes;
3. *Iniciativa popular*, es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir;

¹³ Véase Ley de Participación Ciudadana del Estado y Constitución local del mismo.

4. *Consulta vecinal*, es el instrumento a través del cual, los vecinos de los Municipios territoriales pueden emitir acciones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen;
5. *Colaboración vecinal*, instrumento por medio del cual, los vecinos de los Municipios pueden colaborar con el Ayuntamiento en que residan, en la ejecución de una acción de gobierno o en la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal;
6. *Unidades de quejas y denuncias*, a través de éstas, los habitantes del Estado podrán presentar quejas o denuncias relativas a la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de los Municipios, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Estado; así como sobre la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de los Ayuntamientos y órganos desconcentrados de la administración pública del Estado en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia;
7. *Difusión pública*, a través del cual el Gobierno del Estado instrumentará, de manera permanente, un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Estado y de las que emita el Congreso local, así como introducción de obra pública, y prestación de servicios públicos, a efecto de que los habitantes del Estado se encuentren debidamente informados.
8. *Audiencia pública*, es un mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos podrán proponer al Ayuntamiento en el que estén avecindados, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; así como recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del Ayuntamiento en el que están avecindados;
9. *Recorridos de los presidentes municipales*, mecanismo por medio del cual, los Presidentes Municipales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro del Municipio, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés; y
10. *Consulta popular*, es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el

cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal.

Asimismo, cabe señalar la existencia a nivel nacional de otros mecanismos de participación ciudadana vigentes en el resto de las entidades federativas como:

- a) Colaboración comunitaria o Colaboración ciudadana;
- b) Audiencia pública;
- c) Rendición de cuentas;
- d) Revocación de mandato;
- e) Cabildo en sesión abierta o Voz ciudadana en el Cabildo;
- f) Consejos consultivos ciudadanos u Organizaciones ciudadanas;
- g) Asamblea ciudadana;
- h) Obra pública con participación ciudadana;
- i) Agencias de desarrollo local;
- j) Red de contralorías ciudadanas; y
- k) Presupuesto participativo;

De todo lo anteriormente expuesto, se da cuenta que, dentro del gran listado, se contemplan figuras relativas a obligaciones; sin embargo, considero que el motivo de su incorporación fue el de garantizar que éstos se llevarán a cabo; un ejemplo lo es la rendición de cuentas.

Sin embargo, para efectos del presente estudio, consideraré como verdadero instrumento de participación ciudadana al *Presupuesto participativo*, apoyado en las lecturas de Giovanni Sartori.

Presupuesto participativo.

Presupone un mecanismo de participación ciudadana, en la actualidad únicamente los Estados de Baja California, Chiapas, Jalisco, Nuevo León, Sonora; y a partir del 17 de septiembre de 2018, la Ciudad de México¹⁴, lo establecen como propósito someter a decisión de la población las prioridades en el ejercicio de los recursos públicos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno estatal y municipal a través de un proceso de debates y consultas.

Es desde un punto de vista politológico, un instrumento de política y de gestión a través del cual nuestros representantes en conjunto con sus representados definen el ¿cómo? Y en ¿qué? Deben ser utilizados los recursos públicos, al

¹⁴ Publicada el 5 de febrero de 2017.

menos en una proporción destinada a ello; mismos, que deben atender al Plan de Desarrollo de que se trate, por ser éste el instrumento que traza las acciones que permiten las políticas públicas; en otras palabras, es permitir al ciudadano que forme parte activa de ellas.

Se caracteriza por su implementación en diversas fases, se debe contemplar al menos las siguientes: promoción y difusión de convocatoria e información, debate, votación (en donde prevalece la regla de mayoría), acciones y rendición de cuentas.

Finalmente, es de señalar los beneficios que dicha figura presenta; para ello, me basaré en el plano internacional, precisamente en el caso de Rosario, Argentina, por la óptima difusión que se da a este instrumento en cuestión, el cual, señalan que además de los proyectos materializados, éste ha generado múltiples avances en materia de convivencia y aprendizajes sociales como:

- *Escuela de ciudadanía:* a partir del involucramiento activo de miles de vecinas y vecinos, en prácticas deliberativas se logran visibilizar los derechos y deberes que implica ejercer ciudadanía. Además, aprenden a buscar acuerdos, dialogar, negociar, articular intereses y posiciones enfrentadas entre ellos y logran conocer más sobre la distribución y optimización del uso de recursos escasos.
- *Prevención y resolución de conflictos:* El Presupuesto Participativo ha logrado erigirse en el espacio “natural” para que el gobierno explique a la población las limitaciones presupuestarias, y que en conjunto logren priorizar las medidas a impulsar, construyendo instancias de diálogo permanente y generando consensos entre sectores sociales con intereses diferentes y a veces enfrentados.
- *Inclusión, equidad y capital social:* El Presupuesto Participativo ha incidido fuertemente en el fortalecimiento del entramado social, posibilitando profundizar procesos de educación popular, generando capital social en cuanto a la forma de enriquecer las relaciones entre vecinos y vecinas, funcionarios y funcionarias estatales de las áreas involucradas y las organizaciones territoriales. Además de lograr una apropiación democrática del estado, el entendimiento en cuanto a la responsabilidad de administrar bienes públicos y la generación de un sentido de pertenencia: la concreción más justa y con mayor orientación territorial de las obras, la significativa participación de mujeres y jóvenes y la

adquisición de conocimientos, prácticas y habilidades de actores sociales de menores recursos.

- *Crecimiento de la participación*: Desde sus inicios hasta la fecha, los rosarinos y las rosarinas se fueron apropiando cada vez más de este mecanismo de participación que no ha parado de crecer.

Cabe señalar que, respecto de los resultados de participación, los datos señalan que los primeros años éste era inferior a las 3.000 personas, mientras que en noviembre del 2014 se alcanzó un récord histórico de participación ciudadana, con una participación de 100.069 personas.

Dicho resultado invita a la reflexión en cuanto a la incorporación de dicha figura al orden jurídico estatal; sin embargo Iván Karim Rocha (2007) , señala que una de las innovaciones más destacables de la Constitución tamaulipeca, -refiriéndose a la de 1921- es la promoción de la participación ciudadana, al establecer diversos supuestos en los que se permiten la actuación semidirecta en las actividades y decisiones más trascendentales de la actividad gubernativa (p.957), como lo he ejemplificado anteriormente, por lo que la inclusión de la figura en cuestión por sí sola no cambiará el modelo democrático que actualmente se vive, pues aunque los instrumentos jurídicos están dados, depende de la voluntad política llevarlos a cabo.

En ese contexto, aunque no se vive una democracia constitucional como tal en los Estados, ciertamente nos estamos acercamos a ella, en ese sentido, nos encontramos frente a un proceso de evolución, en el que las reformas a la Constitución federal darán la pauta.

Conclusiones

La evolución de las constituciones en el marco de lo político a lo jurídico permite que éstas ya no sean concebidas desde el espíritu del constitucionalista que las creo, pues su carácter jurídico les permite adaptarse a nuevas realidades y generar nuevas reglas de convivencia, especialmente entre gobernantes y gobernados, en los cuales los mecanismos de participación ciudadana se convierten en vehículos idóneos.

Ahora bien, la evolución al paradigma de una democracia constitucional encuentra un gran sentido desde el punto de vista del cual, el ciudadano como detentador de original de ésta, ejerce una parte del poder que ha cedido en la

representación, para participar de manera directa o semidirecta a través de mecanismos de participación ciudadana, por lo que es factible el tránsito a esta concepción desde su punto de vista evolutivo.

Asimismo, la inclusión de dicha figura encuentra realce en cuanto a una rigidez constitucional que agrava el proceso legislativo de reforma al texto supremo; lo cual ha proliferado en las entidades federativas de lo interno a lo externo, siendo solo cuatro entidades federativas las que aún no forman parte del nuevo contexto, que bien sirve para generar nuevas doctrinas, o como antítesis de la teoría hasta ahora conocida y poco debatida.

Para el caso de las entidades federativas, esto no llega a afectar en cuanto a que se cubren la mayoría de las características del constitucionalismo democrático ya sea por reformas propias o bien porque la homologación a las reformas recaídas a la Constitución Política federal y leyes generales orillan al Estado a formar parte en cuanto al federalismo.

Sin duda, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el país encuentra múltiples beneficios, aunque sin una sociedad informada éstos son solo utopía, por lo que su incorporación no solo requiere de ideales, sino de la voluntad política y de la experiencia que cada municipio encuentre al interior de su mandato.

Finalmente, cabe señalar que la poca participación ciudadana hace cuestionable la incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, pues éstos presentan un impacto económico en su ejercicio, el cual resulta negativo si la sociedad no encuentra el vínculo y el sentido de pertenencia por las cuestiones públicas; por lo que hasta que aquello ocurra es cuestionable la incorporación del presupuesto participativo al orden jurídico estatal.

Bibliografía

Aguilera Portales, Rafael Enrique, *et al.* 2010, *Neoconstitucionalismo, democracia y derechos fundamentales. Contribución a la teoría política y jurídica contemporánea*, México, Porrúa.

Berlín Valenzuela, Francisco, 2006, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Bobbio, Norberto, 1985, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carbonell, Miguel, 2004, *Constitucionalismo y democracia. Ensayos críticos*, México, Porrúa.
- Carpizo, Jorge, 2009, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cheresky, Isidorio, 2015, *El nuevo rostro de la democracia*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Córdova Vianello, Lorenzo (Coord.), 2006, *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Ferrajoli, Luigi, 2011, *Poderes salvajes, La crisis de la democracia constitucional*, trad. Andrés Ibáñez, Minima, México, Trotta.
- Galli, Carlo, 2011, *El malestar de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Guastini, Ricardo, 2001, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara.
- Hauriou, André, 1971, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel.
- Kelsen, Hans, 1992, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Colofón.
- Lecisur Talavera, Jorge Mario, 2000, *El derecho de la política*, 3a ed., México, Porrúa.
- Lechner, Norbert, 2014, *Democracia y utopía: la tensión permanente*, México, Fondo de Cultura Económica, FLACSO.

Mora-Donatto, Cecilia, 2002, *El valor de la constitución normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Prado Maillard, José Luis, *Hacia un nuevo constitucionalismo*, México, Porrúa, 2006.
Tamayo y Salmorán, Rolando, 1998, *Introducción al estudio de la constitución*, México, Fontamara.

Tena Ramírez, Felipe, 2013, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

Salazar Ugarte, Pedro, 2006, *La democracia Constitucional. Una Radiografía Teórica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni, 2015, *La democracia en 30 lecciones*, trad. Alejandra Pradera, México, DEBOLSILLO.

Sartori, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, trad. de Ma. Luz Moran, Madrid, Alianza.

Zagrebelsky, Gustavo, 1996, *La crucifixión y la democracia*, trad. Atilio Pentimalli Melacrino, España.

Páginas electrónicas

Ley de Participación Ciudadana del Estado, 2017, recuperado de:
<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Legislacion/ListadoLegislacionVigente.asp?IdTipoArchivo=1>

Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, recuperado de:
<http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion8.pdf>

Presupuesto participativo: resultados, Rosario, Argentina, recuperado de:
<https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/presupuestos/presupuesto-participativo>

PERCEPCIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CAPACITACIÓN EMPRESARIAL (SIRCE). ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA, MÉXICO.

José Aurelio Cruz de los Ángeles, Alfredo Pérez Paredes y Amado Torralba Flores¹

Introducción

En la actualidad, los tópicos de capacitación, adiestramiento y productividad se han reinstalado en el centro del debate; su importancia en el ámbito económico y social va en aumento, por ello la presidencia de la República establece que una de las grandes prioridades del gobierno es generar condiciones que aseguren a los mexicanos el acceso a un trabajo formal que proporcione mayor ingreso y calidad de vida a sus familias. Lo anterior se reconoce a través del Programa Sectorial del Trabajo y Previsión Social 2013 – 2018 cuando se destaca que es necesario democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores para mejorar las condiciones de los mismos e impulsar a la nación, lo que es citado ya por Michael E. Porter al destacar “la necesidad de contar con estrategias de planeación que permitan aplicar políticas de acción coordinadas y canalizadas hacia un conjunto de metas comunes que permitirán el impulso de la productividad” (Porter, 2007:9).

El Estado, en su búsqueda por impactar positivamente dicha productividad, ha retomado a la capacitación y adiestramiento como medios para llegar a ella, pues como lo establece Keeley (2007), el capital humano de la gente es elemento clave para su auto sustento y el crecimiento económico, ya que si esto no ocurre, se traduce en problemas económicos y sociales para toda la vida; y como lo indica Prokopenko (1991), el problema real consiste en hallar el equilibrio en el desarrollo económico y el mejoramiento del personal.

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Administración.

Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), ha establecido diversos programas entre los cuales se encuentra el Sistema de Información de Capacitación Empresarial (SIRCE), objeto de estudio para la presente investigación, que analiza la percepción sobre dicho programa para dar cumplimiento de lo establecido por la ley.

Esta investigación tiene como objetivo conocer la percepción de los empresarios, trabajadores y servidores públicos, sobre el Sistema de Información de Capacitación Empresarial (SIRCE) del Portal de Servicios Electrónicos de la STPS en la Zona Metropolitana de Puebla.

Para ello el trabajo se divide en cuatro apartados. El primero de ellos corresponde al análisis teórico sobre la importancia del papel Estado en las estrategias que conlleven a la productividad, mediante la administración pública. El segundo hacer referencia a la aplicación de dichas estrategias para el caso de México a través de sus programas de capacitación y adiestramiento, en donde entra en acción el SIRCE. El tercero muestra los resultados de la encuesta aplicada a los agentes participantes para evaluar su percepción sobre el funcionamiento del SIRCE. Por último, se determina una serie de conclusiones y recomendaciones de política pública en materia de capacitación y adiestramiento.

Aspectos teóricos. Estado y Administración Pública.

La administración pública como enlace del Estado con la sociedad, se convierte en un campo de conocimiento que permite estudiar los procesos y la actividad gubernamental; como lo establece Uvalle (2007), la administración pública es la instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil, por lo que plasma su acción en la sociedad a través de entes administrativos y políticos que la integran trascendiendo el antiguo paradigma en donde la Administración Pública era la suma de la Ciencia Política más la administración general y eliminando la rutina de la racionalidad legal, para buscar nuevos enfoques de gobierno que permitan solucionar de manera más dinámica los problemas que los procesos de cambios actuales generan.

En ese sentido, el Estado debe buscar el bienestar de la sociedad, por lo que debe tomar como propia la responsabilidad de impulsar acciones garantes de dicho objetivo, a través de estrategias y mecanismos administrativos para instrumentarla (Quiroga, 2009:16).

Actualmente el Estado y la sociedad se organizan y se fortalecen para encontrar en la unidad un proyecto coherente de desarrollo nacional donde el primero se hace cargo del bienestar social, “vía la transferencia de ingresos de los particulares a las arcas de la nación” (Resenos *et al.*, 2000: 281), para que este lleve a cabo acciones y programas entre los que se considera al trabajo y a la productividad.

Capacitación, adiestramiento y gestión para la Productividad.

En 2007, el Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, destacó que “el éxito económico de las naciones depende de manera crucial del capital humano: el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que le permiten a la gente contribuir a su bienestar personal y social, así como el de su país”; por lo tanto, la realidad de las empresas modernas exige alcanzar objetivos organizacionales a través de la formación, al tiempo que se impulsa la producción de riqueza, logrando, según García (2011), que la productividad se traduzca en una mejor utilización de los recursos y, a la vez, sea la llave de un alto estándar de vida.

Cabe destacar que en su obra *Principles of Scientific Management*, Taylor decía “que la mayor prosperidad sólo puede existir como el resultado de la mayor productividad posible de los hombres” (Citado por Adam, Hershauer & Ruch, 2008: 13), sin olvidar que la productividad debe ser vista como una balanza de diferentes factores que dan vida a las organizaciones Alfaro (1999).

Cabe destacar que el Estado mexicano a través de la STPS, en su Artículo 153-I de la Ley Federal del Trabajo (2013), define a la Productividad como el resultado de optimizar los factores humanos, materiales, financieros, tecnológicos y organizacionales que concurren en la empresa, en la rama o en el sector para la elaboración de bienes o la prestación de servicios, con el fin de promover a nivel sectorial, estatal, regional, nacional e internacional, y acorde con el mercado al que tiene acceso, su competitividad y sustentabilidad, mejorar su capacidad, su tecnología y su organización, e incrementar los ingresos, el bienestar de los trabajadores y distribuir equitativamente sus beneficios.

La STPS apremia mecanismos para mejorar la productividad laboral basada en la capacitación y adiestramiento, pues un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reveló que el 42% de un grupo de empresarios consultados en México, declararon no encontrar al

personal con las habilidades que requieren para ocupar sus vacantes, pese a que existen más de 2.6 millones de buscadores de trabajo; por lo que se debe atender la articulación del mercado laboral y los desajustes en este, para dar paso a una fuerza laboral con habilidades técnicas y profesionales que garanticen la productividad que las empresas y el propio país requiere para enfrentarse al mundo global moderno.

Para fines de la investigación, la Capacitación y adiestramiento puede ser definida como: proporcionar los conocimientos y habilidades que requieren los trabajadores para desempeñar apropiadamente y de manera segura, las tareas encomendadas por la organización y según García y Jiménez (2009), puede entenderse como: proporcionar elementos o conocimientos técnicos, científicos y administrativos para su aplicación en puestos técnicos o ejecutivos.

Dicho proceso de formación debe significar un avance importante pues permite contar con “un sistema que permite tener una base de información, ascensos, aumentos de sueldos, transferencias, incentivos” (Villanueva 2010:37).

Estrategias del Estado dirigidas a la productividad en México. La STPS como impulsor de la productividad

Conscientes de que es necesario impulsar acciones de política pública orientadas al desarrollo del talento, el fortalecimiento de la productividad y la integración de datos de los trabajadores para establecer acciones que atiendan a la realidad nacional, la STPS ha buscado disposiciones para facilitar los procesos e integrar información válida resultante de la presentación de Listas de Constancias de Habilidades producto de la capacitación en las organizaciones.

Cabe destacar que anteriormente la información de los trabajadores capacitados que se recibía era poco útil ya que no se desagregaba a nivel individual y no se consideraban datos cualitativos que permitieran identificar a los trabajadores capacitados y los cursos tomados; sumando a lo anterior, no se contaba con un padrón de ellos, por lo que no se daba cabal cumplimiento a la LFT.

La información se llevaba por medio de un Sistema de Información sobre la Capacitación en las Empresas denominado SICAPE, pero no permitía contar con información estratégica por región, entidad o municipio, sector económico y ocupación específica.

Lo anterior generó en la STPS la necesidad de buscar la solución, lo que implicó la definición de un nuevo sistema que sustituyera al SICAPE, el cual debía proporcionar la conformación de un Padrón de Trabajadores Capacitados que facilitara registrar y sistematizar la información de los trabajadores capacitados que cotizan en el IMSS; conocer las características de la capacitación, habilidades y competencias de los trabajadores del sector formal de la economía; apoyar las opciones de permanencia y movilidad laboral de los trabajadores; contribuir a la toma de decisiones para el diseño de políticas públicas, la investigación y la inversión privada en el sector laboral. Al crearse dicho padrón, se permitió mejorar la cantidad y calidad de la información de la mano de obra laboral en nuestro país.

Los logros de la STPS al ir modificando su sistema, es generar un instrumento que brinda información cualitativa de los trabajadores en la economía formal. Representa una fuente de consulta estratégica para apoyar el diseño, orientación y desarrollo de políticas públicas focalizadas que, entre otros aspectos, contribuye a la productividad y competitividad de las empresas al instrumentar acciones de capacitación acordes a los perfiles de los trabajadores y las necesidades del sector productivo.

Adviértase entonces, que el antecedente real del SIRCE, es el Sistema de Información sobre la Capacitación en las Empresas (SICAPE), el cual fue creado en 1997 y actualizado en 2003. No obstante, es el registro de las Listas de Constancias y Habilidades Laborales la que había perseguido conformar un Padrón de Trabajadores Capacitados, con el objetivo de identificar en primera instancia el capital humano capacitado en el país y brindar la posibilidad a los trabajadores que lo integran, de obtener beneficios respecto a cédulas que avalen sus conocimientos y habilidades.

A partir de todo lo descrito es evidente el interés del Estado en buscar mejoras al proceso de registro de los trámites de capacitación y adiestramiento, y mejorar la productividad a través del SICAPE, que desde el 10 de noviembre de 2015 se convierte en SIRCE.

Sistema de Información de Capacitación Empresarial (SIRCE)

El SIRCE es producto de la evolución del SICAPE, que permite a las empresas del sector productivo nacional realizar el registro de Listas de Constancias de Competencias o Habilidades Laborales, tanto en vía electrónica como en

ventanilla ante la STPS, con el fin de acreditar el cumplimiento legal en la materia.

Sus funciones principales residen en : conformar el Directorio Nacional de Empresas de la STPS; realizar la validación del registro de los agentes capacitadores externos; generar las constancias de capacitación de manera automática; contar con la información de las listas de constancias por unidad administrativa, entidad federativa y área normativa; contar con información estadística por actividad económica basada en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN); generar información estadística de los trabajadores incorporados al padrón de trabajadores capacitados; cumplir con lo establecido en la LFT y Acceso a la Información Pública Gubernamental relativa a la Protección de Datos Personales.

Por otro lado, la aplicación en internet permite contar con información detallada sobre los trámites realizados por las empresas, así como también facilitar a las empresas el cumplimiento de esta obligación legal. También permite disminuir la cantidad de recursos destinados a la realización del trámite, eliminar el uso de papel y eliminar listas de constancias que por alguna razón se pudieran duplicar; y en general eficientar los procesos de comprobación de capacitación y adiestramiento que los empresarios otorgan a sus empleados.

Análisis sobre la percepción del SIRCE

Para realizar esta investigación se aplicó una encuesta que consideró aspectos relacionados con la capacitación y adiestramiento, así como también aspectos que contribuyeran a identificar la funcionalidad y eficacia del SIRCE de acuerdo con la percepción de los agentes participantes.

De acuerdo con las estadísticas emitidas por el Sistema de Información Empresarial (SIEM), en la zona metropolitana de Puebla se encuentran 16, 831 empresas, las cuales representan el 72% de las existentes en todo el Estado de Puebla. Considerando este universo, la muestra de esta investigación corresponde 76 empresas de la zona metropolitana de Puebla, y se logró aplicar la encuesta a 558 personas, de las cuales 79% fueron empresarios, 17% trabajadores, y 4% funcionarios de la STPS Delegación Puebla.

Generalidades de la muestra

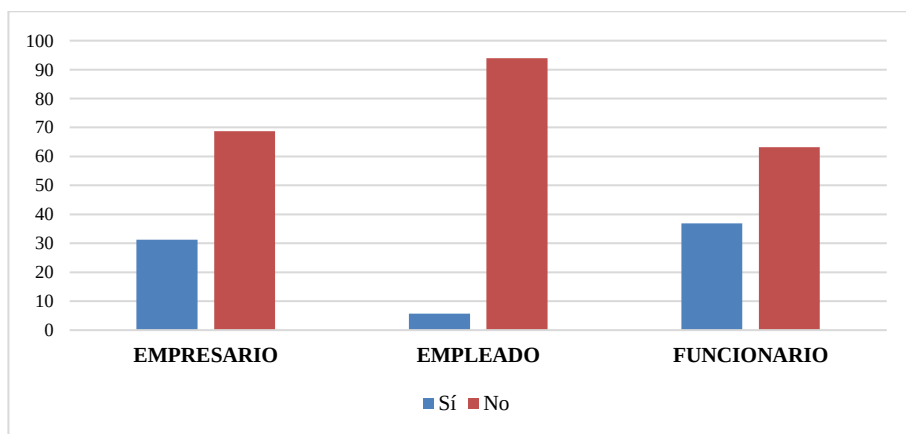
Respecto a los grupos de edad, los más representativos de la muestra corresponde al de 21 a 30 años con 48%; y el grupo de 31 a 40 años con 26%. Esto puede ser un indicativo de los grupos de edad más empleados en la zona, lo que se refleja por las edades más productivas en términos convencionales.

En lo concerniente al género de los encuestados, se nota la participación equitativa con 45% de las mujeres y 55% de los hombres; en relación con la variable de nivel educativo, el 47% cuenta con nivel superior, seguido por el nivel medio superior con 36% de participación.

Conocimiento y aspectos del SIRCE

Sobre el conocimiento de la plataforma del SIRCE, 89% de la muestra general contestó que no lo conocía, lo que quiere decir que sólo 11% de la muestra si lo conoce. En la búsqueda de saber qué segmento de la población entrevistada era la que conocía más el SIRCE, en la Gráfica 2 se muestra lo siguiente:

Gráfica 1. Conocimiento del SIRCE por grupos de encuestados



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

El grupo que más conoce el SIRCE es el de los funcionarios, sin embargo, es importante recordar que éstos representan el 4% de la muestra, por lo que este indicador se encuentra sobre estimado. El grupo de los empresarios manifiesta que el 31% de ellos sí lo conoce, lo cual es un indicador relevante, pues se

esperaría que la mayoría de ellos lo conociera al estar relacionados con la actividad normativa y de capacitación de la plataforma y más aun siendo parte de la STPS.

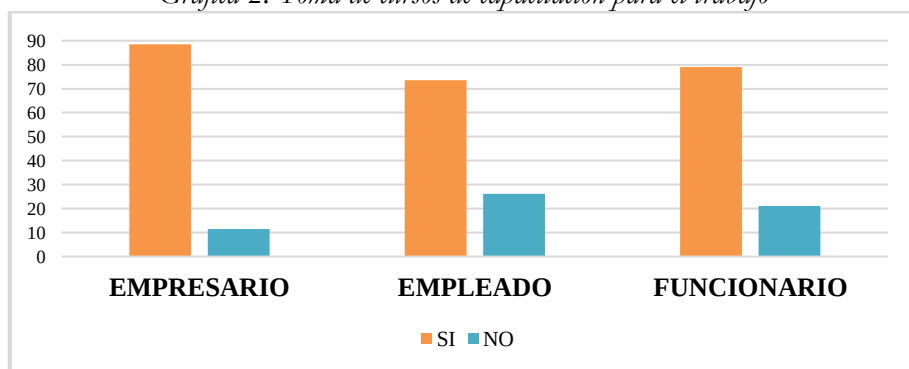
Así mismo, de los que conocen el SIRCE, surgió el interés por saber si lo consideraban útil para las empresas, y se obtuvo que 97% de los encuestados que lo conocen, opinaron que si es de gran utilidad. También se pudo identificar que el 45% tienen una percepción neutral sobre el fácil uso de la plataforma del mismo.

Sin embargo, respecto a la atención que se recibe cuando hay problemas en la operación de la plataforma del SIRCE, los encuestados afirman que ésta no es adecuada, inmediata y oportuna para resolver dichos problemas, pues el 35.5% de la muestra general, tiene una percepción neutral, mientras que los porcentajes que le siguen se concentran hacia el desacuerdo.

Esto quiere decir que, pese a que la mayoría de la muestra estaba de acuerdo con la utilidad y fácil uso del SIRCE, la atención que se recibe cuando surgen problemas en el uso de la plataforma no es inmediata ni oportuna.

Y en general, 76% de los encuestados ha tomado cursos de capacitación para el trabajo, de los cuales se han desglosado como se muestra en la Gráfica 2, donde se observa que la mayoría de los porcentajes de cada grupo ha tomado cursos de capacitación.

Gráfica 2. Toma de cursos de capacitación para el trabajo



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Es decir, de los empresarios, el 89% ha tomado cursos; de los empleados el 74%; y de los funcionarios el 79%.

Percepción de los empresarios

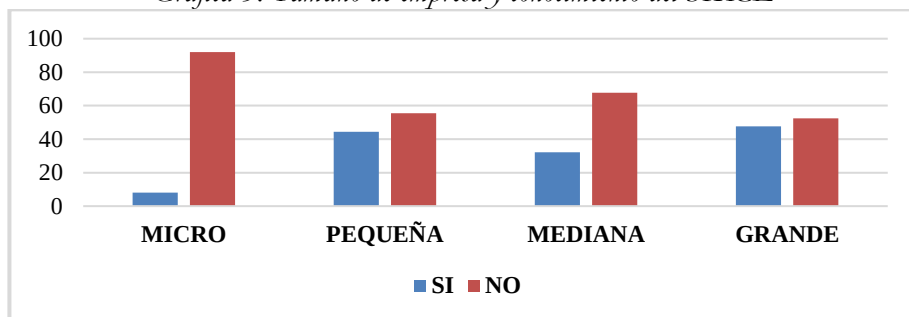
Contando con el contexto general de los resultados obtenidos, ahora nos enfocamos al segmento de los empresarios con finalidad de ubicar ciertos perfiles de la relación de este grupo con el SIRCE, pues, en teoría, son el grupo que debería tener mayor conocimiento y uso de la plataforma.

Es necesario recordar que 79% de la muestra de esta investigación corresponde a este segmento, lo que representa a 442 empresarios encuestados. El grupo de edad más representativo corresponde al de 31 a 40 años con 28%, mientras que hay dos grupos con el mismo porcentaje, 21 a 30 años y 41 a 50 años. Se puede argumentar que en la zona metropolitana de Puebla no hay empresarios tan jóvenes de acuerdo con la tendencia de impulsar a jóvenes emprendedores.

Ahora bien, considerando la característica de tamaño de la empresa con la finalidad de conocer cuál es el tamaño promedio de la zona metropolitana de Puebla, 33% de los empresarios se encuentran dirigiendo empresas de tamaño Mediana.

Para hallar la relación existente entre el tamaño de la empresa con el conocimiento del SIRCE se muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Tamaño de empresa y conocimiento del SIRCE



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

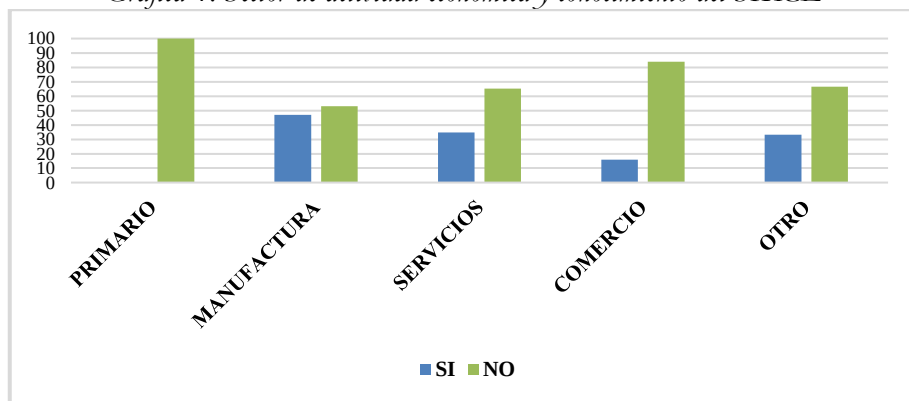
Los empresarios que dirigen microempresas son los que menos conocen al SIRCE con un 92% de respuestas negativas. Por otro lado, los empresarios que dirigen empresas grandes son los que más conocen al SIRCE con 48% de

respuestas afirmativas. En términos generales, más de la mitad de empresarios de cada tipo de tamaño de empresa, no conoce ni utiliza el SIRCE.

Con respecto al sector de actividad económica, predominó de inmediato el sector de los servicios con 49% de participación, seguido por el sector comercio con 26%. Aunque dentro de la zona metropolitana de Puebla pareciera que hay mucha actividad en el ámbito del sector industrial, al menos en los resultados de la muestra de investigación, se observa que se sigue la tendencia nacional de la preponderancia del sector terciario.

A la par, se buscó saber la relación entre el sector de actividad económica con el conocimiento del SIRCE. Los resultados se observan en la gráfica siguiente:

Gráfica 4. Sector de actividad económica y conocimiento del SIRCE



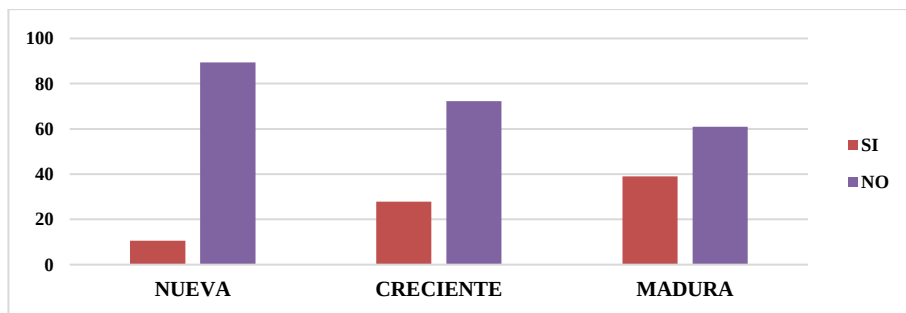
Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Es interesante notar que de los empresarios que tienen empresas en el sector Primario, ninguno conoce el SIRCE. También es interesante notar que los empresarios que están inmersos en el sector de Manufactura son los que más lo conocen con 47% de respuestas afirmativas. En general más del 50% de cada uno de los grupos de empresario divididos por sector de actividad económica, no conoce el SIRCE.

En lo referente al tiempo de operación de las empresas que dirigen los empresarios encuestados, de inmediato resaltó la participación de empresas maduras con 61% (empresas con más de 5 años de operación ininterrumpida). Las empresas nuevas y crecientes casi tienen la misma proporción (20% y 19%, respectivamente). Vinculando lo anterior con el conocimiento del SIRCE, en la

Gráfica 5 se observa que los empresarios que tienen empresas maduras son los que más conocen el SIRCE con 39%.

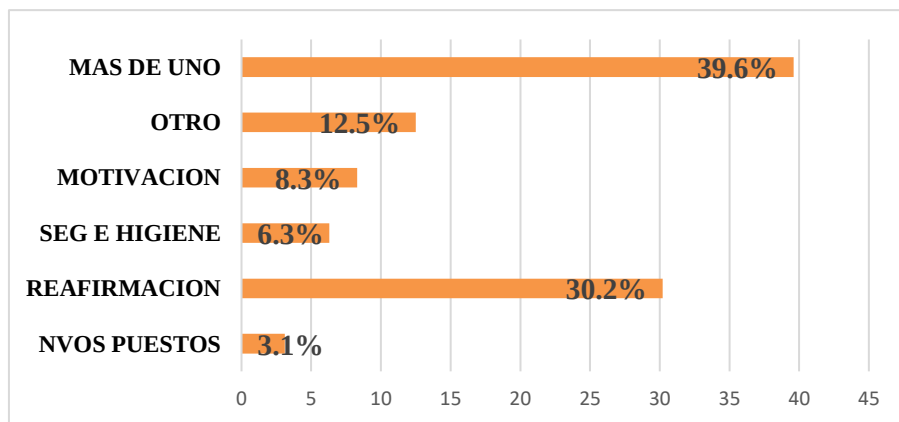
Gráfica 5. Tiempo de operación de la empresa y conocimiento del SIRCE



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Otro aspecto interesante de los resultados de la encuesta tiene que ver con la oferta de cursos de capacitación para el trabajo por parte de los empresarios a sus empleados; se obtuvo que 73% si ofrece cursos de capacitación para el trabajo. De ese porcentaje, se buscaba saber de qué tipo era esa capacitación, y en la Gráfica 6 se muestran los datos.

Gráfica 6. Tipo de capacitación que se ofrece



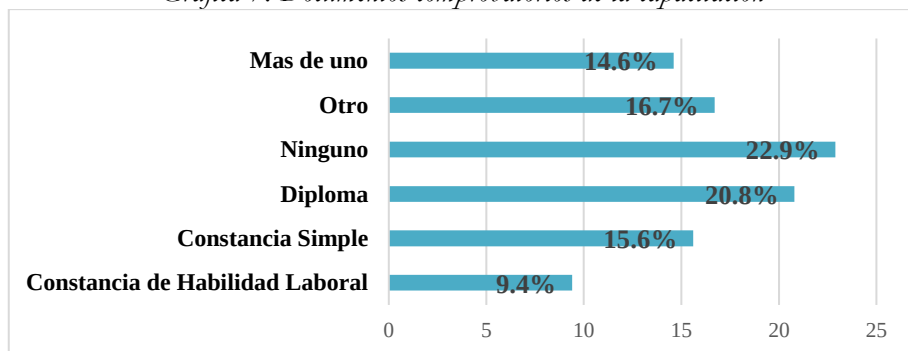
Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

30% de estos cursos de dirigen hacia cursos Reafirmación de conocimientos y habilidades. Casi el 40% de los empresarios que respondieron que sí ofrecían

cursos, respondieron que ofrecían más de un curso de los señalados en la gráfica.

Al mismo tiempo de conocer el tipo de cursos, también fue posible saber qué tipo de documento se expedía como comprobante de los cursos de capacitación que los empresarios ofertaban a sus empleados. En la gráfica siguiente se muestran los datos.

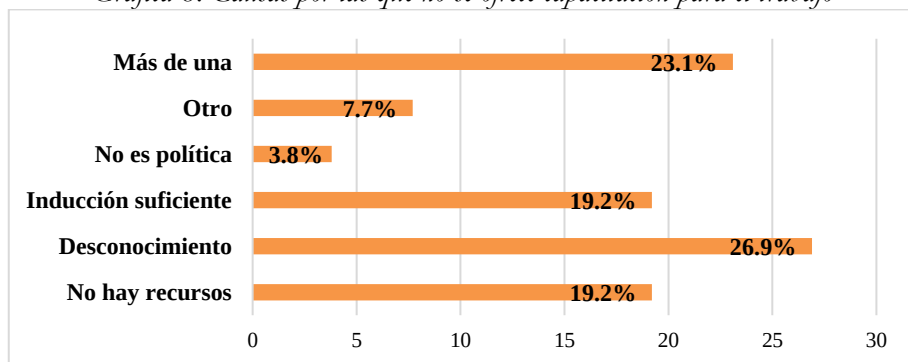
Gráfica 7. Documentos comprobatorios de la capacitación



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Casi el 23% contestó que no otorga ningún comprobante del curso de capacitación; le sigue el 20.8% siendo el Diploma como comprobante del curso. Del 27% de los empresarios que respondieron que no ofertaban cursos de capacitación para el trabajo a sus empleados, su pudieron obtener las causas por las cuales no realizaban esta actividad. En la Gráfica 8 se observa que la causa principal resulta ser que se desconocen los programas de capacitación relacionados con la actividad económica a la cual se dedican.

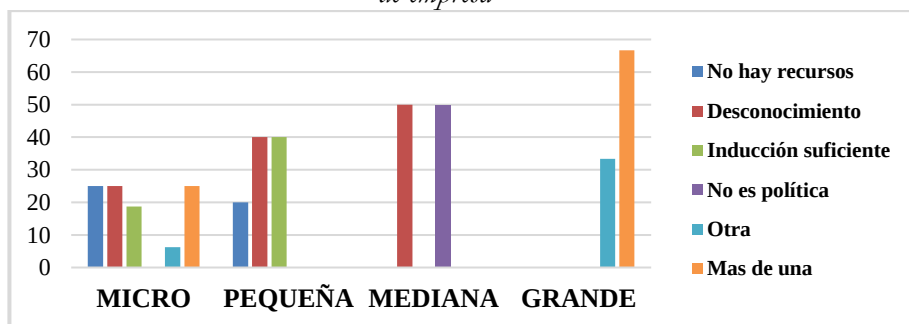
Gráfica 8. Causas por las que no se ofrece capacitación para el trabajo



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Siguiendo con el análisis de las causas por las cuales los empresarios no ofertaban cursos, se presenta en las gráficas 9 y 10 la relación de éstas con el tamaño de la empresa y el tiempo de operación de la empresa.

Gráfica 9. Causas por las que no se oferta capacitación para el trabajo según tamaño de empresa

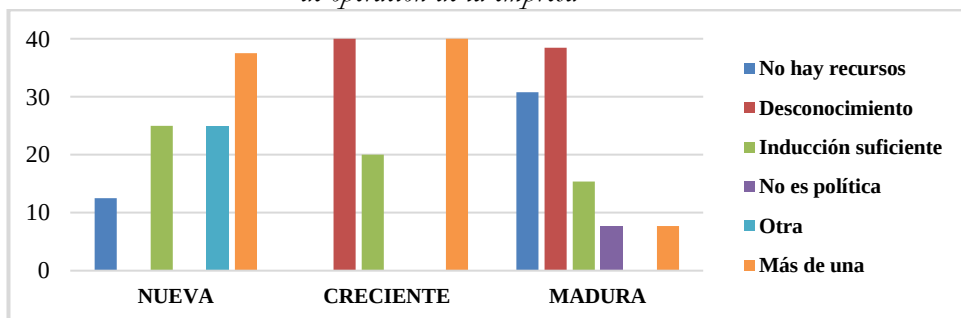


Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Los empresarios que dirigen microempresas reflejan prácticamente todas las causas analizadas en esta investigación, a excepción de “No es política de la empresa”. Pareciera ser que la falta de recursos afecta principalmente a las micro y pequeñas empresas, así como también la falta de conocimiento de estos cursos y el adiestramiento inicial suficiente.

En el análisis de la relación de las causas de la falta de capacitación y el tiempo de operación de la empresa, se identifican patrones diversos.

Gráfica 10. Causas por las que no se oferta capacitación para el trabajo según tiempo de operación de la empresa



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Para los empresarios que tienen empresas nuevas, se enumera más de una causa de las enlistadas, lo cual puede tener relación con el hecho de ser empresas que apenas empiezan a crecer y se encuentran con muchas limitaciones. Los que tienen empresas crecientes, desconocer los programas de capacitación relacionados con la actividad económica a la cual se dedican, es la causa más relevante con 40%. Mientras que para los que tienen empresas maduras, la principal causa es la misma que la de las empresas crecientes; e increíblemente, el 31% de los empresarios contestó como segunda opción a la falta de recursos.

Finalmente, se les preguntó a los empresarios si, además del SIRCE, conocían los programas que la STPS ofrece para la capacitación para el trabajo, a lo cual el 64% respondió que desconoce dichos programas. Sin embargo, el 94% considera que capacitar a los empleados, si trae beneficios para el desarrollo y crecimiento de sus empresas.

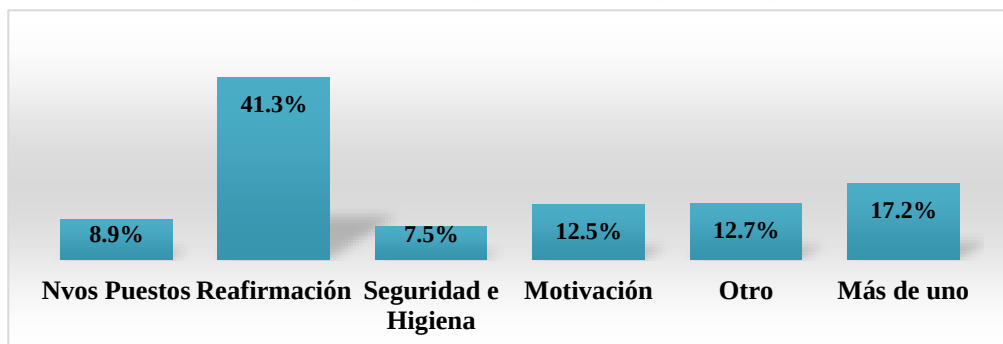
Percepción de los Empleados

Los empleados representaron 17% de la muestra de esta investigación, que corresponde a 96 empleados encuestados. Es importante conocer también la percepción de este segmento, pues permite una visión integral del SIRCE considerando tanto a los empresarios, como a los que son sujeto de la capacitación para el trabajo: los empleados.

En términos del sector de actividad económica, el 50% de los empleados se encuentran en el sector de los servicios. Existe una tendencia hacia el sector terciario tanto en los empresarios como en los trabajadores, pues recordemos que 31% de los empresarios se encuentra en el sector de los servicios.

Sobre el interés de saber si los empleados reciben cursos de capacitación para el trabajo, el 72% de los encuestados respondió que sí han tomado este tipo de cursos, de los cuales en la Gráfica 11 se desglosa el tipo de cursos que reciben

Gráfica 11. Empleados y tipo de cursos de capacitación para el trabajo

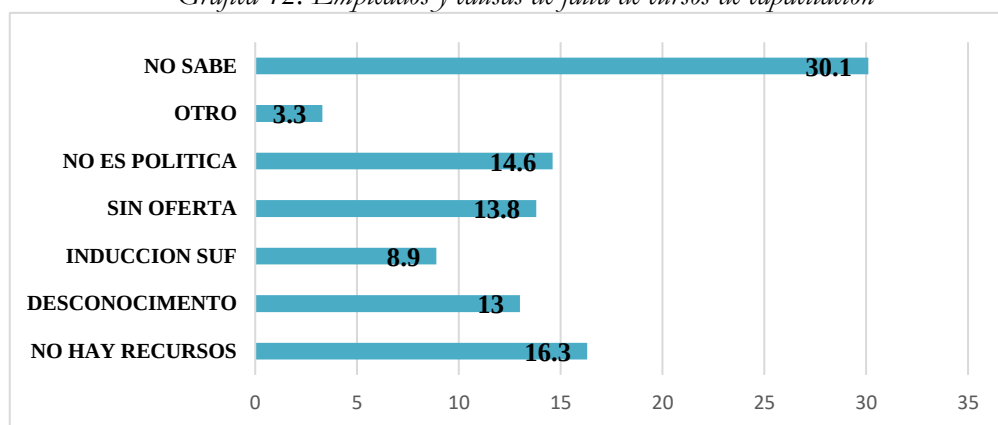


Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Predomina el tipo de cursos relacionados con la reafirmación de conocimientos y habilidades necesarios para el puesto que ocupan dentro de las empresas con 41.3% de los encuestados. Esto está vinculado con la percepción de los empresarios, pues también se encontraron los mayores porcentajes en los mismos tipos de capacitación.

Ahora bien, del 28% de los empleados que dijeron que no recibían cursos de capacitación para el trabajo, en la Gráfica 12 se observa que el 30.1% aseguró no saber la causa por la cual no los reciben.

Gráfica 12. Empleados y causas de falta de cursos de capacitación



Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Percepción de los funcionarios

Finalmente, este segmento representó el 4% de la muestra de esta investigación, que corresponde a 20 funcionarios. Para este caso, sólo se consideraron percepciones respecto a 4 aspectos utilizando la escala Likert de la siguiente manera:

Tabla 1. Variables de análisis para los funcionarios

Ítem	Escala para cada ítem
Funcionalidad del SIRCE para los trámites del empresario ante al STPS.	1. Totalmente desacuerdo
Aceptación adecuada del SIRCE adecuadamente por el empresario.	2. En desacuerdo
Manejo adecuado del SIRCE por el empresario.	3. Neutral
La capacitación y adiestramiento de los trabajadores mejora con la puesta en marcha del SIRCE.	4. De acuerdo
	5. Totalmente de acuerdo

Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

Se utilizó el análisis de las medias de cada uno de los ítems para identificar la percepción promedio los mismos, los resultados se pueden observar en la Tabla 2.

Tabla 2. Medias de los ítems para funcionarios

Ítem	Media
Funcional	1,22
Aceptación	3,11
Manejo	3,00
Mejora	2,89

Elaboración propia en base a los resultados obtenidos

En términos generales, se observa que cada uno de los ítems muestra una tendencia a la percepción neutral de la aceptación y manejo adecuado del SIRCE por parte del empresario, así como también de que, con el SIRCE, la capacitación y adiestramiento de los trabajadores mejore.

El único ítem que refleja una percepción con tendencia hacia el desacuerdo, es sobre la funcionalidad del SIRCE para los trámites del empresario ante la STPS.

Pareciera ser que, para este grupo, la puesta en marcha de la plataforma del SIRCE no refleja el impacto esperado en el sector empresarial y su relación con

el tema de la capacitación para el trabajo. Esto lo representa el ítem referente a su funcionalidad.

Conclusiones

La investigación permitió relacionar a la productividad con la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, y destacar que el bajo crecimiento de la segunda es la raíz del deficiente crecimiento de la primera y en general de la economía nacional, por lo que el tema de la productividad debe ubicarse en el epicentro del debate actual; al ser el único medio de garantizar mejores niveles de vida para la sociedad.

En la búsqueda de mejorar la capacitación, el adiestramiento y la productividad, el Estado a través de la Administración Pública y de manera concreta de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha impulsado una serie de estrategias que han dado como resultado al Sistema de Información de capacitación Empresarial SIRCE. Desafortunadamente los resultados de la evaluación de dicho programa, destinado a garantizar el cumplimiento de la normatividad a través del portal gob.mx en la zona metropolitana de Puebla, no son alentadores considerado que:

- Sólo 11% de la muestra conoce el SIRCE, del cual 31% son empresarios; 6% de los empleados y 37% de los funcionarios.
- Los empresarios que tienen microempresas son los que menos conocen el SIRCE; mientras que los que más lo conocen los que tienen empresas grandes.
- Los empresarios que se encuentran inmersos en el sector servicios tienen mayor participación con 49% de los encuestados.
- Predominan los empresarios que tienen empresas maduras con 61% de participación. Y también son los que más conocen el SIRCE, mientras que los que tienen empresas nuevas son los que menos lo conocen.

Algo que llama considerablemente la atención es el hecho de que la mayoría de los empresarios no otorga algún comprobante del curso de capacitación que ofrece (23%) y de los documentos que sí otorgan, el diploma es el de mayor relevancia (21%). Cabe destacar que el SIRCE se fundamenta en la presentación de listados de constancias de habilidades laborales producto de las constancias otorgadas a los trabajadores como constancia de la capacitación recibida.

El SIRCE, lucha contra la baja capacitación, adiestramiento y productividad de las empresas, y si bien es un programa que ha tenido un impacto positivo, por sí mismo no ha podido alcanzar el objetivo central de mejorar los niveles de productividad de los trabajadores, de las organizaciones y de la nación en su conjunto, por lo cual se requiere la redefinición de objetivos y estrategias que permitan mejorar.

Atendiendo a lo expuesto, el Estado, las empresas, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales, deben trabajar de manera conjunta para aprovechar mejor los recursos con los que se cuenta actualmente; en todos los casos, se deberán establecer estrategias que permitan garantizar que los recursos públicos aplicados para dicho fin, son utilizados de manera apropiada y permitan mejorar la productividad y mejorar las condiciones generales de los trabajadores a través de:

- Divulgar apropiadamente el Sistema de Información de Capacitación Empresarial SIRCE.
- Evaluar eficientemente el impacto del programa.
- Invertir en el fortalecimiento del SIRCE.

La presente investigación podrá ser objeto de estudios futuros desarrollados por el propio investigador o bien por aquellos interesados en el tema de productividad laboral y contribuir a determinar la influencia del programa en la mejora de la productividad y el nivel de vida de los trabajadores.

Fuentes Bibliográficas

- Alfaro, Beltrán Fernando., Alfaro Escolar Mónica. (1999). *Diagnósticos de Productividad por Multimomentos*. Barcelona, España: Marcombo Bpixareu Editores.
- Adam Jr, E. Everett., Hershauer, C.James., Ruch, A. William. (2008). *Productividad y Calidad; Su Medición Como Base del Mejoramiento*. México: Trillas.
- García Cantú Alfonso. (2011). *Productividad y Reducción de Costos para la Pequeña y Mediana Industria*. México: Trillas.
- García Bautista Rosa O., Jiménez Martínez María del R. (2009). *Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos*. México: Ed. Limusa.

- Porter E. Michael. (2007). *Estrategia Competitiva: Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. México: Grupo Editorial Patria.
- Prokopeco, Joseph. (1991). *La Gestión de la Productividad: Manual Práctico*. México. Limusa: Noriega.
- Quiroga Leos, Gustavo. (2009). *Organización y Métodos en la administración Pública*. México: Trillas.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. México: IAPEM
- Villanueva Varela Arturo. (2010). *De los recursos humanos al capital humano*. México: Ed. Trillas.
- OCDE. (2011), "Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales", in OECD., *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-6-es>
- OCDE. (2013), *Lugares de trabajo innovadores: Un mejor uso de las habilidades dentro de las organizaciones*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico. A.C., México, D.F. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208315-es>
- Keeley, B. (2007), *Capital humano: Cómo influye en su vida lo que usted sabe*, Ediciones Castillo S.A. de C.V., México. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064652-es>
- Portal de obligaciones de Transparencia (s.f.). Recuperado el 18/03/2016, de http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/consultarContrato.do?method=consultaContrato&id.idContrato=RF-101-2014&_idDependencia=00014

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO EJE DE UNA PROPUESTA PARA EL DESARROLLO Y CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

**Luis Esteban Pérez Meza,¹ Edmundo Perroni Rocha²
Humberto Cantellano Rodríguez³**

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como propósito analizar, desde el enfoque ortodoxo y heterodoxo de la administración, las características más representativas acerca del desarrollo teórico-metodológico de la Administración Pública; esto con la finalidad de contribuir sobre la concepción del gobierno abierto, entendiendo que éste hace referencia a una nueva forma de gobernar en donde el eje rector es el imperativo de la democracia a través de cuatro pilares fundamentales: la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, la colaboración, y la incorporación de las TIC en el gobierno.

En la primera parte del presente trabajo de investigación se presentarán las características más importantes sobre la discusión teórica en torno a la conceptualización de la Administración Pública. Esta primera parte versa al hilo de tres ejes descriptivos: la naturaleza de la Administración Pública; la conceptualización de la Administración Pública; y la relación entre el Estado y la Administración Pública.

En la segunda parte del trabajo de investigación se aborda el análisis de los 4 modelos existentes en el estudio de la Administración Pública: modelo clásico o burocrático, modelo de la Nueva Gestión Pública, modelo de la Nueva Gobernanza, y el Gobierno Abierto. Se reconoce que, en el escenario de la crisis actual del capitalismo, y sobre todo de las estructuras político-económicas

¹ Estudiante de la licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

² Profesor investigador en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

³ Doctorando en Administración en Desarrollo Económico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2221556903, hcantellano@hotmail.com.

heredadas del siglo XX, se vuelve imperativo un replanteamiento acerca de la relación entre el Estado y la sociedad. Se propone al gobierno abierto como un modelo para gobernar en el que se incluye el imperativo de la democracia tras el fortalecimiento de cuatro pilares fundamentales: la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, la colaboración y el uso de las TIC en el gobierno.

Desarrollo

En la actualidad existe un interesante y prolífero debate sobre el estudio de la Administración Pública como ciencia. Aunque existen amplios trabajos sobre esta discusión teórica, que van desde los aportes contractualistas en la Europa del siglo XVI hasta las visiones ortodoxas y heterodoxas surgidas en el siglo XX y comienzos de siglo XXI, se pueden apreciar dos enfoques teórico-conceptuales bien diferenciados en el desarrollo de la disciplina: 1) la pretensión de restringir a la administración pública a cuestiones exclusivamente operativas y procedimentales, dejando de lado su ubicación en un contexto de naturaleza política y, 2) la intención de recuperar el contenido político y directivo-administrativo inmerso en la naturaleza de la disciplina mediante la relación entre Estado y sociedad.

Es por ello que, de manera breve, se presentará a continuación una descripción general acerca de los enfoques teórico-metodológicos más representativos en el desarrollo de la disciplina, con la finalidad de conocer cuáles son los fundamentos epistemológicos que coadyuvarán en este inicio de siglo XXI al desarrollo del gobierno abierto.

Quizá la fuente de contribución más conocida en el desarrollo de la disciplina, también denominada la fase ortodoxa (Cabrero, E., 2010), se encuentra en los trabajos sobre Administración que se desarrollaron en Estados Unidos de Norteamérica. Se considera a Woodrow Wilson como el autor precursor de la disciplina en Estados Unidos, y su contribución principal consistió en demostrar que existe una clara disociación entre Política y Administración, aunado a una postura insistente por crear estructuras y estrategias administrativas que permitan la consecución de los programas y las políticas a través del desempeño eficiente de los servidores públicos.

De acuerdo con Arellano (citado en Cabrero, E. 2010), los trabajos de Wilson (1887), Taylor (1912), Weber (1918), Gulick (1937) y White (1923) se enmarcan

en esta etapa. El argumento principal se basa sobre la premisa de que <<El campo de la administración es el campo de los negocios. Está separado de la prisa y la contienda de la política; en muchos de los puntos permanece aparte, incluso del terreno debatible del estudio constitucional>> (Guerrero, O., 1986: 292). De acuerdo con Alex Caldera, el propósito de Wilson fue <<separar lo imposible de dividir: la actividad pública del gobierno y la actividad política del Estado>> (Caldera, A., 2012: 22).

Posterior a los trabajos de Wilson, comenzaron a surgir aseveraciones de que el campo de la administración está fuera de la esfera del Estado, de que el campo de la administración hace referencia estrictamente al campo de los negocios, o de que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas (Caldera, A., 2012). Esta visión ortodoxa y estrictamente instrumentalista condujo al desarrollo de las posteriores visiones gerencialistas del Estado.

El resultado de esta contribución terminó por generar una visión errónea sobre la Administración Pública y posteriormente sobre su objeto de estudio, su naturaleza y su definición; en esencia, se redujo el estudio de la Administración Pública a ámbitos estrictamente operativos, de dirección y de coordinación para alcanzar la consecución de metas y objetivos planteados al interior de cualquier institución pública o privada.

Sin embargo, esta visión no impidió que Wilson pudiera observar uno de los elementos constitutivos y más trascendentales de la administración pública: la acción del gobierno que se traduce en el poder ejecutivo; aunque este elemento es fundamental en el estudio de la disciplina, se debe decir que no es el único, como lo han sugerido estudios posteriores. Wilson define a la Administración Pública como <<... la parte más visible del gobierno; el gobierno en acción es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan viejo como el gobierno mismo>> (Citado en Caldera, A., 2012: 22).

Otra aseveración de Wilson consiste en definir a la Administración Pública como <<la ejecución detallada y sistemática del derecho público>> (Citado en Omar Guerrero, 1986: 293). De acuerdo con lo anterior se puede apreciar que en los trabajos de Wilson permanece una clara disociación entre política y administración, pues aquí se reconoce que la formulación de las leyes que rigen la vida pública, así como la formulación de los planes de gobierno, corresponde estrictamente al campo político; mientras que la ejecución de las leyes emanadas del derecho, así como la ejecución de los planes de gobierno, corresponde al

campo administrativo. De aquí que el estudio de la Administración Pública, desde este enfoque teórico-metodológico, se deba centrar en el estudio de la ejecución detallada de planes administrativos.

La segunda fuente de contribución es mucho más amplia y rica en contenido, pues esta visión estudia a la Administración Pública a la luz del desarrollo histórico. De acuerdo con Ramírez y Ramírez (citado en Cabrero, E. 2010), esta segunda fuente se caracterizó por cuestionar los postulados clásicos sobre la dicotomía política-administración. Uno de los autores más representativos en México, y en general para América Latina, es Omar Guerrero.

De acuerdo con este prolífero autor, la administración pública ha estado presente a lo largo del desarrollo histórico de la humanidad, aunque se debe situar su origen a partir de la transición entre el feudalismo y el sistema capitalista de producción, pues es a partir de este momento y hasta su consolidación en el mundo en el siglo XVIII, en el que la administración pública adquiere sus características más representativas, éstas son: dirección administrativa y dominación política.

Uno de los elementos más importantes en el trabajo de Omar Guerrero consiste en rastrear el origen de la disociación entre la vida pública y la vida privada. De acuerdo con el autor, es en el modo de producción capitalista en el que se elimina por primera vez el complejo indiferenciado entre la sociedad y el Estado, pues esta disociación no se encontraba presente en el feudalismo, pero ésta era necesaria para diferenciar el interés público del interés privado, diferenciar, además, entre las actividades de organización social (el Estado) y las actividades de organización económica individualista (la sociedad civil). Sin esta diferenciación, el desarrollo del capitalismo no era posible. El mismo autor lo describe de la siguiente manera:

En el capitalismo, en contraste, hay una separación entre la sociedad y el Estado, quedando distinguidas las funciones generales -de interés común- de las actividades particulares -de interés privado. Desde entonces brotó la división entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e intereses particulares... La primera se caracteriza, en general, por ser única como administración del Estado; las segundas, en contraste, por su pluralidad al abarcar las múltiples empresas de la sociedad (Guerrero, O., 1980: 363-364).

Es a partir de esta disociación que se comienza a vislumbrar un claro divorcio entre el Estado y la sociedad. Por tanto, la administración pública representa al Estado, mientras que la administración privada representa el carácter individualista de la sociedad civil. Es importante señalar que esta disociación entre Estado y sociedad civil no es la misma disociación expuesta en los trabajos clásicos que refieren la incisión entre política-administración.

A partir del momento histórico descrito, la administración pública se convierte en la acción del Estado en la sociedad y se encarga, por medio de actividades generales, de la dirección del trabajo de la sociedad civil y de armonizar y coordinar la actividad productiva total de la sociedad (Guerrero, O. 1980: 366).

Con lo anterior se puede observar la doble naturaleza de la Administración Pública: 1) dirección administrativa y, 2) dominio político; dirección administrativa, en tanto que se encarga de coordinar y dirigir el trabajo conjunto de la sociedad; y dominio político, en tanto que se encarga de asegurar la reproducción del sistema capitalista de producción mediante la defensa de los intereses de la clase dominante. La administración pública es la acción del Estado en la sociedad; pero como acción, es ejecución: el poder ejecutivo que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad, y en este se afirma el dominio político y la dirección del mismo Estado (Guerrero, O. 1980).

Hasta ahora se ha descrito la consolidación del capitalismo surgido de las cenizas del feudalismo y las implicaciones políticas y sociales entre Estado y sociedad civil que este cambio produjo. Se ha descrito que la principal característica entre uno y otro consiste en la disociación entre vida pública y vida privada, entre interés colectivo e interés privado. No obstante, es necesario describir un suceso histórico más que cambiará por completo la fisonomía de la organización política de la época.

La irrupción de la Revolución Inglesa (siglo XVII) y la Revolución Francesa (siglo XVIII) en la historia de Europa condujo a una plena burocratización del Estado y al triunfo del parlamentarismo sobre el ejecutivo; pues hasta antes de esos años las actividades legislativas y ejecutivas se encontraban en las manos de la monarquía. Será posterior a la Revolución Francesa en que se elimine por completo cualquier rasgo de organización medieval; el triunfo del parlamentarismo francés supondrá una nueva disociación entre actividades legislativas y actividades ejecutivas. La primera corresponde, por su carácter clasista y representativo, a la delegación de la sociedad en el Estado; la segunda

corresponde a la delegación de la actividad del Estado en la sociedad (Guerrero, O. 1980).

Como se ha expuesto anteriormente, la administración pública es tan antigua como el mismo gobierno, sin embargo, el estudio formal de la disciplina moderna se le puede situar en el siglo XVIII, tras el triunfo del parlamentarismo inglés y francés sobre el ejecutivo.

Es preciso que ahora se comience por enunciar la conceptualización de Administración Pública propuesta por el estudioso más prolífero sobre la materia, considerado además como el padre de la Administración Pública: Charles-Jean Baptiste Bonnin. El trabajo más representativo de este autor se titula *Los principios de la Administración Pública*; en este trabajo se enmarcan los conocimientos relativos a la ciencia de la administración y se define al Estado como la organización política del pueblo. Por otro lado, señala el autor que la administración no puede ser considerada como una institución distinta del Estado (Citado en Guerrero, O., 1986: 70).

De acuerdo con Lorenzo von Stein, uno de los precursores más prolíferos en el desarrollo de la disciplina en Alemania, conceptualiza a la Administración Pública como <<la actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado es lo que se llama administración del Estado>> (Citado en Sánchez, J., 2001).

Como se ha presentado anteriormente, Woodrow Wilson define a la administración pública como <<... la parte más visible del gobierno; el gobierno en acción es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan viejo como el gobierno mismo>> (Citado en Caldera, A., 2012: 22). En un sentido aproximado, Ricardo Uvalle define a la administración pública como el <<gobierno en acción>> (Uvalle, R. 1984).

Dimock Marshall es, junto a Woodrow Wilson, considerado uno de los autores precursores más importantes de la disciplina de la Administración Pública en Estados Unidos de Norteamérica; este estadista norteamericano considera que (citado en Guerrero, O., 2007), <<Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos lo que ha sido llamada la administración pública>>

Para Aguilar Villanueva (1983), son tres los elementos que constituyen la trascendencia de la Administración Pública:

1. La administración Pública como un elemento del Estado y como estrategia de gobierno, como fuente de legitimidad.
2. respectivo a su carácter procesal en relación con los fines programático-políticos del gobierno. Cumplir los objetivos a través de proyectos y programas.
3. Finalmente, concierne a su carácter instrumental en tanto operación y práctica administrativa. Esto implica el descubrimiento de técnicas o procedimientos para el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros, etc., que garanticen la consecución de los fines gubernamentales.

Finalmente, Omar Guerrero define a la Administración Pública, siguiendo la teoría política de Karl Marx y la crítica del derecho en Hegel, como la actividad organizadora del Estado, es el Estado en acción que se traduce en el poder ejecutivo del Estado; esta actividad ejecutora del Estado se nos presenta en el mundo real y con toda su plenitud en la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con el autor:

La administración pública es la última institución del Estado capitalista en la que se perciben los estertores precapitalistas, la última en aparecer en toda su desnudez como objeto de estudio cuya expresión abstracta representa con toda pureza, plenitud y fidelidad el hecho real: la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad (Guerrero, O. 1980: 378).

Como se ha expuesto anteriormente, el estudio de la Ciencia de la Administración Pública obliga a comprender que existe una estrecha relación entre el estudio del Estado y su administración. De acuerdo con Miguel Guerrero Olvera (2010), cuando hablamos de la historia de la Administración Pública, hablamos de la historia del Estado.

La historia de la Administración Pública inicia con el advenimiento de la monarquía y la consolidación del Estado Moderno. La transición del régimen feudal al sistema capitalista de producción reclamó una instancia de unidad política, pero, sobre todo una instancia que permaneciera en el tiempo. Justamente, el origen etimológico de la palabra estado (*statto*), refiere la

permanencia de las cosas en un *estado de*, por un periodo de tiempo indeterminado. De acuerdo con Miguel Guerrero Olvera,

Ser una instancia de dominación es un atributo histórico del Estado como resultado de su separación con la sociedad, política y economía; en virtud de que en la transición del feudalismo al capitalismo, a la clase social emergente le correspondió desempeñar funciones de dominación exclusivamente económica, requiriendo así de una entidad responsable del ejercicio de la violencia física con el objetivo de resguardar el orden necesario para la producción y reproducción del capital, de donde deriva la responsabilidad principal otorgada al Estado: mantener el orden, en tanto garantía de desarrollo del capitalismo (Guerrero, M., 2010: 46).

Cabe señalar que, aunque en la mayoría de los casos el Estado ha recurrido al ejercicio de la violencia para mantener el orden y asegurar la reproducción del sistema, también se ha centrado en la búsqueda de fuentes que legitimen sus acciones.

Estas fuentes de legitimación se presentan de formar diversas, pero en los gobiernos formalmente democráticos, ésta aparece a través de las acciones del Estado encaminadas a satisfacer las necesidades sociales. Miguel Guerrero Olvera, concluye que

La Administración Pública ha desempeñado un papel relevante transformando las necesidades y deseos de la sociedad en prestación de bienes y/o servicios, lo que se ha manifestado como una excelente fuente de legitimidad y fortalecimiento del poder del Estado, llevando a diversos tratadistas a señalar que el Estado gobierna administrando (Guerrero, M., 2010: 45).

A partir de este análisis se puede conceptualizar al Estado como <<la institucionalización del ejercicio del poder de la comunidad política [...] Es decir, se trata del *estado de* haberse dado instituciones suficientes para la vida cotidiana de la comunidad política>> (Dussel, 2009: 263; 2006).

Por otro lado, <<la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen>> (Guerrero, O. 2007: 30).

Finalmente se puede concluir que la relación entre el Estado y la Administración Pública está en que esta última, <<tiene relación con los problemas del gobierno, [...] y por ende...> es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor>> (Guerrero, O. 2007:30). En palabras del propio Omar Guerrero:

La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad. La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado [...] La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado (Guerrero, O., 2007:35).

En una brillante conclusión expuesta por José Juan Sánchez González, enunciada en el trabajo de Caldera Ortega (2012), se resumen algunos de los siguientes puntos:

1. La administración Pública es la actividad dinámica y en constante movimiento que atribuye a alcanzar los fines del Estado,
2. es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública,
3. es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial,
4. es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado, y
5. es la Ciencia Social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar, y sistematizar la actividad organizadora del Estado.

Métodos y técnicas de investigación

Las técnicas y métodos de investigación utilizados para obtener los resultados fueron: la revisión en profundidad de literatura especializada y documental, las fichas de trabajo bibliográficas, de resumen y de síntesis; en cuanto al análisis

del problema se utilizó el método analítico; y el método dialéctico para la comparación entre los modelos de la administración pública y los enfoques teórico-metodológicos.

Resultados y discusión

Como se ha demostrado anteriormente, la administración pública es la actividad organizadora y la parte más visible del Estado, cuya finalidad consiste en ejecutar la delegación del poder político en la sociedad.

En la actualidad existe una constante modificación y desarrollo de los modelos de la administración pública; se debe reconocer que esta aparente ambivalencia o ciclos de constante cambio en la disciplina no responde a modas o tendencias (como muchos académicos suponen), sino que lleva implícito el cuestionamiento del papel del Estado, la forma de gobernar y la relación que existe entre éste y la sociedad (Cabrero, E. 2010). Omar Guerrero nos recuerda que los Estados más poderosos son aquellos.

...cuya balanza comercial es favorable, que detectan una hacienda pública sana, y que producen lo suficiente para sostener a los habitantes del país y traficar con el excedente; pero primordialmente son poderosos porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la población, brindarle salud y asistencia, y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada (Guerrero, O., 2007: 10).

Por lo anterior, si se quiere transitar hacia mayores niveles de bienestar social, desarrollo e inclusión, es importante que el estudio de la Administración Pública se dé a la luz del desarrollo histórico. Se debe reconocer la inevitable disociación entre Estado y sociedad. Esta incisión, contrario a lo que muchos creen, no debe ser sinónimo de pesimismo, pues sólo a partir de esta premisa se puede reivindicar el estudio de la disciplina y pensar en instrumentos, modelos, estructuras e instituciones que permitan un renovado diálogo entre Estado y sociedad.

Actualmente, podemos identificar 4 modelos en el estudio de la Administración Pública, éstos son:

1. un modelo burocrático acorde con su carácter intervencionista, centralista e impositivo, encaminado al mayor grado posible de estabilidad encauzado por parámetros cuantitativos;
2. un modelo gerencial en búsqueda de respuesta a las condiciones de inestabilidad y turbulencia que caracterizan hoy día a un mundo globalizado, y que ha hecho de la descentralización y la autonomía de gestión su rasgo definitorio reconocido por parámetros cualitativos;
3. un modelo de gestión acorde con una sociedad más participativa que demanda ser no sólo objeto de atención política, sino parte activa, en tanto sujeto, de la conformación e implementación de la agenda pública; y
4. un modelo de nueva relación entre administraciones, gobernantes y sociedad que busca fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana, la transparencia y redición de cuentas, y el uso de las tecnologías de la información (TIC).

Se ha realizado un trabajo de revisión teórica sobre estos modelos el cual se presenta a modo de resumen en la tabla 1. Es importante resaltar que el objetivo del presente trabajo de investigación consiste en ahondar en la discusión sobre el gobierno abierto, entendiendo a este como un nuevo modelo de gestión que renueva el diálogo entre Estado y sociedad e incorpora los valores de la teoría democrática.

Tabla 1

	Administración burocrática	Nueva Gestión Pública	Nueva Gobernanza	Gobierno Abierto
Fundamento teórico	Teoría política	Teoría Económica	Teoría democrática	Nuevo institucionalismo
Papel del gobierno	Controlar	Dirigir	Facilitar, negociar	Facilitar, deliberar con diversos actores de la sociedad
Mecanismos e instrumentos de gobierno	Planificación programada	Instrumentos de tipo económico-administrativos	Redes de gobernanza	Redes de gobernanza y gobierno digital
Estructura organizacional	Jerárquica	Vertical	Horizontal	Horizontal
Eje central	Estado	Mercado	Sociedad	Participación ciudadana
Fuente de legitimación	Democracia representativa	Resultados	Democracia participativa	Democracia participativa
Características	Prestación directa de los	Resultados de forma eficiente	Deliberación; y	Participación ciudadana;

	servicios públicos; Programas públicos administrados a través de organizaciones jerárquicas; las organizaciones públicas operan como sistemas cerrados; y la implicación de los ciudadanos es limitada, prácticamente nula	Considerar al ciudadano como cliente Orientación a la obtención de resultados Las empresas privadas se encargarán de ofertar en el mercado los bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades sociales; y ciudadano pasivo.	definición del interés público en conjunto con otros actores sociales.	transparencia y rendición de cuentas; colaboración; y uso de las TIC
Principales propuestas	control en el diseño organizacional; y procesos por encima de resultados.	Flexibilidad; y mecanismos e instrumentos de gestión con orientación al mercado	Participación ciudadana para la formulación de la agenda de gobierno.	

Fuente: Elaboración propia con análisis obtenidos del estudio de las teorías de la administración pública.

Vivimos en sociedades que reclaman, cada vez con mayor energía y sinergia, la solución a problemas sociales específicos por parte de aquellos que detentan el poder político y la dirección de las instituciones del Estado. Tras la crisis del capitalismo, en su fase neoliberal, generalizada en el mundo a partir del 2008-2009, un gran número de movimientos sociales han irrumpido en el escenario político con claros objetivos de reivindicación social. Estas reivindicaciones ponen de manifiesto que nos encontramos frente a un cambio de época con respecto a las formas de organización tradicional y la relación jerárquica que existe entre el Estado y la sociedad.

La relación social tradicional descansó sobre tres vínculos esenciales a lo largo del Siglo XX (Canto, M., 2012), estos vínculos son: a) el económico (el trabajo); b) el jurídico (el contrato) y; c) el político-cultural (el Estado-Nación). Estos tres elementos de mutua interdependencia están entrando en una profunda crisis marcada por la pérdida de credibilidad en las instituciones, en los partidos, en los representantes políticos y sobre por la irrupción de una ola democratizadora que se atreve a cuestionar los postulados clásicos.

De acuerdo con Manuel Canto (2012: 18), “esta crisis habrá que verla no como un asunto circunstancial, sino como el fin de una época [...] pues las formas tradicionales de organización y circulación del poder están en un proceso de transformación”. Es importante señalar que el desarrollo tecnológico, y sobre todo la irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como medios de información alternativos a los tradicionalmente conocidos como la radio o la televisión, han acelerado vertiginosamente este proceso de cambio social.

Los movimientos sociales suscitados en el mundo dan cuenta de estos cambios acelerados: la Primavera Árabe que durante el periodo comprendido del 2010 al 2013 organizó a la población en una serie de manifestaciones populares en clamor de la democracia y los derechos sociales; México que con el movimiento #YoSoy132 durante el periodo de elecciones presidenciales en 2012, puso de manifiesto la caducidad de las instituciones políticas frente a una generación más participativa y despierta; el Foro Social Mundial en Brasil que año con año desde el 2001 hasta la fecha, ha mantenido una sólida participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil con el único objetivo de plantear una agenda política urgente que reivindique los derechos sociales de los excluidos por la globalización; el movimiento #OccupyWallStreet en Estados Unidos de Norteamérica que desde septiembre del 2011 ha mantenido una firme protesta en contra del poder financiero y las evasiones fiscales del 1% más rico del mundo; y el Movimiento de los Indignados en España que tomó la Puerta del Sol el 15 de Mayo del 2011 tras los desahucios ocasionados por la crisis inmobiliaria.

Es en este escenario de crisis económico-política y de ruptura histórica en el que los gobiernos deben transitar hacia la construcción de un Estado plural, abierto, participativo, en el que se formulen políticas públicas en colaboración con los diversos actores de la sociedad civil, aunado a un continuo proceso de innovación e incorporación de las TIC en su forma de gobernar.

Estamos frente a un renovado diálogo entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con Alicia Bárcena (2015):

El quehacer de lo público no se trata solo de acciones gubernamentales, sino de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la dirección de la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que participen no solo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino todas las instancias del Estado, incluidos los niveles subnacionales de gobierno.

Por lo anterior, diversos países en el mundo han emprendido el reto de llevar a cabo reformas de tipo administrativas y, en el mejor de los casos, estructurales; esto con la firme intención de transitar hacia un nuevo modelo de gestión acorde a los cambios vertiginosos de la época.

Quizás el esfuerzo más grande hoy conocido en el mundo sea *la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*. De acuerdo con Alejandra Naser, *et al.* (2017: 22), ésta <<es una iniciativa multilateral voluntaria que fue lanzada en septiembre de 2011 con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos>>.

De acuerdo con Freddy Mariñez Navarro, *et al.* (2013: 25), en el año 2011 los países que conformaban la Alianza (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), firmaron una declaración en la que se puntualizaron los siguientes elementos, a manera de compromiso, para consolidar un nuevo modelo de gestión pública:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales;
2. apoyar la participación ciudadana;
3. aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos; y
4. aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas

En el portal electrónico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), podemos encontrar algunas conceptualizaciones y aportes

sobre el gobierno abierto que han hecho especialistas sobre el tema, sólo por mencionar algunas:

“Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” Don Tapscott (2010).

“Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” Calderón y Lorenzo, (2010).

Para el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en un documento intitulado *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, se define al gobierno abierto como:

...el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5).

En resumen, el gobierno abierto es un modelo de administración pública que atiende el imperativo de la democracia participativa, conservando los mejores elementos institucionales de la democracia representativa, en el que se formulan cambios y reformas administrativas y de tipo estructural con relación a la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, la colaboración y la incorporación de las TIC en el gobierno. Es ante todo, la respuesta a un nuevo diálogo entre el Estado y la sociedad.

Pilares del Gobierno Abierto

En un documento titulado *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Gregorio Montero (2017: 58-61), presenta la mirada que sostiene el CLAD respecto del gobierno abierto. En esta exposición se rescatan cuatro pilares que sustentan al gobierno abierto; estos son: 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) colaboración, y 4) tecnologías de la información. A continuación se presentará un análisis descriptivo sobre dichos pilares.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son dos elementos que han estado presentes en la discusión sobre la relación entre Estado y sociedad. Aunque los orígenes más remotos sobre estos dos conceptos aluden a la Suecia del siglo XVIII, su conceptualización formal se puede encontrar en la Ley de Libertad de Información de 1966 que se promulgó en Estados Unidos de Norteamérica (Naser, *et al.*, 2012).

Estos dos conceptos han adquirido mayor fuerza y relevancia en el estudio de la Administración Pública en América Latina, como resultado de la lucha en contra de la corrupción. De acuerdo con Gregorio Montero, la corrupción <<obstaculiza las posibilidades de desarrollo y la lucha contra la pobreza, y puede llegar a destruir las bases morales de las sociedades. No se puede olvidar que la conducta antiética y la corrupción administrativa se escudan de forma impenetrable en la falta de transparencia y de rendición de cuentas>> (Montero, G., 2017: 59).

Por la anterior, es necesario comprender que la finalidad de la transparencia y la rendición de cuentas, como un pilar del gobierno abierto, consiste en crear un mejor gobierno, de cara a la sociedad, que fortalezca los valores de la democracia, y que reconozca los derechos sociales.

De acuerdo con G. Emmerich (citado en Sosa, J., 2010: 21), <<la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y servidores públicos atiendan el interés general antes que a sus intereses particulares>>

Por otro lado, es indispensable señalar que no deben confundirse ambos conceptos como sinónimos, pues, aunque en apariencia refieren lo mismo, su contenido conceptual hace referencia a dos demisiones de practicidad distintas. De acuerdo con Jonathan Fox (citado en Sosa, J. 2010: 22), la transparencia se refiere a <<a la existencia o no de información –y de sistemas que la producen– sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados [...] Es, en esencia, el acceso público a datos o información>>

Por otra parte, el concepto de rendición de cuentas hace referencia a una relación activa entre dos elementos constituyentes. Por un lado, el derecho a la información de la sociedad que le otorga los valores de la democracia, y por el otro la obligación de los gobernantes a asumir la responsabilidad de sus actos ante los ciudadanos (Roberta, S., 2017: 86).

De acuerdo con José Sosa, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: 1) la obligación de políticos y funcionarios de informar acerca de sus decisiones y justificarlas ante los ciudadanos, y 2) la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Sosa, J. 2010: 23).

Participación ciudadana

Se debe comprender que cuando se habla de participación ciudadana en la vida pública se hace referencia a dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos, estos son: democracia representativa/democracia participativa. De acuerdo con David Held, el primero consiste en el principio de la mayoría, mientras que el segundo se caracteriza por el derecho al autodesarrollo (citado en Canto, M., 2012: 19).

La democracia representativa hace referencia a la concepción hegemónica de la democracia que se construyó a lo largo del Siglo XX. Sobre este análisis conviene señalar los aportes de Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer. Ambos autores, en un trabajo titulado *Para ampliar el canon democrático* (2003), revisan estos elementos constitutivos: contradicción entre movilización e institucionalización, apatía política, el problema de las escalas, el gobierno de representación pluralista, y diseños electorales.

El segundo modelo de democracia hace referencia a las experiencias de participación local que surgieron en América Latina como resultado del proceso democratizador de finales del Siglo XX. De acuerdo con Marie-Hélène Bacqué, *et al.* (citado en Canto, M., 2012: 111) estas experiencias fueron analizadas por diversos organismos multilaterales, y más tarde se fueron multiplicando por todo el mundo.

El propósito de estas experiencias participativas a nivel local surge como resultado del cuestionamiento sobre la idea hegemónica de democracia. En estas experiencias de participación local se fueron delineado diversos y numerosos dispositivos de incidencia ciudadana en los gobiernos locales, por nombrar algunos: el referéndum, los consejos de barrio, los fondos de barrio, los presupuestos participativos, el desarrollo comunitario, los círculos ciudadanos, etcétera.

En estos dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos, se vuelve imperativo la conceptualización de la participación ciudadana como categoría articuladora entre ambos modelos. La participación ciudadana permite un diálogo entre ambos e intenta construir nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados; un diálogo renovado entre movilización e institucionalización, entre el Estado y la sociedad.

De acuerdo con Alicia Ziccardi (2007), la participación ciudadana tiene consenso con respecto de tres funciones: a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; b) poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y; c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública. En esencia, todas estas funciones están vinculadas con mejorar la calidad de la democracia.

En este sentido, se entiende a la participación ciudadana como una relación activa entre el Estado y la sociedad, en la que se cumple el ejercicio de los derechos ciudadanos establecidos en la constitución.

Para Manuel Canto (2012: 29), la participación ciudadana se puede ubicar en diversos niveles:

- a) la Información, ésta tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental;

- b) la consulta, que se da cuando a través de diversos medios se les pide a los ciudadanos emitir una opinión sobre alguna decisión gubernamental;
- c) la decisión, que consiste no sólo en consultar la opinión de los ciudadanos, sino que ésta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta;
- d) la delegación, que consiste en otorgar a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto;
- e) la asociación, en donde se implica la contratación de privados u organizaciones de la sociedad civil para la realización de programas o políticas y;
- f) el control, que consiste en supervisar el desempeño gubernamental por parte de la ciudadanía.

Finalmente, se puede inferir que la participación ciudadana es un elemento intrínseco en el gobierno abierto que alude a la democratización de la vida política. La democracia participativa es una de las tendencias en boga a nivel mundial. El régimen democrático no se puede reducir procesos electorales en el que el ciudadano sólo participe para elegir cada tres o seis años a sus representantes políticos. La participación ciudadana implica que la propia ciudadanía se involucre, decida, intervenga y delibere sobre lo que hay que hacer o sobre las decisiones que el gobierno debe tomar. Sin participación ciudadana en el gobierno, no hay democracia.

Colaboración

Cuando se habla de colaboración en esencia se refiere a la capacidad para generar alianzas entre los diversos sectores de la sociedad y el Estado. Esto con la finalidad de crear espacios comunes en los que se reconozca la diversidad y los roles en pro del desarrollo (Montero, G, 2017).

De acuerdo con Freddy Mariñez (2013), el objetivo fundamental de un gobierno colaborativo consiste en crear nuevas fuentes de legitimidad y espacios de consenso basados en la tolerancia, el debate y el diálogo. Gobernar de forma colaborativa significa una sumatoria de esfuerzos para consecución de fines comunes.

El diálogo, el debate y la tolerancia se traducen así en un proceso de deliberación, que de acuerdo a la RAE es el <<considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de

adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos>> (consultado en web el 25 de Julio de 2017).

Deliberar en público es invocar el dialogo de manera abierta, exponer razones y debatirlas, escuchando otros puntos de vista. Para deliberar se requiere interés, esmero, tiempo y cierta dedicación, señalando que a diferencia de lo que se cree, esto no debe ser sinónimo de una actividad agresiva ni pendenciera (Trejo, R., 2015: 14).

La deliberación es un elemento enriquecedor para la toma de decisiones gubernamental y sobre como dimensión intrínseca de la colaboración para el gobierno abierto; es en este ejercicio en el que se incorpora la discusión de experiencias, argumentos, narrativas y puntos de vista que, de otro modo, en gobiernos totalitarios o autoritarios, se les negaría.

Tecnologías de la información

El uso de las TIC en el gobierno hace referencia a la incorporación de la tecnología y recursos digitales en la forma de gobernar. De acuerdo con Montero:

<<las herramientas tecnológicas constituyen un componente central para la concreción del gobierno abierto. La posibilidad de que su filosofía y práctica surtan los efectos requeridos está atada al uso intensivo de la tecnología en la administración pública y al desarrollo del gobierno electrónico, lo que pasa necesariamente por entender y asumir ese concepto como un derecho ciudadano>> (Montero, G., 2017: 61).

El uso de las TIC en el gobierno facilita el acceso a la información sobre las actividades que realiza el Estado, agiliza trámites, acerca la solitud de servicios, y permite la participación ciudadana mediante foros y/o plataformas digitales.

Conclusión

A lo largo del presente trabajo de investigación se ha expuesto un breve análisis sobre la naturaleza de la Administración Pública, su conceptualización, y la relación que tiene con el Estado.

Se concluye que la Administración Pública debe entenderse como la actividad organizadora del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad, el desarrollo y el bienestar de la sociedad. La administración pública se manifiesta en la actividad del Estado, y en tanto actividad se convierte en la ejecución del ejercicio delegado del poder político.

Es indispensable que en este inicio de siglo XXI, característico de un evidente proceso de cambio social debido a la crisis del capital financiero y la irrupción de los movimientos sociales en el escenario político, se vuelva sobre el estudio de la Administración Pública teniendo presente su doble naturaleza: capacidad directiva y dominio político; el estudio de ésta debe considerar la relación entre el Estado y la sociedad a la luz del imperativo de la democracia.

Si se aspira a que la democracia se convierta en el eje rector de nuestras sociedades modernas, habrá que pensar y proponer nuevos modelos para la administración pública en los que se reformule la relación entre Estado y sociedad.

Se propone al Gobierno Abierto para enfrentar los retos del siglo XXI, entendiendo que este es un modelo de administración pública que atiende el imperativo de la democracia participativa en el que se formulan cambios y reformas administrativas y de tipo estructural con relación a la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, la colaboración y la incorporación de las TIC en el gobierno. Es, ante todo, la respuesta a un nuevo diálogo entre el Estado y la sociedad en el que se deben fortalecer estos cuatro pilares. Sin un Gobierno Abierto y de cara a la gente, no hay democracia.

Referencias

- Aguilar, Luis. (1983), “*Los objetos de conocimiento de la Administración Pública*”, en Revista de Administración Pública, núm. 53, México, INAP.
- Bárcena, A. (2015). *Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015*. Consultado en web el día 5 de agosto del 2017. Fuente electrónica: <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>
- Cabrero, E. (2010). *Administración Pública*. México: Siglo XXI editores.

- Caldera, A. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos desde la Ciencia Política*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. (2ª reimpresión). México: siglo XXI editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *De gobierno abierto a Estado abierto; bibliologías de la CEPAL*. Consultado en web el día 1 agosto del 2017. Fuente electrónica: <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2016) *Carta iberoamericana de Gobierno Abierto*. Consultado en web el 1 de Agosto de 2017. Fuente electrónica: <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2003). *Para ampliar el cannon democrático*. Consultado en web el 20 de julio de 2017. Fuente electrónica: <http://www.eurozine.com/para-ampliar-el-canon-democratico/>
- Dussel, E. (2009). *Política de la liberación arquitectónica. Volumen II*. México, D.F: Ediciones Trota
- Guerrero, M. (2010). *Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad*. Espacios Públicos, vol. 13, núm. 28, 2010, pp. 44-60.
- Guerrero, O. (2007). *Principios de Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- (1986). *La teoría de la Administración Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- (1980). *La administración Pública del Estado capitalista*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Montero, G. (2017). *Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. En Naser, A., Ramírez, A. y Rosales D. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América

- Latina y el Caribe; libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Naser, A., Ramírez, A. y Rosales D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*; libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Naser, Alejandra y Gastón Concha (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*; Santiago, CEPAL. Documentos de Proyectos No.465 (LC/W.465)
- Maríñez, F. y Valenzuela, R. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿más gobierno?, ¿más sociedad?, ¿en qué consiste?* México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez, J. (2001). *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México: IAPEM, Plaza y Valdés Editores.
- Solís, Roberta (2017). *¿En qué consiste un gobierno abierto?* En Naser, A., Ramírez, A. y Rosales D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*; libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Sosa, J. (2010). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI editores.
- Trejo, R. (2015). *Alegato por la deliberación pública*. México: ediciones cal y arena.
- Uvalle, R. (1984). *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2007). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. En José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. Colección Agenda para el desarrollo, vol. 15, México: Miguel Ángel Porrúa.

GOBIERNO MUNICIPAL ABIERTO, UNA ESTRATEGIA DE *GOVERNANCE* LOCAL

**Miguel Ángel Sánchez Ramos y Talía Elizabeth Beltrán
Gómez¹**

Introducción

El proceso de democratización que se genera en los municipios identifica diferentes aspectos de la vida pública, política, social, económica y de otras esferas de la vida ciudadana, resaltándose en el reconocimiento de los diversos derechos ciudadanos. El fin último de estos procesos estriba en la condición de vida con calidad.

La teleología de la vida política promete una convivencia social pacífica y acorde para lograr la base necesaria de una vida digna, saludable, de respeto, seguridad, paz y otras tantas manifestaciones propias de las condiciones de vida con calidad. Por lo tanto, lo teleológico de la organización política de lo social, se hace cada vez complejo, no sólo por tratarse de sociedades más pobladas, sino que sus interacciones son más complejas y producidas por una infinidad de saberes que se relacionan e influyen para definir las construcciones sociales que son manifestaciones reales de convivencia.

El objetivo de este capítulo es evaluar las condiciones actuales de los municipios para elaborar el diseño de un gobierno municipal abierto que favorezca la interacción y coordinación de esfuerzos locales para impulsar el desarrollo. Se sostiene como argumento principal: el gobierno abierto es una oportunidad para que los gobiernos locales desplieguen estrategias de deliberación y conversación sostenida con su comunidad, logrando de esa manera consenso sobre las maneras de atender los problemas que aquejan a todos. A través de la

¹ Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Amecameca

transparencia, participación y colaboración se pueden formular políticas que generen sinergia y el desarrollo municipal.

Las partes de la exposición son a) la problematización; b) la descripción de la metodología utilizada para la gobernanza y el gobierno abierto; c) los resultados sobre la evaluación a los municipios en términos de gobierno abierto; d) propuesta metodológica para que los municipios desarrollen gobiernos abiertos y estén en interacción sinérgica con sus localidades promoviendo el desarrollo; e) consideraciones finales donde se exponga la factibilidad de lo que se propone.

Problemática

El municipio como la célula de la organización política estatal se enfrenta a la amplia y compleja diversidad de demandas poblacionales y ciudadanas, encontrándose en el ámbito de gobierno más débil tanto por su diseño como por sus capacidades institucionales. Ante esta circunstancia, el gobierno municipal enfrenta una serie de interacciones que se suscitan entre los miembros de su sociedad, los cuales son heterogéneos en su ideal de éxito, en la manera de atender sus necesidades y de abordarlas, así como de interactuar con los demás. Pero son estas interacciones lo que va definiendo la complejidad social y, en consecuencia, la complejidad política.

Lo que el municipio, como municipalidad y como sociedad ahí prevista, enfrenta es una complejidad que se divide en otras muchas, la complejidad social, la económica, política y cultural, entre otras, por considerarlas importantes en el tema de discusión del presente documento. La complejidad social empieza con el simple crecimiento y explosión demográfica, al ser más personas las interacciones se vuelven más complejas, los roles son diversos y las funciones de igual manera, hay necesidades mayúsculas.

La complejidad económica es consecuencia de la social; la producción, la distribución y el consumo son expresiones propias de las sociedades y sus formas de organización. Hoy las relaciones económicas no necesariamente se realizan cara a cara, situación que eleva la complejidad y complicación del asunto, pues la virtualidad produce y reproduce al instante una serie infinita de intercambios.

La complejidad política es una demanda natural del crecimiento social y de los saberes propios que se construyen a consecuencia de las diversas interacciones.

El simple hecho de ser más y con mayor pluralidad produce la justa demanda de representación política para todos. Los esquemas de gobierno se democratizan y establecen la base para reconocer en todos los grupos diversos la posibilidad del ejercicio gubernamental. La correlación de fuerzas es tan natural y cotidiano que se aprecia muy poco para vida común.

La complejidad cultural es el resumen y a la vez la fuente de las diversas expresiones sociales que producen las interacciones de un grupo humano asentado en un territorio específico.

Visto así el municipio es un cúmulo de complejidades que requiere de maneras estratégicas de comunicación y relación entre gobierno y gobernados. Si la misma dinámica de la vida social ha producido una serie de redes que han complejizado sus interacciones, entonces es adecuado, justo y oportuno que su gobierno esté a la altura de esas nuevas formas de interactuar.

La vida compleja en el municipio puede entenderse con las diversas manifestaciones que son reales y diarias, como la pobreza que existe en la periferia de las concentraciones urbanas, en las cabeceras municipales o incluso en la comunidad rural, pobreza que puede llegar a los extremos de marginación. En los municipios hay limitaciones educativas y de investigación. No son suficientes las escuelas o no son de buena calidad. La investigación científica es la gran ausente, no se diagnostica las capacidades, fortalezas y oportunidades que se pueden desplegar para potenciar el crecimiento y desarrollo.

El presupuesto municipal es limitado, en promedio se gastan seis de cada diez pesos para sostener la operación del aparato gubernamental y administrativo. Tres de cada diez pesos sirven para la inversión y las obras públicas. El peso restante se dirige al pago del servicio de la deuda y para amortizarla. La fuente de estos recursos en su mayoría proviene de la federación, ascendiendo en promedio que el 80 al 90% de los ingresos llegan al municipio como participaciones federales y aportaciones federales; el resto son recursos propios. La dependencia financiera es el talón de Aquiles de los municipios.

La crisis económica asfixia al municipio, pues frente a la necesidad de contar con fuentes de producción y de empleo ante una crisis económica, el municipio es observador de cierre de oportunidades de trabajo para la población, contando con poca capacidad para producir estrategias que generen activación económica. Esto conduce a otro grave problema que la improductividad y la baja

competitividad en la que se pueden encontrar varios municipios por la escasa capacidad para impulsar el desarrollo de las actividades económicas. La alternativa para la población es dedicarse, en el mejor de los casos, a ejercer en la economía informal, alimentando un círculo vicioso de baja lealtad en la competencia y en la competitividad económica.

La vida municipal ante la estrangulación de la vida diaria acarrea conflicto, delincuencia, violencia y desestructuración social que trae la guerra de unos contra otros que necesitan capital social, colaboración y apoyo para poder sobreponerse a las exigencias de oportunidad para el desarrollo. Se vive una simulación de convivencia social basada en la deslealtad. Aunado a esto habrá que sumar la delincuencia organizada que somete y condiciona la vida social pacífica.

Es limitado el capital social que promueve la confianza, colaboración e impulsa el desempeño eficiente de la organización social. En esto mucho tiene que ver el limitado capital humano que se puede promover debido a las limitaciones diversas que se han enlistado.

Ante este panorama parece desalentadora la vida en el municipio, pero en realidad la vida diaria ahí se desarrolla antes que en el gobierno subnacional o el nacional. El hombre y mujer que a diario amanecen desarrollan su vida en el municipio, ya sea en donde nacieron, en donde residen o en donde transitan.

Todo lo anterior evidencia que la complejidad es mayúscula, pero también es claro que se necesita gobierno para que la sociedad no llegue al naufragio. Pero ese gobierno está mal calificado y cuenta con desconfianza ciudadana, hay una crisis de representación política, está deslegitimado el gobierno, por la insatisfacción política, económica y social que el ciudadano siente y padece.

En consecuencia los reclamos de democratización encuentran senderos de canalización aparentemente natural. El patrimonialismo y clientelismo que caracteriza la política y la administración pública, en general y más en los municipios, detiene el proceso democratizador por la serie de privilegios que se promueven y favorecen a unos cuantos en perjuicio de otros muchos. La administración casuística y monetaria redondea el clientelismo y alimenta la dominación tradicional de la que habla Weber limitando la consolidación de las instituciones. Estas circunstancias favorecen el atropello de las libertades, la no plenitud de elecciones competitivas y, en resumen, la legitimidad del sistema.

El gobierno, por lo tanto, tiene que promover desarrollo para ganar satisfacción ciudadana. Esto se logra con una base de enfoque constructivista y con el *governance* como estrategia de gobierno. El reto del gobierno que se jacta de ser democrático es establecer un diálogo con sus gobernados para lograr consenso, no es fácil, pero es una necesidad para lograr recuperar el sentido de la vida en sociedad.

Toda la complejidad que se enfrenta puede administrarse a partir de reconocerla como parte de las diversas interacciones, entonces, es a través de otras interacciones que se puede lograr administrarlas y mejorarlas. Es el *governance* o gobernanza la estrategia metodológica que favorece el gobierno y la administración de la complejidad con el reconocimiento de los diversos actores.

El gobierno municipal tiene cerca las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que pueden ser dóciles herramientas estratégicas para desempeñar su función con acercamiento social.

Metodología para el *governance* y el *open government*

La exigencia actual demanda un gobierno que deje atrás la dirección, la intervención única para la atención de la vida pública, y conciba la idea de ser un gobierno coordinador de esfuerzos y recursos para lograr el desarrollo. Menos dirección y más coordinación. No menos gobierno, más gobierno que coordine, que actúe en la horizontalidad de la complejidad y no en la creencia vertical del mando unívoco. El gobierno es uno más de los actores, con capacidad de reconocimiento para la coordinación, esa capacidad se la gana a través del proceso legitimador que es el electoral.

La gobernanza como una capacidad del gobierno para interactuar en la gestión política y administrativa con los diversos actores e impulsar el desarrollo, reconoce en su ámbito la existencia de cuatro esferas necesarias para la interacción:

- 1) Esfera del gobierno que está integrada por las organizaciones del poder político, la ley y la burocracia. Además, los partidos políticos, los poderes constituidos en la esfera nacional y la estatal.
- 2) Esfera del mercado que la integran las instituciones, valores y cultura de la producción y del intercambio. Un ejemplo de estas son los

empresarios, sindicatos, transacciones de ganancia, bancos, trasnacionales, pequeños negocios, empresas familiares.

- 3) Esfera de la sociedad civil formada por la familia como la célula social, escuelas, organizaciones sociales, iglesias, think tanks, líderes sociales y otros actores que desde la sociedad tienen definición e influencia en la vida social y política.
- 4) Esfera de los grupos marginados, integrado principalmente por aquellas minorías que no son válidamente reconocidas en las otras esferas, donde pueden caber los grupos étnicos, manifestaciones de género, incluso la población en marginación o pauperismo, pero también es importante considerar en esta esfera a los grupos al margen de la ley, que al no contemplarlos colaboran para lograr inestabilidad social y política, incluso económica. Los grupos delincuenciales son una realidad que al obviarlos producen políticas poco o nulas en la implementación.

Los diversos actores deben estar ubicados en la fuerza correspondiente que ejercen, se reservan o incitan dentro del municipio. Todos ellos son necesarios en el reconocimiento y en la inclusión de la correlación de fuerzas en la nueva lógica del gobierno.

El gobierno en su nueva lógica y concepción es visto a través de cuatro arenas de manifestación:

- A) Efectividad, un concepto técnico que estriba en que los gobiernos tienen que hacer las cosas que ellos afirman pueden hacer (Putnam, 1994).
- B) Legitimidad, un concepto moral que se explica con esta idea de que lo que hace el gobierno lo debe hacer correcto.
- C) Democracia, concepto de valor cultural donde los ciudadanos expresan sus puntos de vista, pueden hacer todos los cambios sin revolución.
- D) Participación, concepto y valor social y político, que es bueno, pero no indispensable para la efectividad del gobierno, y lo logra es que posibilita el veto o el disenso.

La gobernanza implica el intercambio, la coordinación, el control, interacción y toma de decisiones que los actores políticos y sociales llevan a cabo. La gobernanza crea sistemas sociales, regímenes, redes de organizaciones, y espacios territoriales.

Para lograr la gobernanza se puede hacer:

- a) Integrar a los diversos actores
- b) Innovar las formas de relacionarse
- c) Abrir la información, transparentar
- d) Impulsar la colaboración
- e) Disponer de *open data*
- f) Promover la participación
- g) Buscar y generar consensos

De esta manera la gobernanza puede facilitarse a través del gobierno abierto cuyos principios son la transparencia, participación y colaboración.

El potencial del *open government* es la conversación como base de operación, la colaboración, el consenso, la generación de políticas públicas que aseguren gobernanza y legitimidad.

Evaluación a los gobiernos abiertos municipales

Los resultados obtenidos provienen de la pesquisa realizada a una serie importante compuesta por más de 150 municipios distribuidos en cinco estados de la República mexicana, en razón de integrar una muestra que se hizo con un procedimiento basado en dos estratos, uno compuesto por municipios con alto grado de desarrollo humano y, el otro exactamente opuesto, con bajo desarrollo humano. Escogidos en cada estrato de forma aleatoria.

La evaluación de gobierno abierto municipal se llevó a cabo en los municipios seleccionados realizando una evaluación de diferentes aspectos básicos para el objeto, a través de identificar esos elementos en sus páginas web.

Como resultados sobresalientes de estas indagaciones, se tiene:

- ✓ Municipios pequeños en cuanto al número de habitantes, tienen más obstáculos para contar con su página web.
- ✓ Los municipios con mejores calificaciones en los proyectos y plataformas para gobierno abierto están asociados a los grados altos de desarrollo humano, y viceversa, los menos sólidos y mal calificados, están asociados a bajos grados de desarrollo humano.

- ✓ Municipios con mejores grados de escolaridad cuentan con mejores esfuerzos en gobierno abierto.
- ✓ Municipios con mejores ingresos per cápita son los que resultan mejor calificados en la disposición al gobierno abierto.
- ✓ Una mayoría significativa de los municipios que con facilidad supera a 9 de cada 10, no están llegando al establecimiento de sostener una conversación o diálogo con sus gobernados a través de la TIC.
- ✓ La falta de colaboración es evidente en los gobiernos abiertos locales, no hay elaboración de propuestas por parte de la ciudadanía ni por parte del mismo sector gubernamental.
- ✓ La colaboración interna como parte de la gestión integral no se detectó.
- ✓ Los esfuerzos de transparencia desplegados por los municipios, en general son embrionarios; 80% se sitúa en la transparencia activa, ofrecen menos de lo que la ley les obliga y en algunos casos sólo han subido la misma ley de transparencia; uno de cada cinco cuentan con transparencia reactiva, colocan y ofrecen información para atender demandas o solicitudes de datos; dos de cada 100 tienen una transparencia proactiva, ofrecen más información pública, más de lo que la ley pide, más de lo que la sociedad solicita y avanzan hacia los datos abiertos.
- ✓ Los datos abiertos son escasos, sino es que nulos. No hay cultura de datos abiertos. Da la impresión de que el término de datos abiertos no es entendido de esa forma entre los funcionarios públicos al confundirlos con dar información personal o curricular.
- ✓ El desarrollo y uso de aplicaciones como herramienta para ampliar la gestión de los servicios públicos, sólo se detectó en el 20% de los casos. Entre las que destacan la notificación de baches, de la ausencia o retraso en la recolección de desechos sólidos, entre otros. En este rubro es Jalisco el Estado que tiene más municipios con aplicaciones, y el de menor es el Estado de México.
- ✓ Los mundos virtuales, como desarrollo de avatar, o escenarios en 3D, que promuevan a los municipios y sus fortalezas al exterior, no han sido producidos por los municipios.
- ✓ Las redes sociales como Facebook, Twitter, y canal de YouTube son de las más importantes y frecuentes en este propósito evaluado de gobierno abierto, pero también se notó que en la mayoría de los casos de los municipios con menos calificación en gobierno abierto, sus redes sociales las desarrolla más el presidente que una red representativa de la institución.

- ✓ Las políticas institucionales para el proyecto de gobierno abierto municipal no están presentes en 99% de los municipios. Por lo tanto, las acciones desplegadas responden más a proyectos personales de los presidentes municipales que a políticas formales, claras y de larga consistencia. En la pesquisa, resalta el caso del municipio de Chimaltitán, Jalisco, que contemplaba en el momento de la investigación un espacio en su página web para incluir algunas consideraciones sobre la forma de atender al gobierno abierto, sin embargo, pasado un semestre ya no se encuentra este espacio en la página web.

Propuesta metodológica para gobierno abierto

Los gobiernos municipales pueden impulsar sus acciones hacia el gobierno abierto si en fortalecen sus portales. Trabajar en 10 aspectos muy claros y definidos, les permitirá conducirse en dirección del gobierno abierto.

Los 10 aspectos son: web municipal, participación en redes, escucha en redes, colaboración ciudadana, datos públicos, aplicaciones públicas, transparencia, trabajo colaborativo, participación interna y gestión del cambio (Castilla y León, 2010; Sánchez-Ramos y Martínez-Martínez.2016) y con 26 indicadores, mismos que se concentran en la siguiente tabla:

n.v	Variable	Indicadores
V1	Web municipal	V1.1 web social V1.2 creación de foros V1.3 encuestas V1.4 wikis V1.5 mapas V1.6 chat
V2	Participación en redes sociales	V2.1 blogs municipales V2.2 grupos de Facebook V2.3 canales de Twitter V2.4 canales de YouTube V2.5 comunidades virtuales con ciudadanos conversando con el ayuntamiento V2.6 fotos V2.7 servicios virtuales

		V2.8 mundos virtuales y 3º
V3	Escucha en redes sociales	V3.1 respuesta por parte del ayuntamiento a comentarios ciudadanos V3.2 contactos con comunidades virtuales del municipio
V4	Colaboración ciudadana	V4.1 propuestas del ayuntamiento para ser debatidas por ciudadanos V4.2 ciudadanos presentan propuestas
V5	<i>Open data</i>	V5.1 datos a disposición de la ciudadanía
V6	Aplicaciones públicas	V6.1 promoción y uso de aplicaciones
V7	Transparencia	V7.1 difusión reactiva V7.2 difusión proactiva
V8	Trabajo colaborativo	V8.1 trabajo colaborativo por parte de los empleados y/o dependencias administrativas
V9	Participación interna	V9.1 la página web tiene espacio exclusivo para los funcionarios y empleados en donde trabajan sistemas o servicios
V10	Gestión del cambio	V10.1 liderazgo V10.2 política sobre el cambio

Consideraciones finales

La gobernanza local puede convertirse en una realidad si se impulsa el uso de la TIC para favorecer la conversación y el diálogo entre los actores, para ellos es importante considerar la epistemología constructivista.

El gobierno abierto implica la participación, transparencia, colaboración y la apertura de datos. Pero, sobre todo es una potencia de conversación y

construcción de políticas para el municipio por la capacidad de inserción en los asuntos municipales.

El gobierno abierto se puede institucionalizar en la medida en que se transite hacia un Estado abierto, es decir, que los diversos espacios de la vida estatal vayan cediendo paso a la apertura, a la lógica del dialogo y la colaboración con otros en horizontalidad

Fuentes

- Abal, J. M. (2010). Gobierno Abierto para fortalecer a la democracia. En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto* (págs. 214-250). España: Algón Editores.
- Abdelsalam, H., Reddick, C., Gamal, S. & At Shaar, A. (2013). Social media in Egyptian government websites: Presence, usage, and effectiveness. *Government Information Quarterly* , 30 (4), 406-416.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information Quarterly* , 29, 123-132.
- Boughzala, I.; Janssen, M.; & Assar, S. (2015). E-goverment 2.0: Back to Reality, a 2.0 application to vet. En I. Boughzala, M. Janssen, & S. Assar, *Case Studies in e-Government 2.0 Changing Citizen Relationships* (págs. 1-14). New York: Springer.
- Calderón, C. & Lorenzo, S. (2010). *Open Government. Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- Criado, I J. & Rojas-Martín. (2016). Hacia una gestión pública abierta en las administraciones locales. Análisis de las dinámicas de usos de redes sociales digitales en el caso español. En R. P. Martínez, *Gobierno Abierto para la consolidación democrática* (págs. 259-284). México: Tirant lo blanch.
- Hofmann, A. (2016). *Gobierno Abierto: Algunos Apuntes. Estudio Introductorio*. En R. P. Martínez, *Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática* (págs. 13-25). México: Tirant lo blanch.

- Khan, G. F. (2015). Social media-based government explained: utilization model, implementation scenarios, and relationships. En I. Boughzala, M. Janssen, & S. Assar, *Case Studies in e-Government 2.0 Changing Citizen Relationships*. New York: Springer.
- Lipset, S. M. (2007). Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. En G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger, D. Easton, S. Lipset, & otros, *Diez textos básicos de ciencia política* (págs. 113-150). España: Ariel.
- Llinares, J. (2010). Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government. En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno abierto* (págs. 51-74). España: Algón Editores.
- Manchado, A. (2010). Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado. En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno abierto* (págs. 104-126). España: Algón Editores.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of E-Government among municipalities: rhetoric. *Public Administration Review* , 62 (4).
- Norris, D. & Reddick, C. (2013). Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? *Public Administration Review* , 73 (1), 165-175.
- Orszag, P. R. (2009). Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Recuperado el 20 de Mayo de 2016, de Memorandum for the heads of executive departments and agencies: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2016/m-16-16.pdf>
- Ortiz, A. d. (2010). Fábula introductoria: Una historia de Brujas. En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto* (págs. 21-27). España: Algón Editores.
- Oszlak, O. (septiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Recuperado el 17 de Mayo de 2016, de Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

- Pardo, A. & San Martín, R. (2010). Análisis de datos en ciencias sociales y de la salud II. España: Síntesis, S.A.
- Pla, Issa Luna; Bojórquez & Pereznieto J. (2015). Gobierno Abierto el valor social de la información pública. México: IIJ-UNAM, ITAIP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología. México: PNUD.
- Ramírez-Alujas, A. (2013). El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica . Madrid: Goberna, América Latina, Instituto Universitario de la Investigación Ortega y Gasset.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? Más Poder Local (12), 14-21.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, IX (15).
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. Buen Gobierno (9).
- Red de municipios digitales de Castilla y León. (3 de diciembre de 2010). Red de municipios digitales de Castilla y León. Recuperado el 16 de mayo de 2016, de Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto: http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf
- Sánchez, M. Á. (2013). Gestión local: entre la confianza y la satisfacción ciudadana. En D. R. Cedillo, & M.A. Sánchez (cords.), El capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense (págs. 119-134). Toluca: UAEM.

- Sánchez, M. Á. (2014). Gobierno electrónico en Amecameca, una oportunidad municipal. *Revista del IAPEM: El municipio a 495 años de su creación* (88), 139-160.
- Sánchez Ramos, M., & Martínez Martínez, H. (2016). Gobierno local abierto: diagnóstico en México y Oaxaca. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10). Obtenido de <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article>
- Sandoval- Almazán, R & Gil-García, R. J. (2012). Are Government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29 (1), S72-S81.
- Sandoval-Almazán & R., Gil-García, J. R., Luna- Reyes, L., Luna-Reyes, D., Díaz-Murillo, G. (2011). The use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-Year Assessment. *electronic Government*, 9 (2), 107-121.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y Transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 22 (68), 203-227.
- Sobaci, M. Z. (2016). Social Media and Local Governments: an overview. En M. Z. Sobaci, *Social Media and Local Governments* (págs. 3-22). New York: Springer.
- Soto, J. (2012). Open Government: A New Panorama for Governance. En R. Singh, S. B. Romero, P. Gutiérrez, E. Chiloba, F. Barrientos del Monte, M. A. Vargas, y otros, *Technology and Citizen Participation in the Construction of Democracy* (págs. 175-182). México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, PNUD.
- Triantafyllidou, Amalia; Lappas, Georgios; Yannas, Prodromos; Kleftodimos, Alexandros. (2016). Greek Local E-Government 2.0: Drivers and Outcomes of Social Media Adoption. En M. Z. Sobaci, *Social Media and Local Governments, theory and practice* (Vol. 15, págs. 153-170). New York: Springer.

LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ESTADO DE SONORA

**Clarissa Alejandra Beltrán Saavedra y José Enrique
Romandia Matuz¹**

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito la evaluación de la transparencia y el Gobierno abierto del Estado de Sonora, mediante el diagnóstico de los portales correspondiente a sus ayuntamientos, funcionalidad de los mismos y sus apartados de transparencia, todo esto con el fin de analizar el grado de cumplimiento de dichos Municipios a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Se parte de la reflexión teórica acerca de la definición de innovación, qué significa el Gobierno Abierto, y qué surge a partir de la evolución de la sociedad mediante diferentes recopilaciones de obras para poder obtener una visión más amplia de la misma.

Planteamos cómo es que el Estado y la Sociedad se correlacionan en los procesos evolutivos, cómo es que el paso de la sociedad por la nueva era tecnológica produce efectos en su comportamiento, introduciendo el uso generalizado de las nuevas tecnologías para la obtención de información actualizada, y cómo es que el Gobierno tiende a adaptarse a estos procesos de cambio de para brindar un mejor servicio a la población y lograr el bienestar social.

El estudio de lo que sucede en los gobiernos municipales del Estado de Sonora se realiza a partir del análisis de sus 72 ayuntamientos, estableciéndose criterios para describir la situación actual, a partir de la información que dichos gobiernos

¹ 7to Semestre Licenciatura en Administración Pública. Verificador de la Universidad de Sonora en el programa Agenda para el Desarrollo Municipal. Capacitación para el acceso a la información pública por parte del ITIES. Capacitación en mediación y resolución de conflictos. Representante de la Lic. De Administración Pública en el Comité de Equidad de Género, División de Ciencias Sociales en la Universidad de Sonora.

publican en sus distintos portales de acceso; de la misma manera, se realiza la interpretación de los resultados obtenidos en dicha investigación, tomando como punto de referencia al Ayuntamiento del Hermosillo, por ser éste el municipio con mayor cantidad de recursos. En este análisis los municipios se han clasificado en tres grupos, tomando como referencia el número de habitantes que estos tienen, con el fin de integrar la información recabada y realizar los análisis correspondientes.

Antecedentes

La denominación de gobierno abierto surge el 20 de septiembre del 2011 con la Alianza de Gobierno Abierto (Open government partnership), constituida por Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica.

Se trata de una iniciativa internacional, cuyo fin es promover y fortalecer la autoridad pública, la apertura democrática y la transparencia de la gestión pública. Se trata de impulsar gobiernos centrados en el ciudadano, soportados por el manejo y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Se puede entender con un compromiso político, traducido en la aprobación de leyes como las de acceso a la información pública, aportación de alto valor para mejorar la calidad democrática, la confianza, la legitimidad y la responsabilidad. Esto con el propósito de modificar la formulación de políticas y los procesos de la toma de decisiones, abriendo a los ciudadanos el proceso de su construcción de manera abierta e inclusiva, incorporando una cultura de toma de decisiones caracterizada por la transparencia gubernamental y una mayor confianza entre autoridades y ciudadanos.

A partir de su creación 67 países y 15 gobiernos subnacionales se han sumado esta alianza, manteniendo la voluntad firme de reforzar la proximidad entre la ciudadanía y sus gobiernos, a fin de optimizar un diálogo abierto y cercano, con el objetivo de redireccionar y orientar la acción gubernamental mediante el empoderamiento de la sociedad. Se construye así un compromiso con los países que la integran en materia de colaboración, para conocer y aprender de las experiencias de otras naciones y compartir las propias, y lo más importante, hacer un compromiso con sus ciudadanos, que se materialice en la realización

de una declaración de Gobierno Abierto, y en la elaboración de un plan de acción nacional en la materia.

Los puntos centrales de la declaración de Asociación de Gobierno Abierto consideran: elevar la política del gobierno con respecto al aumento del acceso a la información pública, la disponibilidad de la información, el apoyo a la participación en la vida social, una aplicación de los más altos estándares de integridad y honestidad profesional en la administración pública y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Estos Principios de aplicación tienen un lugar fundamental a través de los planes de acción de los gobiernos, los cuales deben eliminar los riesgos de desvinculación entre la ciudadanía y las estructuras gubernamentales.

El Gobierno abierto

En la actualidad, la sociedad muestra distintos cambios, pudiéndose observar una gran apertura de oportunidades destacando entre los factores que la propician el desarrollo científico y tecnológico, que ha dado pie a la llamada era de la información. Esto ha tenido un efecto positivo en la sociedad, generando diversas fuentes de información, aprovechándose en el procesamiento de esa información e integrándose a los procesos productivos y a la vida social en general.

Por lo que resulta sumamente importante el manejo rápido y en gran cantidad de información sobre diversos ámbitos; de los cuales destaca, un gran interés por conocer y analizar asuntos relacionados con el Gobierno, lo que ha hecho necesaria la transparencia del ejercicio gubernamental y la rendición de cuentas.

Como parte del proceso evolutivo de la sociedad, las formas de Gobierno se ven en la necesidad de tener un proceso de actualización para poder cumplir con los nuevos requerimientos de su población. El caso más claro que podemos observar es el uso de nuevas formas de tecnologías para poder ofrecer una administración pública cuyos servicios sean cada día más eficaces y eficientes, tal es el caso del pago del Impuesto predial mediante plataformas en línea, la realización de reportes ciudadanos, la rendición de cuentas mediante plataformas en línea, entre otras.

A partir de los requerimientos de una sociedad actual, es que nace una nueva forma de Gobierno conocida como: “Gobierno Abierto”, este concepto emerge a partir de distintas modernizaciones que se realizan a las formas en que se

efectúa la rendición de cuentas, la integración de los ciudadanos en la toma de decisiones y la transparencia, un ejemplo claro de lo anterior es el Título Segundo de la Ley de Transparencia y Rendición de cuentas del Estado de Sonora.

El “Gobierno Abierto” es un concepto relativamente nuevo; al César Calderón y Sebastián Lorenzo definen que se trata de:

“...una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho.” (Calderón y Lorenzo, 2010: 11)

De igual manera en la obra *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, encontramos su definición como: “la noción de que la ciudadanía tiene el derecho de acceder a los documentos y a las operaciones del gobierno.” (Lathrop y Ruma, 2010: XIX) Con esta definición, nos percatamos que, además de ser una evolución del sistema democrático, el Gobierno Abierto es una herramienta para que la ciudadanía tenga la capacidad de alcanzar un grado mayor de inclusión dentro de todo el quehacer gubernamental.

Con base a lo anterior, nos percatamos de que la integración de la nueva forma de Gobierno, denominada como “Abierto” es una evolución de las diversas formas de Gobierno; puede ser nombrada como un escalón más en el progreso por la integración de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales y una herramienta de autocontrol en los procesos y políticas que se implementen.

A menudo la administración pública resulta incomprensible para el conjunto de la sociedad a quienes debe servir, un hecho que acaba generando distancia y, finalmente, desconfianza hacia las instituciones. Cuando se habla de Gobierno Abierto hablamos de hacer accesibles las instituciones públicas, es por eso que en este momento el Gobierno Abierto sigue siendo un reto para las prácticas de los gobiernos que se han mantenido durante mucho tiempo: tiene el potencial de cambiar la relación entre el Estado y los ciudadanos, con base en la apertura, el aprovechamiento de la inteligencia colectiva y la co-creación de políticas públicas, a través de la realización de esfuerzos en todos sus ámbitos, en búsqueda de impulsar la participación social en la actividad política del país, generando instrumentos centrados en el ciudadano, colocando al ciudadano en el centro de los planes, las actividades y todos los servicios públicos, desde la

formulación de políticas y la retroalimentación de los usuarios en los diversos procesos que se lleven a cabo.

Se manifiesta en la realización de los principios de transparencia, participación ciudadana y la rendición de cuentas, trayendo consigo una responsabilidad, por lo tanto significa que las autoridades y las instituciones están abiertas a la evaluación pública y listas para soportar las consecuencias, en aquellos casos de que no actúen en conformidad con los valores y principios declarados, proporcionando un marco para la mejora de la calidad del gobierno, a los ciudadanos, las organizaciones sociales y la posibilidad de la comprobación de que los compromisos asumidos por los gobernantes realmente se implementan; por otra parte, los actores de la sociedad civil mencionados, pueden corroborar el cumplimiento de sus actos, y los diversos grupos sociales pueden confiar en sus representantes.

El Gobierno Abierto significa declarar que es fundamental el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos y procedimientos que realicen los gobiernos en su accionar, implica mejorar la calidad democrática, un compromiso firme para incorporar activamente el sector social implicándolo con el entorno, en el quehacer gubernamental, brindando así la oportunidad de participación, una ciudadanía, en definitiva, que también ejerza el deber de enriquecer las decisiones que más le afectan en el ámbito de la gestión y los servicios públicos, se concede la capacidad de colaborar directamente con los funcionarios, a fin de mejorar el modelo de gobernanza.

La idea de un Gobierno Abierto es la construcción de una administración pública que cuente con instituciones que operan de manera abierta y transparente, por lo tanto, proporcionan a los ciudadanos información sobre su funcionamiento y la base de toma de decisiones. Esto es posible gracias a los recursos de la apertura de los procedimientos operativos, sino que también está asociada con el trabajo de la movilización ciudadana a participar, el resultado de este enfoque es la supervisión y control de las actividades sociales de las instituciones públicas eficaces.

Estamos sumergidos en un proceso de cambio, en donde el Estado tiene toda la disposición a escuchar y comunicar la voz de la sociedad civil, y estos cambios incluyen las transformaciones a las políticas públicas para promover una cultura de gobierno abierto y transparente con verdadero acceso a la información pública, es importante ir más allá de la simple divulgación de datos que han

influido en las decisiones y abrirla de tal manera que sea fácilmente accesible y comprensible para la población, a mayor apertura y transparencia habrá una mayor exposición a la vigilancia pública y la crítica, esto mejora el surgimiento de nuevas ideas, y se genera el beneficio de la retroalimentación.

Después de todo, nos encaminamos a un cambio cultural que es necesario para obtener, y sobre todo merecer, la máxima confianza por parte de la ciudadanía. Sólo así, con un vínculo reforzado podremos encarar con garantías la construcción de relaciones virtuosas, que supere las inercias heredadas durante años y nos impulse a conseguir los objetivos colectivos que nos proponemos.

Con la introducción de las tecnologías se crean plataformas que pueden permitir gobiernos más transparente y confiable, es una herramienta de colaboración muy importante, un portal a disposición pública, que presente información actualizada, en donde se pueden realizar aportaciones, el usuario puede conocer el día a día de la acción de gobierno con las instituciones abiertas de par en par, aumentando el contacto estado-sociedad y se ofrece una oportunidad práctica y sencilla para escuchar las necesidades de los ciudadanos, así como una alternativa para las personas al participar en línea.

Otra característica de un Gobierno Abierto es la capacidad de atender a los problemas señalados por los ciudadanos, la capacidad de respuesta no es una simple contestación, significa la reacción de las autoridades, cuyo objetivo debería ser una solución sistémica al problema, no sólo es escuchar, sino que es responder a las expectativas y generar cambios. De esta manera se constituirá el empoderamiento social, para el fortalecimiento de los ciudadanos, que con la utilización de las herramientas que ofrecen los gobiernos abiertos tomara un papel significativo en la administración pública.

Diagnóstico del Estado de Sonora

Tomando en consideración los rasgos del Gobierno Abierto, en este punto del análisis, se presenta el estudio relativo a la evaluación para conocer hasta qué punto los gobiernos municipales de Sonora pueden ser considerado como Gobiernos Abiertos.

Para esta tarea se investigó una de las principales particularidades de este tipo de gobierno: cuál es la facilidad para acceder a información de diverso carácter

mediante el empleo del conocido *Gobierno Electrónico*, que considera que los portales electrónicos deben contener una serie de apartados e instrumentos para que los ciudadanos puedan conocer de primera mano cuáles son las actividades realizadas por sus Ayuntamientos en los diferentes ámbitos.

Se diagnosticaron los respectivos accesos web de los 72 Ayuntamientos del estado de Sonora, con el propósito de determinar cuál es el contenido que muestran y proporcionan a los ciudadanos. Se partió de la idea de que la transparencia administrativa es uno de los pilares de las nuevas formas de gestionar la administración. Para el análisis se tomó como base de referencia la capital del Estado, el Municipio de Hermosillo, el cual cuenta con el mayor número de habitantes y, de igual manera, con una mayor cantidad de recursos en comparación a los demás.

Como referente normativo para valorar los aspectos atribuidos a un Gobierno y se considere como transparente se asumió lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, conforme al título segundo de la Información Pública, dando un especial énfasis al contenido de los Artículos 14, 15, 17, 17 Bis D y 35 Bis D; en este último, destacamos, se establece que: *“Los sujetos obligados deberán publicar en su página de internet, la relación de los fideicomisos, mandatos o contratos análogos a los que aporten recursos presupuestarios y el monto de los mismos.”*

Dentro del Estado de Sonora nos encontramos 6 Municipios con una cantidad mayor a 100 mil habitantes registrados, los cuales son los que cuentan con un mayor presupuesto para invertir en los diversos sectores productivos. Al ser los Municipios con mayores recursos se puede esperar que cumplan con todo tipo de especificaciones en su portal de acceso web y con ello puedan ofrecer una mejor fuente de información a sus ciudadanos.

En primera instancia destacan los municipios de Hermosillo, Cajeme y San Luis Río Colorado. Observando las Tablas 1 y 2, se tiene que estos tres Ayuntamientos cumplen con las especificaciones requeridas para que sus portales sean considerados una fuente adecuada de información para sus ciudadanos, de igual manera, se advierte que cumplen con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, de esta manera se les asigna una calificación aceptable para estos Ayuntamientos.

Tabla 1. Municipios de 100 mil hasta menos de 200 mil habitantes, Estado de Sonora							
Municipio	Habitantes	Sitio Web	Transparencia	Solicitud Información	Apartado Denuncias	Trámites y Servicios	Noticias
San Luis Río Colorado	192,739	X	X	X	X	X	X
Navojoa	163,650	X	X	X		X	X
Guaymas	158,046	X	X	X		X	X

Fuente: Elaboración propia.

Encontramos que los Ayuntamientos de Nogales, Navojoa y Guaymas no cumplen en su totalidad con la funcionalidad de sus respectivos sitios Web al fallar en el concepto de Reportes y Denuncias, pero sí cumplen su cometido con respecto a la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Tabla 2. Municipios con 200 mil y más habitantes Estado de Sonora							
Municipio	Habitantes	Sitio Web	Transparencia	Solicitud Información	Apartado Denuncias	Trámites y Servicios	Noticias
Hermosillo	884,273	X	X	X	X	X	X
Cajeme	433,050	X	X	X	X	X	X
Nogales	233,952	X	X	X		X	X

Fuente: Elaboración propia.

La clasificación de los municipios mayores a 10 mil habitantes y menores de 100 mil habitantes del estado de Sonora (Tabla 3) corresponde a las municipios medianos del Estado; podemos observar que son 16 Ayuntamientos, entre los cuales destacan Caborca y Agua Prieta, no solo por ser los dos municipios con mayor número de habitantes, sino porque de la misma manera que los Ayuntamientos con mayor cantidad de ciudadanos cumplen con las especificaciones necesarias para poder clasificar sus correspondientes sitios web como eficientes y eficaces. Además, es necesario hacer una mención del Ayuntamiento de Agua Prieta, el cual cuenta con una Aplicación telefónica, la cual aspira a proporcionar una mayor y mejor atención ciudadana, medida con la cual se incorpora el uso de las nuevas tecnologías como una herramienta que puede y debería ser aprovechada por los gobiernos municipales que cuentan con un número mayor de habitantes.

Tabla 3. Municipios mayores a 10 mil habitantes y menores de 100 mil habitantes Estado de Sonora							
Municipios	Habitantes	Sitio Web	Transparencia	Solicitud Información	Apartado Denuncias	Trámites y Servicios	Noticias
Caborca	85,631	X	X	X	X	X	X
Agua Prieta	82,918	X	X	X	X	X	X
Huatabampo	80,524	X	X			X	X
Etchojoa	63,216	X	X	X			X
Puerto Peñasco	62,177	X	X	X			X
Empalme	56,177	X	X	X		X	X
Cananea	35,892	X	X			X	X
Magdalena	31,180	X	X	X			X
Álamos	25,694	X	X	X			X
Bácum	23,053	X	X	X			X
Benito Juárez	21,957	X	X	X			X
Gral. Plutarco Elías Calles	16,931	X	X	X			X
Santa Ana	16,248	X	X	X			X
San Ignacio Río Muerto	14,549						
Nacozari de García	13,843	X	X	X			X
Imuris	12,812	X	X	X			X

Fuente: Elaboración propia.

También es importante mencionar que sus métodos de atención ciudadana no sólo son actualizados sino incluyentes, debido a que brindan la oportunidad de poder utilizarlos tanto en idioma español como en idioma inglés. Todo esto demuestra que en aspectos de este carácter Agua Prieta no solo toma en cuenta lo establecido en la Ley, sino que también busca que sus ciudadanos se encuentren incluidos como parte del nuevo sistema de Gobierno Abierto.

Tabla 4. Municipios menores a 10 Mil habitantes, Estado de Sonora							
Municipios	Habitantes	Sitio Web	Transparencia	Solicitud Información	Apartado Denuncias	Trámites y Servicios	Noticias
Altar	9,578	X	X	X			X
Pitiquito	9,514	X	X	X			
San Miguel de Horcasitas	9,081	X	X	X			X
Ures	8,704	X	X				
Fronteras	8,666						
Naco	6,160	X	X	X			X
Cumpas	6,109	X	X	X			X
Yécora	6,012	X	X	X			X
Sahuaripa	5,626	X	X	X			X
Benjamín Hill	5,233	X	X	X			X
Rosario	5,025	X	X	X			
Moctezuma	4,967	X	X	X			
Carbó	4,840	X	X	X			
Baviácora	3,312	X	X	X			X
Quiriego	2,839						
Aconchi	2,756	X	X	X			X
Arizpe	2,677	X	X				X
Opodepe	2,643						
La Colorada	2,076	X	X	X			X
Nácori Chico	2,019	X	X	X			
Santa Cruz	1,768	X	X	X	X		
Banámichi	1,612	X	X				X
Trincheras	1,577	X	X	X			X

Fuente: Elaboración propia

Una de las características que encontramos en este grupo es la ausencia de un portal de uso exclusivo para el Gobierno Electrónico por parte del Ayuntamiento de San Ignacio de Río Muerto, dejando sin utilizar un gran campo de acción si consideramos que se trata de una herramienta necesaria en la actualidad; de igual manera, la falta de herramientas electrónicas se detecta con la carencia de ciertas especificaciones necesarias en 16 Ayuntamientos, entre ellas la falta de un apartado para el manejo de las denuncias y la inexistencia en

algunos casos de la posibilidad de realizar trámites mediante un acceso cibernético.

El grupo de municipios con una población por debajo de los 10 habitantes está compuesto por un total de 50 municipios. En la mayoría de estos gobiernos podemos encontrar que cuentan con una página oficial del correspondiente Ayuntamiento; cabe destacar que este grupo, además de tener el menor número de habitantes, son los que cuentan con una menor cantidad de recursos para cumplir con sus actividades. Son el 69% de la composición total del estado.

De los 50 Ayuntamientos que corresponden a la clasificación de menos de 10 mil habitantes (Tabla 5), sólo 7 de estos no cuentan con ningún tipo de portal de acceso Gubernamental, de igual manera tampoco cumplen con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, una de las razones que origina esta situación, es la falta de recursos para dichos Municipios.

Se observa que existe un fuerte compromiso con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, ya que los Ayuntamientos que cuentan con su portal cumplen con lo establecido en la mayoría de los casos y en otros se están realizando las acciones necesarias para el cumplimiento de dichas disposiciones.

En el caso de los municipios con un menor número de habitantes, este aspecto se puede calificar como aceptable, debido a que un 86% de los gobiernos cumplen con los requerimientos definidos en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, con los que se busca no sólo el cumplimiento de una obligación, sino que buscan mejorar la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Tabla 5. Municipios con población menor a 10 Mil habitantes, Estado de Sonora							
Municipios	Habitantes	Sitio Web	Transparencia	Solicitud Información	Apartado Denuncias	Trámites y Servicios	Noticias
Sáric	1,567	X	X	X			X
Bacoachi	1,554	X	X	X			X
Villa Hidalgo	1,523	X	X				
San Pedro de la Cueva	1,481	X	X	X			X
Bavispe	1,457						
Rayón	1,444	X	X	X			X
Soyopa	1,420	X	X	X			X
Bacerac	1,367	X	X	X			X
Mazatán	1,237						
Huachinera	1,231	X	X	X			X
Tepache	1,230	X	X	X			X
Tubutama	1,193	X	X	X			X
Villa Pesqueira	1,181	X	X	X			
Arivechi	1,163	X	X	X			
Suaqui Grande	1,142	X	X	X			
Bacadéhuachi	1,083						
Granados	1,064	X	X	X			X
Cucurpe	965	X	X	X			X
Huépac	927	X	X	X			X
Huásabas	890	X	X				X
Bacanora	802	X	X	X			
Divisaderos	717						
Atil	582	X	X	X			
San Javier	557	X	X	X			X
Onavas	468						
San Felipe de Jesús	407	X	X	X			
Oquitoa	372	X	X	X			X

Fuente: Elaboración propia.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora establece que los Ayuntamientos deben proporcionar información sobre su cuenta pública, la publicación del Plan Municipal de Desarrollo y la publicación digital de todo lo requerido por la Ley. De los 72 municipios del estado de Sonora, nos

encontramos que sólo el 11% de ellos no cumplen con lo establecido en la normatividad; el 81% de los gobiernos municipales cumplen con las especificaciones establecidas en la Ley, así como los diversos artículos de los cuales está comprendida; de la misma manera, sólo 5 municipios tienen todas las especificaciones planteadas para la evaluación de este rubro.

En resumen, utilizando un método de evaluación flexible para los diversos gobiernos municipales del estado de Sonora, se observa que 50 de estos Ayuntamientos cumplen con los requerimientos básicos de transparencia, portal web y rendición, situación que fomenta el Gobierno Abierto para la población de los diversos asentamientos, esto se puede traducir como que estos gobiernos pueden ser calificados como aceptables en esta materia.

La transparencia y rendición en los Ayuntamientos sonorenses aún necesita de esfuerzos complementarios que les permitan cumplir cabalmente con estas disposiciones. Se reconoce el compromiso que un Ayuntamiento asume al ir más allá de lo requerido, incorporando aplicaciones para los teléfonos móviles, opción de idiomas, y la oportunidad de poder realizar quejas y procedimientos en una plataforma virtual. Los actuales portales de internet en los que se ofrecen servicios gubernamentales se encuentran en proceso de evolución; a medida que la población presente nuevos requerimientos, se tendrán que desarrollar otras experiencias que definan una gestión más abierta y sencilla, en esto se basa el Gobierno Abierto.

Conclusiones

Hoy en día, las prácticas de Gobierno Abierto se encuentran extendidas en todo el territorio de Sonora, herramientas como los portales de transparencia, actuaciones como los procesos participativos y la realización de presupuestos participativos, son comunes. Sin embargo, todavía se necesitan esfuerzos de mejora y fortalecimiento para consolidar el Gobierno Abierto; de esto resultará que podamos contar con una administración pública abierta, capaz de poner a disposición del ciudadano la información que genera, que lo escucha y lo hace partícipe del ciclo de vida de las políticas públicas, que se abre a la participación ciudadana en la definición de estándares de calidad, evaluando su cumplimiento de manera sistemática, que está comprometida con el impulso y consolidación del gobierno abierto y, en general, de la mejora continua de la calidad democrática del país.

Sin lugar a duda, la adaptación de estructuras y procesos del gobierno deben asociarse a las necesidades y requerimientos de su población; su objetivo debe ser la satisfacción de las demandas de su población y el bienestar común. Las nuevas tecnologías, la transparencia y la rendición de cuentas, más que un requerimiento que se ha establecido para poder cumplir la Ley, son herramientas indispensables para el cumplimiento de sus labores y los fines del Estado.

La transparencia y la rendición de cuentas hacen posible la constante transferencia de información de los diferentes organismos y sus procedimientos hacia los ciudadanos, permitiendo la posibilidad de ejercer una supervisión y autoevaluación de la acción gubernamental.

Los nuevos modelos administrativos y el Gobierno Abierto dan opciones para cumplir con las disposiciones normativas y encontrar respuestas a las necesidades de información de los ciudadanos. Son, a la vez, una forma de control y seguimiento, una herramienta de apoyo para la perfección del quehacer gubernamental y un mecanismo para fortalecer la vida democrática del país.

Bibliografía

- Calderón, César y Sebastián Lorenzo. 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real, Jaen: Algón Editores.
- Gobierno del Estado de Sonora. *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora*.
- Lathrop, Daniel y Laurel Ruma (editores). 2010. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Books.

Fuentes electrónicas

- <http://ayuntamientodenacosonora.gob.mx/>
- <http://benitojuarezsonora.gob.mx/>
- <http://caborcasonora.gob.mx/>
- <http://carbo.gob.mx/index.php>
- <http://empalme.gob.mx/>
- <http://guaymas.gob.mx/>
- <http://municipio.nogales-sonora.gob.mx/>

<http://www.aconchi.gob.mx/index.php>
<http://www.alamos.gob.mx/>
<http://www.arivechi.gob.mx/>
<http://www.atil.gob.mx/>
<http://www.bacanora.gob.mx/>
<http://www.bacerac.gob.mx/secciones.php?cate=86>
<http://www.bacoachi.gob.mx/>
<http://www.bacum.gob.mx/>
<http://www.baviacora.gob.mx/>
<http://www.benjaminhill.gob.mx/index.php>
<http://www.cananea.gob.mx/>
<http://www.cajeme.gob.mx/>
<http://www.cumpas.gob.mx/index.php>
<http://www.etchojoa.gob.mx/>
<http://www.granados.gob.mx/>
<http://www.hermosillo.gob.mx/>
<http://www.huachinera.gob.mx/>
<http://www.huasabas.gob.mx/>
<http://www.huepac.gob.mx/>
<http://www.imuris.gob.mx/>
<http://www.lacolorada.gob.mx/directorio.php>
<http://www.magdalenadekino.gob.mx/>
<http://www.moctezuma.gob.mx/>
<http://www.municipioderosario.gob.mx/>
<http://www.nacoricicho.gob.mx/http://www.banamichi.gob.mx/>
<http://www.navojoa.gob.mx/Gobs/>

<http://www.oquitoa.gob.mx/index.php>
<http://www.pitiquito.gob.mx/>
<http://www.puertopenasco.gob.mx/>
<http://www.sahuaripa.gob.mx/>
<http://www.sanjavier.gob.mx/index.php>
<http://www.sanluisrc.gob.mx/>
<http://www.sanfelipedejesusson.com/>
<http://www.santaana.gob.mx/>
<http://www.sonoyta.gob.mx/>
<http://www.villahidalgosonora.gob.mx/>
<http://www.rayonsonora.gob.mx/>
<http://www.sanpedrodelacueva.gob.mx/>
<http://www.santacruz.gob.mx/>
<http://www.soyopa.gob.mx/index.php>
<http://www.suaquigrande.gob.mx/>
<http://www.tepache.gob.mx/>
<http://www.trincherassonora.gob.mx/>
<http://www.tubutama.gob.mx/>
<http://www.villapesqueira.gob.mx/>
<https://www.aguaprieta.gob.mx/>
<https://huatabampo.gob.mx/inicio/>

GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO: ANÁLISIS DEL PROCESO DE RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CAPACITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

Ernesto Blanco Gastélum y Arturo Ordaz Álvarez¹

Introducción

La administración pública del gobierno del estado de Sonora requiere, cada vez más, capital humano con mejores habilidades, conocimientos y experiencias que contribuyan a mejorar algunos contextos convulsivos de la sociedad, pero, además, para que las dependencias y entidades cumplan responsablemente con los objetivos y metas respectivas.

Los cambios que actualmente presenta el escenario social comprometen a las instituciones y organizaciones del gobierno estatal a mantener no sólo actualizado al personal, los servidores públicos, sino también otorgarles novedosas herramientas que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios que éstas proporcionan.

Hoy, los ciudadanos no sólo demandan servicios de calidad, sino también resultados favorables en sus demandas; el uso de medios tecnológicos ha beneficiado la prestación de estos servicios con más rapidez y, a la vez, ha propiciado la exigencia de contar cada vez más con servidores públicos más capacitados, habilitados y certificados en las funciones que les corresponde atender. Ello refleja la manera natural en la que el mercado del trabajo precisa de nuevos perfiles con grandes habilidades técnicas, que cubran la necesidad actual de las dependencias y entidades estatales de innovar continuamente para ser más eficientes y eficaces.

¹ Ernesto Blanco Gastélum. Maestro en Administración Pública. Funcionario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura del Gobierno del Estado de Sonora y Profesor de Asignatura del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

Arturo Ordaz Álvarez. Doctor en Administración Pública. Profesor de Carrera Titular del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

El presente trabajo contempla, en primer lugar, el análisis del proceso de reclutamiento, selección y capacitación del servidor público estatal, donde se explica de manera somera este proceso. Posteriormente, se analizan los avances y logros del capital humano en la administración pública del gobierno estatal en Sonora, resaltando que la educación y la tecnología han provocado cambios en los perfiles laborales que derivan en oportunidades para las dependencias y entidades estatales, y en beneficios para los ciudadanos. En la última parte se reflexiona sobre los retos, oportunidades y riesgos del capital humano en la administración pública estatal, analizando cómo las transformaciones tecnológicas han venido a mejorar sus procesos, pero, también, se consideran posibles riesgos que habrá que asumir y atender.

Reclutamiento, selección y capacitación del servidor público estatal

En este punto, siguiendo a Chiavenato (2007: 113-114), se parte de la idea de que la administración de recursos humanos en las organizaciones requiere de una perspectiva interdisciplinaria en cuanto a la necesidad de acudir a conocimientos y procesos propuestos por diversos campos de conocimiento interesados en el comportamiento y dirección de los seres humanos orientados al trabajo cooperativo; así también, se comprende que su operatividad está asociada a su carácter situacional, en el sentido de que depende del contexto en que se desenvuelve, así como de las condiciones administrativas, tecnológicas, políticas, económicas, sociales y éticas bajo las que se desenvuelve.

A continuación, se hace referencia al proceso de reclutamiento, selección y capacitación en la administración pública del gobierno del estado de Sonora, caracterizando cada una de estas etapas.

Es importante señalar que toca a la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda estatal la responsabilidad de coordinar y supervisar las funciones de planeación, organización, administración, remuneración, capacitación, profesionalización y desarrollo del personal de la administración pública estatal. Asimismo, a esta instancia le corresponde proponer las normas, lineamientos y políticas en esta materia, e impulsar la profesionalización de los servidores públicos mediante acciones de capacitación y desarrollo, entre otras que conforman este proceso.

En el caso del *reclutamiento*, con este proceso se trata de atraer aquellos candidatos capaces e idóneos para ocupar un puesto o cargo en alguna dependencia o entidad de la administración pública estatal, lo consideramos de

suma importancia, ya que si no se atrae a las personas idóneas la organización perdería tiempo y recursos financieros; por ello es necesario contar con un sistema de reclutamiento efectivo.

Así también, se busca mantener un sistema de información que divulgue y ofrezca al mercado de recursos humanos las oportunidades de empleo que pretenda cubrir. Para ser eficaz, el reclutamiento de personal debe atraer candidatos adecuados para abastecer oportunamente el proceso de selección.

Como se ha señalado, en la administración pública estatal compete a la Subsecretaría de Recursos Humanos coordinar y establecer las directrices del proceso de reclutamiento y selección de personal; este trámite lo llevan a cabo las propias dependencias y entidades estatales, quienes realizarán esta función al interior de las mismas, pero, además, les toca decidir a quién se va a contratar, gestionando ante la mencionada subsecretaría a la persona que habrá de ocupar el puesto o cargo correspondiente.

El *reclutamiento y selección de personal interno*, lo solicitan cuando exista alguna vacante o cuando se propone un puesto de nueva creación, siendo los titulares de las unidades administrativas quienes solicitan a la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda dé el alta. Al respecto, en lo relativo a los trabajadores de confianza, esto se consigna en el inciso A del Artículo 5° de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.

En la función de reclutamiento se recurre a buscar a *candidatos externos*, cuando no se encuentran al interior de la dependencia o entidad gubernamental, tratando de ubicar a los mejores candidatos para ocupar el puesto en la organización. En cuanto a los puestos de confianza, se puede recurrir a reclutar candidatos entre aquellos servidores públicos que ocupan puestos de base (sindicalizados), cuando no exista personal idóneo o habilitado en determinadas competencias; por lo general, esta práctica se hace principalmente al inicio o en el inter de la gestión del gobernante correspondiente.

Puede señalarse que el proceso de reclutamiento y selección tiende a ser un mero formulismo, ya que los futuros servidores públicos que integrarán la plantilla del personal de la dependencia o entidad respectiva, tanto el personal de confianza como el personal de base, se reclutan y seleccionan previa autorización del funcionario que lo determine (secretario, subsecretario o director general correspondiente). Por lo tanto, las dependencias directas del

Ejecutivo del Estado, como ya se ha señalado, realizarán la gestión ante la instancia correspondiente.

Desde la perspectiva teórica, Ganga Contreras y Sánchez Álvarez han precisado ciertos rasgos que se han venido configurando respecto a estos procesos; señalan estos autores:

«El proceso de selección consiste en una serie de pasos específicos que se emplean para decidir qué solicitantes deben ser contratados. El proceso se inicia en el momento en que una persona solicita un empleo y termina cuando se produce la decisión de contratar a uno de los solicitantes. La selección de personal ha tenido una evolución muy rápida, forzada por la dificultad de acceder a recursos humanos cualificados escasos y a la utilización de modelos muy variados, buscando habilidades actuales más que potencial futuro, poniendo un mayor énfasis al perfil psicográfico, es decir cómo piensa, siente y vive (Casado, 2003).

En el proceso de selección de personal existe una tendencia a valorar principalmente los conocimientos específicos del área expuesta en el currículum que los candidatos hacen llegar a las organizaciones. Así igualmente de importante será valorar en cada postulante; mediante pruebas psicotécnicas, médicas, físicas, información contenida en su currículum vitae o durante una entrevista personal; los siguientes aspectos, los cuales serán de mayor o menor importancia en la selección, dependiendo del puesto a ocupar, comenta Lillo (2005).

Las principales aspectos a valorar en la selección de personal están los siguientes: formación académica, experiencia previa en puestos similares al que opta el candidato, nivel de inteligencia, interés o motivación del candidato por el puesto que va a ocupar, personalidad del candidato, afinidad con los valores de la organización, capacidades físicas y fisiológicas, capacidad de adaptación al nuevo puesto de trabajo, conocimientos de idiomas, intercambio de información que exista entre la organización y el candidato.» (Ganga y Álvarez, 2008: 278-279).

En el caso de las entidades de la administración pública paraestatal, los órganos que aprueban la contratación de personal requerida la realizan mediante la solicitud del titular del organismo público descentralizado o empresa paraestatal

(director general o equivalente) a la junta de gobierno, junta directiva o junta de administración de la entidad respectiva.

Por otra parte, cuando, habiendo determinado la vacante, se pretende cubrirla con candidatos externos que son atraídos por las técnicas de reclutamiento aplicadas, el reclutamiento externo recae sobre candidatos reales o potenciales, disponibles o colocados en otras organizaciones, y puede involucrar una o más de las siguientes técnicas:

- Consulta la base de datos de candidatos que se presentaron espontáneamente o en otros reclutamientos realizados.
- Presentación de candidatos por parte de los empleados de la organización.
- Contactos con sindicatos y otras organizaciones laborales.
- Contactos con universidades, escuelas, asociaciones estudiantiles, y directorios académicos.
- Impulsar centros de integración empresa-universidad.
- Conferencias y charlas en universidades, escuelas y colegios profesionales.
- Contactos con otras empresas que actúan en el mismo mercado, en términos de cooperación mutua.
- Viajes para reclutamiento en otras ciudades.
- Anuncios en periódicos y en revistas.
- Internet: Portales de empleo, listas de correo, grupos de noticias, anuncio en el “sitio WEB”.

Un medio de gran difusión para la realización del reclutamiento externo, suele ser la utilización de anuncios en periódicos y revistas. A modo de resumen, diremos que en todo anuncio se ha de procurar respetar los siguientes puntos:

- Que el tamaño sea suficiente para el objetivo marcado.
- Que el contenido sea claro, bien redactado, fácil de leer y que indique apropiadamente los requisitos que se exigen.
- Que sea llamativo y destaque entre los anuncios cercanos.
- Que tenga un estilo personal, dirigiéndose a los candidatos con corrección y tratándolos como seres humanos.
- Que sea selectivo, de forma tal que descarte a los aspirantes que no reúnen los mínimos fijados y que, a la vez, impulse a presentarse a los que sí los cumplen.

- Que sea atractivo y motive al candidato, creando en él el deseo optar al puesto de trabajo.

En cuanto a la *capacitación del personal*, así como las políticas de selección, promoción, remuneraciones, evaluación e incentivos, ésta es una actividad que se considera decisiva para el desarrollo de los miembros de una organización y una contribución a su mejoramiento. Es pertinente señalar que toca a la Dirección General de Desarrollo Profesional en colaboración con la Dirección General de Administración de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Recursos Humanos, la elaboración de «...las normas, políticas y lineamientos relativos a la planeación, organización, capacitación, profesionalización y desarrollo del personal al servicio de la Administración Pública Estatal, y vigilar su cumplimiento; así como instrumentar los sistemas de reclutamiento, selección, evaluación, capacitación y desarrollo de los servidores públicos, entre otras.» (Gobierno del Estado de Sonora, 2016: 69-70)

En la función pública moderna se requiere de una capacitación activa y participativa, sus programas deben tener objetivos y prioridades claras, evaluados según sus resultados. En este contexto su naturaleza y sentido son muy distintos de lo que usualmente se entiende como formación profesional y laboral. La capacitación de funcionarios en servicio debe tomar en cuenta las historias laborales de todos y cada uno de los involucrados, lo que implica partir de las competencias preexistentes y de las experiencias previas de los participantes en otras iniciativas de capacitación.

Del mismo modo debe considerar prioritariamente la necesidad natural del ser humano de encontrar satisfacción en el trabajo. Se trata entonces de potenciar a los servidores públicos, no sólo desde una perspectiva de rendimiento, sino también desde una óptica de significación del trabajo y del desarrollo de las capacidades que cada uno posee.

La capacitación debe estar concebida para detectar los cambios, identificar las necesidades que surgen de éstos y definir una estrategia para enfrentarlos de acuerdo con los objetivos institucionales. La capacitación debe ser entendida como un proceso continuo, dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño y la calidad de vida en el trabajo, factores claves que permiten a una organización lograr sus objetivos.

Los beneficios que arroja la capacitación a las dependencias y entidades de la administración pública son los siguientes:

- Mejora el conocimiento del puesto a todos los niveles y con ello adquiere nuevas habilidades y destrezas para el puesto posibilitando a lograr niveles superiores en la organización.
- Eleva la moral de la fuerza de trabajo.
- Mejora la relación jefes-subordinados y ayuda al personal a identificarse con los objetivos de la organización.
- Auxilia en la comprensión y adopción de políticas.
- Agiliza la toma de decisiones y la solución de problemas.
- Promueve e incentiva el desarrollo de los trabajadores.
- Contribuye a la formación de líderes y dirigentes.
- Incrementa la productividad y calidad del trabajo.

Los beneficios en relaciones humanas, relaciones internas y externas, y adopción de políticas son:

- Mejora la comunicación entre grupos e individuos.
- Ayuda en la orientación de nuevos empleados en la organización.
- Proporciona información sobre disposiciones oficiales, haciendo viables las políticas de la organización.
- Proporciona una buena atmósfera para el aprendizaje y convierte a la institución en un entorno de mejor calidad para trabajar.

La función de capacitación de los servidores públicos al servicio del gobierno del estado de Sonora recae en el Centro de Capacitación adscrito a la Subsecretaría de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda. Cabe anotar que desde el año 2003 el Centro de Capacitación del Gobierno estatal de Sonora emprendió la tarea de sistematizar dicho proceso, el cual quedó centrado en el desarrollo de competencias de los servidores públicos. (Ordaz Alvarez, 2007: 6) Posteriormente, en el sexenio del 2009-2015, este proyecto se estancó, sin embargo, desde el año 2016 se realizan esfuerzos por reestructurar y avanzar en la capacitación por competencias.

Avances y logros del capital humano en la administración pública estatal

La gestión de capital humano plantea que las personas son un recurso tangible en la organización y que su valor va a depender del conocimiento y las habilidades que éste posea. Toda organización requiere conocer los recursos de que dispone, así como las capacidades de cada uno de ellos. El conocimiento y gestión del capital humano permite a las organizaciones disponer de los

elementos pertinentes para afrontar retos y aprovechar oportunidades. Retomando a Castillo Contreras, se asume que el capital humano es «...el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes tanto presentes como potenciales de los empleados en una determinada organización a partir de los cuales desarrollará su propuesta de empresa y alcanzará los objetivos propuestos.» (Castillo Contreras, 2012: 11)

En los últimos años se observa que la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora ha presentado avances en materia de capital humano, y el factor determinante ha sido la educación y la tecnología, lo que ha provocado un mejor servicio y atención a la ciudadanía, ya que los servidores públicos estatales han adquirido habilidades, conocimientos y capacidades que indudablemente se han convertido en la piedra angular en el mejoramiento de los servicios que otorgan las dependencias y entidades estatales.

Es decir, han adquirido y consumido más educación y con ello los conocimientos, habilidades y capacidades se han incrementado, por lo que han aportado y conseguido mejores parámetros e indicadores de medición en los problemas más significativos en la entidad, como la educación, salud, seguridad pública y el empleo, ámbitos en los que se han alcanzado resultados más positivos para la población del estado.

Como se ha apuntado, las funciones de reclutamiento, selección y capacitación de los empleados estatales han sido determinantes para el desarrollo del capital humano.

Por su parte, en lo relacionado con *la función de contratación* del servidor público, cabe señalar que ésta se gestiona ante la Subsecretaría de Recursos Humanos, al igual que las funciones de *pago de nómina, ascensos, promociones, incentivos, vacaciones*, entre otros.

Como prerrogativas que reciben los servidores públicos están las siguientes: económicas y sociales, préstamos hipotecarios, préstamos a corto y largo plazo, ayudas para hijos con capacidades diferentes, bonos de puntualidad y asistencia, para compra de útiles escolares, maternidad, para construcción, guardería, por antigüedad, apoyo a despensa, etc. Estos servicios se tramitan vía los sindicatos correspondientes y ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON).

En relación con las funciones de la gestión del capital humano, se advierten avances moderados, toda vez que el reclutamiento y selección del personal depende de los titulares de las dependencias y entidades públicas. Salvo excepciones, las áreas de recursos humanos de dichas instancias son las que contratan al personal requerido, principalmente en aquellos puestos de menor jerarquía.

Por otra parte, en lo referente a la capacitación y desarrollo de los servidores públicos, se observa que el personal estatal ha adquirido nuevos conocimientos, capacidades, competencias y otros atributos principalmente por los requerimientos actuales, lo que, como se ha señalado, ha venido a mejorar la calidad de los bienes y servicios que otorgan las dependencias y entidades a la población.

Otro aspecto que se destaca es que las dependencias y entidades estatales han venido contratando talento eficiente y calificado en el manejo de la tecnología digital, con lo que se ha transformado la forma en que se llevan a cabo las actividades cotidianas.

La tecnología a disposición de la gestión de los recursos humanos se ha convertido, también, en un componente vital para el desempeño de la administración pública. Esto se ha traducido en esfuerzos de “tiempo real” que están profundamente integrados a la vida laboral de cada empleado.

Los avances más importantes del capital humano del Gobierno del Estado, se puede considerar que son acordes con el mercado laboral, entre ellos destacan los siguientes:

- El servidor público estatal actual en los niveles superiores, mandos medios y en puestos de base (sindicalizados) cuentan con educación como licenciatura, especialidad, maestrías y doctorado.
- El proceso de capacitación en los niveles superiores, mandos medios y sindicalizados es una política permanente del Gobierno estatal.
- Se han impulsado acciones de capacitación continua en procesos tecnológicos, digitalización de servicios públicos, mejorando con ello su calidad y atención al público.
- Se ha promovido la mejora continua con la profesionalización del personal principalmente en áreas de seguridad, registral, planeación, programación, contabilidad, evaluación, control interno, entre otras.

- La gestión de capital humano por parte de las dependencias y entidades estatales también es frecuente en los organismos autónomos precisamente por la necesidad de contar con servidores públicos habilitados y especializados en determinados temas.
- La diversidad y complejidad del entorno requiere que la administración pública logre resultados eficientes, mediante el personal con mejores conocimientos, habilidades e ideas innovadoras para atender las contingencias que presente el entorno.

Retos, oportunidades y riesgos del capital humano en la administración pública estatal

Las vertiginosas transformaciones que la humanidad ha presentado en el último siglo no sólo han cambiado nuestro entorno, sino también a las organizaciones públicas y privadas; las organizaciones gubernamentales en nuestra entidad no son ajenas a estos cambios. En relación con el capital humano en la administración pública estatal presenta una evidente evolución en la que ha adquirido conocimientos, habilidades, destrezas e información necesaria no sólo para argumentar las acciones de las dependencias y entidades estatales, sino para convencer a los ciudadanos del quehacer público con acciones tangibles de programas y proyectos enfocados a los grupos de interés.

Pero, además, el capital humano ha producido cambios en la calidad y productividad de los servicios lograda por la educación y la formación de sus recursos humanos. Por ello, los valores individuales han cambiado a las personas, tienen nuevas expectativas del trabajo, tanto los hombres y como las mujeres están interesados en carreras novedosas de acuerdo a las necesidades, expectativas y la tendencia del mercado actual.

En su estudio “Cambios y retos en los recursos humanos del sector público”, la empresa multinacional Manpower asume que: «El mundo laboral está cambiando. Tanto en el sector público como en el privado, innegables cambios demográficos hacen que nos cuestionemos cómo conseguirán las organizaciones encontrar a las personas con talento que van a necesitar en los próximos años.» (Manpower. 2010: 1)

Asumiendo este nuevo entorno, se puede plantear que, entre los principales *retos* del capital humano de la administración pública del Gobierno del Estado de Sonora, se tienen los siguientes:

- Elegir a los mejores candidatos para ocupar los puestos vacantes.
- Conservar al personal con experiencia, conocimientos y destrezas.
- Modificar el proceso de reclutamiento, selección y capacitación.
- Transformar y encontrar nuevas formas de gestionar sus recursos humanos para lograr un mayor compromiso, una mayor productividad y conseguir mejores resultados.
- Instrumentar y establecer un servicio civil de carrera para el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. No únicamente el “Servicio Profesional de Carrera” en los organismos autónomos del Gobierno del Estado de Sonora.
- *Impulsar y orientar acciones hacia organizaciones inteligentes en la administración pública.*
- Producir con más velocidad los conocimientos (paradigmas) necesarios y nuevos servicios.
- Potenciar la imagen del empleo público, ayudando a los empleados con mayor potencial a adquirir habilidades y perspectivas especializadas.

En cuanto a las *oportunidades* del capital humano al servicio de la administración pública estatal, éste ha adquirido conocimiento organizacional, capacidad que se entiende como lo señala De Luna Noyola:

«...la creación del conocimiento organizacional debe entenderse como la capacidad orgánica para generar nuevos conocimientos, diseminarlos entre los miembros de la organización y materializarlos en productos, servicios y sistemas, lo cual constituye la clave de la innovación en las empresas.

Por tanto, la innovación y el conocimiento que hace posible esa innovación, aunque no se incluyen en la contabilidad clásica de las organizaciones, se han convertido en importantes fuentes de ventajas competitivas. Ante esa realidad, la importancia del conocimiento se acrecienta y plantea el surgimiento de un nuevo tipo de organización: la basada en el conocimiento.

La organización basada en el conocimiento se considera "una suprarred de recursos de conocimiento compuesta por una red de recursos humanos, la red de recursos de información y la red de recursos informáticos y telemáticos."

Las organizaciones basadas en el conocimiento se caracterizan por generar, procesar y gestionar la información para transformarla en conocimiento. Entre sus objetivos deben encontrarse el desarrollo profesional y personal de sus miembros, la aplicación del máximo potencial de los profesionales, y la continua innovación y mejora de productos y servicios. En pocas palabras, es una organización que depende del conocimiento de sus empleados.» (De Luna Noyola, 2008: 54)

El capital humano que posee actualmente la administración pública estatal presenta características, conocimientos y capacidades distintos a aquellos de los servidores públicos de décadas anteriores. Hoy, debido a los avances tecnológicos, a la información y la educación presentan atributos distintos, pero también los problemas que enfrentan los servidores públicos son más complejos, por lo tanto, la argumentación y las acciones deben ser convincentes y reales para satisfacer a los ciudadanos en sus exigencias. Esta situación también brinda la oportunidad de desarrollar nuevas tecnologías y nuevos valores que enriquecerán los argumentos del quehacer público y por consecuencia impactarán al capital humano y a los ciudadanos.

Sin embargo, el uso ampliado de las nuevas tecnologías en las organizaciones y, en general, en la actividad de los seres humanos, también genera *riesgos*. Al respecto, en un trabajo periodístico de Julio Sánchez Onofre recupera los planteamientos de Pierre Kloppers, director general de BrandsEye, empresa que se dedica a evaluar el comportamiento y la interacción en los ambientes virtuales, el cual afirma que «El mayor riesgo es que los humanos dejen de pensar por ellos mismos y que las máquinas piensen por nosotros.» (Sánchez Onofre, 2017)

En el mismo sentido, Sánchez Onofre agrega el punto de vista de Blaise Agüera y Arcas, arquitecto y diseñador de software para Google, quien considera que: «...nos estamos preocupando demasiado en entender qué valores deben existir en las máquinas. Pero (...) los mayores riesgos están en mantener los valores dañinos de la sociedad como las presunciones racistas, y trasladarlos a la tecnología: “ese es el riesgo más alto”.» (Sánchez Onofre, 2017) O bien, el uso de la tecnología para llevar a cabo actos fraudulentos contrarios a toda conducta ética de los servidores públicos y a la perversión del interés público.

Lo cierto es que el empleo de las nuevas tecnologías, a su vez, puede ser potencializado para, incluso, enfrentar las situaciones de riesgo que

cotidianamente viven las organizaciones. Para el caso de las administraciones públicas, Antonio Anson apunta que «La disponibilidad creciente de datos sobre los ciudadanos permitirá la extensión de la utilización de técnicas de gestión de riesgo con el fin de racionalizar los recursos disponibles y ordenar la acción administrativa hacia sus objetivos de servicio a la sociedad.» (Anson, 2017) Así, mediante estas prácticas pueden reducirse o minimizarse el impacto de los riesgos vinculados a su quehacer diario.

La posibilidad de automatización de muchos de los servicios que brindan las oficinas gubernamentales plantea la necesidad de que el capital humano con el que se cuenta entre en un proceso permanente de actualización y desarrollo. De esta manera se podrá pasar de cuadros y organizaciones tradicionales a servidores públicos con nuevos perfiles vinculados a estructuras y procesos flexibles y adaptables. En el mismo sentido, la gestión del recurso humano tenderá a asumir una dinámica más eficiente y con resultados más pertinentes en el cumplimiento de sus cometidos.

Conclusión

La actividad gubernamental es posible gracias al desempeño de los servidores públicos en las diferentes tareas que desempeñan. Son el componente activo de la administración pública. De allí la relevancia de contar con adecuados procesos de gestión del capital humano en las organizaciones del gobierno.

Considerando el compromiso con el bienestar social de la población, la acción de dependencias y entidades estatales requiere estar atenta a las necesidades, aspiraciones y demandas sociales. La calidad del servicio público depende en buena medida de la eficiencia y eficacia de sus sistemas y procesos y de cómo estos responden a los requerimientos de la dinámica social.

En este sentido es importante renovar, de acuerdo con las circunstancias, los procesos en que se sustentan las funciones de reclutamiento, selección y capacitación del personal, considerando su operatividad, así como los resultados que generan. Para ello se requiere la participación colaborativa de los agentes involucrados en dichas funciones, los servidores públicos, sindicatos y el mismo Gobierno del Estado, de manera que se aprovechen las diferentes perspectivas que permitan su mejoramiento, y aportar las innovaciones más convenientes que redunden en la satisfacción de la población mediante un adecuado servicio público.

Y, sin embargo, es fundamental no prescindir de la constante que debe estar presente en el propósito de consolidar el capital humano del gobierno del estado de Sonora y responder a la confianza que la población ha depositado en los servidores públicos, esta constante se desprende de lo consignado en el artículo 144 de la Constitución estatal respecto a los valores que deben asumir en su labor cotidiana: una actuación con apego a la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

Bibliografía

- Anson, Antonio. 2017. “Administración pública y revolución tecnológica: 5 cambios radicales”. En el Portal: *trabajandomásporunpocomenos*. En: <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2017/06/29/administracion-publica-y-revolucion-tecnologica-5-cambios-radicales/>.
- Castillo Contreras, Rita del Carmen. 2012. *Desarrollo del capital humano en las organizaciones*. Tlalnepantla: Red Tercer Milenio, S.C.
- Chiavenato, Idalberto. 2007. *Administración de Recursos Humanos El capital humano de las organizaciones*. Octava edición. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- De Luna Noyola, Ángel Giovanni. 2008. *Capital Humano. Gestión por competencias laborales: en la administración pública*. México: Editorial Trillas.
- Ganga Contreras, Francisco y Romina Sánchez Álvarez. 2008. “Estudio sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal en la comuna de Puerto Montt, Región de Los Lagos-Chile”. Publicado en *Gaceta Laboral*, vol. 14, núm. 2, mayo-agosto. Pp. 271-297. Maracaibo: Universidad del Zulia Maracaibo.
- Manpower. 2010. *Cambios y retos en los recursos humanos del sector público*. Barcelona: Manpower Inc.
- Ordaz Álvarez, Arturo. 2007. *La Profesionalización del Servicio Público. El caso del Centro de capacitación del Gobierno del Estado de Sonora y su vinculación con la Universidad de Sonora*. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Investigación Social, organizado por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de

Hidalgo en Pachuca Hidalgo, el 3 y 4 de diciembre de 2007. Publicada en Memoria Digital. Pachuca: UAEH.

Sánchez Onofre, Julio. 2017. “Los peligros de la inteligencia artificial están en el ser humano”. En *El Economista. Periódico*. Febrero 7 de 2017. En: Eleconomista.com.mx/tecnociencia/2017/02/17/peligros-inteligencia-artificial/en-el-ser-humano.

Documentos oficiales:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.

Gobierno del Estado de Sonora. 2016. *Reglamento Interior de Secretaría de Hacienda*.

LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO MÉXICO, COMO CAPITAL INSTITUCIONAL PARA UN MEJOR DESEMPEÑO DEL APARATO PÚBLICO-ADMINISTRATIVO

Yonatán Eleuterio Michoa¹

Introducción

La sociedad reclama a las instituciones de gobierno, alternativas de solución para atender diversos requerimientos con respuestas claras y oportunas basadas en el respeto al estado de derecho. Estas acciones son diseñadas y ejecutadas por servidores públicos que representan el capital humano que le imprime eficiencia, eficacia y calidez a la actividad del estado; estos principios están alineados a la transparencia y probidad en el manejo de los recursos públicos; integridad en la atención de deberes; y confiabilidad en la toma de decisiones; así como en el fortalecimiento de los atributos de un buen desempeño, que por vía de la profesionalización refuerzan conocimiento, resultados, habilidades, actitud positiva, experiencia y vocación en el servicio.

Los servidores públicos, bajo la premisa de que son ciudadanos con el privilegio de servir a otros ciudadanos, personifican a la administración pública; son el rostro del gobierno ante la sociedad, y por ende su imagen pública; también

¹ Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, egresado de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Cuenta con la Especialidad en Administración Hacendaria Municipal por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC; la Especialidad en Contraloría Gubernamental por la UAEMex; y la Especialidad Sobre Servicios Civiles de Carrera y Gestión de Recursos Humanos, convocado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas y patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Junta de Andalucía y la Red de la UIM de Cooperación Internacional al Desarrollo. Cuenta con 34 años en el servicio público, desempeñándose en el ámbito estatal y municipal, en los sectores: educativo, gobierno, apoyo municipal, salud, finanzas y administración.

Dentro del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, se ha desempeñado como Subdirector de Adiestramiento y Capacitación, Subdirector de Planeación del Servicio Civil de Carrera, Subdirector de Investigación y Estrategias de Profesionalización y Encargado del Despacho de la Dirección de Profesionalización. Actualmente es su Director General.

constituyen el mayor activo de cualquier reforma o acción de mejora que se emprenda y, por lo mismo, en quienes reside el éxito de las políticas públicas.

En nuestro país, en los años recientes se han desarrollado esfuerzos importantes en el fortalecimiento de los sistemas integrales de administración y profesionalización de los servidores públicos mismos que deben realizarse con carácter integrador, a efecto de contar con profesionales del servicio público que se identifiquen por su capacidad, competencia y calificación en el desarrollo de sus funciones.

El término profesionalización no es unívoco, se utiliza con muy diversas acepciones y aplicaciones (Larousse, 2014), (Real Academia Española, 2014), ya que tiende a referirse a la adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función.

Dentro del servicio público, dicho perfil es susceptible de planificarse en determinada área de dominio laboral o cognitiva, en una especialidad o un puesto, con componentes de conocimiento, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético, entre otros elementos, por lo que aseveramos que el concepto profesionalización va más allá de capacitar; por lo cual implica un cambio cultural, especialmente dentro de la función pública, (lo anterior en coincidencia con Martha Alicia Alles (Alles, 2006: 83-96).

En diversos foros sobre el tema, la profesionalización se ha reconocido como sistema integral vinculado con el proceso que una persona transita, desde que ingresa al servicio público, crece y cuenta con un desarrollo en el mismo, hasta su egreso, en forma planificada, organizada y controlada, con el interés de alcanzar un mejor desempeño de sus responsabilidades, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo.

De tal manera que la profesionalización cubre perfiles y aproxima un cierto grupo de atributos de la persona a un puesto, estrechando la brecha o diferencial que exista mediante conocimientos puntuales y dirigidos a reforzar o crear capacidades.

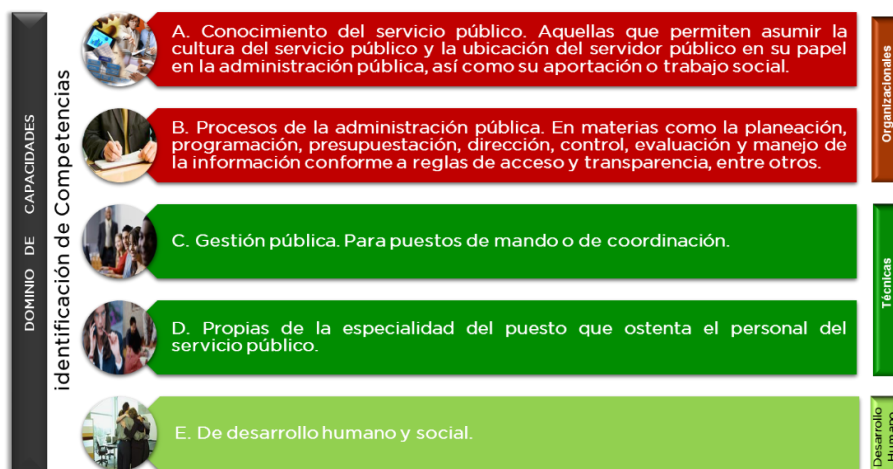
En el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, a través del IPSP, se ha conformado el Sistema de Competencias de Desempeño (SCD), el cual comprende conceptualmente un catálogo del tipo de competencias que deberán dominarse en los distintos puestos, un método para desarrollar normas de competencias de desempeño, programas de formación con enfoque en competencias, y los instrumentos formales para acreditar o certificar las competencias adquiridas.

Las competencias que forman parte del sistema son del tipo:

- Conocimiento del servicio público;
- Procesos de la administración pública;
- Gestión pública;
- Propias de la especialidad del puesto que ostenta el personal del servicio público; y
- Desarrollo humano y social.

Esta tipología se aprecia en su conjunto e interacciones en la figura siguiente:

Dominio de capacidades por tipo de competencia

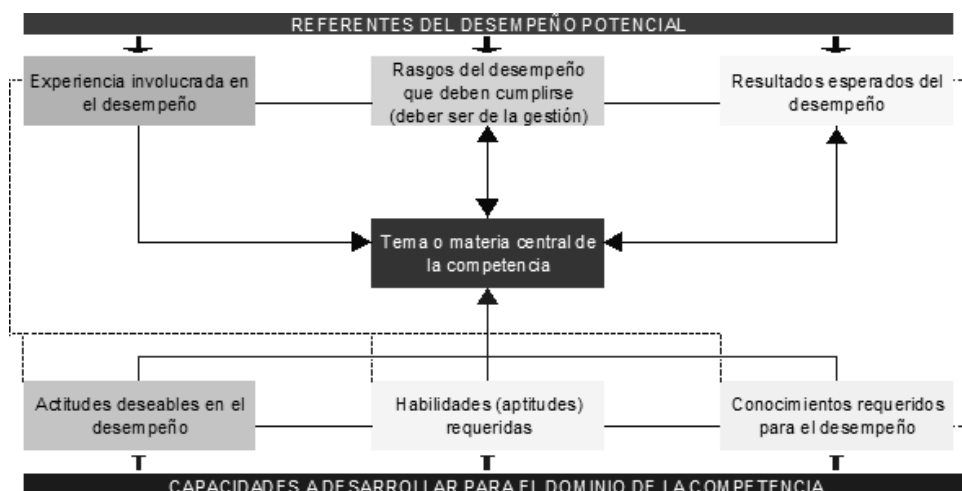


Fuente: Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización (GEM-IPSP, 2008: 3, 14, 125, 328, 150).

En lo que concierne al desempeño de un puesto o función en el servicio público, por competencia se entenderá el conjunto de conocimientos, capacidades, experiencia, actitudes, aptitudes y resultados de las personas desplegadas en su trabajo, relacionados principalmente con “experiencia involucrada en el desempeño”, “rasgos del desempeño que deben cumplirse”, “resultados esperados del desempeño”, “actitudes deseables”, “habilidades requeridas (aptitudes)” y “conocimientos en temas o materias propias de la administración pública”. Si una persona conoce los aspectos relevantes de su puesto, sabe lo que debe hacerse y lo hace cuando se debe, en la forma correcta, se dice que es competente para realizar su gestión (GEM-IPSP, 2008: 3, 14, 125, 328, 150).

Los anteriores referentes constituyen elementos de gestión de la competencia y representan los rubros a fortalecer mediante la profesionalización. En la Figura 2, se expresan los elementos que, de conformidad con la metodología del Instituto de Profesionalización, forman parte de una competencia.

Atributos de la competencia de desempeño.



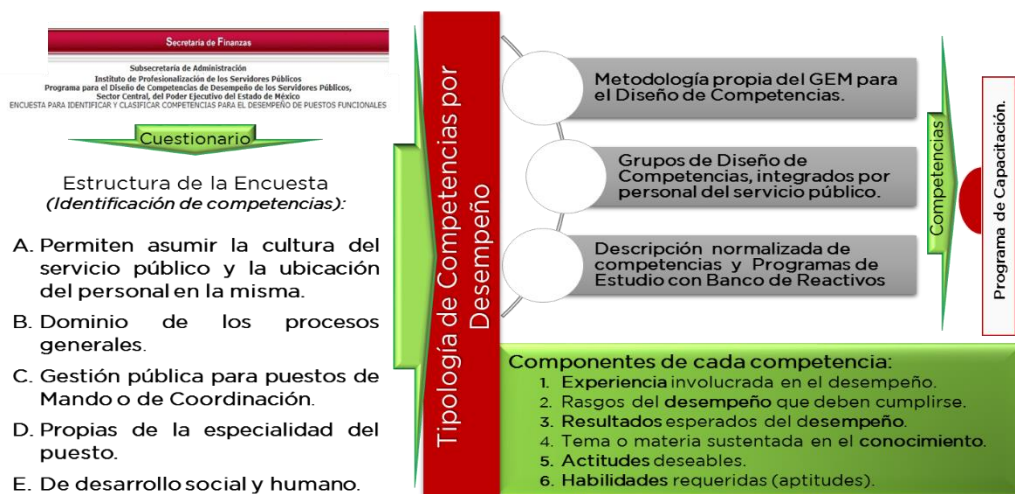
Fuente: Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos (GEM-IPSP, 2008: 3, 14, 125, 328, 150).

A partir de estos elementos establecidos en el SCD, tendrá que retomar los referentes de desempeño potencial y las capacidades a desarrollar para asegurar el dominio de una competencia.

El IPSP desde 2008, cuenta con un catálogo de competencias identificadas y clasificadas mediante un sistema de encuesta para los principales puestos operativos y de estructura de la administración estatal (GEM-IPSP, 2008: 3, 14, 125, 328, 150). La identificación de competencias de desempeño en dicho catálogo se complementa con el análisis y normalización de los atributos que deben dominarse para la gestión de los puestos referidos y sus funciones.

Esto permite desarrollar las normas de competencia de desempeño que constituyen el referente principal de los programas de certificación. Se consideran como atributos de cada competencia: el tema o materia, la experiencia involucrada en el desempeño, los rasgos del desempeño que deben cumplirse, los resultados esperados del desempeño, las habilidades requeridas (aptitudes) las actitudes deseables y los conocimientos (GEM-IPSP, 2010: 3-14,328).

Tipología de las competencias de desempeño



Fuente: Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos (GEM-IPSP, 2010: 3-14,328).

Actualmente en el catálogo de competencias se identifican más de 24 de carácter estratégico, entre las cuales se cuenta con: Inducción a la administración pública; Conducta ética y profesional en el servicio público; Planeación estratégica (en el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño como elementos para la gestión de resultados); Actuación responsable en el servicio público; Negociación en el marco de actuación de los servidores públicos; Administración de proyectos públicos; y Alta dirección gubernamental. Asimismo, desde el enfoque con base en competencias de desempeño se han impartido diez Diplomados en: Responsabilidades de los servidores públicos; Evaluación al desempeño institucional; Estrategias para la evaluación de la gestión pública; Gestión estratégica de las tecnologías de la información; y Gestión administrativa. Aunado a los Cursos-Taller: Participación del órgano de control en los comités de obra; y Gestión de la profesionalización.

El tipo de competencias que se generan mediante la metodología propia del IPSP, es distinto a las competencias técnicas laborales, trabajadas por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

La formación con base en competencias impartida por el IPSP consiste en programas de aprendizaje y prácticas fundamentados en normas de competencia de desempeño, que obliga a los participantes a ensayar y aplicar

conocimientos, métodos, procedimientos y prácticas vigentes en la administración pública, con el propósito de afirmar las capacidades ya existentes en la experiencia de la persona, con aprendizajes y técnicas aplicadas en los supuestos de desempeño referidos en la norma de competencia de que se trate.

Como puede observarse, el modelo de capacitación con base en competencias de desempeño para servidores públicos del Poder Ejecutivo forma parte del SCD, y se sustenta en una metodología propia, que involucra en su proceso de formulación de normas de competencia de desempeño y en la integración de mapas curriculares y contenidos de los programas de formación y desarrollo, a grupos de expertos y de servidores públicos reconocidos por su experiencia, visión y capacidad de propuesta en la temática involucrada (GEM-IPSP, 2009: 157).

El SCD tiene como premisa fundamental, entender a la profesionalización, en función de un conjunto de principios rectores orientados a formar servidores públicos capaces, eficientes y comprometidos.

Con la formación con base en competencias de desempeño, se fortalecen las capacidades que un servidor público desarrolla a partir de los siguientes elementos:

- Experiencia de trabajo;
- Relaciones institucionales;
- Procesos de trabajo a su cargo;
- Operación de sistemas;
- Aplicación de métodos;
- Análisis de situaciones y contextos del desarrollo institucional;
- Ponderación del criterio y juicio para atender órdenes de trabajo o generarlas;
- Comprensión cabal del servicio público, por el hecho de desempeñarse en un entorno de situaciones múltiples, sujeto a normas legales y compromiso de generar medios de supervisión, control y evaluación dentro de dichos parámetros.

De acuerdo con lo anterior, el SCD refiere que la profesionalización que se promueva a partir de competencias, se concibe como el desarrollo del potencial institucional, personal y profesional del servidor público en aspectos o materias

clave del desempeño requerido en su puesto; entendida como un proceso de formación y afianzamiento de capacidades, que le permiten reforzar su experiencia y atender el compromiso institucional que representan los desempeños y resultados esperados en su posición de trabajo.

Así, todos los eventos ofrecidos, como parte de los procesos de formación y desarrollo, tienden a favorecer el desempeño en las actividades propias del servicio público, considerando que los fundamentos adquiridos estén perfectamente encuadrados en las características y contexto de los diferentes temas de la administración pública, a la vez que favorezcan el acopio y enriquecimiento del conjunto de capacidades que lo hacen apto y profesional para el desempeño de sus funciones.

El SCD se sustenta en la formación y desarrollo de los servidores públicos, soportado con bases metodológicas que permiten dicha conversión y a la vez orientan la profesionalización, bajo el compromiso público y social de todos los que participan en el mismo, ya sea como facilitadores y/o asistentes. Los principios en los que se sustenta están vinculados con: institucionalidad, legalidad, sistematicidad, integridad, accesibilidad, evaluación, construcción incremental de conocimientos, persistencia y reconocimiento oficial.

Cabe resaltar que la metodología general para la identificación y diseño de competencias de desempeño establece los principios, conceptos, organización, procesos principales y lineamientos de operación del sistema. Determina los lineamientos metodológicos para la identificación y diseño de competencias de desempeño, detalla la mecánica de identificación, diseño, registro y mantenimiento de competencias bajo formatos normalizados, con sus respectivos programas de formación y desarrollo, así como sus reactivos para evaluación. Determina la estructura y contenido del Catálogo de Competencias operado por el Instituto de Profesionalización y los lineamientos para registro de competencias de tipo específico. Establece los lineamientos técnicos para la organización, instrucción, acreditación y asignación de valor curricular a los programas de formación por competencias de desempeño. Señala las responsabilidades del Instituto en la operación del sistema, así como de los titulares de las dependencias que participen en el mismo.

En sus previsiones metodológicas el SCD, determina que el diseño de normas de competencia y sus programas de formación requieren un trabajo altamente participativo de los equipos de servidores públicos con mayor experiencia y mejor desempeño en el tema que se trate, documentando, sistematizando y normalizando el conjunto de conocimientos propios de la función.

Recapitulando, y para lograr una mayor comprensión del proceso de diseño antes enunciado, a continuación se presentan los principales componentes del expediente que se integra para la normalización de competencias y su derivación en programas de formación y desarrollo:

- a) Justificación de la competencia, acreditada por el Instituto de Profesionalización de conformidad al catálogo vigente;
- b) Mapa de elementos y componentes;
- c) Descripción normalizada en el formato establecido para tal efecto;
- d) Programa de formación o carta descriptiva del evento que le corresponda;
- e) Banco de reactivos para la evaluación del aprovechamiento de la formación;
- f) Relación de puestos a los que se ha adjudicado la competencia con carácter obligatorio u opcional.

Los programas de formación y desarrollo con base en competencias se imparten atendiendo las siguientes características:

- Enunciado de las competencias objeto del programa y sus efectos de certificación.
- Contenidos temáticos diseñados con base en normas de competencia.
- Validación de normas de competencia por parte de titulares de dependencias participantes en equipos de diseño.
- Modalidad de formación: A distancia, a través de una plataforma de gestión del aprendizaje, vía internet, denominada “Profesionalización en Línea”.
- Modalidad de educación presencial: A través de convenios de colaboración con Instituciones de Educación Superior o Institución Pública especializada en un tema propio de la administración pública.
- Evaluación personalizada.
- Instrumentos de evaluación elaborados a partir de bancos de reactivos.
- Impartición de la capacitación respaldada por portafolios de evidencias.

Asimismo, considera los siguientes objetivos:

- Ofrecer formación por competencias de desempeño a los servidores públicos.
- Tener acceso a los beneficios del aprendizaje en la modalidad de educación a distancia, con el uso de tecnologías de información vía internet, para atender a un mayor universo, disminuyendo con ello las limitaciones de espacio físico, de geografía y de tiempo.
- Aportar innovación y mejoras en la profesionalización del servicio público y mantener equidad en los programas.
- Empezar la formación de competencias de desempeño para fortalecer la gestión y asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos.
- Fortalecer la profesionalización del servicio público como una de las premisas de la administración gubernamental.
- Implementar acciones formativas, basadas en metodologías propias, que respondan a las demandas de conocimiento y de habilidades del personal, enfocadas a su desarrollo profesional y para cimentar un servicio profesional de carrera administrativa.
- Inducir entre los servidores públicos el empleo de herramientas de aprendizaje independiente.

El Portafolio de evidencias del Programa de Formación y Desarrollo con base en Competencias de Desempeño cuenta con instrumentos metodológicos para identificar la(s) competencia(s) y normalizarla(s), integrando su mapa funcional y la descripción detallada de sus elementos y componentes, que incorporan atributos propios del servicio público.

Como elemento estratégico en el diseño de programas de formación por competencias, se asegura la calidad de su evaluación, al respecto se construyen los instrumentos y medición de las competencias.

La profesionalización que se promueva a partir de competencias se concibe como el desarrollo del potencial institucional, personal y profesional del servidor público en aspectos o materias claves del desempeño requerido en su puesto; entendida entonces, como un proceso de formación y afianzamiento de capacidades, que le permiten reforzar su experiencia y atender el compromiso institucional que representan los desempeños y resultados esperados en su posición de trabajo.

La gestión con base en la profesionalización

Tiene como antecedente diversos estudios en la materia donde destaca el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (INAFED, 2007: 61-66), donde se establece la pauta para delinarse como un proceso integral que involucra diversas etapas encaminadas a una planeación y operación eficiente de la formación y desarrollo de servidores públicos en contraste con los procesos y actividades de una organización.

La gestión, como función productiva, puede ser vista como un esfuerzo planificado y compartido entre todas las dependencias del Poder Ejecutivo, en el que se deben considerar cuidadosamente los objetivos y recursos de la Profesionalización.

Es una herramienta estratégica indispensable para impulsar al nivel de excelencia, las capacidades de los grupos de trabajo e individuales en una organización, identificando las mismas, clasificándolas y planificando la formación y desarrollo que pueda reforzarlas, de conformidad con las necesidades institucionales que se presenten. Así, la gestión de la profesionalización, consiste en la aplicación organizada y planificada de los conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas, de las cuales un grupo o alguna persona son capaces de desplegar para atender un conjunto de actividades que se encuentran interrelacionadas y de las cuales deban cumplirse objetivos específicos, dentro de los límites que se establezcan como criterios de calidad y cumplimiento, y en un lapso de tiempo previamente definido.

Este tipo de previsión y planeación del trabajo basado en el conocimiento del grado de profesionalización de las personas garantiza el desarrollo y administración del potencial de sus capacidades, de lo que “saben hacer” y “podrían hacer”. Implica una mayor integración entre estrategia, sistema de trabajo y cultura organizacional, junto a un conocimiento mayor de las potencialidades de los servidores públicos y su formación, para hacerlos agentes activos del cambio, por consiguiente, se considera más que un fin, el medio para lograr dicho mejoramiento.

A nivel de estrategia, la gestión basada en la profesionalización, se ubica en un alcance organizacional amplio; se trata de una función transversal que puede presentarse en diversas áreas y niveles jerárquicos en una institución u organización. Como función estratégica de previsión y organización del trabajo, la gestión basada en la profesionalización recae en líderes de proyecto; en tanto que, como medio para desplegar las capacidades en procesos y actividades debe ordenarse y controlarse en ámbito de decisión de puestos de mando.

En este sentido, la gestión basada en la profesionalización tiene como objetivos estratégicos:

- Impulsar la profesionalización de los servidores públicos.
- Gestar el sistema de competencias de la institución a través del análisis estratégico de competencias institucionales, como columna vertebral de la organización y planeación del trabajo.
- Promover la gestión misma de las competencias en la institución.

Para su apropiada realización, esta función requiere de conocimientos y manejo de herramientas que permitan un desempeño constante y disciplinado con dominio de los procesos y subprocesos que cubren las acciones de la gestión, en general y particular, la cual debe estar definida con objetivos claros y precisos, además de contar con habilidades de comunicación asertiva, eficaz y, capacidad de respuesta.

Finalmente, se observa que este tipo de gestión presenta dos vertientes fundamentales:

- La concepción y proceso de la profesionalización de una organización, en sí misma (el modo en que se realiza la misma) y,
- Las funciones mediante las cuales se ejerce el trabajo organizacional (el cómo se hacen las cosas), que, en este caso, están relacionadas con la gestión de personal mediante el sistema de competencias, convirtiéndose éste, en el objetivo principal de la acción de la gestión de la profesionalización.

El contexto funcional de la gestión de la profesionalización, es el entorno en el cual se desarrollan determinadas actividades con propósitos definidos, en un marco organizado y estructurado con responsabilidades comprometidas.

Algunos de sus aspectos importantes son los siguientes:

- Como descripción de su contexto funcional, se destacan los componentes que integran el sistema de profesionalización por competencias, que incluyen desde el reclutamiento, la selección e inducción de personal, la normalización de competencias, la detección de necesidades de capacitación, los planes, programas y contenidos de formación, las acciones de evaluación de la competencia, los incentivos, estímulos y promociones, hasta el retiro de los servidores públicos.

Esto implica el conocimiento amplio y profundo del sistema de trabajo para responder, identificando las áreas de oportunidad y plantear estrategias que favorezcan su continuidad.

- Para realizar esta función, es necesario iniciar con análisis previos del perfil organizacional de la institución de referencia, y obtener un diagnóstico para dimensionar el trabajo que se realizará, ya que esto será el punto de partida para la planeación de las actividades que conduzcan al desarrollo de la plataforma referencial para la profesionalización de los servidores públicos integrantes de dicha institución.

En este sentido, al interior de la administración estatal, el grupo de servidores públicos encargados de esta modalidad de gestión, deberá buscar tener un dominio de conocimiento y práctica en la realidad propia de cada contexto público-administrativo del sistema de profesionalización basado en la gestión de competencias.

La esencia de esta función es la de formar un “estratega” en la gestión de las competencias, con las habilidades necesarias, compromiso y voluntad de servir al desarrollo del talento humano, de manera que trascienda la visión-misión de la profesionalización de los servidores públicos.

El proceso de gestión de la profesionalización comprende varias aristas que deben ser cubiertas para ser institucionalizado, mismas que han sido ampliamente discutidas y condensadas a nivel nacional (INAP, 1998), las principales serían:

- Promover la definición, creación y promoción de instancias para el desarrollo de las actividades inherentes a la gestión de la profesionalización, particularmente referido a la coordinación y a las tareas de evaluación, teniendo como filosofía la participación de todos y cada uno de los agentes involucrados.
- Procurar una visión amplia, donde se contextualicen los procesos.
- Establecer perfiles adecuados de ingreso.
- Asegurar la claridad y diseño de las formas de profesionalización de quienes se desempeñan actualmente.
- Establecer un adecuado manejo de los procesos de formación, actualización y desarrollo de personal que incluya necesidades, capacidades, evaluaciones y análisis de la efectividad de los procesos de formación.

- Formar no sólo en contenidos que brinden información, sino también orientados al compromiso social, a los valores de servicio y honestidad, al trabajo en equipo y participativo, al manejo de problemas complejos donde se requiere creatividad para emitir soluciones propias frente a soluciones ya hechas.
- Definir vínculos entre formación, desempeño, resultados, promoción, estímulos y reconocimientos.
- Construir y disponer de mecanismos adecuados de evaluación del desempeño, favoreciendo los de esfuerzo grupal frente a los individuales.
- Considerar un sistema de análisis de puestos diferenciado por: nivel, responsabilidades, competencias y vinculación a resultados.
- Considerar todos los aspectos del proceso de administración de personal, incluyendo el retiro y/o separación.
- Definir con claridad los mecanismos para modificar, retroalimentar y perfeccionar el sistema de profesionalización por competencias.

De esta manera, la gestión de la profesionalización debe incluir como objetivos estratégicos, impulsar la formación y desarrollo de los servidores públicos, a partir de la identificación de los perfiles y liderazgos que permitan desde dentro de la institución, gestar el sistema de competencias a través del análisis estratégico de aquellas de carácter institucional, como columna vertebral de su función.

Puede delinearse como un proyecto maestro que inicia con la planeación, la organización, la motivación, y el control de los recursos institucionales, con el propósito de alcanzar varios objetivos.

Como punto de partida, puede concebirse como una estrategia de gestión del trabajo que se orienta a producir un bien, servicio o resultado con un principio y un término definido (normalmente limitado en tiempo, y en costos circunscritos); respaldado por un tipo de desempeño o gestión estandarizado con referentes de un trabajo y resultado profesional, lo cual, se espera, dará lugar a un cambio positivo o agregación de valor.

Como contexto funcional de la gestión de la profesionalización, se destacan los componentes que integran el sistema de formación y desarrollo de los servidores públicos por competencias de desempeño y su relación con la administración de personal. Es decir, el sistema de gestión de recursos humanos

identifica la gestión de la profesionalización y su vínculo con la administración de personal, como lo determina la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (GEM-SA, 1998).

Por lo tanto, profesionalizar al servidor público, apunta a la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las llevan a cabo. Esto conlleva, no sólo a la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente, el garantizar una permanencia y promoción de los mejores en calidad, compromiso y experiencia.

La gestión con base en la profesionalización es un proceso social formativo mediante el cual, se mejoran las habilidades de las personas o se agrega valor a sus capacidades; esta intención se despliega según las características operativas de la gestión de proyectos alineada con las funciones generales de la administración de personal por competencias.

La práctica de este tipo de gestión requiere de la formación de grupos de profesionales, habilitados en el intercambio y reciclaje constante en conocimientos y prácticas que conduzcan a mejoras y la evolución de las rutinas institucionales, considerando otro tipo de experiencias, la actualización de referentes, aplicación de nuevas técnicas y tecnologías; pero, sobre todo, en un aprendizaje que le permita hacer cada vez mejor las cosas en el marco de una actuación ética y comprometida con la sociedad. Ese es el papel fundamental del desarrollo de Programas de Formación y Desarrollo con base en Competencias de Desempeño.

Comentarios finales

La profesionalización es posible mientras exista colaboración interinstitucional para compartir todos los esfuerzos que se realicen; en un sentido de previsión estratégica, debe considerar la formación y desarrollo integral y su aportación inmediata en el campo en que cada quien se desempeñe. Uno de sus cometidos es que los servidores públicos sean especialistas en la realización de sus tareas, además de que se propicie una continua actualización respecto de las innovaciones administrativas y tecnológicas que surjan documentando el conocimiento con orientación a desarrollar y fortalecer actitudes, habilidades y valores éticos tanto en lo individual como en la parte grupal de servidores públicos que atienden las demandas de la sociedad, de tal forma que se genere una mayor contribución a los resultados institucionales y un sentido de pertenencia e identificación con los propósitos y filosofía tanto institucionales como del ejercicio de la función pública.

El fortalecimiento y la continuidad del trabajo del IPSP sustentado en Programas de Formación con base en Competencias de Desempeño, representa una oportunidad para que se responda firmemente a las exigencias reiteradas de la sociedad por mejorar la acción de gobierno.

Propiciar una nueva cultura de servicio público que privilegie una concepción humanista en la relación del Ejecutivo con sus servidores públicos, cuya esencia tenga como fundamento los principios de mérito, igualdad de oportunidades y capacidad como base del ingreso, el desarrollo y la estabilidad en el servicio.

Dado lo anterior, es necesario generar las condiciones adecuadas para revertir las prácticas que han puesto en desventaja a los servidores públicos, lo que además ha impedido sustentar un esfuerzo consistente, permanente y generalizado para mejorar y elevar la calidad en la acción gubernamental. En coincidencia con Rafael Martínez Puón (Martínez, 2008:139).

El promover bajo la cultura del mérito, la permanencia y estabilidad de servidores públicos calificados y responsables en las instituciones, permite evitar el desperdicio y pérdida de la experiencia acumulada que se genera con los cambios administrativos; fomentar la conformación de una verdadera memoria institucional del gobierno que preserve la continuidad en los procesos de transferencia del poder y en la formulación y ejecución de políticas de largo plazo, donde el servidor público para adquirir y conservar su categoría y para ser merecedor a las ventajas y prerrogativas del mismo, deberá de demostrar la convicción y posesión de sólidos principios éticos.

La modernización de los sistemas de administración y profesionalización de los servidores públicos, deben orientarse a la selección acorde al puesto, una remuneración adecuada a la función del empleado, la promoción de los valores en el servicio público, capacitación en el puesto, desarrollo para puestos de mayor responsabilidad, ascenso y promoción en la escala jerárquica, permanencia productiva en la institución, otorgamiento de estímulos a la productividad, planes de retiro digno, que serán parte de los medios que deberán ser revisados y mejorados con un enfoque integrador de políticas públicas.

En la Figura 5, se puede observar el planteamiento realizado por el IPSP, que como parte de una política integral de recursos humanos entiende en uno solo, el Sistema de Administración de Personal y el de Profesionalización de los Servidores Públicos en el Poder Ejecutivo (GEM-IPSP, 2015).

Articulación de los subsistemas de Administración y Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México.

Sistemas de Administración y Profesionalización del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México



Fuente: Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos (GEM-IPSP, 2015)

En suma, la profesionalización debe promover la creación de una nueva cultura de servicio, soportada en las premisas de rescatar el orgullo de ser servidor público, del sentido de pertenencia a la institución pública y del compromiso de servicio con eficacia, eficiencia y calidez, mediante programas de formación y desarrollo, a fin de responder a las expectativas ciudadanas, a los legítimos intereses laborales del servidor público y de contribuir al cumplimiento de los fines de cada estructura gubernamental.

La profesionalización debe dejar de ser una aspiración coyuntural y convertirse en el eje permanente de las políticas públicas de gestión de recursos humanos en los tres niveles de gobierno, a partir de una visión integrada y sistémica que permita trascender las administraciones sexenales puesto que es una obligación del estado ofrecer condiciones y salario digno a los servidores públicos mediante un sistema que reconozca el mérito, las aportaciones, y el valor agregado que la gran mayoría de los servidores públicos aporta diariamente. Cada vez somos más los que nos orgullecemos de nuestra labor, y los que comprometidos con ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía buscamos dignificar nuestra fuente de ingreso ante la descalificación recurrente.

Existe desde hace varios años, un consenso nacional (CONAGO, 2009:10) en el sentido de que los beneficios esperados por la profesionalización de

servidores públicos se resumirían en dimensiones completas en sus diferentes aristas:

Para los gobiernos:

- Contar con el capital humano idóneo para el cumplimiento eficaz de sus objetivos.
- Obtener el reconocimiento de la sociedad por su labor y sus resultados.
- La dignificación del quehacer público.
- Generar una nueva cultura del servicio público.
- Atraer y retener a los mejores perfiles a la función pública.

Para los ciudadanos:

- Más y mejores servicios de calidad.
- Más cercanía y atención expedita.
- Contar con un gobierno eficiente, profesional y honesto.

Para los servidores públicos:

- Fomentar su desarrollo profesional.
- Formular un plan de vida y propiciar una mayor seguridad en el empleo.
- Adquirir nuevos conocimientos, habilidades y destrezas por medio de la capacitación, actualización y aprendizaje permanente, basado en competencias de desempeño.
- Incrementar el bienestar y confianza, por medio de un sistema de incentivos.
- Mayor identificación y solidaridad con la institución producto de un mejor conocimiento de los programas, responsabilidades y metas.
- Remuneración justa y equitativa de acuerdo a sus capacidades y desempeño.
- Mayor motivación y calidad de vida.

Finalmente, esta es la tarea del Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, lograr todos los beneficios descritos en el párrafo que precede para así engrandecer y enorgullecer el ser servidor público.

Bibliografía

- Alles, M. A., (2006) “Dirección estratégica de recursos humanos: gestión por competencias. Editorial Garnica, Buenos Aires, Argentina, Cap. 5 Formación. Págs.83- 96” [En línea], disponible en: <https://es.scribd.com/doc/109271116/Direccion-estrategica-de-recursos-humanos-Gestion-por-competencias> [Accesado el día 27 de octubre de 2014]
- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), (2009) “Plan estratégico de profesionalización en las entidades federativas. Grupo de trabajo de profesionalización Pág. 10” [En línea], consultado en: <http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/Modelos/bases.pdf>, [Accesado el día 27 de octubre de 2014]
- Diccionario de la Real Academia Española, (2014). “Profesionalización” [en línea], disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=profesionalizacion> [Accesado el día 27 de octubre de 2014]
- Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (GEM – IPSP), (2015) *Manual de Normas y Procedimientos de Administración y Profesionalización: documento de trabajo*, Pág. 8. (documento en proceso de registro de propiedad intelectual a favor del Gobierno del Estado de México)
- Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (GEM – IPSP), (2010) *Encuesta para identificar y clasificar competencias para el desempeño de puestos funcionales*, Págs. 3-14 y 328. (documento en proceso de registro de propiedad intelectual a favor del Gobierno del Estado de México)
- Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (GEM–IPSP), (2009) *Manual de Operación del Sistema de Competencias de Desempeño (SDC) para puestos de confianza del Sector Central del Poder Ejecutivo*

del Estado de México: Organización y roles recomendados para la gestión de grupos de Trabajo, Pág. 157, (Documento en proceso de registro de propiedad intelectual a favor del Gobierno del Estado de México)

Gobierno del Estado de México, Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo (GEM-IPSP), (2008) *Guía Metodológica para el Diseño de Competencias: Lineamientos generales para la conversión de competencias de desempeño en sus respectivos programas de capacitación*, Págs. 3, 14, 125, 328 y 150, (Metodología propia, documento en proceso de registro de propiedad intelectual a favor del Gobierno del Estado de México)

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Administración (GEM-SA), (1998) *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios* [En línea], disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig083.pdf>, [Accesado el día 27 de octubre de 2014]

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), (1998) “Profesionalización de los Servidores Públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública” [En línea], disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1676> [Accesado el día 27 de octubre de 2014]

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (INAFED) (2007) “Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas. Gobiernos del Estado de México, de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Págs. 61-66” [En línea], disponible en: http://www.profesionalizacion.org.mx/descargables/profesionalizacion/Modelo_profesionalizacion.pdf [Accesado el día 27 de octubre de 2014]

Larousse, (2014), “Profesionalización” [En línea], disponible en: <http://www.larousse.com.mx/Home/Diccionarios/profesionalizacion> [Accesado el día 27 de octubre de 2014]

Martínez, R., (2008) “Tendencias actuales en la Profesionalización de la Función Pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública”, vol. VI, núm. 9, segundo semestre 2008, Universidad Central de Chile. Santiago, Chile. pp. 139” [En línea], disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96060905.pdf> [Accesado el día 27 de octubre de 2014]

¿EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, SE HA DESVIRTUADO EN MÉXICO?

Marco Antonio García Herrera y Arturo Ordaz Álvarez¹

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad reflexionar sobre el Servicio Civil de Carrera, poniendo atención a su importancia en el proceso de profesionalización de las administraciones públicas de los países altamente industrializados, las cuales se caracterizan por el dinamismo, compromiso y honestidad con que operan, en comparación con aquellos países con economías menos desarrolladas y carentes de una profesionalización de sus cuerpos administrativos. También se analizan las coincidencias y diferencias entre México y otros países que cuentan con un Servicio Civil de Carrera consolidado, para encontrar argumentos que identifiquen el rezago de nuestro país.

Además, se realiza un análisis comparativo a partir del 2003 cuando se instaura la carrera administrativa del personal en México, para determinar si existe una relación directa entre la profesionalización de los servidores públicos y la mejoría en la calidad del servicio que presta el gobierno. Para finalizar con una serie de reflexiones sobre la diferencia entre otros sistemas de profesionalización de recursos humanos y México; en este sentido, se conjetura que el sistema profesional de carrera en nuestro país se ha utilizado para premiar incondicionales y preservar a los trabajadores de los partidos políticos por encima de llevar a cabo una verdadera depuración y profesionalización de sus cuadros administrativos.

Antecedentes

El Servicio Civil de Carrera a través de la historia se ha venido modificando y perfeccionando dependiendo de las épocas y necesidades presentes en cada una de ellas; el profesor José Galván Escobedo (1980), por ejemplo, reconoce que, 200 años antes de Cristo, durante la dinastía Han, en China se empieza con la implementación de exámenes de servicio civil; Quiroga Leos (1984) destaca que

¹ Marco Antonio García Herrera es estudiante del Programa de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Sonora.

Arturo Ordaz Álvarez es Doctor en Ciencias Sociales, Profesor de Carrera del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

para el Siglo XVIII, en Prusia, los Cameralistas llevaron a cabo los primeros reclutamientos basados en el mérito, con la posibilidad de acceso a todos los empleados a una carrera organizada. Para el Siglo XIX empiezan a darse los primeros intentos americanos de estudiar y profesionalizar la administración pública, en donde Woodrow Wilson tuvo una aportación importante en ese sentido, siendo además un ferviente impulsor de “americanizar” las teorías venidas de Europa.

A principios del siglo XX, el francés Henri Fayol acentuó la conveniencia de la profesionalización de la administración, destacando en los principios propuestos en su libro *Administración Industrial y Gerencial* la importancia que tiene para el personal contar con estabilidad laboral; en tal sentido, apuntó que el principio “...de la estabilidad justifica la tendencia que existe dentro de la administración pública a luchar por la continuidad del cuerpo administrativo, independientemente de las fluctuaciones políticas” (Galván Escobedo, 1980: 174).

Por su parte, el científico alemán Max Weber, en sus estudios acerca de la Burocracia enfatizó el valor que tiene la formación profesional del cuadro administrativo para cumplir con los cometidos del gobierno; así, establece la pertinencia de contar con un funcionario “...de formación profesional, cuyas condiciones de servicio se basan en un contrato, con un sueldo fijo, graduado según el rango del cargo y no según la cantidad de trabajo, y derecho de ascenso conforme a reglas fijas.” (Weber, 2002: 707)

En México los primeros intentos por llevar a una profesionalización del servicio público, se da en los años veinte del siglo pasado, con el acuerdo del presidente Plutarco Elías Calles, mediante el cual se daban garantías de estabilidad en el puesto a los empleados del Departamento de la Contraloría, estableciéndose las disposiciones normativas para su contratación y su remoción. (Guerrero1, 1984: 241)

No obstante, los avances en ese rubro terminaron de manera intempestiva, y fue hasta 1941 cuando a través del *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión* se reconsidera el servicio de carrera, aunque sólo contemplaba a los empleados de base.

Para 1978 se empieza a abordar de manera seria la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera, mediante el cual los empleados del gobierno federal serían seleccionados por oposición y evitar así el sistema de despojo que

se sustenta en la militancia partidista más allá de las capacidades personales. No obstante, se quedó solo en una propuesta.

Con la llegada del Presidente Miguel de la Madrid (1982: 8) se abre una nueva posibilidad, proponiéndose el “...establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”. No obstante las buenas intenciones por modernizar a la administración pública, los propios grupos al interior del gobierno se encargaron de detener la concreción de un sistema profesional de carrera, en virtud de que “...la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaban no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción”. (Pardo, 2005b: 600)

Es hasta octubre de 2003 que se concreta la Ley del Servicio Profesional de Carrera, lográndose, finalmente, contar con una normatividad donde establecen las condiciones bajo las cuales se regirán los funcionarios de la administración pública central.

Pero ¿podríamos decir que en México ha funcionado de manera correcta y ha arrojado los resultados esperados?, ¿se ha terminado con el *spoils system* o se ha utilizado el servicio profesional de carrera para cubrirlo?

Referente conceptual

Juan Pablo Guerrero Amparán nos ofrece una definición del servicio civil, apunta que:

“...como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y

obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país.” (Guerrero Amparán, 2000: 2)

Por su parte, la profesora María del Carmen Pardo ha señalado que se trata de “...una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”. (Pardo, 2005a: 9) En este sentido, para dar certidumbre a los funcionarios de carrera y que se cumplan las expectativas que se tienen de ellos, es necesario que existan bases claras de certidumbre y permanencia en el cargo por parte de los servidores públicos, ya que solo de esta manera se contará con funcionarios comprometidos, estables y que sean leales a las instituciones del Estado.

Queda claro que los nuevos tipos de gobierno conlleva una burocracia calificada, con una amplia formación profesional y académica, que le permitan desarrollar las actividades que le sean encomendadas, en donde su prioridad sea la de servir a la gente. Es así que las burocracias modernas han evolucionado al eliminar el patrimonialismo y el clientelismo, y al adoptar un modelo que permita separar a la administración pública de la política y brindar garantía de ingreso y empleo a los burócratas como incentivo para luchar contra la corrupción.

Se ha concebido que el servicio civil de carrera puede ser abierto o cerrado, y de acuerdo con estas diferencias es como se desarrolla y condiciona en buena medida la gestión de los recursos humanos. El servicio cerrado parte del principio de polivalencia de los empleados públicos, mientras que el modelo abierto se inspira en el principio de especialización.

Para Ramió y Salvador (2005: 66), “El modelo cerrado de servicio civil parte de la consideración de que el empleado público va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional”. Dentro de este primer grupo se encuentran aquellos funcionarios que cuentan con una misma especialidad o carrera universitaria, y a través de los cuales se establecen las categorías, el tipo de ascenso laboral y la carrera profesional. Lo anterior significa que los seleccionados no tienen acceso a un puesto específico de trabajo, sino más bien a una categoría desde donde se desarrollan cierto tipo de funciones. Dentro de los países que tienen este tipo de sistema se puede mencionar al Reino Unido.

Por su parte, proponen los mismos estudiosos (Ramió y Salvador, 2005: 67), el modelo abierto se basa en los diferentes puestos de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. En estos modelos se busca a la mejor persona para cada puesto, es decir que el grado de especialización es lo más importante y en donde la incorporación del personal se origina desde afuera de la administración y donde el vínculo se termina cuando el personal abandona el puesto. Este tipo de sistema es utilizado en países como Suecia.

Resumiendo, y de acuerdo con Mascott Sánchez (2003:10), podemos decir que el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos:

- El sistema se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos. Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.
- Precisa de un sistema de formación y capacitación permanente, diseñada de manera diferenciada para satisfacer las necesidades y requerimientos de cada organismo o institución.
- Cuenta con un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera.
- Provee un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

El Servicio profesional en países desarrollados

Los sistemas de servicio civil de carrera en el mundo se han venido consolidando a través del tiempo, quedando en evidencia que algunas de las economías más fuertes en el planeta cuentan con un servicio civil de carrera bien definido, lo que les ha permitido un crecimiento sostenido y un mayor dinamismo en sus instituciones, toda vez que tienen un sistema que les permite continuidad en los trabajos administrativos, al contar con servidores públicos de carrera. En razón de ello, el profesor Omar Guerrero afirma que “Las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad. Pero estas administraciones tienen calificaciones superiores porque están integradas por servidores públicos formados expresamente para administrar.” (Guerrero2, 2003: 1)

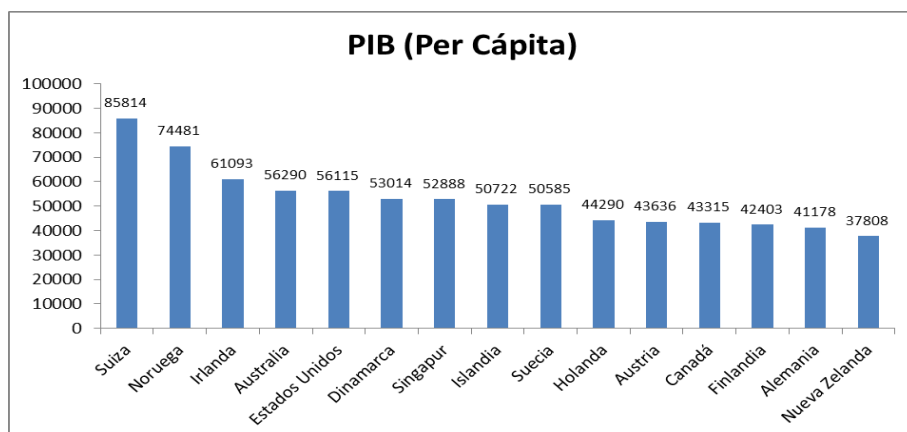
De acuerdo con lo que apunta Mascott Sánchez (2003: 11), se advierte que, a partir de los años ochenta, los países europeos se dieron a la tarea de reformar sus

estructuras administrativas teniendo como referente la llamada Nueva Gerencia Pública, *New Public Management* (NPM), buscando eficientar los servicios públicos (2003: 14), haciendo énfasis en la calidad del servicio, observando al ciudadano como cliente y considerando la producción de resultados tangibles. Es así, que en la mayor parte de estos países los sistemas tradicionales, de tipo burocrático, fueron cediendo paso a sistemas de servicio civil más flexibles y descentralizados, evaluados a partir de los resultados de su gestión.

Existe la creencia de que las grandes naciones del mundo lo son tan sólo por el tipo de administración estatal que tienen implementada; y en buena medida así es, aunque también existen mitos en este sentido y sobre ello iremos hablando en el desarrollo del presente trabajo. Sobre el primer punto se puede decir que en los países administrativamente desarrollados se ha puesto un gran énfasis en el aspecto personal de la administración pública por cuanto a la selección de los servidores públicos, su permanencia y desarrollo, ya que una buena organización solo funciona de manera correcta si cuenta con funcionarios profesionales y capaces.

Dentro de los países con economías más sólidas del mundo sobresalen en mayor medida las europeas (Cuadro 1), las cuales cuentan con mejores niveles de vida y una mejor distribución de la riqueza.

Cuadro 1. Economías más desarrolladas del mundo en 2016. PIB per cápita



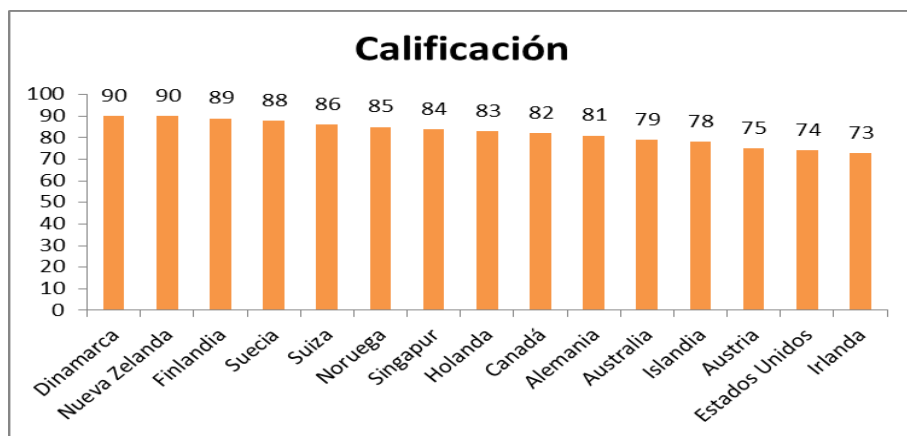
Fuente: Fondo Monetario Internacional. Tomado de The World Bank. (2017). GDP per capita (current US\$). Sitio web: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>.

Es también evidente que los países con sistemas civiles de carrera han logrado mejores niveles anticorrupción que otros que no los tienen e incluso con sistemas menos desarrollados como los latinoamericanos (Cuadro 2).

Es así que el resultado del trabajo realizado por estos países en la profesionalización de sus cuadros administrativos, con los sistemas civiles de carrera más y mejor desarrollados, los ha convertido en modelos a seguir en otras partes del mundo. Por ello es que para acceder a formar parte del servicio civil de carrera en estas potencias mundiales, la selección es muy minuciosa, en donde se toman en cuenta aspectos como el mérito, la preparación y la capacidad técnica y profesional, a través de concursos de selección.

En Alemania por ejemplo, apunta Guerrero Amparán (2000: 3), “se favorece el conocimiento en el área del derecho público, con exámenes abstractos y generales que los postulantes deben ir acreditando a lo largo de la carrera” y “...en muchos casos, la contratación definitiva ocurre por la vía de concursos en donde participan trabajadores que entraron a la administración por contrato temporal”.

Cuadro 2. Economías más desarrolladas. Percepción de corrupción. 2016



Fuente: Transparencia Internacional. Tomado de Transparencia Internacional. (2002-2016). Índice de Percepción de Corrupción. Sitio web: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>.

En los Estados Unidos el ingreso al servicio público se da como resultado de una serie de “...pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos a candidatos que tienen una formación requerida o especializada para el puesto”. (Guerrero Amparán, 2000: 3) Es decir, el ingreso de los nuevos cuadros administrativos es sumamente estricto y selectivo, lo que garantiza que los servidores públicos sean

los más idóneos y preparados, pero además, al tener garantizada una permanencia y la posibilidad de ascender en la escala burocrática, contribuye a que la movilidad sea mínima y con ello se alcance la especialización de la burocracia.

De igual manera, en muchos de los casos exitosos existe un sistema de escalafón cerrado, en donde sólo los funcionarios de carrera pueden aspirar a los principales puestos de decisión, no así en los Estados Unidos, en donde se cuenta con un sistema abierto que autoriza a contar con *political appointees*, puestos políticos (Guerrero Amparán, 2000: 3), lo que permite al gobierno contar con funcionarios no especializados, incluso provenientes del sector privado.

También es tomado muy en cuenta el mérito y la antigüedad, factores que juegan un rol muy importante en el escalafón de los funcionarios, lo que lleva a que sea muy poco común ver funcionarios de primer nivel con rangos de edad inferiores a los 50 años.

No obstante, en los últimos años se han venido burocratizando el servicio civil de carrera; sobre el particular Juan Pablo Guerrero Amparán ha señalado que existen deficiencias en algunos de los sistemas de carrera, por el burocratismo existente, ya que disminuye la eficacia de los aparatos administrativos pues se pierde responsabilidad, y parte de la rendición de cuentas de las administraciones, y agrega que: “El burocratismo se debe a que los funcionarios gozan de garantías de permanencia en sus puestos, por lo que encuentran pocos incentivos para cumplir eficientemente con las tareas dado que existen pocos castigos al incumplimiento parcial o total y al mismo tiempo existen pocos castigos a los gastos ocasionalmente excesivos que genera ese cumplimiento”. (Guerrero Amparán, 2000: 7).

Para combatir el burocratismo existente, así como otras deficiencias del sistema, Mascott Sánchez (2003: 15) advierte que se han venido realizando modificaciones para ajustarlos a las nuevas necesidades mundiales, tomando como base el modelo del NPM orientado hacia la calidad y los resultados; haciendo énfasis en mejorar los servicios a la sociedad. Con el NPM se han “modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y disciplina de los empleados públicos” en varios de los países desarrollados, incluidos los países con sistemas de servicio civil. Entre los países que han optado por esta opción están el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

Cada uno de los países ha buscado los mecanismos más acordes a sus propias necesidades, sobresaliendo tres tipos de sistemas de reforma de administración de

los recursos humanos, en modelos que van de los meritocráticos, administrativos y de rendición de cuentas.

Al respecto Mascott Sánchez (2003: 18) ha definido que la característica primordial del modelo *meritocrático* “es la promoción del mérito... con el fin de estimular el profesionalismo, la rectitud y la neutralidad”; por su parte, el modelo *administrativo* se busca eliminar la rigidez de los servicios y fomentar la iniciativa, la innovación y la descentralización con el fin de estimular la eficiencia...; finalmente, el modelo de *rendición de cuentas*, tiene como objetivo central el ...garantizar el control de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos”.

Según lo analiza Vallejo (2016), cabe destacar que los países Nórdicos han impulsado un sistema de tinte empresarial en sus políticas públicas, lo que los ha llevado a reducir la intervención del gobierno y llevarlo al plano de la oferta y la demanda, como es el caso de los sistemas educativos y de salud, dentro de los cuales lo público es más semejante a lo privado, ya que los fondos públicos se otorgan en función de la cantidad de ciudadanos atendidos, lo que obliga a las escuelas y hospitales a mejorar los servicios que brindan, bajo la presión de tener que desaparecer al bajar su rendimiento.

Se ha visto que los países desarrollados no sólo tienen un trabajo consolidado en cuanto a sus sistemas de servicio civil, sino que han venido mejorándolo o adecuándolo a las nuevas condiciones de la globalidad mundial, con lo cual siguen estando a la vanguardia del resto de los países.

Servicio profesional en América Latina

América Latina tiene un gran atraso en la profesionalización de sus cuadros administrativos, debido a que han tenido que luchar con los viejos sistemas de patronazgo y burocratismo tradicional, lo que les ha impedido alcanzar un verdadero aparato administrativo de carrera. (Mascott Sánchez, 2003: 57)

Las razones de que en muchos países de Latinoamérica aún exista una fuerte resistencia y dilación por transitar hacia sistemas administrativos más profesionales, es precisamente porque los gobiernos prefieren seguir nombrando libremente a los administradores públicos, con la finalidad de mantener el clientelismo político y el pago por servicios prestados. Ha quedado en evidencia (Guerrero Amparán, 2000: 9) que el sistema de patronazgo ha fomentado el patrimonialismo, lo que lleva a que el funcionario pierda la visión de su compromiso institucional y se dedique a buscar beneficios personales.

En América Latina se sigue discutiendo si es o no conveniente adoptar el servicio civil de carrera, cuando ha sido cuestionado y reformado en un número importante de países que lo adoptaron; aunque hay que distinguir que ninguno de los países que cuentan con un servicio profesional lo han desaparecido, y, en cambio, lo que se ha buscado es mejorarlo y ajustarlo a las nuevas necesidades.

“Los sistemas de servicio civil, por tanto, no son un fin en sí mismos, sino una parte de la institucionalidad de los sistemas administrativos”. Sin embargo, reconoce Mascott Sánchez (2003: 6), “son piezas centrales del poder público”.

Dentro de los países que han implementado estos sistemas burocráticos y por los tanto han llevado a cabo reformas administrativas, como Argentina, Brasil, Colombia, Chile o México, se encuentran con la carencia de funcionarios profesionales, en donde coexisten dos estratos administrativos; se encuentran por un lado, los servidores bien remunerados encargados de la conducción administrativa y el de la burocracia tradicional, en la mayor parte de los casos, sin incentivos, deficiente y sin capacidad de adecuarse a los nuevos requerimientos de la globalización mundial. (Mascott Sánchez, 2003: 57)

No obstante, hay indicios de que se quieren corregir las deficiencias actuales y mejorar los sistemas existentes; en Brasil, por ejemplo, se han realizado reformas constitucionales con el fin de profesionalizar el servicio civil, para lo cual creo dos instituciones, la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro de Desarrollo Administrativo, encargadas de la selección, actualización y formación del servicio. Según Mascott Sánchez, (2003: 67) “los objetivos son transformar los organismos públicos en entidades administrativas autónomas mediante contratos de gestión; flexibilizar la administración de recursos humanos y materiales; e implementar una burocracia basada en los resultados”.

En Argentina, por su parte, se desarrolló un Plan Nacional de Modernización del Estado, en el cual se incorporaron reformas consistentes en la gestión por resultados, flexibilización de los controles y medios a favor de los resultados de la gestión; y la rendición de cuentas. Señala Mascott Sánchez (2003: 71), que las reformas en materia de servicio civil se enfocaron en la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, con el que se implementó un nuevo régimen de carrera la administración pública argentina, y en donde se establece que el ingreso al servicio se basa en un procedimiento de concursos. El avance en la carrera debe de funcionar en base al mérito y la idoneidad; e introduce la evaluación anual del desempeño.

Si bien Chile es uno de los países que ha sido reconocido por contar con una de las administraciones públicas más profesionales del continente, el servicio civil se encuentra en un proceso de reforma, que buscan mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia. Las reformas centrales en este país, apunta Mascott Sánchez (2003: 72), giran en el sentido de “reestructurar el aparato administrativo para incrementar su flexibilidad, eficiencia y efectividad..., así como fortalecer los mecanismos de evaluación y control, ciudadano sobre el servicio civil, y profundizar la descentralización y desconcentración administrativas”.

Servicio profesional en México

México, en comparación con los otros países de Latinoamérica, presenta un mayor atraso, en buena medida por lo tardío de la implementación del servicio profesional de carrera en 2003, cuando otros ya contaban con estos sistemas con 10 años de antelación en promedio.

Hay que entender que aún y cuando en México el sistema es relativamente nuevo, su implementación había sido una exigencia añeja por parte de los partidos de oposición, así como de los organismos internacionales y de la misma población, ávida de mejores servicios públicos y mayor transparencia del uso y destino de los recursos públicos.

La idea de un sistema de carrera administrativa de servidores públicos profesionales ha sido vista como una gran oportunidad para consolidar una nueva forma de administración gubernamental, que no dependa de los vaivenes electorales de cada tres o seis años y que elimine las administraciones emergidas de sistemas de botín político, *spoils system*, que la tienen hundida en la corrupción y el desprestigio de algunos de los funcionarios públicos. (Guerrero Amparán, 2000: 11)

Se podría desprender que al contar con ejemplos exitosos de servicio civil de carrera en otras naciones del mundo, lo único que haría falta para que México se suscriba en ese grupo de países exitosos, sería contar con un sistema similar, no obstante no es tan simple, ni tan inmediato.

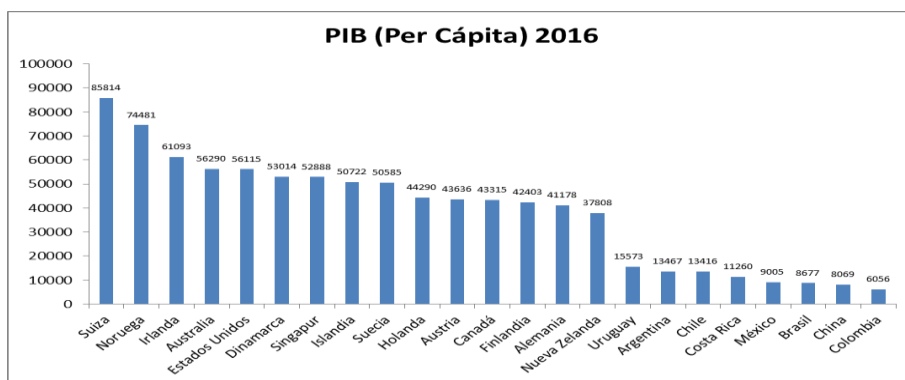
Habría que entender, que para lograr los niveles de crecimiento de otros países más exitosos, se requiere mucho más que contar con una legislación que le dé sustento al servicio civil de carrera, o una buena implementación de un sistema profesional administrativo, ya que hay que terminar con los vicios existentes dentro de las propias estructuras administrativas, que buscan continuar con sus

privilegios y para lo cual se requiere tiempo de trabajo constante y decidido para lograrlo.

Es decir, no se puede pensar en llevar a cabo sistema de carrera eficiente sin contar al mismo tiempo con servidores profesionales, con una visión moderna de lo que es formar parte de la estructura administrativa del gobierno; esto es, contar con una serie de valores personales y una base académica suficiente para ser capaz de ocupar cargos de responsabilidad y decisión, viendo en todo momento por el bien de la nación. (Guerrero Amparán, 2000: 23) El problema existe en virtud de que las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina son por la falta de un servicio civil profesional y estable, que sólo se podrá corregir en la medida de que se realice una transformación real y efectiva en los sistemas de patronazgo y clientelismo político hacia un verdadero sistema de mérito al empleo público.

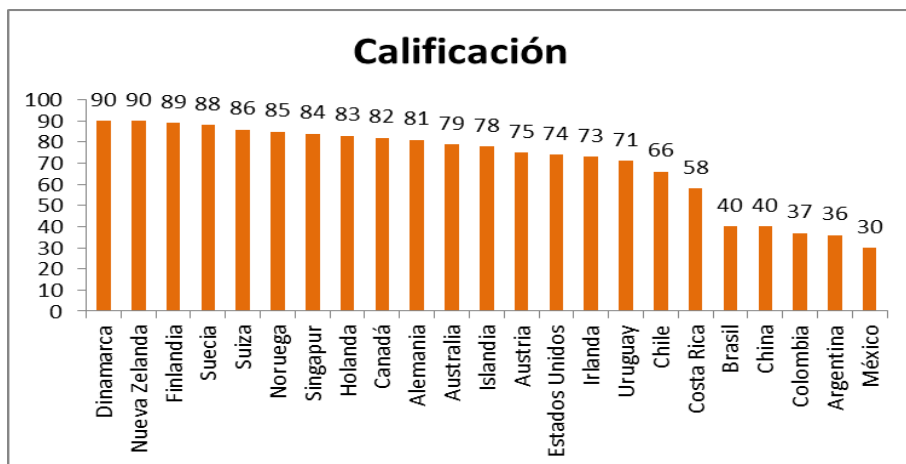
La evidencia de que en América Latina en general y México en particular falta aún mucho por hacer, son los lugares en los que se encuentran los países desarrollados en aspectos como crecimiento económico y niveles de corrupción, y los que se encuentran en vías de desarrollo, ya que los comparativos que se pueden observar en los Cuadros 3 y 4, marcan una notoria diferencia.

Cuadro 3 Diferentes economías del mundo en 2016. PIB per cápita



Fuente: Fondo Monetario Internacional. Tomado de The World Bank. (2017). GDP per capita (current US\$). Sitio web: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP>.

Cuadro 4. Diferentes economías del mundo. Percepción de corrupción. 2016



Fuente: Transparencia Internacional. Tomado de Transparencia Internacional. (2002-2016). Índice de Percepción de Corrupción. Sitio web: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>.

México queda en evidencia que tiene un crecimiento del PIB cinco veces menor en promedio a los países desarrollados y apenas por encima de Brasil, China o Colombia. Si a eso le añadimos que se encuentra en el último lugar en el tema anticorrupción de los países estudiados, es posible evidenciar lo mucho que falta aún en la estructura administrativa del gobierno de nuestro país para competir con las demás economías mundiales y que en buena medida se deben a una falta de profesionalización de sus cuadros burocráticos.

Conclusiones

Existen algunas teorías sobre las razones por las que en unos países se ha logrado el éxito y en otros no en la implementación del servicio civil de carrera, aunque a decir de G. Shabbir Cheema (2003: 61) existen principalmente seis:

- La presión de que tienen los países por crear empleos, que en ocasiones representa la contratación excesiva de personal en las áreas de gobierno.
- Favoritismo en el proceso de contratación y promoción, dando prioridad a personal sin contar con los méritos para el cargo, disminuyendo la productividad y la calidad del servicio profesional de carrera.

- Los bajos niveles salariales ocasionan que los servidores públicos tengan menos incentivos para trabajar, además que son poco atractivos para atraer personas altamente profesionales y competitivas.
- Falta de apoyo político para implementar los sistemas de carrera, ya que las reformas no prosperan cuando no se cuenta con los factores políticos y económicos para llevarlas a cabo.
- Falta de compromiso de largo plazo de las instancias de gobierno, sobre todo en situaciones de inestabilidad política, ocasionando que las reformas logren sostenerse.
- Contar con una administración pública eficiente y un sistema político estable.

En México es evidente que algunos de estos aspectos no se cumplen y por ende existen fallas importantes en la correcta implementación del sistema de carrera, en virtud de que aún se observan vicios en el otorgamiento de plazas a funcionarios ligados al partido en el poder, buscando con ello dejar incrustada la huella partidista en las estructuras de poder.

En este sentido se manifiesta un estudio realizado por Jorge Monroy (2013), quien muestra cómo en los años de las administraciones panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, los nombramientos fueron otorgados de manera discrecional.

Según el estudio en cuestión, entre 2004 y 2010 ingresaron al servicio civil de carrera 45 mil 696 funcionarios, de los cuales el 80 por ciento no cumplía ni 10 meses en el cargo y el 35 por ciento no certificó sus capacidades, según datos de la Auditoría Superior de la Federación. En el año 2010 se incorporaron 35 mil 689 plazas al sistema de carrera en los niveles de director general a jefe de departamento, lo que significó el 40.3 por ciento del total de la base laboral del gobierno federal.

Rafael Martínez Puón (2008) agrega que, en estas administraciones se dieron despidos injustificados de servidores públicos de carrera, que llegaron a más de mil entre enero de 2007 a junio de 2008, así como la incorporación de funcionarios bajo la cláusula de nombramientos por causa de fuerza mayor o por ocupación necesaria para puestos de áreas sustantivas o estratégicas, con más de nueve mil nombramientos en el mismo periodo.

Incluso en julio de 2012 los priistas acusaron al Presidente Felipe Calderón de haber iniciado la incorporación masiva de funcionarios en la administración central dentro del sistema de carrera para evitar que los despidieran.

Otra deficiencia detectada dentro del sistema, se encuentra en el subsistema de certificación de competencias, en donde existen serias inconsistencias entre la evaluación, capacitación y certificación, al haberse contratado a un sinnúmero de instituciones para impartir los cursos de capacitación sin estar en concordancia con los exámenes que realiza el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior A. C., propiciando que la mayoría de los aspirantes a servidores públicos de carrera reprueben sus exámenes. (Rivas, Mara, et al., 2013)

También, puede observarse que mientras los países más desarrollados y con servicios de carrera bien definidos y estructurados, como Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Alemania o Estados Unidos, se encuentran en los primeros lugares del “Top 20” de los países con menor percepción de corrupción, en México, a partir de 2003, fecha en que se instituye el sistema civil de carrera, ha presentado un incremento importante en ese renglón, lo que podría significar que nuestro sistema no ha tenido los resultados esperados hasta la fecha. (Cuadro 5)

La situación no parece mejorar en el corto plazo, en virtud de que no se termina de instaurar el sistema de carrera y los partidos políticos ya andan en la búsqueda de una reforma para eliminar algunas de las medidas que rompieron con el sistema de cuotas partidistas y clientelismo político.

En este sentido se pronuncia la propuesta realizada por la bancada del Partido Revolucionario Institucional que tiene como objetivo primordial quitar del servicio profesional de carrera los rangos de director general y director general adjunto para devolverlos al sistema tradicional de cuotas.

Cuadro 5 Percepción de corrupción en México 2003-2016



Fuente: Transparencia Internacional. Tomado de Transparencia Internacional. (2003-2016). Índice de Percepción de Corrupción. 13 de junio de 2013, Sitio web: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>.

Si bien es cierto que se ha dado un paso importante para mejorar la vida institucional y avanzar hacia controles administrativos más profesionales y modernos que lleven a México a los niveles de crecimiento que tienen los países desarrollados, también lo es que aún serias deficiencias dentro del servicio, en virtud de que los puestos públicos y la burocracia siguen siendo vistos como botín electoral, lo que sin duda sigue desvirtuando el funcionamiento del servicio civil en nuestro país.

La consolidación del servicio de carrera exige la disposición política del gobierno, partidos políticos y sociedad para realizar una verdadera transformación de la burocracia institucional.

Primero, valdría la pena pensar en una depuración de todos aquellos cuadros que fueron incorporados de manera arbitraria por los gobiernos salientes y que, en muchos de los casos, no contaban con los méritos suficientes para ser incorporados dentro del sistema de carrera administrativa.

También, habría que llevar a cabo los cambios necesarios a la legislación existente, con miras a fortalecer el sistema y evitar que siga siendo blanco de los partidos políticos que buscan modificaciones permanentes con la intención de sacar raja dependiendo del papel en el que se encuentren en el espectro político de la administración federal.

Otro punto que podría ser incorporado y que ha funcionado en los países que han alcanzado mejores niveles de institucionalización de sus aparatos administrativos, es la creación de escuelas especializadas en la formación de administradores públicos, que vengan a sumarse a las filas de la burocracia, con vastos conocimientos en la materia y evitar los años de aprendizaje que tanto dinero cuestan al erario.

Referencias bibliográficas:

- De la Madrid Hurtado, Miguel. 1982. *Modernización de la Administración Pública*. Cuadernos IEPES. Cd. de México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Galván Escobedo, José. 1980. *Tratado de Administración General*. Cd. de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 2000. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Cd. de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Guerrero, Omar1. 1984. *El Departamento de Contraloría 1917-1933*. Revista de Administración Pública 57/58 Enero-Junio de 1984. Cd. de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero, Omar2. 2003. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*. Serie Estudios Jurídicos, No. 50. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cd. de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez Puón, Rafael. 2008. "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México". En *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 15, núm. 48, septiembre-diciembre, 2008. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Pp. 203-221.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2003. *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. Cd. de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Monroy, Jorge. 2013. "Funcionarios heredados por el PAN, nudo al gobierno de Peña Nieto". En Periódico *El Economista*, Sección Política. Febrero 22 de 2013. En

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/22/funcionarios-heredados-pan-nudo-gobierno-epn>.

Pardo, María del Carmen. 2005a. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 8. Cd. de México: Auditoría Superior de la Federación.

Pardo, María del Carmen. 2005b. “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”. En *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005. Cd. de México: El Colegio de México, A. C. Pp. 599-634.

Quiroga Leos, Gustavo. 1984. “El Servicio Civil de Carrera”. En *Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal*. 14-15. Abril-Septiembre. Año 1984. Cd. de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Pp. 105-119.

Ramió Matas Carles y Miquel Salvador. (2005). “Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativa”. En *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. N. 6. Versión On-line ISSN 1851-3727. Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./dic. 2005. En: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272005000100003.

Rivas Tovar, Luis Arturo, Mara Trujillo Flores, Fernando Lámbarry Vilchis, Adela Chávez y José Antonio Chávez Espejel. 2013. “Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México”. En Revista *Estudios Gerenciales*, vol. 29, núm. 129. Cali: Universidad ICESI. Pp. 428-438.

Shabbir Cheema, G. 2003. “La Visión de Organización de las Naciones Unidas”. En Luis F. Aguilar Coordinador. *Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia. Memorias*. Cd. México: Red Mexicana de Servicio Profesional. Pp. 55-60.

The World Bank. 2017. GDP per capita (current US\$). 1960-2016. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. The World Bank. Sitio web: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

Transparencia Internacional. 2017. *Índice de Percepción de Corrupción (IPC)*. 2002-2016. Sitio web: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>.

Vallejo, Vanesa. 2016. “Países Nórdicos: el último refugio del socialismo no es socialista”. En PanAm Post. Noticias y Análisis de las Américas. Agosto 8 de 2016. En <https://es.panampost.com/vanessa-araujo/2016/08/08/paises-nordicos-refugio-socialismo-no-socialista/>.

Weber, Max. 2002. *Economía y Sociedad*. Cd. de México: Fondo de Cultura Económica.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA, APROXIMACIÓN A UN REPLANTEAMIENTO ORGANIZACIONAL Y DE GOBERNABILIDAD.

Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres¹

Administración Pública y su discusión

A finales de la década de 1980, las consideraciones sobre la calidad de intervención organizada del estado en la vida pública ergo de la administración pública, recayó sobre consideraciones de mejoras a su re-organización interna. Las acciones emprendidas dieron atisbos de establecer bases de revisión a su ejercicio de redistribuidor de recursos y responsabilidades, se confrontan las patologías que la burocracia gubernamental conformó, corrupción, despilfarro, patronazgo, entre otras, frente a aquellas en las que se estima que dan pie a la fortaleza de las organizaciones del mercado, responsabilidad, resultados, eficiencia, eficacia, entre varias más. El hecho es que, las condiciones de confianza y certidumbre social en los organismos públicos en México permanecen con condicionantes para ser aceptados por un número importante de la sociedad. Las causas del desapego ciudadano a la organización gubernamental pueden enumerarse como internas y externas, en las que la idea de prácticas democráticas se vuelven aspiracionales, por tanto la vuelta a un proceso modernizador, tiene una doble vertiente de adecuación organizacional; primero, debe volver sus esfuerzos a la reorganización interna, sus procesos y procedimientos, pero sobre en la manera en que se aceptan y sobre todo se actúa y decide dentro y, a los servidores públicos que trabajan en su interior, la racionalidad administrativa, no tiene sentido si no se complementa con la racionalidad de la vida pública y de la vida personal de la organización. Los estilos de organización desde entonces pasan por las denominadas concepciones con enfoques estructuralistas que se bifurcan en la teoría burocrática y la estructural-funcionalista; la primera con énfasis en la estructura y la segunda suma a personas y ambiente interno de la organización, es probable que tal hecho sea un conjunto de condiciones que subsiste en las estructuras de la organización burocrática gubernamental federal en México. Otro ejercicio que da sus primeros

¹ Universidad Autónoma del Estado de México.

visos de aparición en el ambiente orgánico del poder público son aquellas que se generan hacia los años de la década de 1970, derivada de la teoría de sistemas, con dos matices, por un lado la referencial que da énfasis a la construcción teórica y otra que da énfasis a la organización y el contexto, es un ejercicio que dota de sentido metódico al ejercicio práctico de la administración pública. Hacia finales de la década de 1990, las concepciones enmarcadas en el denominado management, que tiene una doble acepción: 1) La gestión del conocimiento con énfasis en la comprensión de la organización. 2) La organización red, con énfasis en la comunicación y su proceso. Es aquí, donde surge el dilema y la problematización de la vida organizada en las estructuras del gobierno federal en México.

En primer lugar las implicaciones de entorno interno confrontadas por lo que Javier Echevarría denomina el tercer entorno, esto es, como operar el carácter representacional y simbólico del marco, la inestabilidad y globalidad asociadas con su instalación y desarrollo, su capacidad para desarrollar una memoria autónoma de la humana y su impacto sobre procesos culturales de fondo que implicarían una especie de tecnolenguaje universal (integración semiótica), tienen sobre las tecnologías y su renovación, la sociedad y las condiciones que los actores económicos pueden desarrollar en este nuevo espacio. Lo que quiero hacer notar es qué tanto se pudo estar preparado para enfrentar desde dentro lo que desde el exterior se dinamiza como un entorno que pasan por la tecnocultura (Bluger, 2000) como una capacidad de operar a distancia. En segundo lugar, que elementos son susceptibles de ser re-utilizado en la conformación de un *paradigma nativo de México*, lo que ha decir de Blondin es una condición insoslayable (Blondin, 1999)

Entre estos anotamos, la innovación versus la producción en masa; los activos intangibles versus los activos materiales; capital de riesgo versus infraestructura. Parecería un listado de condiciones para la estructura de los negocios en el mercado, sin embargo, es la condición que acepto el Estado como institución desde la década de 1980, acentuada en la de 1990, y formalizada en lo que va del presente milenio.

Finalmente, pasaríamos a la visualización de los estudios organizacionales afincados en el terreno de la vida simbólica, que incluye la visión positivista aún, sin embargo el énfasis se localiza principalmente en la inscripción de estos estudios sociales de la organización, es decir en el Constructivismo, sin por ello soslayar las constantes referencias realizadas a las aportaciones weberianas fundamentales. En esta etapa, la Constructivista, se puede esquematizar en:

- Los temas de la modernidad y la postmodernidad en las organizaciones, y como eje la democracia y su construcción.
- Los diversos aspectos centrales de discusión en el ámbito organizacional desde la postura constructivista.
- La administración pública y su responsabilidad interna y externa ante un contexto de mayor dinamismo y construcción de comunicación.

Por tanto, la administración pública moderna es producto de dos desarrollos, la propia modernidad. La práctica del poder. Es la construcción de capacidades de poder, se refiere a la capacidad estatal, la vigencia del interés público, entre más autónomo es el Estado y sus dirigentes más público es, entre más replegado menos público es. Por ejemplo, la privatización, es un repliegue, pero en la medida en que el Estado recrea los intereses públicos es más imparcial, es más autónomo. Entre más se salga del renglón social menos autónomo es. Un Estado rico y una sociedad pobre es un contrasentido. En un sentido paradójico, el Estado se supone débil cuando descentraliza, es decir cuando deja en manos privadas aspectos esenciales de la vida social, por tanto, no es proteccionismo, más bien es responsabilizarse de aquello que los ciudadanos realmente necesitan. Quizá es en la fortaleza financiera y fiscal lo que haría la diferencia, es capacidad de maniobra del Estado para cumplir con aquello prioritario.

Así, podríamos decir que, derivado de los cambios en el panorama mundial, la Administración Pública en México, tiende hacia un proceso de transformación, es decir, de una subcultura basada en la lealtad, a una subcultura que destaca la responsabilidad profesional. Mauricio Merino, menciona que son tres las características que tiene esta nueva tendencia: la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; el sentido de competencia y cooperación entre dependencias y, la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas (Merino 1996: 11-15) En este sentido, en la vida moderna “la administración pública es el brazo fundamental para gobernar la sociedad... el gobierno de la sociedad solo es factible cuando la administración de la vida en común es positiva, emprendedora y constructiva” (Uvalle, 1998: 74). Contaminación, desnutrición, pobreza extrema, violación de derechos humanos, etc., y, los de índole económica, se ubican bajo el contexto de globalización, se regionalizan los asuntos públicos obliga a romper falsas autarquías, casi todo se argumenta, gira en razón de la interdependencia e interpolación de los problemas, el destino común de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. Lo mejor de las capacidades de gobierno tiene que agregarse y no desecharse, es decir, “la

administración tiene que ser, de acuerdo con la idea liberal, el gobierno de la comunidad, esto es, fungir como la fuerza constructiva que permite asegurar la cooperación y la participación de los individuos y las organizaciones públicas. Significa que lo público de la vida ciudadana es la base de sus cometidos sociales. Significa que no reproduce la estatización y la burocratización que inhiben la creatividad y energías de los privados, cumple con actividades estratégicas y necesarias para la vida en comunidad, común a todos, ciudadanía tomada en cuenta y respetada, basándose en un gobierno de leyes, el cual tiene como eje de su existencia la libertad, la igualdad y la justicia” (Ibíd. 16-17). Por esta turbulencia e inestabilidad en los fenómenos sociopolíticos y económicos, ecológicos y aún culturales, es que hay una tarea insoslayable para la administración pública, ser eficaz y exigente con las organizaciones públicas, precisamente la necesidad de que en la procuración de satisfactores al público, deba darse con la suficiente imparcialidad y profesionalismo, la administración pública, debe comprometer en su reforzamiento institucional, este es la capacidad de generar democracia, compromiso que no puede demorarse.

Aproximación teórica a la administración pública

Mejorar la relación entre la idea del poder político y la del poder económico: Estado-Mercado, implica la idea de mejorar las relaciones entre la sociedad y el Estado, ya que si hablamos de individualidades, estaremos accediendo a la idea de publico/privado. Esta última idea es la base de un reconocimiento de una espacialidad básica: la ciudadanía o ciudadano, es su discernimiento y en su posibilidad de acción y de participación se funda, en buena medida, muchas de las ideas de cambio y de modernización. Tendencias, innovaciones, reformas, cambios, se encuentran circunscritos a la idea de responsabilidades y corresponsabilidades, disenso-consenso, acuerdo, negociación, etcétera. Por ello, se considera como primera aproximación al estudio de las tendencias de la Administración Pública, en proceso de reforma estatal, un enfoque donde vea con un matiz adecuado la idea de ciudadano, que está íntimamente ligado a la idea de profesionalización, enmarcado por referentes de responsabilidad, ética y de capacidad y buen gobierno, ya que si algo son los funcionarios públicos, son individuos que dentro del contexto del Estado Nacional, son a la vez ciudadanos con las prerrogativas, alcances y límites que lo formal impone. Estos cambios que se experimentan en la Administración Pública en México son el resultado de una modificación del papel del Estado a nivel mundial, y como esta tendencia lleva a los gobiernos y sus aparatos administrativos a ajustarse a este panorama más complejo, lo que necesaria y obligadamente debe traducirse en un nuevo perfil

profesional del servidor público, es decir de las personas que componen y actúan en la responsabilidad y ejercicio del poder público.

Esta primera aproximación nos conduce a encuadres del Estado bajo referentes de capacidad, así el asunto quiere decir acciones de factibilidad y viabilidad. Preocupación central de las nuevas formas de vida estatal la capacidad de los gobiernos de los Estados en el mundo entero. Es por ello que se buscan nuevas formas de correspondencia entre la sociedad y el Estado. Se busca una racionalización en el manejo de los recursos que los gobiernos y en especial las administraciones públicas manejan, todo ello dentro de las necesarias transformaciones que los Estados deben enfrentar con el fin de regresar al otorgamiento de su razón de ser: el bien común de la sociedad (Sánchez, 2000). En tal sentido el panorama de la administración pública se entrecruza con la idea de cambio y de modernidad, inicia precisamente con esta noción de cambio, en el sentido de la planificación de la acción intencional conforme a un plan, que indica control sobre lo que se calcula. En este sentido, un Estado Moderno deba actuar de acuerdo a sus circunstancias, internas y externas y además deba encontrar en este proceso de definición, la causa de sus incapacidades, buscar un medio para conseguir un fin, que es en última instancia, su propio sostenimiento, salud y vigor, que es proporcional a la de sus elementos constituyentes: sus moradores.

Por ello si decimos que la Administración Pública nace como un esfuerzo para buscar la máxima eficiencia al mínimo costo, que invoca a la idea de racionalidad expuesta anteriormente. Asimismo su objeto se ha manifestado por tener un foco central: el Estado; seguido de la política (gobierno); el manejo (management); las políticas públicas (policy) (Sánchez, 2001). Deberemos en tal sentido explicitar que si algo hace publica a la administración es precisamente la idea expuesta por Guy Peters en el sentido que la Administración Pública, habla o formaliza líneas de acción a nombre de los ciudadanos, actúa a nombre de los ciudadanos y afecta y o beneficia la vida privada y comunitaria. Aquí es donde se efectúa la vida de un número de actores, actividades y organizaciones, privados y públicos. Con su confluencia se da vida a la aspiración de toda sociedad el bienestar individual y colectivo. Es "procurar que la vida individual sea próspera para que la vida colectiva sea consistente y productiva". Es en suma un catalizador de la actividad económica, ya que afirma, "alienta y respeta la inventiva empresarial como pieza fundamental para generar la riqueza material", es la capacidad del mercado; es este punto se coincide con Rene Villarreal, en el sentido de que es impostergable la

necesaria integración y asimilación de Estado-Sociedad (Uvalle, 2005: 5) Los paradigmas administrativos se han recorrido hacia una visión donde se le da mayor peso al "resultado". Esta transformación ha surgido en el seno mismo de la administración y especialmente debido al cambio en la percepción democrática del fin de siglo anterior. Aun cuando sus principales componentes se encuentran ahí: Políticos, Profesionales, Administradores.

Así en lo público está la definición de las competencias y atributos de la administración pública, más es la noción de ciudadano la que mejor embona en las nuevas perspectivas: gestión y gerencia pública, incluyendo la de gobernabilidad y las políticas públicas. En este sentido, el concepto de ciudadanía implica derechos y obligaciones. En realidad, se trata no de un aspecto jurídico en estricto sentido, sino más bien de una obligatoriedad de conocer lo que esta en le mercado. Es una realidad de que 'exista' para ver que compro, con información y conocimiento, pero a su vez es una contraparte en el puntual pago por la contraprestación. Y en todo ello un mecanismo de queja y apelación al mal desempeño o mal servicio. Falta dar mayor fortaleza a una definición y mayor estudio al concepto de lo público, ya que no existe suficiente desarrollo de la noción de lo público y ciudadano en el marco del debate público. Tampoco existe la indicación de que el objetivo radica en el establecer un papel activo de los ciudadanos en los servicios públicos. Por lo tanto, no parece sorprendente la ausencia de indicaciones de la opción radical, que define al público en términos de ciudadanos, les involucra en desarrollo de servicios y evaluaciones de desempeño y amplía sus derechos. Para Fernández Santillán, se trata de lo relativo al poder público y dice "estamos pasando de la verticalidad autoritaria a la horizontalidad democrática; del mandato imperativo al entendimiento dialógico; de la dócil subordinación a la agitada participación; de la pasividad a la actividad. La estabilidad política y paz social, se fueron. Ahora urge resolver la inseguridad, asaltos, secuestros, asesinatos, narcotráfico, guerrilla y oscuridad en los manejos de los asuntos del Estado." Continúa "una gobernabilidad diferente significa revitalizar las instituciones republicanas, fortalecer a los partidos políticos, retomar el camino de la convivencia civilizada respetando escrupulosamente el derecho, romper con la verticalidad debilitante y recurrir a la fuerza de la razón y el dialogo. Pero una gobernabilidad diferente también está sustentada en una sociedad activa y vigilante, organizada de manera plural fuera de los vetustos marcos corporativos. Una nueva gobernabilidad significa una transformación de las mentalidades y de los comportamientos; una cultura más fresca y propositiva, menos anquilosada y menos pegada al (y pagada por el) poder (Santillán, 1997: 20-21).

El futuro de la democracia se debe rehabilitar los principios de alianza cívica que van más allá del dominio del territorio. Debe ofrecerse una alternativa plausible. Esto significa reafirmar los compromisos de inclusión cívica y no sólo la etnicidad; evitar las huidas hacia el proteccionismo, y alentar los proyectos internacionales comunes y las lealtades más allá de los vínculos étnicos e incluso culturales. Quiere decir conceder la participación de todos los pueblos que conformen una sociedad un Estado, en la cultura, en la participación del erario público, esto no es ni fácil ni rápido, la recuperación de la democracia tiende a ser prolongadas y contagiosas y sólo pueden revertirse por medio de un compromiso que se extienda más allá de las fronteras y entre éstas (Schlesinger, 1997: 10-11).

Durante el siglo XX los principales puntos, ideológicos y políticos de la democracia liberal, hacia una consolidación de la democracia, incluye fenómenos como "estructura familiar, religión, valores morales, conciencia étnica, civilidad y tradiciones históricas particulares. Así como las instituciones democráticas descansan en una sociedad civil sana, la sociedad civil a su vez tiene precursores y precondiciones al nivel de la cultura. La cultura se puede definir como un hábito no racional y ético transmitido a través de la tradición; aunque es maleable, tiene tendencia a cambiar con lentitud." Y es precisamente este cúmulo de tradiciones lo que permitió que la educación en países más avanzados, económicamente, incitara y sedujeran a jóvenes de países en vías de desarrollo a acudir a sus universidades, y con ello iniciar una reconversión en sus lugares de origen –arcaica para ellos- de sus estructuras y condiciones políticas y económicas. Así a “finales de los años 70 y en los 80, provocó entre otras cosas la subida al poder de ministros de hacienda de libre mercado en América Latina, el nacimiento de movimientos prodemocracia en el antiguo mundo comunista y una desmoralización general de los autoritarios tanto de derecha como de la izquierda (Fukuyama, 1995: 22). En tal sentido y aún con sus deficiencias, en México el sistema presidencial, que no presidencialista es el más óptimo:

- a) Tanto el presidente, como el órgano legislativo se eligen democráticamente. En el contexto nacional se está dando un viraje a este estado de cosas y es preferible ya que legitima a los dirigentes y da confianza y optimismo a la sociedad.
- b) Se puede llegar a la eficiencia y representatividad; y permite a los electores seleccionar el ejecutivo; produce representatividad cuando permite la formación de una asamblea en la que encuentre expresión la más amplia variedad de intereses. Estos dos puntos, si se cumplen a cabalidad en México supondría: con la eficiencia la capacidad de las elecciones de servir

como instrumentos para los electores con el propósito de identificar y seleccionar las opciones de gobierno disponibles; y con la representatividad la capacidad de las elecciones formula y da voz en la asamblea a diversos intereses. Así el sistema presidencial asegura la consecución de ambos objetivos.

Por lo anterior, con el acceso de México a un incipiente e incierto futuro, pero alentador, en el sentido electoral democrático, el sistema presidencial es lo más viable al vasto panorama, social, cultural, demográfico, económico y político que es México, para avanzar en busca de la mejoría económica y del bien común de sus habitantes.

Administración pública y democracia

La democracia y administración pública se yergue como una condición indisoluble entre actividad y responsabilidad pública, en tal sentido la vida democrática es una manera de encontrar solución a los problemas derivados de la convivencia en la colectividad. Por tanto, el concepto de democracia se instaura en un sistema o proceso que permite resolver problemas de forma pacífica. Así, se parte de elementos, afines al desarrollo de la acción individual y colectiva; el primero de estos comportamientos se afina en las ideas de conjugar ambas potenciaciones en una eficaz perspectiva de modificar la calidad de vida hacia mejor y establecer las relaciones de equidad en un punto de equilibrio, esa es una tarea insoslayable de la administración pública. Para Ricardo Uvalle Berrones el tema contiene un referente multifactorial, entre estos se confeccionan y entrelazan los sociales y ciudadanos, ofertantes y oferentes de servicios públicos, gubernamentales y no, marcos legales de actuación público gubernamental, fortalecimiento Institucional a partir de formas ágiles en la respuesta, oportuna en el beneficio, suficientes para revertir el déficit público, y entre estas un adecuado ejercicio democrático (Uvalle, 2001).

El mismo autor no dice que la democracia es una asociación entre dos factores, uno interno al gobierno como lo es la gestión de la calidad; el otro, endógeno como es la calidad que deriva de la vida pública. La gestión de la calidad es inherente a las capacidades que la administración pública debe producir para responder a situaciones previstas e imprevistas. En tanto, revalorización de la capacidad de la administración pública se pueden hacer desde un planteamiento que incluya su inversión en la consolidación institucional y democrática, una organización abierta comprometida con la ciudadanía (Uvalle, 2003: 257-258),

pero partiendo de la calidad de la organización interna que procure capacidades de atención y respuesta ágil y cierta. Por tanto, si son atributos de la democracia, los ciudadanos, la vida pública, las instituciones y la gestión de la calidad, el principio de su mejora se deberá basar en la condición de mejorar a la organización en su conjunto, internamente, en cuanto a la manera en que se delinean mejores prácticas administrativas, efectuadas por servidores públicos con un alto contenido en valores y en normas que inhiban conductas deliberadamente faltas de institucionalidad, y con una garantía de que le será más útiles y comprensibles al ciudadano. Lo anterior, incluye contextos en los que los elementos políticos, culturales, sociales, morales, entre muchos más, juegan en torno a capacidades internas y condiciones externas, sin embargo el tema de la calidad de la organización redunda en la calidad de democracia (Ibíd. 258), a manera en que se tratan los temas y demandas formuladas por la acción de programas y acciones, por ende en los resultados que se instauran en la vida de las comunidades, en las calles, colonias, barrios y aún puntos de confluencia de ciudadanos en tránsito. El estar alerta a situaciones imprevistas no es un asunto de adivinación o intuición, es una manera en que responsablemente, pero, sobre todo, organizadamente se ejercen los recursos públicos.

Tanto la valoración como la medición de los resultados se vinculan con la realidad factual -los hechos como son- de la administración pública. La realidad factual se integra por actores, relaciones, presiones, apoyos, organizaciones y acciones que entrelazan hasta configurar el mundo tangible que obliga a los gobiernos y las administraciones públicas a dar respuestas diferenciadas a los problemas públicos. En la visión de lo los agentes, lo administrativo no es lo único que define a la administración pública. Por tanto, para evita que la democracia se vuelva en la administración pública como un “aparato insensible, tecnocrático y costoso que únicamente gen era males sociales y públicos” (Rabotnikof, 2000: 33), se requiere de una integración bien organizada, que establezca ya la relación entre lo endógeno y exógeno, evitando que se “convierta en un cuerpo extraño y ajeno a la sociedad” (Ibíd. 35). En este tenor, la democracia es un eje configurado asimismo por la gobernabilidad, este elemento conceptual sitúa a nuevas condiciones capacidad de gobierno, es pues con la construcción de espacios de comunicación y actuación común, dónde se establece actividad cotidiana de nuevas organizaciones de actores políticos y sociales, generando expectativas de atención a temas como los derechos humanos (contenidos en el artículo 1º de la Constitución Política de México); los de índole de desarrollo sustentable (compuesto de los acuerdos internacionales suscritos pro México en la materia); los de genero y sociales (derechos de mujeres, niños, adultos mayores,

discapacitados, entre otros); y los de servicios en su prestación como en la gestión de estos, por tanto se construye una nueva gobernabilidad, misma que diseña y construye a través de esta misma interacción de temas y actores, hechuras de políticas públicas (Uvalle, 2003: 21), gestionando en la consolidación, paulatina, a veces imperceptible de la democracia.

Administración pública y gobernabilidad.

Rosario Espinal sostiene que la gobernabilidad refiere a la capacidad de gobierno de mantener un determinado orden político con un nivel aceptable de legitimación (Espinal, 1995: 35). Para Victoria Camps la gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido (Camps, 1996: 45). Según Günther Maihold indica que hoy día el énfasis que se le da a la discusión de gobernabilidad ya presenta un avance en las agendas nacionales, al aceptar los gobiernos que su propio quehacer no solamente puede descansar en la legitimidad electoral alcanzada con el voto popular, sino que se necesita sustentar cada día de nuevo con base en planteamientos y políticas originadas en acuerdos de mayor profundidad con la sociedad civil (Maihold, 1995). En concordancia para Alfredo Ramos Jiménez tendríamos que precisar a la gobernabilidad democrática como una representación de la democracia en funcionamiento, la misma se planteará como la matriz social de la ciudadanía. Es decir, la gobernabilidad democrática se va estableciendo como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de la ciudadanía (Ramos, 1998).

Señala Gianfranco Pasquino que un “régimen como el democrático es justamente por ser democrático vulnerable. Cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontado. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado” (Pasquino, 1997: 101). Así, la gobernabilidad es democrática cuando existe mutuo acuerdo en la generación de beneficios, en principio, que la administración pública establezca criterios claros para generar valor a sus acciones, segundo para que el campo de lo público, social generalmente, consiga beneficios y estos se compartan con la generación de relativa estabilidad del orden institucional de los organismos público gubernamentales. La gobernabilidad son habilidades y destrezas habilitadas por las personas para que las instituciones tengan vigencia, es necesario una correcta

acreditación de valores culturales y administrativos, sin ellos es difícil mantener solamente un trabajo técnico y de procedimiento administrativo. Se requiere mejorar la parte íntegra del individuo administrativo, valores administrativos y valores culturales que muchas veces obstaculizan, en su ausencia, la gestión pública. Gobernabilidad no es ni governance, ni buen gobierno, la gobernabilidad es una capacidad institucional del gobierno y, particularmente de la administración pública, para que desde un apoyo técnico de la política lleve a cabo las tareas de gobierno” (Bresser, 2002: 23). La gobernabilidad contribuye a mejorar las funciones democráticas del mismo gobierno, por ejemplo, el control de las instituciones políticas democráticas en general y del poder estatal en particular, adquiere múltiples potencialidades para estimular la participación política, aumenta la eficacia política de los ciudadanos, fomentar el desarrollo de los valores democráticos como la tolerancia, la moderación, la voluntad de compromiso y el respeto a las posiciones opuestas. Por tanto, la *Gobernabilidad* es un atributo institucional que alienta a la sociedad para incorporarse y ser parte del desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad social fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social, esto significa que alienta participación. Para Ziccardi, la Participación de los ciudadanos en los procesos de gobierno, es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etcétera) (Ziccardi, 1997: 25). Se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. Es decir, si participación es el resultado de la relación sociedad civil- estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado. Un espacio para todos, que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse, y ejercer sus derechos. Interpretando a Enrique Cabrero, este menciona que la relación entre el espacio público y la participación ciudadana es una ampliación de lo que tradicionalmente, se conoce como esfera de acción pública, es decir, tradicionalmente, los asuntos públicos por definición eran considerados competencia únicamente del gobierno y sus organizaciones, sin embargo el creciente interés de los grupos civiles organizados han demostrado que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público afecta en las decisiones gubernamentales (Cabrero, 2005: 11-25). La toma de decisiones y la gobernabilidad democrática, resultan por demás “mecanismos que permiten a los ciudadanos no únicamente participar en

la toma de decisiones, sino que también controlen el tipo y alcance de las decisiones que los gobernantes toman. De esta forma, pueden constituirse como medios de gobierno democrático" (López, 2002: 4). Con la vista puesta en la capacidad o incapacidad de un gobierno en busca de la gobernabilidad nacida de la legítima expresión de su poder formal, la idea de acción bien planeada, racionalizada y operada en consecuencia a sus fines, objetivos y medios, es la que debemos dilucidar. Es la característica de nuestro tiempo: la globalidad de las transformaciones. Convergen a ello formas caracterizadas por la divergencia, pero que convergen a una idea: una civilización global emergente, marcada por un considerable pluralismo cultural y por muchos conflictos. Es en este panorama de cambio, que surgen y se imponen retos en la conducción de las sociedades incluidas en un espacio territorial y en regiones específicas, léase Estados Nacionales, o Comunidades Supranacionales: la capacidad de gobernar. "La necesidad de rediseñar la gobernación para asegurar la capacidad de hacer frente a las transformaciones globales" (Dror, 1996: 13).

Se efectúa una confrontación entre lo que se cree del mercado y lo que se denosta del Estado, Aristóteles indicaba que "al igual que innumerables formas de poder en la familia y en otros grupos primarios se dan muchos elementos de gobernación". La crítica es a la idea de que el mercado, como institución, sustituya al gobierno instituido. "Los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se le plantean cada vez más a la humanidad. Esto explica por qué aun estando involucrados en menor número de funciones, los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante...el papel de los gobiernos será igualmente inevitable en el futuro próximo." (Ibíd. 35-36). No es el hecho de la confrontación, cada institución tiene su papel, pero es correcta su diferenciación de atribución y función ya que, en la decisión crítica, de poder, de conducción, de conciliación, de consenso y sobre todo de respeto a la diferencia lo que llevara a una mejora sustancial en la capacidad de gobernar. Añadir que la sociedad civil no lo puede hacer todo ella sola, ni siquiera en esta idea de participación ya que es bien sabido, en algunos lugares su formación esta inacabada, en formación o en franca ausencia. Así pues, toca a los gobiernos locales o nacionales la delineación de la gobernación en conjunto con sus sociedades civiles u otras fuerzas sociales. En la toma de decisiones críticas "gran parte de ese poder se concentra en manos de grupos muy reducidos de personas con capacidad decisoria y en los gobernantes individuales. Es más, esa concentración de poder se puede ejercer, y de hecho ejerce, una determinada influencia sobre la sociedad civil, incrementando de tal modo su libertad de

acción; un ejemplo es el poder de los gobernantes democráticos para iniciar guerras y, más aún, su capacidad para influir en la opinión pública" (Ibíd. 38). El eslabón crítico a está en la forma de como capacitar a los gobiernos, esto para dejar la noción de ingobernabilidad que no es otra cosa que la incapacidad de gobernar. Para Dror el término "ingobernabilidad" es con frecuencia incorrecto ya que por lo que por él se entiende no es atribuible a la sociedad o su conducción sino al "fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones, y peligroso porque le da al gobierno una coartada para sus torpezas, y echarle la culpa a la sociedad de estas. Lo anterior obviamente sugiere implementar estructuras (educativas, de capacitación, de selección, etcétera) que provean de los elementos adecuados al gobierno.

El decremento en su capacidad de gobernar se debe a que las situaciones son cada vez menos gobernables, ya que existe una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta (resultados y operaciones) y las dificultades funcionales se incrementan. Se pueden explicar por cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas:

- a) demandas públicas crecientes
- b) expectación pública por más y mejores actividades de gobierno
- c) la incursión gubernamental en asuntos difusos
- d) ideologías nuevas que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimiento de procedimientos
- e) por la desmitificación de los gobiernos hay una tendencia hacia su deslegitimación
- f) cambios constantes de los problemas atendidos por los gobiernos.

En suma, los gobiernos contemporáneos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, no cuenta con el conocimiento disponible para enfrentar la sobrecarga y ajustarse a los nuevos problemas, que les permita su buen manejo. Para ello es necesario una propuesta que incluya un referente organizacional mas acabado y acorde a nuevas realidades que impactan a la administración, entre estas podríamos hablar de un enfoque mas integrado de lo positivista y lo cualitativo social, ese es y podría ser el constructivista.

Los diversos aspectos centrales de discusión en el ámbito organizacional desde la postura constructivista.

El constructivismo en las organizaciones conlleva implícito, estrategia, calidad, cultura, lenguaje y Ética en las organizaciones. En este tema, la idea transita por el interés característico a los problemas, apartados de la lógica de la racionalidad instrumental surgida de la Teoría de la Organización convencional, cercana a la solución de los problemas organizacionales, pero no al alcance del campo de la administración. Es hacia la década de 1970 cuando se incorporan nuevos estudios; en Estados Unidos se cuestiona la “universalidad” de la Teoría de la Organización; en Europa aparece una literatura organizacional alternativa, Francia desarrolla la Sociología de las Organizaciones y el Análisis Institucional y organizacional, Gran Bretaña los Estudios organizacional. En cada una las ideas de Weber, Derrida, Foucault, Giddens, Sastre, entre otros, empiezan a permea el pensamiento contemporáneo. Es el denominado enfoque con perspectiva Constructivista. Para Omar Guerrero se refiere a desafío singular para las ciencias sociales, “pues todas ellas se han nutrido de los veneros de lo que el neoliberalismo llama “constructivismo” (Guerrero, 2010: 159), su crítica se centra hacia la sociología, nacida en el tiempo en que la economía y las ciencias exactas y “científicas”, argumentaban su primacía para explicar y comprender a la sociedad y sus instituciones (Ibíd. 165). Sin embargo, las posturas devenidas de la sociología han contribuido al desarrollo de la propia administración pública, concebida ésta casi la primera. “Esas dos disciplinas consanguíneas, constituyen campos de conocimientos fructíferos para los seres humanos” (Ibíd. 159). Así, la administración pública pasa por abordar el problema de la actividad humana, su ordenamiento, cuyo camino es diverso y coincidente con la naturaleza del hombre mismo.

El asunto pasa por la expansión que a partir de la década de 1950 se da en Estados Unidos con el asunto de la planeación estratégica como una herramienta desarrollada por el *Management* y adoptada rápidamente por empresas y posteriormente por el gobierno. Definida como un conjunto de técnicas racionales para dirigir negocios complejos ante cambios ambientales, sustentada en datos que permite tomar decisiones más convenientes, donde la decisión es prerrogativa de la alta dirección, aun cuando la planeación estratégica no es solo una herramienta del management. Así se parte de la crítica a ésta idea, por ejemplo, se retoma el método genealógico propuesto por Foucault y desde la perspectiva del poder, se discute el concepto de discurso en relación con el estudio de la estrategia y cuestionan la tendencia del Management a considerar el carácter

“natural” del discurso estratégico más que como un rasgo problemático de la cotidianidad organizacional. Por tal el discurso estratégico es un mecanismo de poder al considerarse como verdadero, independientemente de que aporte alguna verdad; transforma al individuo en sujeto que vincula su sentido en realidad y significado al discurso y a la práctica de la estrategia. Es una crítica a la propuesta de estrategia corporativa de Mintzberg y Pettigrew, entre otros.

Otro aspecto es la calidad, misma que a decir de Denis Vallart manifiesta uno de los saberes administrativos, analizada a través de los objetos con los cuales el saber adquiere materialidad. El ejemplo es la representación gráfica, misma que da vida material como por ejemplo el manual de organización al desarrollo de acción práctica. Así, los objetos tienen tres perspectivas: su construcción, su aplicación y difusión. Por tal, la calidad pasa por varias fases, la primera en donde meramente era un problema de producción, dependía del conocimiento y habilidad del obrero expresado directamente en el producto. Entre 1920 y 1950 se implanta la supervisión e inspección, añadiéndose más adelante el control estadístico de la calidad, lo anterior representaría la evolución de la calidad en las organizaciones modernas, en la cual la calidad de un producto está representada por una distribución estadística. Con lo anterior se indicaría un elemento presente en las concepciones teóricas evolucionadas a partir de este pivote, ya como una centralidad predominante de los objetos en la idea de administración de calidad. La evolución del método en la cual la teoría va a ser considerada simplificada y lo cuantitativo como las gráficas estadísticas se convierte en parte del método vira hacia un proceso de concretización de un objeto técnico. Así, en tal estado de cosas es que, a partir de la década de 1980, se establece en debate de la cultura en la teoría de la organización, es con el texto *En busca de la excelencia* de Thomas Peters y Robert Waterman que se constituye un parteaguas, convencionalmente se habla de un nuevo pensamiento. Es con la perspectiva dominada por la problemática de orden social donde se asienta los órdenes y patrones de mucho de la experiencia de la vida humana. Para Linda Smircich, el concepto de cultura organizacional ha sido utilizado como una variable crítica o como una metáfora fundamental. Vista como variable crítica, se compara a amarre social o norma a la misma cohesionada. Expresa valores o ideales sociales y las creencias que los miembros de una organización comparten. Manifestándose por medio de artefactos simbólicos tales como los mitos, los rituales, los cuentos, las leyendas y el *Lenguaje especializado*. Por tal la cultura se concibe como:

1°. Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización;

- 2º. Facilita la generación de compromisos en un nivel más amplio que el individual;
- 3º. La cultura incrementa la estabilidad del sistema social;
- 4º. La cultura sirve como un artefacto que proporciona sentido y significado y que, además, puede guiar la conducta.

La cultura promueve una visión de las organizaciones como formas expresivas, como manifestaciones de la conciencia humana, entendidas en lo ideológico o simbólico; siendo, la exploración como una experiencia subjetiva y la investigación inserta en los patrones que hacen posible la acción organizada. Esto se analiza a partir de tres perspectivas: Cognoscitiva, Estructural o Psicodinámica y Simbólica. Tiene el objetivo afín de trabar con símbolos y significaciones como la expresión básica de una cultura, representando un enfoque antropológico al estudio de las organizaciones. En la tónica que sigue al estudio de la cultura, se crea un sentido de búsqueda de la identidad y representación organizacional. Así, la idea de la metáfora es recreada a partir del estudio de Garteh Morgan en su libro *Imágenes de la Organización*, que plantea a la metáfora como una manera de representar total o parcialmente a la misma para su comprensión, sin embargo, para Mats Alvesson, la metáfora proporciona una imagen amplia e imprecisa del fenómeno. Sin embargo, se anota como esta relacionado con la postura posmoderna del lenguaje y a la imagen. Para hacerla menos difusa, se debe alejarse de los lugares comunes que consideran al lenguaje literal y representativo, sin embargo, es un elemento útil para el análisis cuando ofrece inspiración para el pensamiento creativo en estudios de organizaciones.

El último elemento del constructivismo organizacional es la ética, misma que indaga sobre las organizaciones y sus inversiones éticas, el análisis se retrotrae al esquema de exposición de Max Weber. Este autor apunta en *La Ética protestante y el espíritu del Capitalismo* que la religión protestante es importante en el crecimiento económico de los Estados Unidos, al invertir asociación tradicionalmente asignada al beneficio económico con una vida de lujo, sin desenfreno y carente de sentido y sin sentido trascendente. Así, la vida ascética, convive con el beneficio económico, lo cual se apoya en una vida derivada de una adecuada observancia en la vocación religiosa, aun cuando a decir del propio Weber indica su corta duración, se indicó en el desarrollo histórico una transición hacia otro elemento que suplanta a la religión como forma de desarrollo posterior: La Tecnología. En el tema de la tecnología autores como Boltanski y Chiapello de un lado, Gaulejac y Tablada por la otra, proponen que el nuevo espíritu del capitalismo esta encarnado en la ideología administrativa. Y aquí el punto pasa

por reconocer su alcance y su establecimiento de una ética social amplia, además de aún no contabilizarse sus resultados en la organización privada, pública y gubernamental. Aquí es donde los elementos organizacionales constructivistas, y sus aportes en ambas fases anteriores, son de vital importancia, ello a decir de Eugéne Enriquez, nos da sentido a las dos éticas propuestas por Weber, el de la Convicción y el de la Responsabilidad. El primero cercano a los grandes líderes, que no negocian sus valores y creencias y tratan de imponerlos al resto de la comunidad obteniendo éxitos y a veces fracasos amplios. El segundo tipo, es la búsqueda en la aceptación, por parte de la mayoría, por las decisiones tomadas. Aunque ambos tipos se ven limitados cuando se abordan de manera aislada.

Por ejemplo, la convicción tiene inconvenientes cuando se establecen los medios/fines ya que, por una parte, la utilización de medios deshonestos para lograr fines legítimos podría tener una alta tasa de ocurrencia, y por otro lado ningún medio garantiza totalmente el logro de un fin, obteniéndose frecuentemente efectos totalmente contrarios a los esperados. En tanto la ética de la responsabilidad se traduce en la vida actual de las organizaciones, en una gran diversidad de responsabilidades que deben asumir los directivos-psicológicas, sociales, cívicas, ecológicas, económicas, técnicas, etcétera-, y la dificultad que éstos tienen para responder simultáneamente a todas ellas. Lo común a lo anterior es la inconsistencia que se deriva de las contradicciones que existen entre ellas, genera dilemas, resueltos normalmente a partir del explicitación formal de la organización, la cual privilegia algunas de ellas en detrimento de otras. Por ejemplo, para Jurgen Habermas en *La ética de la Discusión*, una manera de resolver las diferencias entre actores, es mediante la creación de consensos que consideren intereses más elevados que aquellos que originalmente se encuentran en disputa. Es así que se propone un cuarto tipo de ética, el de la *Finitud*, basada en la conciencia de los límites, como la muerte; ello permite que, sin reducir las otras enteramente a éstas, al menos otorgarles un sentido más integral al señalar las limitaciones inherentes a cada una de ellas. Aun cuando la ética se considera intrínseca al individuo en su relación de otredad, su resurgimiento responde en gran medida a las promesas incumplidas por la modernidad; ello al incremento de la comunicación debido a los avances tecnológicos, de la calidad de los productos y servicios, la supuesta racionalidad de los planes estratégicos y la mayor. En este tenor, que la *modernización* de las organizaciones y el rediseño de sus elementos constituyentes, trabajo, producción, orden, etcétera, aparecen como parte del diseño de la estructura productiva y parten de un supuesto positivo, donde la técnica y el análisis cuantitativo. Así, en la modernidad el estudio de la organización parte de la gestión racional que se construye con base en la

racionalidad individual, contenido en gran parte de las obras de teoría administrativa del siglo XX, por ejemplo, Frederick Taylor, Elton Mayo, Herbert Simon, entre otros, que de la actividad racional individual parten hacia el reconocimiento de la ambigüedad en los procesos decisorios, mas sin embargo se habla mas de incertidumbre que de ambigüedad. En tal gama de enfoques aparecen por ejemplo los estudios contingenciales de Lawrence y Lorsch en 1967, y la construcción del enfoque colectivo. Asimismo, la teoría general de sistemas y la cibernética con autores Boulding, Bertalanfy y Weiner, donde se efectúan ejercicios racionales en la práctica administrativa. Estos últimos, dan pauta hacia una fuerte observación del accionar individual, inscribiéndose en la ciencia de la conducta que funciona como aparatos centrales de la racionalización, como si fuesen métodos de la química o física.

En la vertiente paralela de la modernización organizacional, se construyen fuentes de aproximación y conocimiento que toman el lenguaje, concibiendo a la percepción individual como parte del mundo real a través de la observación. Las palabras como vehículos de verdad y conocimiento y se recorre de la racionalidad individual hacia la racionalidad colectiva, del método empírico a la construcción social; del lenguaje como representación hacia el lenguaje como forma de acción. Esta fase de la episteme, dice que el lenguaje no es privado, ahora se transforma en medio de comprensión de las acciones y sus consecuencias de dos o mas personas, autores como Gergen y Thatchenkery resumen el tema como hablar racionalmente es hablar con las convenciones de una cultura. Esta posición se enlaza con otro esquema de análisis, el simbólico; representa la realidad científica y cotidiana, estos aportes están sustentados en las teorías del constructivismo social que trata de demostrar el carácter socialmente cimentado de diversos procesos de nuestra realidad, que intentan esclarecer los procesos a través de los cuales se crean las racionalidades y las realidades. Asimismo, se sensibilizan en la construcción de nuestro mundo haciendo énfasis en nuestro potencial para el cambio mutuamente organizado hacia la comprensión de las cosas y las consecuencias hacia la acción. Importante esquema constructivista que denota la necesidad de nuevos esquemas internos acompañados de prácticas acordes a condiciones de contexto y ambiente de la administración pública. Es entonces el lenguaje acción social, para Gergen y Thatchenkery, adquiere su significado al interior de formas organizadas de interacción es participar en un conjunto de convenciones sociales, ser objetivo es jugar de acuerdo a las reglas de una tradición dada; así el lenguaje es una forma de acción y no la mera representación de la acción y de sus consecuencias. La visión de la modernización sigue una línea que a decir Calas y Smircich discuten al respecto de Lyotard que la visión

modernista acerca de la universalidad de las verdaderamente bueno, hermoso dejo de ser defendible y parecieron otras visiones contrastantes que cuestionan no solo la veracidad de las filosofías del iluminismo sino también su estilo de gran teoría, así el posmodernismo legitimizado se produce de relatos breves o en narrativas modestas, reivindicando el rol del lenguaje como medio de legitimación del poder.

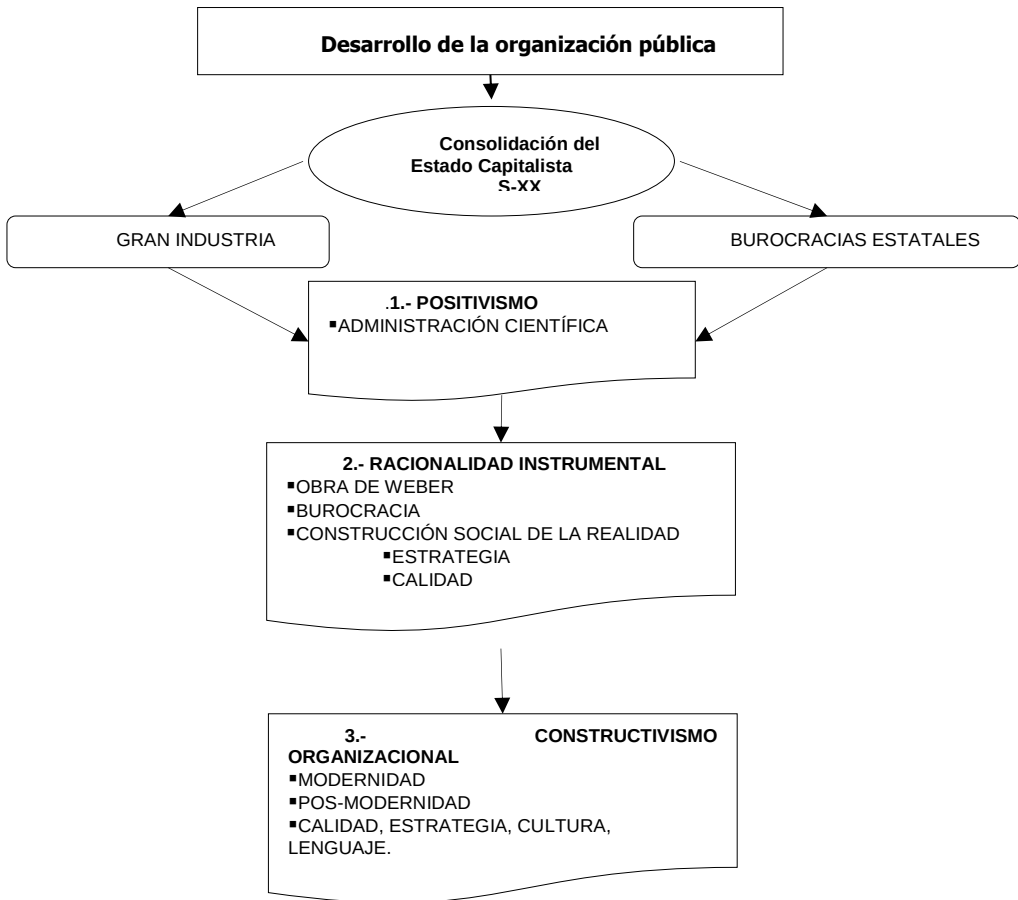
En el terreno de la aplicabilidad se añade un componente postestructuralista, representación en sí a partir de las significantes cuyos referentes pueden cambiar constantemente. Así, la organización se encuentra inmersa en un contexto social y la oportunidad de dar significado a sus mensajes está vinculada a la posibilidad de ser leído, atendido e interpretado. El postmoderno da un enfoque a las ciencias sociales y humanidades como son las teorías sobre el feminismo postestructuralista, los análisis postcoloniales, la teoría del actor sistema y los acercamientos narrativos al conocimiento. Varios, no vinculados a la política (al menos de argumento), pero resaltan la relación entre poder y conocimiento, considerando la existencia de subjetividades en la teoría articulada en quienes hacen y como la hacen. Finalmente se aprecia ya la necesidad imperativa de posturas éticas en la construcción de la reflexión organizacional y el activismo social. Ello encaramado en lo que James March indica como procesos decisorios y del orden: Realidad, Causalidad e Intencionalidad. Estos se explican en dos conceptos incertidumbre y ambigüedad; no iguales pero confundidos cuando se quiere analizar el fenómeno decisorio. Ello rompe con la idea de “un mundo de decisiones con intensiones, expectativas, identidades y reglas coherentes”. En si es una condición en las que las formas organizacionales que surgen es resultado de la transición del capitalismo industrial al postindustrial. Heydebrand apunta que se trata de un problema relevante que denota la creación y destrucción de estructuras. Es pues como las formas organizacionales burocráticas pasan a las posburocráticas y el surgimiento de sistemas laborales flexibles e informales. Las formas organizacionales que emergen en la era postindustrial, recrean diferentes combinaciones y variadas formas como efecto de entornos cada vez mas complejos y turbulentos; lo que configura un uso de variables estructurales organizadas a través de las fuerzas de trabajo, entre estas están: el tamaño de la fuerza de trabajo; el objeto de trabajo; los medios de trabajo; la división del trabajo; el control del proceso del trabajo y la propiedad y control en el nivel institucional y social.

El tema de la organización pública ha sido analizado desde posturas que van desde los enfoques Positivistas, piénsese en la influencia de la denominada escuela de la Administración Científica y Clásica, los estudios del comportamiento entre otros;

desde posiciones de corte racional instrumental, por ejemplo las teorías de la burocracia que desarrollo Max Weber, o sus revisores como Herbert Simon, entre varios más; hasta llegar a la idea de una propuesta organizacional constructivista, enfocadas en marcos reflexivos como el *New Public Management* (NPM), que es un campo de debate profesional y de políticas, acerca de temas concernientes a la gestión pública, que incluye políticas de gestión pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. Particularmente esta última fase, la constructivista, abrevando en las fase anteriores, sin que por ello se diga que han desaparecido o evolucionado, sino mas bien se han integrado unas con otras para establecer la tendencia que se concibe en la década de 1970 particularmente en Inglaterra y EE.UU. se inserta en la denominada *Revolución Gerencial*, donde se establece una contradicción entre la estructura pública y las relaciones tradicionales en el sistema de producción y en la relación trabajo capital, donde la relación Estado-Mercado se vieron afectadas por las innovaciones técnico-tecnológicas. Al respecto el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en sus diversos congresos ha publicado una amplia gama de referencias; asimismo una gama de documentos electrónicos de países que acuñaron estructuras en esta lógica como Nueva Zelanda, Australia, Canadá e Inglaterra y EE.UU. entre otros, están disponibles para su consulta. El anterior supuesto tiene sus antecedentes en la Escuela de la Elección Pública (*Public Choice*) y el Gerencialismo clásico. Lo que da como resultado dos enfoques particulares, el primero es la Gerencia Privada y el Enfoque de Calidad, al respecto existe una abundancia de referencias documentales como bibliográficas de tal hecho (Barzelay, 2000). Lo que ocupa de estas posturas es el hecho de destacar la necesidad de establecer un puente comunicacional entre la organización pública y la organización social, hacerse entender, primordialmente se trata de la búsqueda de legitimidad del quehacer de la autoridad política. Si ser exhaustivas, el recorrido que se efectuó desde la década de 1990, se integra, recientemente a finales del siglo pasado en tres tecnologías que buscan mejorar la capacidad interna de las estructuras gubernamentales; estas serían; la planeación estratégica, cuya característica es la de reorientar a la organización con los recursos disponibles, cuyas herramientas son las de la misión, visión, objetivos estratégicos y FODAS, que busca resultado de la organización en función de indicadores de misión, visión y objetivos estratégicos. La segunda se trata del enfoque de calidad, cuya característica es la mejora de los servicios, utiliza herramientas que otorgan valor a los clientes enmarcados en estándares e indicadores, buscando resultados denominados de la mejora continua y atención al cliente. Y, la Reingeniería de Procesos, que parte de la radicalidad de empezar de nuevo, ello con el herramental del análisis de proceso

y el rediseño organizacional, el resultado es una organización con procesos mejor diseñados (Laufer, 1989). El asunto es que durante los últimos 17 años (2000-2017) se generó una fuerte aplicación de preceptos de reorganización gubernamental en el gobierno federal, sin embargo, la cuestión solo paso por modelos gerencialistas. La innovación y el enfoque estratégico es una condición de “competitividad” en el gobierno, aun cuando los ejercicios se dan en instrumentos como “Mejores Prácticas”, “Proceso de Mejora Continua”, “Programas de Simplificación”, “Procesos de Información Pública”, entre varios más, habría que ser cuidadosos para reconocer su valía en el tiempo. Si bien en la actualidad la organización público gubernamental en el ámbito federal es la más vigilada en cuanto al ejercicio de los recursos, ello no ha impregnado hacia la vida estatal y municipal, pero en todo caso, el proceso aún es altamente centralizado, discrecional y con una carga de secrecía en el uso de recursos disponibles para el poder ejecutivo.

Esquema 1. Fases de los estudios organizacionales en el marco de la contrastación con el constructivismo



Fuente: Elaboración propia.

Una breve conclusión.

Lo anterior me da pie para establecer una disyuntiva; se pudiera reconocer el aporte de conceptos, corrientes y ejercicios prácticos operados en otras latitudes del mundo, sin embargo, es probable que tales trabajos adaptado y a veces adoptados en nuestro país, haya sido poco afortunados, lo que quiero expresar es,

qué tanta viabilidad habría en reconocer nuestra historia, nuestros símbolos, mitos e imaginarios colectivos que configuran una cultura peculiar y que, no son en muchos caso compatibles con lo que se importa, reflejándose en el discurrir cotidiano de la organización pública, esto es, antes de saber el “éxito” de corrientes de pensamiento organizacional de otros Estados, es necesario reconocer las fortalezas y debilidades de nuestro propio entorno social, para que con ello se trabaje en un ejercicio que sea propio, particular, mexicanizado o criollizado, afín a lo que nos identifica y genera actitud y aptitud para el trabajo en grupo, diferente a lo que el origen “occidental” y, aún a la del resto de Latinoamérica. Quizá eso sería mejor que seguir forzando una formalidad que la informalidad no deja ser.

Bibliografía

Blondin, A.,(1999) *Investir dans la technologie: le monitoring et l'intelligence compétitive*, www.medium.com

Borrad, Bernard, *Strategic Thinking for Information Technology*, John Wiley, Nueva York, 1997

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2002), *Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control*. Trabajo presentado en abril en la segunda reunión del Círculo de Montevideo, Barcelona.

Bugler, Daniel. T. y Stuart Bretschneider, (2000) “El Impulso de la Tecnología o la Realización del Programa: el Interés en Nuevas Tecnologías de Información dentro de las Organizaciones Públicas” en Barry Bozeman (Coord.), *La Gestión Pública. Su situación Actual*, FCE, México.

Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

Camps, Victoria (1996) *Virtudes Públicas*. Madrid, España, ESPASA- CALPE.

DiMagggio, G y Powell, R *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, CNCPAP-FCE-UAEM, México, 1999

Dror, Yeheszekel(1996). *La capacidad de gobernar. Informe al club de Roma. México*, FCE, 1996.

Espinal, Rosario (1995) “Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina” en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Picado (comps.) *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, CAPEL – IDH.

Fernández Santillán, José (1997) "*México: hacia una gobernabilidad diferente*" *Revista ESTE PAIS*, noviembre.

Fukuyama, Francis: “El futuro de la democracia. La primacía de la cultura” *Revista ESTE PAIS*, noviembre de 1995.

Guerrero, Omar (2010) *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México, FCE.

Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid, España, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1989

López Montiel, Gustavo (2002) “Gobernabilidad y procesos de participación democrática, la experiencia de la ciudad de México” *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Maihold, Gunter (1995) “Gobernabilidad y sociedad civil” *Espacios* Revista Centroamericana de Cultura Política. N° 4, FLACSO, San José.

Merino, Mauricio "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública". En *Revista de Administración Pública* N° 9, INAP 1996. pag. 11-15

Michel Barzelay *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México, CNCPyAP-FCE, 2000

- Pasquino, Gianfranco (1997) “Gobernabilidad y calidad de la democracia” en Salvador Giner y Sebastian Sarasa Buen gobierno y política social. Barcelona, Ariel.
- Rabotnikof, Nora (2000) “Heurística y espacio público”, en *El concepto de heurística en las ciencias y las humanidades*, México: Siglo XXI.
- Ramos, Alfredo (1998) “Los sistemas Latinoamericanos de partidos ante los retos de la gobernabilidad democrática” *Ciencias de Gobierno*. N° 4 julio-diciembre IZEPES, Maracaibo Venezuela.
- Sánchez González, José Juan (2000) *La gestión pública: una aproximación teórica y práctica*. México, CNCPyAP.
- Sánchez González, José Juan (2001) *La administración Pública como Ciencia. Su objeto y Estudio*. México, IAPEM-Plaza y Valdez, 2001.
- Schlesinger Jr., Arthur: “¿Tiene futuro la democracia?” *Revista ESTE PAIS*, noviembre 1997.
- Uvalle Berrones Ricardo "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea *Revista del IAPEM* N° 37, pp. 5
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998) *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea México*, IAPEM-UAEM, p p. 74.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 20, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2003) “La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública” *Revista Convergencia*, IAPEM- Estado de México, septiembre-diciembre 2003, núm. 33, pp 257-258.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003) *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Edo. De México, IAPEM.

Ziccardi, Alicia, (1997) *Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, IIS-UNAM, México.

EL REZAGO ACADÉMICO, UN DESAFÍO PARA LA ESCUELA DEL SIGLO XXI. EL CASO DEL BACHILLERATO EN MÉXICO.

Angélica Pérez Ordaz¹

Panorama

La educación es un elemento esencial para impulsar el desarrollo de los pueblos. Existe una estrecha relación entre crecimiento económico, educación, desigualdad del ingreso y pobreza. Las causas del rezago académico son diversas y difíciles de combatir. Se inscriben desde problemas personales o familiares, hasta dificultades en el aprendizaje o una situación socioeconómica precaria así también, están las relativas a la infraestructura de la escuela, al sistema educativo y su entorno, los cuales se constituyen como factores que pueden incidir en el abandono de la escuela por parte del estudiante. Es un hecho que la manifestación del rezago académico da lugar a que los alumnos abandonen sus estudios y con ello, la capacidad para incrementar el nivel de bienestar individual y social de un país.

La tasa de rezago académico que actualmente presenta el país, explica el incremento en la violencia juvenil, así como el hecho de que los problemas que más preocupan a 78 por ciento de los jóvenes se relaciona con el alcoholismo, tabaquismo y la adicción a sustancias ilegales. Sumado a lo anterior se encuentra, la baja oportunidad de incorporarse a trabajos formales de aquellos estudiantes que no concluyen sus estudios de bachillerato² (Flores, 2011: 25), lo que al mismo

¹ Dra. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, actualmente es Profesora de Carrera de Tiempo Completo, en el Colegio de Ciencias y Humanidades, Plantel Sur de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó estudios posdoctorales en Milán, Italia en el ámbito de la educación media superior. Ha participado como asistente y/o ponente en múltiples cursos, diplomados, seminarios, coloquios, conferencias, congresos, libros colectivos y artículos en revistas académicas y de divulgación.

² En este trabajo solo se toma en cuenta el bachillerato, el cual se inserta en el modelo de la educación media superior en México, que, de acuerdo con la Ley General de la Educación, la educación media superior incluye el nivel de bachillerato, los niveles equivalentes a éste y la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes (Artículo 37). Está orientado a los jóvenes de entre 15 y 18 años de edad.

tiempo, disminuye sus posibilidades de mejorar su calidad de vida, entrando en un círculo perverso de rezago académico-desigualdad-pobreza. México es parte de una de las regiones en donde las empresas reportan más dificultades para encontrar empleados con las capacidades que requieren (30.9% de las empresas mexicanas; 14.8% en la OCDE); donde la inversión de las empresas en sus trabajadores es considerablemente más baja que en el promedio de la OCDE (OCDE, 2015: 8). A partir de la relación escolaridad-ingreso, quienes egresan del nivel medio superior reciben en promedio un salario mayor en 30% con respecto a quienes no la cursaron. De modo similar, la OCDE señala que, en los países miembros, las personas que concluyen estudios de ese nivel educativo pueden ver reflejado un incremento promedio en sus ingresos de hasta 23% adicional (SEP, 2012: 3).

De ahí la importancia de eficientar los procesos educativos con el propósito de mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia terminal, mediante el combate al rezago y el abandono escolar. **Reducir el rezago escolar permite romper el ciclo de transmisión intergeneracional de pobreza** y que los estudiantes culminen exitosamente sus estudios, ya que es una elección que definirá el proyecto de vida que desean.

El abandono de los estudios y la reprobación reflejados como rezago académico, es uno de los principales problemas de desigualdad y exclusión que aquejan a los países en todo el mundo. No se debe olvidar que la educación es un pilar indispensable en la construcción y bienestar de toda sociedad, no sólo porque las capacidades productivas estén determinadas por ella, sino porque la escuela es un espacio insustituible de formación y socialización, así como de los valores (éticos, filosóficos, culturales, etc.) sobre los que finalmente, descansará la convivencia colectiva (Observatorio, 2012).

En México al igual que un gran número de países, el rezago académico constituye uno de los principales problemas que obstaculizan nuestras aspiraciones para avanzar hacia la conformación de una sociedad justa, democrática y equitativa, lo que se refleja en las condiciones de iniquidad y pobreza en que vive gran parte de la población particularmente los jóvenes, y que sitúan al país como uno de los más desiguales en materia educativa dentro de América Latina (UNESCO, 2005: 197). La cuarta parte de la juventud mexicana no cuenta con comida suficiente para una vida sana y activa, ya que de los más de 36 millones de jóvenes de entre 12 y 29 años, 9 millones padecen pobreza alimentaria, según el informe *Pobreza Multidimensional en los Jóvenes*, publicado por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en octubre de 2011. Otros

problemas que afectan a la población juvenil del país, indica el texto, son la falta de acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda, ingresos, así como rezago académico. De los casi 15 millones de jóvenes en pobreza dimensional, 3.3 millones están en condiciones extremas, y 2.7 padecen dichas carencias sociales. La cobertura de la educación media superior es de 64.4 por ciento de la población de entre 16 a 18 años, por lo que más de la tercera parte de los jóvenes de esta edad no asisten a la escuela (Arellano, 2012:34).

Si bien es cierto, que en México hubo importantes avances en materia de educación durante el siglo XX, no obstante, a finales de la década de los ochenta, se manifiesta de manera clara y creciente, el problema del rezago académico, expresado fundamentalmente en los estudios inconclusos, fenómeno que en la actualidad engloba a 35 millones de mexicanos que no han acabado la educación básica (Arellano, 2012:34). En enseñanza básica, sobre todo en primaria, México ha alcanzado prácticamente la cobertura universal. No obstante, todos los indicadores disponibles muestran que hay severos problemas en la calidad de la educación básica. Y no se trata sólo de una deficiencia de las escuelas públicas: también las escuelas privadas arrojan pobres resultados en las comparaciones internacionales (Observatorio, 2012).

El abandono de los estudios y la reprobación reflejados como rezago académico, constituyen elementos imbricados en un fenómeno educativo más amplio adjetivado como fracaso escolar, que altera de manera muy importante las trayectorias estudiantiles de los individuos e incluso, la vida en general de los afectados (Nava, 2007: 18). Lo que influye negativamente en la vida personal y social del país, debido a la pérdida de recursos orientados a la educación en cualquiera de sus niveles.

En el marco del *Día mundial de la población (11 de julio) en 2011*, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer que el 41.8 por ciento de la población de 15 años y más no concluyeron o nunca cursaron algún grado de la educación básica; el 6.9 por ciento de la población en dicho rango de edad, no sabe leer ni escribir (Poy, 2011). En nuestro país 40 de cada 100 ciudadanos mayores de 15 años de edad tienen algún rezago académico. Existen 5.3 millones de mexicanos que no saben leer ni escribir; 10 millones no tienen estudios de primaria y 16 millones no han cursado estudios de secundaria.

En 2016 el INEGI a través de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH), captó que el del rezago educativo de la población de 15 años y más, es un problema apremiante para los gobiernos en cualquiera de sus niveles. Una persona se

encuentra en rezago educativo si tiene al menos 15 años de edad y no cuenta con escolaridad o la tiene, pero no concluyó la secundaria. De los 89.7 millones de personas de 15 años y más del país, 30.8 millones (34.4%) se encuentran en situación de rezago educativo. Por entidad federativa el porcentaje de personas en rezago educativo oscila entre un 21% en Ciudad de México y 52.1% en Chiapas (INEGI, 2017). Este problema es mayor en los hombres de todos los estados de la República (INEGI, 2016).

La cobertura en el nivel de bachillerato es una tercera parte inferior a la de países como Brasil o Chile. El abandono de estudios en nuestro país se da sobre todo en el nivel medio superior que, en los hechos, se ha vuelto el gran filtro para que los jóvenes no continúen con sus estudios. La mayoría de los alumnos mexicanos abandonan el sistema educativo cuando se encuentran cursando estudios de nivel medio superior. En 2012, sólo el 22% de todas las personas de entre 25 y 34 años de edad completaron la instrucción media superior, porcentaje que corresponde con la mitad del promedio de la OCDE (OCDE, 2016:7).

Existen importantes deficiencias en la cobertura ya que solo lo hace el 61% del total de jóvenes en edad de cursarlo y apenas de tres de cada 10 ingresan a la Universidad (DGCCH, 2011:22). Sólo el 16% de los adultos (25 a 64 años de edad) cuentan con estudios de educación superior, lo cual representa la proporción más baja entre los países de la OCDE (OCDE, 2016: 2).

El informe *Panorama educativo 2012* de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE) arrojó que México ocupa el último lugar en la expectativa de graduación en el bachillerato, con 47 por ciento (con tendencia a disminuir como se verá más adelante) y en gasto por alumno. Tiene el tercer lugar en cuanto al mayor número de *ninis* (jóvenes de 15 a 29 años de edad, que no estudian ni trabajan los cuales aumentaron a 7 millones 248 mil 400 –22 mil 400 más que en el informe del año 2011–, precedido por Turquía, que obtuvo la primera posición, con 37 por ciento e Israel que ocupó segundo lugar, con 27 por ciento (Avilés, 2012). En 2016 según datos de la misma OCDE para el año (pág. 9), se mostró una baja al 44 por ciento. Es en este nivel donde se registra la mayor deserción o abandono escolar y es allí, donde los índices de rezago académico del país reciben mayor impacto. Autoridades del INEA declaró que con la aprobación de la obligatoriedad del bachillerato se incrementaría en algo más de 31 millones a 49.1 millones el número de mexicanos en rezago académico, lo cual significaría pasar de 40 a 60 por ciento de la población en tal condición (Avilés, 2011:45).

Es en el nivel medio superior donde se presentan los mayores desafíos para la sociedad y el Estado Mexicano. Quien logre el grado de bachillerato tiene una probabilidad tres veces mayor de romper el círculo de la pobreza que aquéllos que sólo terminaron la educación primaria o secundaria (Galán, 2007). De acuerdo con cifras oficiales de la Encuesta Nacional de Juventud en 2010, al menos 7 millones de jóvenes de 12 a 29 años, y en edad de cursar secundaria, bachillerato y licenciatura, no estudiaban ni trabajaban en 2005. En 2010 dicha cifra pasó a 20.3 millones, el 53% del total de los jóvenes en ese rango de edad. Del total (36.2 millones), 19 millones no tienen bachillerato. En esta Encuesta la principal causa del rezago académico se debe a problemas económicos seguidos de razones académicas y en tercer lugar, razones familiares (IMJUVE, 2011). Es importante destacar que a partir de 2012, las **reformas a los Art. 3 y 31 de la Constitución Política** establecen que la educación en México es obligatoria hasta **el bachillerato**. Lo cual deberá cumplirse totalmente en el ciclo escolar 2021-2022. Se trata de ampliar la cobertura, sin considerar la calidad de los servicios y de la educación.

De acuerdo a la OCDE (2016: 6) nuestro país tiene una de las proporciones más bajas de estudiantes de entre 15 y 19 años de edad matriculados entre los países de la OCDE y países socios, a pesar de poseer la población más grande de este grupo etario en la historia del país. México presenta un índice de deserción escolar de casi 50 por ciento³, siendo uno de los más elevados en América Latina. El índice de deserción escolar es aún más alto en los estados con altos niveles de desigualdad en el ingreso. Este dato confirma que el rasgo más característico de la sociedad mexicana es la desigualdad, que el sistema educativo se encarga de producir y reproducir (Narro, 2012).

No solo se trata de ampliar la cobertura sino también de ofrecer a los estudiantes servicios y educación de calidad, de otra manera, nos situamos en la paradoja del “incremento en la cobertura con desigualdad permanente” como se observa con la educación media superior y superior en México en los últimos años. En el periodo 2008–2014, el porcentaje de jóvenes con acceso a la educación media superior se incrementó de 53% a 61%, y en la superior lo hizo de 27% a 31%. Sin embargo, este incremento no implicó una redistribución de las oportunidades en

³Lo que de acuerdo a Ferreyra (2017: 14), se replica en la educación superior. No obstante, que en promedio, la tasa bruta de matrícula en educación superior de América Latina y el Caribe creció del 17 por ciento en 1991 al 21 por ciento en el año 2000 y al 40 por ciento en el año 2010 (pag. 8).

favor de los jóvenes de menores recursos socioeconómicos. Lo que indica que el incremento en la cobertura ha acentuado y no reducido la desigualdad social en el acceso a la educación superior. La ampliación de la cobertura significa poco sin la garantía de un estándar aceptable de calidad para todos, así como de que las nuevas oportunidades educativas llegarán a los grupos poblacionales históricamente excluidos de estos niveles educativos (Solís, 2015). En las sociedades caracterizadas por una persistente y profunda desigualdad, la educación de calidad puede actuar como “el gran igualador”, el mecanismo definitivo para lograr la igualdad de oportunidades (Ferreira, 2017: 1).

Causas

El rezago académico no tiene una forma única de definirse, pero algunos acuerdos entre investigadores, lo refieren como una condición de *atraso* en la que se encuentran las personas cuando no concluyen sus estudios, debido a problemas de reprobación, deserción o abandono. Este fenómeno tiene estrecha relación con la deserción escolar, entendida, como retiro o abandono de los estudios. Es dejar de asistir a la escuela antes de la terminación de una etapa dada de la enseñanza, o en algún momento intermedio o no terminal de un ciclo escolar, ya sea básico, medio o superior. El desertor del sistema escolar es por tanto, la persona que, estando en edad de recibir educación formal, entre (6 y 24 años), abandona los estudios sin haber alcanzado el nivel profesional. Sus causas son pluridimensionales sean, voluntarias (por iniciativa del alumno) o no voluntarias (por impedimento de los padres, motivos económicos, migratorios, etc.) (Navarro, 2001: 44-45).

Los alumnos rezagados se retrasan en las inscripciones que corresponden a la trayectoria escolar de su cohorte o al egreso de la misma. Desertores escolares entrevistados en 2007 afirmaron que la principal razón para interrumpir sus estudios fue la falta de interés en la escuela, ya que les servía de poco o era inadecuada para sus intereses y necesidades, argumento seguido de la falta de recursos financieros. O bien, a una escasa y/o pobre calidad académica, que no les permite adaptarse a los requerimientos de la educación superior y continuar con sus estudios (OCDE, 2016:6)⁴. En este sentido, un alumno rezagado, es aquel

⁴ El alumno rezagado es aquel que se atrasa en las inscripciones que corresponden al trayecto escolar de su cohorte, o en el egreso de la misma. Es por tanto, la comparación porcentual de la eficiencia terminal versus la tasa de egreso y se calcula: RE = Eficiencia de Egreso – Eficiencia Terminal. La Eficiencia de Egreso se define, como la relación cuantitativa de los estudiantes que egresan y los que ingresaron de una cohorte, indistintamente de la cantidad de ciclos/semestres

que se encuentra por debajo de la expectativa de rendimiento escolar contemplada por la institución y el profesor, con respecto al dominio mínimo que debe tener en los aprendizajes de una materia determinada. Es un proceso complejo multifactorial que va desde causas como el rendimiento académico, contexto personal y familiar, políticas educativas hasta el entorno del mercado laboral. Es decir, las de tipo exógeno –relativas al individuo o a su grupo familiar, las cuales la entidad educativa difícilmente puede modificar- y endógeno –las referentes a la propia entidad, la cual tiene cierto margen de maniobra para contener o abatir el rezago- (Núñez, 2006:43,77).

Dichas causas se insertan en aspectos: psicológicos, sociales, económicos, organizacionales e interaccionales como:

- a) Problemas de desempeño escolar⁵, esto es, un bajo rendimiento, reprobación, dificultades de conducta, etc.
- b) Falta de interés en sus estudios.
- c) Problemas familiares, desintegración, embarazo y maternidad.
- d) Problemas relacionados al medio que los rodea tanto comunitario como las redes sociales existentes.
- e) Razones económicas, falta de recursos en el hogar para hacer frente a los gastos que demanda la escuela, el abandono para trabajar o buscar empleo.
- f) Otras razones, tales como la discapacidad, servicio militar, enfermedad o accidente, embarazo, asistencia a cursos especiales, ya no les gusta estudiar, entre otros.
- g) Problemas con la oferta educativa o la falta de establecimientos, lejanía, dificultades de acceso, calidad de la educación, escasa formación docente y ausentismo de los profesores (Martínez, 2009).

Otros factores que explican este elevado índice de deserción son: 1) que las instituciones educativas, por lo general no dotan a los alumnos de las competencias apropiadas – o de buena calidad – que se requieren para continuar

requeridos (Altamira, 1997: 35). La Eficiencia Terminal, es la relación entre el número de alumnos que se inscriben por primera vez conformando, a partir de este momento, una determinada generación, y los que logran egresar de la misma, después de acreditar todas las asignaturas correspondientes al currículo, en los tiempos estipulados por el plan de estudio (Camarena, 1985:25).

⁵ Está definido por el promedio de la calificación obtenido por el alumno en las materias que cursó. Su indicador es la suma total de calificaciones obtenidas, divididas entre el número de calificaciones (Chaín, 1997: 83).

la formación de nivel medio superior o superior; 2) los estudiantes no consideran el valor de dedicar más esfuerzo a la educación en México, ya que tienen una alternativa clara: trabajar en el sector informal. Aunque en la actualidad, contar con instrucción media superior en México no reduce el riesgo de desempleo; al respecto, la tasa de desempleo entre personas con estudios de nivel medio superior se situó en 4%, porcentaje que en 2013 fue ligeramente más alta que el correspondiente a quienes no habían alcanzado este nivel de estudios (3.8%). De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2013 cerca del 54% de los trabajadores tenían un vínculo laboral informal, cifra mucho más alta que la observada en otros mercados emergentes. El mercado informal no es el mejor contexto para estimular la continuación de los estudios. Los empleos en este sector no ofrecen un ingreso estable, una atención médica integral ni oportunidades de recibir capacitación. En el mediano plazo, el mercado informal no permite contar con pensiones básicas para la vejez. Esta situación implica que los trabajadores informales quedan atrapados en trabajos con baja exigencia de competencias y carecen de oportunidades para hacer una transición a un empleo de mayor calidad (OCDE, 2015: 2).

¿Hacia dónde avanzar?

Una de las directrices prioritarias de una política educativa eficiente, lo constituye el mejoramiento de la docencia y de los procesos educativos. El fortalecimiento del bachillerato se constituye en una de las principales oportunidades de los gobiernos para mejorar el bienestar de sus sociedades, donde el incremento de la eficiencia terminal, la mejoría de la calidad de los egresados, la actualización de los planes y programas de estudio, la formación de profesores y la puesta en práctica de un sistema integral de planeación, supervisión y evaluación de los programas, constituyen los ejes de acción de los actores involucrados en el proceso.

Es esencial mejorar la calidad de los aprendizajes de los egresados y asegurar que todas las entidades académicas cuenten con un programa de apoyo para los alumnos que combata el rezago académico y contribuya a la recuperación de los estudiantes irregulares, mediante la organización de un sistema de tutores, la puesta en práctica de proyectos de seguimiento de trayectorias escolares y de egresados, al igual que sobre los problemas de salud del estudiante, abandono escolar y eficiencia terminal, sobre todo en el actual contexto, donde el bachillerato es un ciclo escolar obligatorio en México (Narro, 2011: 25-26). En

esta línea es fundamental fortalecer los programas orientados a elevar la calidad y la pertinencia de los aprendizajes de los estudiantes, tanto en lo que se refiere a los recursos utilizados, como a las prácticas docentes y a las metodologías didácticas.

Sin duda el éxito de una política educativa lo constituye el reconocimiento de la gravedad de la situación así como, la aplicación de un enfoque integral al diagnóstico del problema, Con el objeto de que las soluciones reflejen la necesidad de coordinación de esfuerzos entre las áreas donde se genera el rezago y aquellas encargadas de revertir la acumulación (Núñez, 2006: 91). Donde se involucren tanto autoridades como docentes para desarrollar políticas y estrategias que permitan avanzar hacia una mejora en el desempeño⁶ tanto de estudiantes como profesores. Que promuevan acciones al nivel de la escuela y el aula, donde se detecte y apoye psicológica, económica⁷ y pedagógicamente a los estudiantes, lo que permitiría atacar los factores de riesgo que dan lugar al ausentismo, el bajo rendimiento, la reprobación y deserción, donde confluyan los esfuerzos de docentes, padres de familia y autoridades de la escuela. En suma, el desarrollo y coordinación de los actores involucrados en el proceso donde converjan sus esfuerzos tanto vertical como horizontalmente, se amplíe la difusión de los servicios que presta la escuela y se mejore la dotación de recursos, para combatir el persistente fenómeno del rezago académico en el país.

Se hace necesario entonces, crear una nueva cultura que permita a estudiantes de este nivel educativo, continuar con sus estudios e impulsar nuevas formas de trabajo que se definan por la flexibilidad, la pertinencia, el trabajo colaborativo, la autonomía y su vinculación con la educación superior.

Se requiere de un estudiante autónomo y responsable que sea constructor de su propio aprendizaje, apoyado en enfoques esenciales para la educación como pueden ser el aprendizaje significativo y la enseñanza para la comprensión. El aprendizaje significativo enfatiza el proceso de construcción de significados (útiles) como elemento central de la enseñanza. Las condiciones para que se produzca son: significatividad lógica, que se refiere a la estructura interna del contenido; 2. Significatividad psicológica, que se refiere a que puedan establecerse relaciones entre los conocimientos previos y los nuevos. Es relativo al individuo

⁶ Entre 60% y 70% de los estudiantes que ingresan al bachillerato de la UNAM, tienen serias deficiencias en matemáticas, español e historia principalmente (Archundia, 2010).

⁷ Por medio de más y mejores becas, mediante un programa focalizado -no de corte universal-, para que se otorguen a quien más lo necesite.

que aprende y depende de sus representaciones anteriores y 3. Motivación. La Enseñanza para la Comprensión aspira a un aprendizaje reflexivo, dinámico e informado. Alienta a los docentes a reflexionar sobre lo que enseñan y sobre las razones por las que lo hacen, y les proporciona el tiempo y la información necesarios para que puedan lograr sus propósitos.

La mayoría de los estudiantes no cuentan con los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse adecuadamente en el bachillerato. Sin duda, es compleja y difícil la transición de la escuela secundaria al bachillerato, la cual representa un gran cambio en la vida de los adolescentes. Se manifiesta una dimensión fundamental en el proceso de construir su propia identidad y personalidad, representada por la autoestima entendida como "valoración positiva de sí mismos o de sus opiniones" y por lo tanto la auto-confianza y auto-respeto. Para la mayor parte de los estudiantes que ingresa, la experiencia de la reprobación es desconocida, pero al ingresar al bachillerato los cambios, pueden significar el comienzo de una historia de reprobación que los conduce al fracaso escolar (Flores, 2011: 9).

Brindar a los estudiantes de bachillerato una formación integral, significa educarlos para el desarrollo de sus capacidades intelectuales, culturales, éticas y sociales. Se requieren alumnos que tengan habilidades lógicas, críticas y creativas para enfrentarse a la sociedad del conocimiento. Que puedan establecer relaciones interpersonales solidarias y respetuosas, así como el trabajo colaborativo, lo que se logra más fácilmente con una infraestructura apropiada en métodos innovadores de enseñanza aprendizaje, aulas, talleres y bibliotecas adecuadas.

Para prevenir y remediar el rezago académico de los estudiantes es esencial la implementación de las políticas y estrategias educativas como:

Para la escuela:

Mejoramiento mediante la creación y/o restructuración de:

- Programa de Apoyo al Egreso.
- Programa Institucional de Tutoría.
- Programa Institucional de Asesoría.
- Flexibilidad del Plan y Programas de Estudio.
- Infraestructura educativa adecuada y actualizada (física como tecnológica e intangible).

- Participación de los padres y la introducción de incentivos hacia ellos para participar en las actividades escolares.
- Hacer cruces del rendimiento de los alumnos con respecto a las tendencias evaluadoras de los profesores, con miras a obtener más factores de riesgo.
- Modelo de Trayectoria escolar y su difusión permanente entre la comunidad de la entidad educativa⁸.

Fortalecimiento de:

- Formación docente.
- Becas otorgadas a profesores y alumnos.
- Ingresos y estímulos atractivos para los profesores.
- Estudios sistemáticos sobre alumnos y egresados.
- Programas de orientación educativa e información a padres de familia.
- Programas de desarrollo integral del estudiante, tales como: actividades extracurriculares, espacios de reflexión donde pueda dialogar con sus pares sobre sus experiencias académicas, fomentando a su vez nuevas formas de comunicarse dentro de un marco de respeto a las diferencias.
- Programas que estimulen la comunicación entre la escuela y la comunidad.

Impulso para:

- Programa de Conferencias, eventos, visitas guiadas que tengan como fundamento la transversalidad del conocimiento, mediante la ampliación y fortalecimiento de las relaciones de colaboración entre académicos de distintas entidades educativas y/o la impartición de cursos en la licenciatura de algunas universidades, acordes a los ejes transversales de las áreas y/o a los intereses de los alumnos para acceder a la enseñanza superior.

⁸ La trayectoria escolar, se refiere a la cuantificación del comportamiento escolar de un conjunto de estudiantes (cohorte la cual se refiere al conjunto de alumnos que se inscribieron al inicio de un programa educativo determinado) durante su trayecto o estancia educativa o establecimiento. Para su estudio se consideran las dimensiones de tiempo, eficiencia escolar y rendimiento escolar, desde el ingreso, permanencia y egreso, hasta la conclusión de los créditos y requisitos académico-administrativos que define el plan de estudios (Altamira, 1997).

- Flexibilizar la educación⁹ y fortalecer el sistema educativo centrado en el alumno.
- Implementar el carácter transversal en las distintas áreas y materias.
- Crear nuevas asignaturas y/o cursos¹⁰.
- Implementar proyectos que impulsen el uso racional de las TIC en la práctica docente para la construcción de ambientes de aprendizaje adecuados.
- Obligatoriedad de un Examen de Diagnóstico Académico para todos los alumnos, como requisito para ingreso a licenciatura.
- Establecer programas socio-emocionales aplicados a la práctica.

Para el profesor:

Es fundamental tener como ejes de la práctica docente los siguientes planteamientos:

- Apoyar a los alumnos para mejorar su desempeño escolar y con ello, disminuir el rezago, mediante la creación de círculos de trabajo entre profesores de mayor experiencia y los de recién ingreso en la escuela, tanto en actividades de formación docente como, disciplinaria, didácticas y pedagógicas.
- Contribuir para que los estudiantes construyan su aprendizaje, mediante estrategias didácticas.

⁹ Permitir que el alumno tenga la posibilidad de cambiar algunas de sus asignaturas en los últimos semestres, o bien cursar algunas en línea o a distancia.

¹⁰ Como: *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*, y *Filosofía y Ciudadanía*, con el objeto de promover en el alumno la asunción de compromisos ético-morales consigo mismo, con los demás y con su entorno presente y futuro. Es importante se considere la impartición de la *Informática* desde el ingreso de los estudiantes a la escuela y durante varios semestres, así como el establecimiento de convenios con organizaciones nacionales y/o internacionales que acrediten sus conocimientos en la materia, como la ECDL Foundation, Organización internacional que se encarga de realizar este tipo de certificaciones en el ámbito de las TIC. En lo que se refiere al manejo y/o dominio de una segunda lengua, podría acordar con algunas entidades nacionales e internacionales que impartan y certifiquen estos estudios (inglés y francés u otros) en sus diversos niveles de conocimiento y dominio, tal como the University of Cambridge, entre otras, que ofrezcan estos servicios y los estudiantes cuenten con otras herramientas que les permitan tener un mejor desempeño académico y profesional.

- Estimular su interés por el aprendizaje colaborativo a manera de taller e impulsar el pluralismo, la tolerancia y el respeto a la diversidad.
- Fomentar la capacidad de investigación del estudiante, mediante la realización de trabajos y actividades fuera del aula.
- Propiciar una reflexión crítica y propositiva para la vida en democracia, a partir de los aprendizajes.

En esta perspectiva considero indispensable el fortalecimiento de los cursos ordinarios mediante:

- Elaboración de manera colegiada de los aspectos didáctico-pedagógicos de la materia.
- Revisión del Modelo educativo de la entidad y su propósito.
- Establecimiento y difusión desde el inicio del curso, de la planeación y las “reglas del juego” a cumplir en el salón de clase.
- Trabajo grupal (colaborativo, creativo, participativo, interactivo).
- Implementación de estrategias de enseñanza-aprendizaje-comunicación donde se enfatice la autonomía, la capacidad de investigación y el uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje-comunicación (construcción de mapas, redes semánticas, videos disciplinarios, “V” heurística, etc.).
- Implementación de conferencias con especialistas para impulsar la transversalidad del aprendizaje.
- Elaboración de material didáctico para apoyar los cursos.
- Consolidar un método de estudio.
- Manejo pertinente y específico de la relación entre disciplinas.
- Desarrollar habilidades de comprensión, análisis y síntesis.

Asimismo, el fortalecimiento en los métodos y estrategias de evaluación, tiene un papel fundamental en el proceso educativo ya que, nos permite obtener información que nos oriente a mejorar las debilidades encontradas en cuanto al logro de los aprendizajes y convertirlas en fortalezas mediante una revisión continua de las actividades realizadas y en este sentido, los estudiantes logren un mejor desempeño en su trabajo académico.

Es fundamental la construcción de comunidades de aprendizaje, con los recursos necesarios para que los estudiantes se transformen en sujetos activos de su propio proceso de formación y adquieran la capacidad de aprender durante toda su vida,

son necesarias estructuras curriculares flexibles, actualizadas y pertinentes; métodos educativos orientados a la autonomía la creatividad, el aprendizaje y la innovación, el respeto, la tolerancia, etc. y el uso intensivo de las TIC y las TAC. No obstante, estos aspectos serán insuficientes si no se cuenta con mecanismos institucionales para evaluar y asegurar la calidad del aprendizaje y de estrategias orientadas a propiciar la integración de los estudiantes al medio académico y social de las escuelas, así como de procesos de evaluación del aprendizaje transparentes y efectivos y de sistemas de información y seguimiento de las trayectorias escolares que permitan el diseño y la aplicación de estrategias adecuadas para abatir los índices de rezago y de deserción (Romo, 2000).

En esta perspectiva, se puede generar un impacto positivo en tres órdenes: la calidad de la educación; el egreso en tiempo y forma y que los estudiantes realicen la mejor elección de carrera para continuar y finalizar oportunamente sus estudios superiores. Los resultados que se pueden obtener son:

- Disminución del rezago académico, reprobación y deserción.
- Adquisición de experiencias novedosas de enseñanza-aprendizaje-comunicación.
- Conocimiento de nuevos entornos pedagógicos-didácticos para mejorar los aprendizajes apoyados en el uso sistemático de tecnologías de información y comunicación.
- Aprendizaje de novedosos instrumentos y estrategias de enseñanza.
- Habilidades transversales.
- Trabajo colaborativo.

Consideraciones finales

Es necesario un enfoque de política integral ante el rezago académico, asegurar la igualdad de oportunidades de los estudiantes y de acceso a una educación de alta calidad e inclusiva con planes de estudio relevantes y motivadores. Es importante la formación continua tanto del personal directivo como educativo, expertos multidisciplinarios en la materia, servicios externos y de las familias, como una responsabilidad compartida, basada en la confianza mutua y la colaboración, donde se focalice el rezago académico y las habilidades, estrategias e instrumentos para su atención y participe toda la comunidad.

Es esencial generar una nueva cultura que permita a nuestros estudiantes, continuar con sus estudios e impulsar nuevas formas de trabajo que se definan por la flexibilidad, la pertinencia, el trabajo colaborativo, que dé respuesta a las transformaciones vertiginosas en la sociedad y el mundo del trabajo. En esta línea, es fundamental fortalecer los programas orientados a elevar la calidad y la pertinencia de los aprendizajes de los estudiantes, tanto en lo que se refiere a los recursos utilizados, particularmente las tecnologías de la información y el aprendizaje (TIC-TAC), como a las prácticas docentes y las metodologías didácticas. Una estrategia donde se promuevan acciones al nivel del aula y la escuela, donde se detecte y apoye psicológica, económica y pedagógicamente, permitiría atacar los factores de riesgo que dan lugar al ausentismo, el bajo rendimiento, la reprobación y deserción, donde converjan los esfuerzos de docentes, padres de familia y autoridades de la escuela.

Es necesario realizar esfuerzos para elevar la calidad de la educación obligatoria, además de hacerla más acorde a las necesidades de los estudiantes, fortaleciendo el vínculo con el mercado laboral. Con el propósito de impulsar este proceso de mejoramiento también es esencial reducir las cifras de deserción escolar y asegurar que más estudiantes se integren a la educación superior. (OCDE, 2015: 6).

Un sistema integral que detecte las dificultades y busque su solución de forma rápida y eficaz, permitirá un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y una amplia gama de instrumentos que favorezcan las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y con ello, incrementar las posibilidades de mejorar su calidad de vida y romper el círculo perverso de rezago académico-desigualdad-pobreza, característico del México actual.

Fuentes consultadas

Altamira, A. (1997). *El análisis de las trayectorias escolares como herramienta de evaluación de la actividad académica universitaria: Un modelo ad hoc para la Universidad Autónoma de Chiapas, el caso de la Escuela de Ingeniería Civil*. Tesis de Maestría en Educación. México. Universidad Autónoma de Chiapas.

Archundia, M. (2010). “En prepa 70% llega con rezago académico”. *Periódico El Universal*. 15 de noviembre.

- Arellano, C. (2012). “Padecen pobreza alimentaria 9 millones de jóvenes. Fracasa el objetivo de garantizar su permanencia en las aulas”. *Periódico La Jornada*. 10 de enero.
- Avilés, K. (2011). “INEA: rezago académico con bachillerato obligatorio”. *Periódico La Jornada*. 14 de julio.
- _____ (2012). “México, último lugar en expectativa de graduación para bachillerato: OCDE”. *Periódico La Jornada*. 11 de septiembre.
- _____ (2011A). “Sin bachillerato, más de 19 millones de jóvenes entre 15 y 29 años: INEE”. *Periódico La Jornada*. 9 de agosto.
- Camarena, C. y Chávez, G. (1985). “Reflexiones en torno al rendimiento escolar y a la eficiencia terminal” en: *Revista de la Educación Superior*. Núm. 053. México. ANUIES.
- Chaín R. y C. Ramírez M. (1997). “Trayectoria escolar: la eficiencia terminal en la Universidad Veracruzana”, *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, Vol. XXVI, No.102.
- Flores, J. (2010). Informe de Gestión 2006-2010. CCH Sur. Marzo.
- _____ (2011). Informe de Gestión 2010-2011. CCH Sur. Abril.
- Gutiérrez, U. (2011). “De cada 100 mexicanos mayores de 15 años, 40 tienen rezago académico: INEA”. *Periódico La Jornada*. 7 de abril.
- Narro, J. (2011). *Programa de trabajo para la UNAM 2011-2015*. UNAM.
- Núñez, M. (2006). El rezago académico en México. Análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA. Centro de Cooperación Regional para la educCVÓN de adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).
- POY, L. (2011). “En rezago académico, 31 millones de mexicanos mayores de 15 años”. *Periódico La Jornada*. 15 de mayo.

- _____. (2012). “Se concentra en zonas urbanas el 66% del rezago académico: INEA”. Periódico La Jornada. 2 de marzo.
- Solana, F. (1982). (Coord.). *et al. Tan Lejos como Llegue la Educación*. México, Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (2005). *La Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un Estado del Arte*. Informe Regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de Seguimiento a CONFINTEA V, Bangkok, septiembre de 2003. Chile. UNESCO.

Cibergrafía

- Ferreya, M., et. al. (2017). *Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. En: file:///C:/Users/ANGELICA%20PEREZ%20ORDAZ/Downloads/211014ovSP.pdf. Recuperado el 28/6/2017.
- Galán, J. (2007). “Deserción escolar muestra fracaso del sistema educativo: De la Fuente”. *Periódico La Jornada*. Viernes 2 de febrero. En: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/02/index.php?section=sociedad&article=045n1s>.
- IMJUVE (2011). *Encuesta nacional de la juventud 2010*. En: <http://cendoc.imjuventud.gob.mx/descargas.php>. Recuperado el 25/06/2017.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)(2017). *En México hay 32.9 millones de hogares y la población estimada es de 122.3 millones de personas: encuesta nacional de los hogares 2016*. En: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enh/enh2017_06.pdf. Recuperado el 29/7/2017.
- INEGI (2016). *Características educativas de la población*. En: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/educacion/>. Recuperado el 17/06/2017.

- Martínez J., et. al. (2009). *Revisión de aspectos teóricos sobre la problemática de la deserción escolar*. Cuadernos de Educación y Desarrollo. Vol. 1, N° 8. Octubre. En: <http://www.eumed.net/rev/ced/08/mdaaac.htm>. Recuperado el 29/10/2016.
- Nava, G., et. al. (2007). “Factores de reprobación en los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara”. *Revista de Educación y Desarrollo*, 7. En: http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/anteriores/7/007_Nava.pdf. Recuperado el 18/10/2016.
- Narro, J., Martuscelli, J. y Barzana, E. (Coord.).(2012) *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. En <http://www.planeducativonacional.unam.mx>. Recuperado el 17/06/2017.
- Navarro, N. (2001). “Marginación escolar en los jóvenes. Aproximación a las causas de abandono”. *Revista de Información y análisis*. núm. 15. México, INEGI en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/sociodemograficas/omarginacion.pdf>. Recuperado el 29/10/2016.
- Observatorio (2012). En: <http://www.observatorio2012.tvunam.mx/cgi-bin/Programa?Programa=%20%20%20%20%20%20%20%20%2018>. Recuperado el 16/10/2016.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015). *México. Políticas Prioritarias para Fomentar las Habilidades y conocimientos de los mexicanos para la Productividad y la Innovación*. Serie “Mejores Políticas”. En: <https://www.oecd.org/mexico/mexico-politicas-prioritarias-para-fomentar-las-habilidades-y-conocimientos-de-los-Mexicanos.pdf>. Recuperado el 19/06/2017.

OCDE (2016). *Panorama de la educación 2016*. En: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Mexico.pdf>. Recuperado el 16/06/2017.

Romo, A. y Fresán, M. (2000). *Los factores curriculares y académicos relacionados con el abandono y el rezago*. CENEVAL. En: http://www.anuies.mx/servicios/d_estrategicos/libros/lib64/7.html#1a. 21/06/2017.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2012). *Reporte de la encuesta nacional de deserción en la educación media superior*. En: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf. Recuperado el 18/06/2017.

Solís, P. (2015). *Mayor cobertura educativa, la misma desigualdad social*. En: http://educacion.nexos.com.mx/?p=55#at_pco=jrcf-1.0&at_si=59021ec127910c7e&at_ab=per-2&at_pos=0&at_tot=1. Recuperado el 20/6/2017.

En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia, si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser, no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación.

Solana, F. (1982).

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE AMECAMECA, ESTADO DE MÉXICO

Araceli Paola Inclán Sanvicente¹

El personal es el factor de mayor importancia en el accionar de cualquier tipo de organización, ya que es claro que por más espectaculares que sean los avances en los ámbitos de la ciencia y de la tecnología, estos por sí mismos no pueden lograr las metas trazadas, sino que únicamente se constituyen en valiosas herramientas del hombre para la mejor ejecución de sus tareas, eficientar los resultados y continuar avanzando en el camino de su desarrollo y crecimiento como individuos y como sociedad. (Haro, 1999: 11)

“La rutina hace ver hacia el pasado más que hacia el futuro. El mérito es el derecho que uno tiene de recibir algo por lo que se ha hecho.”

El servicio civil de carrera en México, su origen, evolución

Principalmente en los países cuya administración pública se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo, a través del servicio civil de carrera, como Francia, Alemania, Inglaterra, entre otros, es en donde ésta ha dado frutos inminentes, al verla como una institución que necesita de los mejores elementos humanos a su servicio para rendir frutos, ya lo menciona Guerrero Omar, al decir: “En los países de elevada administración en los negocios públicos, el servicio civil de carrera es una de las instituciones civiles más respetadas. No solo por el respeto a la costumbre o a su antigüedad, sino también por su probada utilidad pública.” (Guerrero, 2015: 306).

En la actualidad, la entrada y la permanencia en la administración pública, ha cambiado, ahora se experimenta mayor compromiso académico, laboral y ético en esta tarea imprescindible del Estado. Por lo que, Omar Guerrero al respecto del servicio civil de carrera señala:

¹ Centro Universitario UAEM Amecameca

El carácter distintivo del sistema civil está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Se encuentra basado en el principio de mérito, los funcionarios nombrados no dependen del favor del jefe del ejecutivo, son responsables, rinden cuentas y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están regladas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas. (Guerrero, 2015: 306).

El servicio civil de carrera, tiene un carácter distintivo, la permanencia en el servicio, teniendo ya el reconocimiento del orden jurídico, por medio del Estado de Derecho, que es señalado por Omar Guerrero (Guerrero, 2015: 306), quien cita a Aubert Lefas: “el carácter esencial del servicio civil es la “permanencia en la carrera”, que está anclada no solo en disposiciones y regulaciones legales, sino también en garantía jurisdiccionales que protejan a sus integrantes (Lefas, 1930: 269)” (Guerrero, 2015: 306). Lo cual ha dado estabilidad laboral al servidor público y el debido reconocimiento al cargo encomendado.

Es así que el servicio civil de carrera es propio del Estado de Derecho y quien lo ha hecho prosperar es el Derecho Constitucional de acceso a los cargos públicos para todo ciudadano, acompañado por la estabilidad del cargo. Como bien lo señala Guerrero, al decir que: “En la medida que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de mérito, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el mismo principio...” (Guerrero, 2015: 307).

Como también cierto lo es, que “el servicio público es el “verdadero centro de la democracia constitucional”, por cuanto que ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente (Mass-Radway, 1953: 441)”, citado por Omar Guerrero (Guerrero, 2015: 308), ya que el sostén de la institución Estado, es dado a través de las personas que constituyen su aparato burocrático.

La Asamblea Nacional francesa redefinió del todo a la Administración Pública, en donde el funcionario, “que es definido como un “mandatario público” ... porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia por ser el “poder de todos” y al que solamente se le ha confiado, nunca enajenado, pues la voluntad popular es inalienable.” (Guerrero, 2015: 307 y 308), ya que el ejercicio del poder público no es un derecho sino un deber.

En relación al municipio, Fernández Ruiz, dice al respecto:

Entendemos al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad. (Fernández, 2002: 85).

De dicha definición, se destaca para nuestro estudio, que el municipio debe de realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad, y para ello debe de contar con el personal calificado para tan noble labor.

Por lo tanto, una de las funciones primordiales del municipio es la de asegurar la prestación de los servicios públicos así como de las demás actividades que requiera la sociedad, a la cual sirve, refiriéndose así, a *grosso modo*, a su fin teleológico, el bien público temporal, como bien lo apunta Porrúa Pérez al señalar, “el fin que persigue el Estado... es el bien público temporal” y añade “el gobernante no debe utilizar su función para provecho propio, sino que su actividad ha de encauzarse hacia la consecución del bien común.” (Porrúa, 1984: 276).

En relación a la Administración Pública, Humberto Fernández, menciona que Max Weber desarrollo un modelo burocrático al que considera la racionalización de la actividad colectiva, es decir, una organización racionalmente estructurada” (Fernández, 2016: 47). El CLAD al respecto establece que: “En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial, presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición especial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.” (CLAD, 1998: 10), estableciendo de esta manera la importancia del servicio civil de carrera y del mérito en lo concerniente a la Administración Pública.

El CLAD considera que, “La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de las actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano...En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias, bien remunerados y motivados. Es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial.” (CLAD, 1998: 11-12). Condiciones sin las cuales no podría llevarse a cabo una eficaz y eficiente administración de los asuntos públicos. Asumiendo dicha institución que, a través de esta reforma se llegará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida ésta, como “... la capacidad del Estado para concretar en la realidad de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político.” (CLAD, 1998: 12). Todo lo anterior mediante el factor humano, pieza clave e imprescindible en la puesta en marcha de los planes y programas estatales, y para ello se debe de contar con los mejores: los más preparados y capacitados profesionalmente, con base en sus méritos personales.

Para el CLAD, la reforma gerencial permitirá aumentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la Administración pública, además de incentivar la democracia. Siendo las características de este modelo o de la Reforma Gerencial las siguientes:

- a) La profesionalización de la alta burocracia.
- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
- c) La descentralización de los servicios públicos.
- d) Las actividades exclusivas del Estado deben permanecer a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- e) La Administración Pública Gerencial debe basarse en el control de los resultados.
- f) Mayor autonomía gerencial y de los gestores, mediante nuevas formas de control.
- g) Unidades administrativas autónomas: monopólicas y descentralizadas.
- h) La orientación del suministro de servicios hacia ciudadano-usuario.
- i) Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. Mediante el aumento del grado de responsabilidad de los servidores públicos. (CLAD, 1998: 14-20).

De estas nueve características de la Reforma Gerencial señaladas por el CLAD, respecto a nuestro tema, resaltamos las indicadas en los incisos a) La

profesionalización de la alta burocracia; b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad e; i) Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público. En este sentido, de tipo progresista, el CLAD, respecto a la Reforma Gerencial del Estado “...procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político.” (CLAD, 1998: 21),

Objetando un tanto el inciso a) La profesionalización de la alta burocracia, desde un punto de vista personal y crítico, debido a que esta búsqueda de la profesionalización del servicio civil de carrera, si bien es cierto que ésta debe de empezar por los altos mandos, también es necesario que la misma se extienda a los demás servidores públicos, puesto que, lo que se necesita es eficientar y hacer más eficaz la Administración Pública, a través de los diferentes niveles de gobierno, por medio de la puesta en marcha de planes, proyectos y programas gubernamentales, ya que no solo se necesitan mejores servidores públicos en los altos mandos, sino también en los niveles inferiores, considerando que los tres niveles de gobierno son fundamentales (federal, estatal y municipal) para que la maquinaria estatal marche de manera adecuada (debido a que cada uno de ellos incide de manera positiva o negativa sobre los demás) y de este modo, satisfacer adecuadamente las demandas de la sociedad y eficientar las actividades estatales, a través de una buena dirección y gestión de los recursos con los que el Estado cuenta, por medio de los servidores y funcionarios públicos que estén dentro del servicio civil de carrera.

Esta Institución académica, el CLAD apuesta por una nueva burocracia, con nuevos estímulos en el ambiente laboral, dado que con este modelo gerencial de gestión, los funcionarios públicos se volverán más autónomos y responsables (empowerment), por lo que tendrán que estar más capacitados, entrenados y en consecuencia mejor remunerados, para asumir su obligación de responder a las metas establecidas en los programas y en las planeaciones públicas, así como a responder adecuadamente a las demandas de la sociedad, los ciudadano-usuarios.

Es importante destacar en este orden de ideas, la importancia de la administración pública, como una de las tareas fundamentales del Estado (administrar y gobernar). Para Haro Bélchez, la administración pública es:

El medio a través del cual se materializa la relación entre el Estado y la sociedad... nos referimos al conjunto de las dependencias cuyo fundamento jurídico se encuentra contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (o en las leyes correspondientes en los estados y municipios), así como a las entidades paraestatales que tienen su sustento legal en una ley o decreto específico de creación. (Haro, 1999: 38)

En opinión de Humberto Fernández, la administración pública “se puede entender como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público busca procurar los fines del Estado.” (Fernández, 2016: 38), es decir, satisfacer de manera adecuada las necesidades de la sociedad y de los ciudadanos-usuarios, con lo cual queda enfatizado por Fernández, al decir que: “El Estado tiene su origen a partir de satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los seres humanos que lo integran, por lo que una administración pública que no está orientada a lo humano, no tiene razón de ser.” (Fernández, 2016: 41), denotando así el elemento teleológico del Estado, el bien público temporal.

Así lo reafirma y corrobora Haro Bélchez, al decir: “La administración pública, en su carácter de organización administrativa del Estado, se constituye en el vínculo de relación y comunicación entre gobierno y ciudadano a través del cual se proporcionan los servicios públicos gubernamentales que el marco jurídico correspondiente contempla.” (Haro, 1999: 11), teniendo así la triangulación gobierno-administración y ciudadanía.

Como bien lo hace notar Porrúa Pérez, lo primero que debe hacer el Estado “la selección de los interés que merecen ser administrados, delimitar el campo en que habrá de desarrollar su función de administración”... en segundo lugar, “...debe organizar los servicios encargados de administrar esos intereses, estimulándolos y controlándolos en sus funciones...” y en tercer lugar “debe vigilar la coordinación de los distintos servicios, tomando en cuenta que todos ellos se han de enfocar hacia la realización del bien público puro y simple.” (Porrúa, 1984: 298)

De ahí la importancia de contar con un servicio civil de carrera en las municipalidades, para elevar la eficiencia y la eficacia en las tareas cotidianas y de gran relevancia para la administración municipal, ya que ésta debe de contar con

el personal calificado para realizar dicha actividad, tendiente a realizar el bien público temporal de sus componentes, el cual se realiza a través de los servidores públicos –quienes deben ser portadores y ejecutores tanto de valores como de principios éticos- que constituyen la burocracia estatal. De esta manera, surge la necesidad de la profesionalización del servidor público, cuyo propósito como bien comenta Haro es:

...la especialización del mismo en el desempeño de sus funciones, así como el mejoramiento de habilidades y la adquisición de valores y conocimientos que les permitan su crecimiento como trabajadores e individuos y los posibiliten para ocupar cargos de mayor responsabilidad dentro de las organizaciones públicas en beneficio de su desarrollo laboral y de la población a la cual dedican sus esfuerzos. (Haro, 1999: 12)

Así lo resaltó Ernesto Zedillo Ponce de León, al decir: “Servidores públicos honestos, responsables, diligentes y eficaces constituyen el mayor potencial para el cambio que demanda la población de su gobierno. El pueblo exige que se queden atrás actitudes burocráticas: la prepotencia, la improvisación, la incapacidad y sobre todo, toda forma de corrupción.” (Haro, 1999: 14)

Para lo cual habría que entender primero qué es el servidor público, el cual tiene dos enfoques: siendo el empleado del gobierno, enfoque de carácter jurídico; también se le denomina burócrata, enfoque de carácter administrativo. (Haro, 1999: 19). El concepto de servidor público refleja de manera más clara y adecuada el espíritu y el objeto de su función, siendo “...el término más apropiado para referirse a los trabajadores gubernamentales, además de ser coincidente con los propósitos de rescate de la imagen, prestigio y dignidad del trabajador gubernamental.” (Haro, 1999: 28) que burócrata, que es percibido de una manera comúnmente negativa.

El servidor público en el enfoque administrativo es definido como:

Aquella persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado mediante un nombramiento expedido por autoridad competente o contrato celebrado entre las partes, presta sus servicios en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía. (Haro, 1999: 24)

Haro ratifica la importancia de los servidores públicos en la realización del bien público temporal como elemento imprescindible en toda sociedad estatal, al proyectar de esta manera la misión del servidor público:

Desempeñar bajo los términos legales vigentes, un cargo, empleo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, comprometiendo el máximo de sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad. (Haro, 1999: 30)

Para ello, es claro que, el servidor público debe cumplir con ciertos aspectos, cualidades, requisitos, valores y principios en la realización de su labor cotidiana, como lo apunta Haro "...es del más alto grado de importancia que en su diario accionar cumpla de manera irrestricta los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, a efecto de consolidar una gestión pública comprometida con las necesidades de la ciudadanía." (Haro, 1999: 31)

El servidor público se desarrolla dentro de tres esferas, marcos o entornos inmediatos: El de la sociedad, en donde el servidor público es un *mandatario* de la voluntad popular. Siendo el *mandatario*, aquel servidor público al que la sociedad manda o encomienda una representación y no el concepto equivocado que se tiene, de que mandatario es el que manda a la sociedad; El de gobierno, en donde el servidor público es el medio por el que las funciones de gobierno se materializan. Su puesto y nombramiento acreditan y enmarcan su actividad en alguna de las dependencias o entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los diferentes órdenes de gobierno y; El de la administración pública, en donde el recurso más importante, es el elemento humano, es decir, el servidor público, sin importar su nivel jerárquico o función desarrollada, ya que únicamente éste es capaz de instrumentar los programas de gobierno y alcanzar los objetivos y metas, así como aprovechar los avances tecnológicos. En donde se hace responsable de la aplicación de los recursos gubernamentales, materializando sus actividades a través de sus actos de autoridad para la provisión de bienes y servicios, o para la atención o resolución de las demandas de la ciudadanía. (Haro, 1999: 36-41)

En el servicio civil de carrera, no solo es importante las cualidades profesionales y el mérito de los servidores públicos, sino también los valores y la ética profesional que posean, debido a que en un sistema democrático, los servidores públicos están obligados a atender las necesidades sociales bajo los criterios de un sistema de valores y principios que sustenten las acciones que habrá de llevar a cabo y les den la indispensable armonía al mejoramiento de los intereses económicos, sociales y culturales del pueblo. En palabras de Haro: "...este sistema de valores se materializa a través de un esquema de líneas de conducta, cuyo contenido de atributos morales e intelectuales determinan actitudes y orientan las acciones consecuentes a seguir en el desempeño de una función a cargo de una persona, en este caso, de un servidor público." (Haro, 1999:45).

Por lo tanto, los valores básicos impulsados por el Estado, para propiciar una relación positiva y productiva con la ciudadanía, son los siguientes:

1. Legalidad, se refiere a la obligación del servidor público de actuar siempre y en todo momento con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad aplicables al ejercicio de funciones a su cargo.
2. Honradez, esta implica para el servidor público una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.
3. Vocación de servicio, es una actitud positiva que implica la disposición de atender con eficiencia al usuario y la responsabilidad de desempeñar el encargo público. Implicando también la actitud de informar a la sociedad en términos claros, oportunos, suficientes y verdaderos respecto de la situación de los asuntos a su cargo, propiciando la participación ciudadana y la transparencia en la información.
4. Eficiencia y eficacia, su finalidad es la obtención de los resultados en los términos esperados y al más bajo costo posible, que implica el aprovechamiento óptimo de los recursos empleados en la consecución del fin propuesto.
5. Imparcialidad, la actuación del servidor público, en cuanto a la orientación que dé y las decisiones que tome o sugiera deben de estar alejada de intereses de tipo personal que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero.
6. Lealtad, este valor se da cuando el servidor público asume de manera decidida el compromiso de institucionalidad y de orden disciplinario. (Haro, 1999: 45-53).

En otro orden de ideas, para entender como el servicio civil de carrera se ve influenciado en el contexto social de la globalización, debido a que éste fenómeno mundial influye en los cambios que se han venido dando en la Administración Pública, para ello es pertinente citar a Rafael Martínez Puón, quien argumenta:

Las múltiples transformaciones que se han registrado en el mundo en los últimos años han venido a cambiar la forma y el quehacer de las instituciones. Fenómenos o nuevos paradigmas como la globalización, la revolución tecnológica, el cambio de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento, entre los más importantes, han dado una nueva forma al Estado y a la sociedad del siglo XXI. Los gobiernos y las Administraciones Públicas, así como todos los procesos y actividades que las conforman no han quedado al margen de estos cambios, por el contrario, se han vistos inmersos en una serie de reformas y procesos de modernización sin rumbo definido. Evidentemente lo que se espera es que ese rumbo lo defina cada país acorde a su realidad y dinámica propias. (Martínez, 2003: 13)

Por lo que la profesionalización en las administraciones públicas, no ha estado exenta en esta dinámica de cambios y reformas. Al respecto Martínez tiene a bien señalar:

La competitividad y eficiencia en las organizaciones, el impacto de la globalización económica en el empleo, la prestación de servicios de calidad, la receptividad en la Administración Pública, las nuevas tecnologías, la sociedad del conocimiento, son algunos de los factores, que han sentado las bases para la conformación de cambios y transformaciones en la profesionalización del personal que forma parte de las Administraciones Públicas. (Martínez, 2003: 13)

Esta evolución proviene de los cambios que se han generado en el contexto internacional, por lo cual ninguna o casi ninguna Administración Pública puede quedar exenta a dichas transformaciones.

Son dos los enfoques que versan acerca de la profesionalización, según Martínez Puón, el primero de tipo flexible y polifuncional, gestado por la GERH (Gestión Estratégica de Recursos Humanos), dentro de la NGP (Nueva Gestión Pública) y; por otro lado, el Servicio Civil de Carrera, respaldado por el modelo burocrático weberiano:

...a través de esquemas sumamente flexibles, que dan lugar a la rotación del personal tendiente a la polifuncionalidad... respaldado por las propuestas de modernización administrativa y en especial por el movimiento de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos... en el marco de la Gestión Pública... por otra parte está el enfoque dirigido a revalorizar lo que se conoce como servicio civil de carrera-, el cual guarda una relación estrecha con el modelo burocrático weberiano. Este esquema... privilegia aspectos como la carrera administrativa o la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios. (Martínez, 2003: 14)

En las democracias con un enfoque del servicio civil de carrera, se tiende a salvaguardar la legalidad, la seguridad jurídica, la eficacia y la gobernabilidad de todo sistema democrático, como parte importante de los postulados de este enfoque, lo que lógicamente e inevitablemente conlleva a un mayor avance democrático, al respecto Martínez Puón comenta:

...el avance democrático por el que atraviesan la mayoría de los países latinoamericanos no sólo se reduce a la realización de elecciones claras y transparentes y al logro de un crecimiento económico sostenido, sino también a la necesidad de contar con gobiernos y administraciones públicas eficaces, que basen su actuación en buenos resultados, en la prestación de servicios públicos de calidad y en el buen trato con los ciudadanos. (Martínez, 2003: 16)

Aun prevaleciendo a nivel global la Reforma Gerencial del Estado, enfoque que busca la mejora en la eficacia y eficiencia en las Administraciones Públicas en los Estados, en México, en los tres niveles de gobierno, siguen prevaleciendo malas prácticas en el reclutamiento del personal público como: la designación por amistad, por parentesco, por trabajo en campaña o la designación política o el sistema de patronazgo (spoils system), los cuales crean incertidumbre laboral, debido a que privilegian la confianza, la amistad, el compromiso político, el parentesco u otros aspectos, menos el mérito profesional de los servidores públicos, generando inestabilidad laboral en los servidores públicos y en consecuencia en la administración pública, constituyendo continuos cambios en los servidores públicos, ya que al no contar éstos con la profesionalización adecuada al cargo ni el mérito conlleva a una inestabilidad en la administración pública, debido a que no se ha establecido un sistema permanente de

profesionalización ni un sistema de carrera administrativa, de ahí la importancia que requiere el tema en cuestión: la figura del servicio civil de carrera, que regule los mecanismos de ingreso, permanencia y selección del personal por sus méritos y no por el sistema de patronazgo, por cuotas partidistas o por el sistema de botín político.

Como bien señala al respecto el CLAD: “La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina... Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el status quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal.” (CLAD, 1998: 4)

Haciendo mención el Clad que: “...la política latinoamericana todavía está enmarcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas.” (CLAD, 1998: 5), señalando que es necesaria la democratización, el perfeccionamiento o la creación de nuevas instituciones políticas. Dicha fuente data de 1998 y estando en el 2017 el cambio se percibe muy lento, pues en la actualidad todavía sobresalen estas malas prácticas.

La importancia del servicio civil de carrera y del mérito

Martínez Puón cita Mauricio Merino, quien define, enmarca el principio fundamental y las tres cualidades del servicio civil de carrera, como se plantea a continuación:

...el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso, basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el puesto que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin imponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos. (Martínez, 2003: 61-62).

De este modo el servicio civil de carrera fortalece la institucionalidad del Estado, debido a que brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros, basados en el mérito y la igualdad de oportunidades mediante el desarrollo de una carrera administrativa, cuya finalidad es que la administración pública cumpla con sus planes y programas, alcanzando de este modo sus metas, respondiendo a las necesidades y demandas de la ciudadanía de manera eficiente, eficaz e imparcial. Llevándose a cabo dentro de la administración pública, el principio democrático, ya que los cargos públicos no son patrimonio de los servidores públicos, porque cualquier ciudadano puede ya acceder a los cargos públicos según su capacidad y su talento (principio de igualdad y de mérito, respectivamente), por ello la importancia de implementar en nuestro país un servicio civil de carrera fuerte e irlo consolidando en base al tiempo y a la experiencia.

Martínez Puón señala que el servicio civil de carrera cuenta con una serie de principios y valores, considerando que los más citados son: "...los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, los cuales se encuentran materializados en normas, procedimientos y prácticas de los servidores públicos." (Martínez, 2003: 68).

Para Haro son seis los valores básicos impulsados por el Estado, para propiciar una relación positiva y productiva con la ciudadanía son: legalidad, honradez, vocación, eficiencia y eficacia, imparcialidad y lealtad (Haro, 1999:45-53). Haro no cita a la igualdad de oportunidades, pero no por ello deja de tener importancia este principio, su valor radica en que se prioriza la democracia, acorde en un Estado democrático contemporáneo, y los demás principios o valores respecto a que son la base y el cimiento para el buen desempeño del quehacer público de los servidores y funcionarios en la administración estatal, ya que sin estos su actividad no sería conforme a la finalidad del Estado, el bien público temporal, que va enfocado al bienestar de su población.

A este respecto, el Director de Administración, C. Miguel Ángel Serrano Revilla, expuso lo siguiente:

Muy independiente de la preparación que tengan los compañeros a nivel profesional, también deben de traer los valores desde su casa bien cimentados desde ahí viene que seamos buenos servidores públicos, que

sean profesionales, que tengan ética que tengan amor a su trabajo, su responsabilidad de servidores públicos, porque serán muy buenos, tendrán mucho conocimiento, tendrán mucha preparación académica, pero si no tienen valores y no respetan al prójimo de nada les va a servir su servicio que le den a la ciudadanía, para mí se expandiría la corrupción por que vienen con la intención de ver que sacan, ver que se llevan y en donde tienen mayor provecho, cuando yo creo que tienen buenos cimientos de su casa, buenos valores no importa el nivel académico que tengan.

Nos falta mucho, no solo en esta administración sino en todas las administraciones, debe de haber más compromiso del servidor público con la ciudadanía, debe de haber más preparación académica e intelectual de parte de los servidores públicos, la gente ya lo exige, la ciudadanía ya lo exige, pero muy independiente de eso, yo lo que me he dado cuenta es que no es necesario tener mucha preparación académica, nos hace falta sí, pero al final de cuentas lo más importante son los principios, los valores que traemos de casa para realmente querer a nuestro pueblo, querer a nuestra comunidad y de verdad esmerarnos y ser responsables y cumplir con la ciudadanía, preocuparnos por ellos, pero es porque traemos buenos principios desde casa, entonces yo creo que el ser servidor público no es cualquier cosa, es mucha responsabilidad, requiere de un compromiso personal, no impuesto: porque lo marque el partido, porque lo marque el gobierno, no, es algo que a nosotros nos debe de nacer por el amor a nuestro pueblo a nuestra gente y dar un buen servicio, porque si no, no vamos a poder acabar con la corrupción, con la desigualdad, con la falta de seguridad, con tanta obra que nos falta allá fuera, con educación, con los programas de desarrollo social que realmente no van dirigidos hacia la gente que de verdad los necesita, por qué? por esos compromisos, porque nos imponen, porque nos obligan, no, aquí yo creo que los servidores públicos debemos de ver realmente las necesidades y donde deben de ir esos recursos que llegan al municipio, porque si es por compromiso político, si es porque ya vienen campañas, estamos fritos, no vamos hacer un cambio. (Serrano, 2017)

Destacando la necesidad y la importancia, de los valores éticos, de la profesionalización, del compromiso con la ciudadanía, del servicio civil de carrera, de la vocación de servicio, así como la calidad en el servicio que el servidor público debe proveerle a la ciudadanía. Lo cual nos refleja que el servidor público tiene clara la responsabilidad que representa estar en un cargo público.

También es trascendental, para nuestro estudio, destacar la importancia del mérito, de los valores y principios que debe haber en el servicio civil de carrera, el cual según Martínez se basa en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades, y que: “Toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe mostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados con eficiencia...” y que “...todo servidor público que forme parte del servicio civil de carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce” (Martínez, 2003: 68). De eso precisamente versa el carácter medular del servicio civil de carrera: eficientar la administración pública y, que está no siga siendo presa del botín político que por años se ha venido implementando en ella, a través de personal incompetente, sin perfil, sin valores y sin conocimiento en el área que se desempeña.

Omar Guerrero, con respecto al mérito señala: “También permanece el mérito como divisa superior para el ingreso a la carrera, así como la idoneidad de los postulantes.” (Guerrero, 2015: 322). Siendo lo idóneo: “adj. Que tiene actitud para alguna cosa. II muy adecuado.” (Larousse, 2005: 353)

Martínez destaca la fundamentación tópica del sistema de mérito: en primera instancia, la igualdad de todos los ciudadanos frente al acceso a los cargos y empleos públicos, “...no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquellos...”; en segunda instancia, “...la igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito...”; en tercera instancia “la presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque esto se produzca de manera incremental) debido a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, de la cual surge esa presión pública.” (Martínez, 2003: 68). De este modo se corrobora la importancia de todos estos elementos que deben ser aplicados en el servicio civil de carrera, para que el desempeño de los servidores y funcionarios públicos sea el adecuado y vaya enfocado al beneficio de la población a través de la actividad estatal.

El servicio civil de carrera en la administración pública del municipio de Amecameca, Estado de México

El cabildo para el periodo 2016-2018 del municipio de Amecameca, Estado de México, se encuentra integrado por:

Presidente Municipal: Contador Álvaro Carlos Avelar López
Tesorero Municipal: Contador Salvador Yescas Eusebio
Síndico Municipal: Lic. Martha Meléndez Pérez
Secretario del Ayuntamiento: Samuel Pérez Arellano
Primer regidor: C. Armando Millán Rodríguez
Segunda regiduría: C. Nancy Neria Sánchez
Tercera regiduría: C. Luis Castilla Castillo
Cuarta regiduría: C. Amalia García Farfán
Quinta regiduría: C. José Manuel Velázquez Hernández
Sexta regiduría: Lic. Elizabeth Sánchez Adaya
Séptima regiduría: M.V.Z. Osvaldo Pacheco González
Octava regiduría: Ing. Hugo Chicas Palacios
Novena regiduría: Lic. Rosa Andrea Ruíz Galicia
Decima regiduría: C. Rafael Baza Santamaría
(Fuente: Ayuntamiento, 2016: menú: Tu gobierno, submenús: cabildo y directores)

La Administración Pública del Municipio de Amecameca, 2016-2018, cuenta con dieciocho direcciones, siendo estas y sus directores, los siguientes:

1. Turismo: C. Nancy Morales Rodríguez
2. Administración: C. Miguel Serrano Revilla
3. Transparencia: Lic. Diana Vázquez Díaz
4. Contraloría: Evaristo López Juárez
5. Ecología: Arq. Elizabeth Reyes Rosales
6. Obras Públicas: Ing. Anallely Flores Becerra
7. Educación y Cultura: C. Emma Mecatl Vázquez
8. Protección Ciudadana: Lic. Iván Cárdenas Bernal
9. Desarrollo Fomento Económico y Comercio: C.P Jesús Sánchez Tirado
10. Instituto de la mujer: Lic. Dalis Pacheco Peñasco
11. Servicios Públicos: C. Jorge González Padilla
12. Protección Civil: C. Juan García Estrada
13. Desarrollo Social: C. Cuauhtémoc Sánchez Pineda
14. OPDAAS: Lic. Dalia Romero Martínez
15. Sistema Municipal DIF: C. María Limón Varela
16. Oficial del Registro Civil: Lic. Arturo Osornio Islas

17. Jurídico: Lic. Reyna Sánchez Rojas
18. IMCUFIDE: C. Ganigan López Rojas

(Fuente: Ayuntamiento, 2016: menú: Tu gobierno, submenú: directores)

Para la realización del presente trabajo se realizaron siete entrevistas a cinco directores y dos subdirectores de área de la administración municipal de Amecameca, Estado de México, siendo estos los siguientes:

1. Dirección de Administración: Director C. Miguel Serrano Revilla
2. Dirección de Transparencia: Directora Lic. Diana Vázquez Díaz
3. Dirección de Contraloría: Director C. Evaristo López Juárez
4. Dirección de Obras Públicas: No se pudo entrevistar a la directora Ing. Anallely Flores Becerra, por lo cual se entrevistó al Subdirector Arq. Arturo Sánchez Pavello
5. Dirección de Protección Civil: Director C. Juan García Estrada
6. Dirección del Oficial del Registro Civil: Director Lic. Arturo Osornio Islas
7. Dirección del Jurídico: No se pudo entrevistar a la directora Lic. Reyna Sánchez Rojas, por lo cual se entrevistó a la Subdirectora Lic. Josefina Ariadna Flores Busto

La guía de entrevista que se utilizó fue la siguiente:

Objetivo: La presente guía de encuesta busca recabar información relativa al profesionalismo y al servicio civil de carrera, en el H. Ayuntamiento Municipal de Amecameca, Estado de México, periodo 2016-2018, en el marco de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, con la finalidad de identificar líneas de acción para contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas, así como contrarrestar la corrupción. La información proporcionada será estrictamente utilizada para fines académicos.

- 1.- No. Cedula:
- 2.- Sexo: Masculino/ Femenino
- 3.- Edad:
- 4.- Nivel de estudios:
- 5.- Licenciatura en _____
- 6.- Maestría en: XXX
- 7.- Doctorado en XXX
- 8.- ¿Cuál es el cargo que desempeña en esta Administración municipal?
- 9.- ¿Qué tiempo lleva laborando en este cargo público?
- 10.- ¿En qué otras instituciones públicas ha laborado?
- 11.- ¿Qué puestos, direcciones o cargos ha ocupado con anterioridad?
- 12.- ¿Cuántos años en total lleva trabajando en el servicio público?
- 13.- ¿Ha tomado cursos de actualización?
- 14.- ¿Cuántos cursos de actualización ha tomado en los últimos dos años?
- 15.- ¿Cuáles son los cursos de actualización que ha tomado en los últimos dos años?
- 16.- ¿Cada cuánto tiempo toma cursos de actualización?
- 17.- De las siguientes opciones mencione en cuáles ha participado: foro, conferencia, seminario, congreso, coloquio, diplomado o presentación de libro, y cuantas veces.
- 18.- ¿El Ayuntamiento cuenta con un área encargada de evaluar el desempeño de los servidores y funcionarios públicos?
- 19.- Le parece que el resultado de la evaluación del desempeño de los empleados y funcionarios públicos sirve para realimentar y mejorar éste.
- 20.- ¿Qué tipo de criterio se utiliza para reclutar al personal al servicio de la administración municipal?

1) Por amistad	2) Por trabajo en campana	3) Por imposición del partido político en el poder	4) Por evaluación curricular	5) Parentesco
-------------------	---------------------------------	--	------------------------------------	------------------

- 375

De dichas entrevistas se obtuvieron los siguientes datos y conclusiones:

Se entrevistó a siete funcionarios públicos. Dos de ellos son mujeres y cinco son hombres. Las edades de los servidores públicos fluctúan entre los 37 a los 56 años. Sobre su nivel de estudios: el Director de protección Civil solo cuenta con la preparatoria; el Director de Administración tiene la preparatoria concluida y actualmente se encuentra estudiando la carrera de Administración de Empresas; el Director de la Contraloría Interna, tiene Licenciatura en Derecho incompleta; la Directora de Transparencia es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, pero no se ha titulado; el Subdirector de Obras Públicas y Desarrollo Urbano Sustentable, tiene la Licenciatura en Arquitectura; la Subdirectora del Jurídico, es Licenciada en Derecho; el Oficial del Registro Civil es Licenciado en Derecho. De lo anterior, podemos concluir que el nivel de preparación profesional de los Funcionarios Públicos no es muy elevado, debido a que dos cuentan con la preparatoria, uno tiene la licenciatura trunca, otro no tiene cedula profesional (aunque la carrera la termino) y tres tienen licenciatura terminada. Por lo que, cinco de ellos cumplen con el perfil en parte y dos no (al tener solo el nivel de escolaridad preparatoria).

Del perfil profesional, sus licenciaturas son: Una licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tres licenciaturas en Derecho (una terminada y dos trucas) y una en Arquitectura, dos no tienen licenciatura. Ninguno cuenta con maestría ni doctorado.

En relación con el tiempo que cada uno de los servidores públicos lleva laborando en su cargo, seis de ellos llevan año y medio (lo que va de la presente administración) y solo el subdirector de Obras Públicas lleva seis meses en el puesto. Lo que nos podría indicar que los funcionarios públicos encuentran condiciones de estabilidad laboral.

Seis de los siete entrevistados, tienen experiencia en el sector público, debido a que han laborado en Ayuntamientos municipales, con cierta rotación de cargos en algunas áreas administrativas y en otras dependencias públicas de acuerdo a su perfil, solo el Director de Protección Civil no cuenta con ninguna experiencia en el sector público, siendo esta su primera vez.

La subdirectora del Jurídico ha laborado dentro del Ayuntamiento, en el poder judicial y en SAGARPA, su experiencia laboral está enfocada en su área de trabajo, debido a la experiencia que obtuvo trabajando en el poder judicial; el Director de

Administración, fue policía estatal B, posteriormente regidor y después trabajo en la Contraloría del Municipio de Chalco en la administración 2013-2016, como auxiliar operativo. La experiencia acumulada dentro del ámbito de la administración pública, no le permite estar profesionalización y tampoco solventa su situación profesional, al no contar con ninguna licenciatura, por lo cual no tiene perfil; el Director de Contraloría Interna, ha sido asesor jurídico y contralor interno dentro de las Administración pública local, su mérito en el desempeño de los cargos que ha ocupado dentro de la administración pública, le permite estar profesionalizado aunque no solventa su falta de perfil, ya que no cuenta con una licenciatura que lo respalde, debido a que no termino la misma; el Oficial del Registro Civil, ha tenido el cargo de Secretario del Ayuntamiento, ha trabajado en la Cámara de Diputados local y federal, y como oficial del Registro Civil, su licenciatura le permite contar con el perfil adecuado para el desempeño de su función, y esta profesionalizado, pues lleva cuatro años en este cargo; el Subdirector de Obras Públicas ha laborado en el Ayuntamiento, pasando de ayudante general, después operador de maquinaria, posteriormente tuvo cargos administrativos: encargado del archivo municipal, supervisor de obra, proyectista de obras y, ahora como subdirector de ésta área por lo que ha desarrollado mérito dentro de la administración pública, cuenta con el perfil debido a que es arquitecto, y tiene cuenta con cierta profesionalización; la Directora de Transparencia ha laborado en partidos políticos, en instituciones educativas y en el sector público, en Ayuntamientos municipales, lo cual le permite desarrollarse adecuadamente dentro del ámbito público además de contar con el perfil adecuado, debido a que tiene la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, además de tener mérito dentro de la administración municipal y una alta profesionalización; el Director de Protección Civil solamente ha ocupado un cargo honorífico, como Presidente del grupo de rescate del municipio, pero esto no compensa la falta de perfil profesional, la profesionalización y el mérito que debería tener, al menos se ha capacitado tomando seis cursos en lo que lleva dentro de la administración municipal como director en dicha área.

Algunos de ellos han ido en ascenso en atención del mérito logrado dentro de su ámbito laboral, como el caso del Subdirector de Obra Pública, de la Directora de Transparencia, el caso del Contralor Interno y la permanencia en el servicio del Oficial del Registro Civil.

Del tiempo que cada uno de ellos ha permanecido laborando, dentro del servicio público, tenemos que: la Subdirectora del Jurídico lleva 13 años laborando en el

servicio público; el Director de Administración lleva 8 años; el Director de Contraloría Interna lleva 17 años; el Oficial del Registro Civil lleva 20 años; el Subdirector de Obras Públicas lleva 24 años en el servicio público; la Directora de Transparencia lleva 14 años y el Director de Protección Civil es su primera experiencia dentro del servicio público. Por lo que, la gran mayoría de los entrevistados cuentan con experiencia en el servicio público dentro de la administración municipal, el que menos tiempo lleva es de ocho años y el que más veinticuatro, a excepción de uno que no tiene ninguna experiencia en este sector.

En cuanto a los cursos de actualización, la mayoría ha participado en este rubro, dependiendo de la dirección de que se trate, en el caso del Subdirector de Obra Pública expreso que: “El Ayuntamiento no nos da cursos, los cursos que tomamos son por nuestra propia cuenta, el ayuntamiento no nos actualiza.” (Sánchez, 2017). Pero los cursos tomados no son suficientes para todos, puesto que hay algunos que en un año solo han tomado uno, por ejemplo: la Subdirectora del Jurídico y el Subdirector de Obras Públicas, solo han tomado un diplomado; el Director de Administración refirió que dos por año; el Director de Contraloría Interna de diez a quince, además que ya cuenta con la Certificación de Contralor Interno (Competencias de las funciones de la Contraloría Interna y la Institución es la COCERTEM, Comisión Certificadora del Estado de México, órgano autónomo descentralizado del Instituto Hacendario del Estado de México); el Oficial del Registro Civil ha tomado seis; la Directora de Transparencia lleva quince y el Director de Protección Civil ha tomado seis en los últimos dos años.

La Mayoría ha tomado más de dos cursos de actualización por año, dependiendo de la dirección de que se trate. Los funcionarios públicos que más se actualizan son los de Contraloría Interna, de Transparencia, el oficial del Registro Civil y el de Protección civil. Con lo que podemos estimar, que el nivel de actualización es bajo en otras direcciones.

De los cursos de actualización, la mayoría refirió haber tomado cursos en el área que se desempeña dentro de la administración municipal. A excepción de la Subdirectora del Jurídico que tomo un diplomado en Disciplina Financiera. El tiempo en que cada uno de ellos participa en dichos cursos es variable, ya que depende de la dependencia que los imparta. La generalidad toma de uno a tres por año.

La mayoría de los servidores públicos participa escasamente en (como sujeto activo) en conferencias, seminarios, coloquios, diplomados, foros, presentaciones de libros, refirió haber participado más en conferencias, congresos y foros. De la

generalidad, su participación es muy escasa y solo unos cuantos participan de manera más abundante. Todos refirieron participar de manera pasiva en dichas actividades como oyentes mas no como ponentes o de manera activa. La manera activa para uno de ellos era participando en estos eventos, como el caso del Oficial de Registro Civil.

En lo que concierne a si hay un área encargada de evaluar el desempeño de los servidores y funcionarios públicos en el Ayuntamiento, todos los funcionarios públicos refirieron que sí. Algunos no expresaron el área encargada de esta actividad, el Oficial del Registro Civil se confundió de área, al señalar que eran cinco las áreas encargadas de esta actividad, una de ellas, la Dirección de Desarrollo, Fomento Económico y Comercio, lo cual es inexacto ya que la actividad de esta área es muy diferente a la de evaluar el desempeño de los funcionarios públicos. Al respecto comentó:

Sí, se llama Mejora Regulatoria y trimestralmente nos piden información de las metas alcanzadas de lo que nosotros realizamos de nuestra actividad. El Ayuntamiento a través del área de Administración, de Contraloría y a la Dirección de Desarrollo, Fomento Económico y Comercio, cada trimestre a ellos le entregamos cuentas o a la Unidad de Información, Planeación y Evaluación del municipio, también a la Unidad de Transparencia. (Osornio, 2017).

Las áreas encargadas de esta actividad, son:

1. La Dirección de Recursos Humanos, a cargo de la Dirección de Administración, conocida con el nombre de la Coordinación de Personal;
2. La Contraloría Interna;
3. La Unidad de Información, Planeación y Evaluación del Municipio, bajo un programa que se llama “Mejora Regulatoria” quien trimestralmente pide un informe sobre las metas alcanzadas.
4. La Dirección de transparencia.

Los servidores públicos refieren que el resultado de la evaluación del desempeño de los empleados y funcionarios públicos sirve para realimentar y mejorar el mismo, seis de los entrevistados dijeron que si, a excepción de la Directora de Transparencia que dijo que no de manera tajante.

En relación al tipo de criterio se utiliza para reclutar al personal al servicio de la Administración Municipal, cuatro de los funcionarios públicos entrevistados

refirieron que por evaluación curricular; uno mencionó que por evaluación curricular y por trabajo en campaña; otro refirió que por evaluación curricular y por amistad; mientras que el Oficial del Registro Civil dijo desconocerlo. Lo anterior nos da una idea de que se selecciona al personal por evaluación curricular pero que también incide la amistad y el trabajo hecho en campaña en esta selección.

En lo que corresponde al criterio por el cual el servidor público fue reclutado para laborar en la presente administración, la Subdirectora del Jurídico dijo que ella entro a laborar en el Ayuntamiento por evaluación curricular; el Director de Administración refirió que por su trabajo en campaña y por evaluación curricular; el Director de Contraloría Interna menciona que por su experiencia; el Oficial del Registro Civil dijo: “Hice un examen de oposición, capacitación y evaluación por la Dirección del Registro Civil, ante la Dirección General del Registro Civil, del Gobierno del Estado de México.” (Osornio, 2017); el Subdirector de Obras Públicas, mencionó que: “En ese tiempo, cuando yo ingrese no había mucha demanda, solo vine a pedir empleo y me lo dieron, como ayudante general.” (Sánchez, 2017); la Directora de Transparencia que por amistad y evaluación curricular; el Director de Protección Civil que por perfil y evaluación curricular.

Lo anterior refleja que, para el reclutamiento del personal del Ayuntamiento Municipal de Amecameca, Estado de México, en la presente administración 2016-2018, se utilizan varios criterios: Evaluación curricular o perfil, por trabajo en campaña y por amistad.

Conclusiones

Hoy en día, ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente.

La reforma burocrática weberiana, instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición especial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática, estableciendo de esta manera la importancia del servicio civil de carrera y del mérito en lo concerniente a la Administración Pública, en donde se ha aplicado, ha dado frutos inminentes, como en el caso de Francia, Alemania, Inglaterra, entre otros, al apreciarla como una institución que necesita de los mejores elementos humanos a su servicio para rendir los mejores frutos.

La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de las actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano, porque en este sector del Estado, es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias, bien remunerados y motivados, lo anterior es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial.

En la actualidad, la entrada y la permanencia en la administración pública, ha cambiado, ahora se experimenta mayor compromiso académico, laboral y ético en la administración pública, por medio del servicio civil de carrera, ya que éste se encuentra basado en el principio de mérito, en donde los funcionarios nombrados no dependen ya del favor del jefe del ejecutivo, porque por medio de este nuevo enfoque gerencial, ellos son responsables, rinden cuentas y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están regladas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas.

El servicio civil de carrera, tiene un carácter distintivo, la permanencia en el servicio, teniendo ya el reconocimiento del orden jurídico, por medio del Estado de Derecho, del que es propio, haciéndolo prosperar el Derecho Constitucional de acceso a los cargos públicos para todo ciudadano, acompañado por la estabilidad del cargo, situación que le da seguridad laboral a los servidores públicos para desempeñar de la mejor manera su función.

La profesionalización del servicio civil de carrera, no sólo debe de empezar por los altos mandos, también es necesario que la misma se extienda a los demás servidores públicos, puesto que lo que se necesita es eficientar y hacer más eficaz la administración pública, en los diferentes niveles de gobierno, por medio de la puesta en marcha de planes, proyectos y programas gubernamentales, ya que no solo se necesitan mejores servidores públicos en los altos mandos, sino también en los niveles inferiores, considerando que los tres niveles de gobierno son fundamentales (federal, estatal y municipal) para que la maquinaria estatal marche de manera adecuada (debido a que cada uno de ellos incide de manera positiva o negativa sobre los demás) y de este modo, satisfacer de manera adecuada las demandas de la sociedad y eficientar las actividades estatales, a través de una buena dirección y gestión de los recursos con los que el Estado cuenta, por medio de los servidores y funcionarios públicos que estén dentro del servicio civil de carrera.

Dado que la razón de ser de la administración pública es satisfacer de manera adecuada las necesidades de la sociedad y de los ciudadanos-usuarios, debido a que el Estado tiene su justificación, por ser la institución a través de la cual se satisfacen las necesidades colectivas e individuales de los seres humanos que lo integran, por lo que una administración pública que no está orientada a lo humano no tiene razón de ser.

De ahí la importancia de contar con un servicio civil de carrera en todos los niveles, pero sobretodo en las municipalidades que son el primer contacto, es decir, son la primera instancia con la que cuentan los ciudadanos en la demanda de sus necesidades y, el servicio civil de carrera es esencial en este nivel de gobierno, para elevar la eficiencia y la eficacia en las tareas cotidianas y de gran relevancia para la administración municipal, ya que ésta debe de contar con el personal calificado para realizar dicha actividad, la cual se realiza a través de los servidores públicos -quienes deben ser portadores y ejecutores tanto de valores como de principios éticos-, que constituyen la burocracia estatal.

Entendiendo al servidor público como la persona que, en virtud de la relación laboral establecida con el Estado, presta sus servicios (en el gobierno federal, estatal o municipal) en el desempeño de una función social, orientada de manera directa o indirecta al servicio de la sociedad, bajo principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, resguardo del interés colectivo, honradez y lealtad a la institución gubernamental y a la ciudadanía, comprometiendo el máximo de sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad y del Estado en general.

El servidor público, debe cumplir con ciertos aspectos, cualidades, requisitos, valores y principios en la realización de su labor cotidiana: los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la sociedad.

Queda claro que en el servicio civil de carrera, no solo es importante las cualidades profesionales, la profesionalización y el mérito de los servidores públicos, sino también los valores y la ética profesional que posean, debido a que en un sistema democrático, los servidores públicos están obligados a atender las necesidades sociales bajo los criterios de un sistema de valores y principios que sustenten las acciones que habrá de llevar a cabo y les den la indispensable armonía al mejoramiento de los intereses económicos, sociales y culturales del pueblo.

Por lo que el servicio civil de carrera, consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso, basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el puesto que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin imponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos.

Mediante el servicio civil de carrera, se pretende fortalecer la institucionalidad del Estado, ya que brinda estabilidad en el empleo a los servidores públicos y su profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros, basados en el mérito y la igualdad de oportunidades mediante el desarrollo de una carrera administrativa, cuya finalidad es que la administración pública cumpla con sus planes y programas, alcanzando de este modo sus metas, respondiendo a las necesidades y demandas de la ciudadanía de manera eficiente, eficaz e imparcial. Dentro de la administración pública, se lleva a cabo el principio democrático, ya que los cargos públicos no son patrimonio de los servidores públicos, porque cualquier ciudadano puede ya acceder a los cargos públicos según su capacidad y su talento (principio de igualdad y de mérito, respectivamente), por ello la importancia de implementar en nuestro país un servicio civil de carrera fuerte e irlo consolidando en base al tiempo y a la experiencia.

Aún con la puesta en marcha de la Reforma Gerencial del Estado, además de contar con el apoyo de los estudiosos en esta área y del esfuerzo de las autoridades competentes por elevar la calidad, la eficacia y la eficiencia de la administración pública, a través del servicio civil de carrera, en nuestro país, en los tres niveles de gobierno, siguen prevaleciendo malas prácticas en el reclutamiento del personal público como: la designación por amistad, por parentesco, por trabajo en campaña o la designación política o el sistema de patronazgo (spoils system), los cuales generan incertidumbre laboral, debido a que privilegian la confianza, la amistad, el parentesco u otros aspectos, menos el mérito profesional de los servidores públicos, generando inestabilidad laboral en los servidores públicos y en consecuencia en la Administración Pública, al no tener permanencia en las direcciones públicas, ya que los servidores públicos al no contar con la

profesionalización, la profesión, ni el mérito adecuado al cargo que desempeñan, llevan a la continua rotación del personal y en consecuencia a la inestabilidad en la administración pública, debido a que no se ha establecido un sistema permanente de profesionalización ni un sistema de carrera administrativa, de ahí la importancia que requiere el tema en cuestión: la figura del servicio civil de carrera, que regule los mecanismos de ingreso, permanencia y selección del personal por sus méritos y no por el sistema de patronazgo, por cuotas partidistas o por el sistema de botín político.

Lo cual queda manifestado con la pequeña muestra de servidores públicos que se tomó para la realización del presente trabajo académico, siendo siete los servidores públicos entrevistados, de la administración pública del municipio de Amecameca, Estado de México, en donde se evidencia todavía el uso de algunas las malas prácticas en el reclutamiento del personal público como: la designación por amistad, por trabajo en campaña o la designación política o el sistema de patronazgo (spoils system), siguen siendo los principales caminos a seguir en el reclutamiento y la designación del personal de los cargos administrativos, privilegiando la confianza, la amistad, el compromiso político u otros aspectos, menos el mérito y la profesionalización de los servidores públicos.

La profesionalización de los servidores públicos en la administración pública del municipio de Amecameca, es regular, debido a que la mayoría de los entrevistados cuanta con experiencia dentro de la administración pública, con cierta rotación de cargos, algunos por su desempeño en el área le ha valido para seguir desempeñando el cargo en otro periodo del gobierno municipal, por lo cual a la mayoría lo respalda la experiencia en el sector público, a excepción de uno, en el que su experiencia la obtiene al ocupar un cargo honorífico en rescate y, en general, esto les ha llevado a colocarse en la dirección o subdirección que ocupan. En cuanto a su perfil profesional este es bajo, puesto que cuatro de ellos solo cuentan con licenciatura, uno tiene la carrera trunca y dos solo preparatoria concluida.

Respecto a la forma en que se selecciona al personal de la Administración Pública de Amecameca, cinco refirieron que, por evaluación curricular, pero que también por otros aspectos como el trabajo realizado en la campaña electoral, es decir, por compromiso político y por amistad, solo uno dijo desconocerlo debido a que su cargo es evaluado y designado por otra institución pública. Cuatro dijeron ser reclutados por su evaluación curricular (además uno por amistad y otro por el trabajo realizado en campaña), otro refirió que, por su experiencia, otro por examen de oposición, mientras que otro fue reclutado sin ningún tipo de criterio.

En realidad falta mucho por hacer en las administraciones locales, muchas de la veces el líder, la cabeza de la administración pública local, es decir, el presidente municipal, no concibe la importancia de contar con el personal adecuado para el desempeño de su función, función que no es nada simple como pareciera, no es solo un puesto, un cargo, una dirección, sino toda una responsabilidad política pero sobretodo social, ya que el actuar de los servidores públicos va enfocado al bienestar de la comunidad a la cual se va a servir, no al beneficio de unos cuantos, sino al de toda la comunidad, por ello estos servidores públicos deben de contar con las características adecuadas para el mejor desempeño de su función: valores y principios éticos, perfil profesional, profesionalización, capacitación permanente, experiencia en el sector público, es decir, con un mérito que avale su cargo dentro de la administración pública.

De ahí la importancia del servicio civil de carrera, el cual debe de aplicarse a todos los puestos administrativos. Por lo que el servicio civil de carrera, consiste en el estableciendo un sistema de reclutamiento y ascenso, basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. Mediante tres características fundamentales: la competencia, es decir, por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes rigurosos; la neutralidad en la ejecución de la voluntad política, sin imponer la propia y; la igualdad de oportunidades, mediante una democracia ampliada a la ocupación de los cargos públicos.

Entrevistas

Flores Busto, Josefina Ariadna (2017). *Entrevista a la Subdirectora del Jurídico, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 04 de mayo, en la oficina de la Dirección Jurídica, de las 11:00 a la 12:00 horas.

García Estrada, Juan (2017). *Entrevista al Director de Protección Civil, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 23 de mayo, en la oficina de la Dirección de Protección Civil, de las 11:00 a la 12:00 horas.

López Juárez, Evaristo (2017). *Entrevista al Directora de Contraloría Interna, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada

el 16 de mayo, en la oficina de la Dirección de Contraloría Interna, de las 11:00 a la 12:00 horas.

Osornio Islas, Arturo (2017). *Entrevista al Oficial del Registro Civil, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 17 de mayo, en la oficina del Registro Civil, de las 11:00 a la 12:00 horas.

Sánchez Pavello, Arturo (2017). *Entrevista a la Subdirector de Obras Públicas y Desarrollo Urbano Sustentable, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 18 de mayo, en la oficina de la Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Urbano Sustentable, de las 11:00 a la 12:00 horas.

Serrano Revilla, Miguel Ángel (2017). *Entrevista al Director del Administrativo, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 05 de mayo, en la oficina de la Dirección Administrativa, de las 11:00 a la 12:00 horas.

Vázquez Díaz, Diana Josefina (2017). *Entrevista a la Directora de Transparencia, del H. Ayuntamiento de Amecameca, México, periodo 2016-2018*. Entrevista realizada el 22 de mayo, en la oficina de la Dirección de Transparencia, de las 11:00 a la 12:00 horas.

Fuentes de consulta

Ayuntamiento (2016). Amecameca, Ayuntamiento Constitucional 2016-2018, consultado en línea el 29 de mayo de 2017, en <http://amecameca.gob.mx/turistico/Organigrama.php?org=1>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una buena Gestión Pública para América Latina: CLAD

Guerrero Orozco, Omar (2015). *Los avances del México Contemporáneo 1955-2015, Tomo III, La política y la Administración Pública*. INAP: México.

Fernández Ruiz, Jorge (2002). “*Servicios Públicos Municipales*”, México: INAP-UNAM.

- Haro Bélchez, Guillermo (coord.)(1999). *“Cómo servir mejor a los ciudadanos”*, México: INAP
- Lefas, Albert (1930). “The French Civil Service”. White, Leonard. *The Civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 215-278. Traslated by Leonard White.
- Mass, Arthur y Laurence Radway (1953). “Gauging Administrative Responsibility”, Waldo, Dwight, *Ideas and Issues In Public Administration*, New York, Mac Graw-Hill Book Company.
- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Madrid: INAP
- Porrúa Pérez, Francisco (1984). *“Teoría del Estado”*, México: Porrúa

SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Janeth Gómez Rodríguez¹

Introducción

En la siguiente ponencia se presenta el análisis de la información obtenida en campo a través de una entrevista realizada a ocho especialistas en seguridad pública e información documental que demuestra la hipótesis planteada en el proyecto de investigación.

La seguridad pública en el país es un tema de primerísima importancia que ha ocupado el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales en lo que va de la segunda década de éste siglo. Constituye un problema multicausal que se ha venido agudizando y que ha enfrentado la Administración Pública Federal con diversos programas como: pláticas ciudadanas para la prevención del delito, operativos conjuntos para la prevención y disuasión del delito, Mando Único Policial y reformas legales a la organización policial en general tanto para combatirlo de manera frontal coactiva, como para prevenirlo desde la sociedad.

En esta ponencia se presentan los hallazgos encontrados en la investigación de la profesionalización de los cuerpos policiales del sistema Federal (Policía Federal) y la Gendarmería Nacional de reciente creación. La hipótesis de trabajo busca explicar la Profesionalización Policial, junto con sus elementos en el régimen de Policía Federal.

La ponencia se estructura a partir de cuatro apartados, en el primero se analiza el presupuesto asignado a seguridad pública y en específico para la Policía Federal, considerando el periodo de estudio. En el segundo apartado se hace una comparación de la profesionalización en la Policía Federal a partir de la norma y de lo que desde el punto de vista académico se considera necesario para contar

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México.

con policías profesionales en su más amplio sentido, dedicados a salvaguardar a la sociedad.

Dentro del tercer apartado se habla de la Policía Federal y su división de Gendarmería Nacional, entendiendo los retos a los que se enfrentará en los próximos años para su consolidación como cuerpo de protección de proximidad ciudadana, entendiéndose como un cuerpo que deberá ser profesional en su desarrollo futuro.

Finalmente se hace un análisis sobre las causas probables que han permitido el alza de la inseguridad en el país y los retos a los que se enfrenta la Profesionalización Policial tomando en cuenta el cuerpo teórico de la Gestión Pública.

Presupuesto para seguridad pública (Policía Federal): Política de Operativos y Mecanismos para la Disuasión y Prevención del Delito

La inseguridad pública es un problema de carácter nacional que se desarrolló de manera incremental, producto de la falta de objetivos bien definidos de los cuerpos de policía, instituciones de justicia y readaptación social. La carencia de estos objetivos, que son la parte fundamental de cualquier institución para lograr éxito en sus funciones, sumando además la poca cultura organizacional acrecentó el problema. De acuerdo a lo planteado en su momento por Osborne y Plastrik, los dos anteriores, son imperantes para tener administraciones públicas de éxito.

El problema ha venido desarrollándose en lo que va del siglo XXI, llegando a grandes escalas que han obligado a la Administración Federal a utilizar los medios necesarios para brindar la seguridad a la población. Ejemplo de ello es la Política de Operativos Conjuntos que se inició en el sexenio de Felipe Calderón y que continua vigente en la administración del presidente Enrique Peña; en estos operativos participan la Policía Federal, Ejército, Marina y las fuerzas locales donde se realiza el operativo.

Todos estos grupos de autodefensa y bandas de delincuentes cuentan con armas de alto poder a pesar de que el Gobierno Federal ha realizado varios intentos para desarmarlos. De hecho, a principios de 2014 envió a 10 mil policías y soldados como parte de un operativo de recuperación estatal en Michoacán. (Gil, 2015).

Estos operativos han sido la base de la política presidencial de seguridad pública en los sexenios mencionados. Su lógica para recuperar la seguridad pública en las zonas de mayor conflicto es con un combate frontal a las bandas criminales. De acuerdo al periódico *La jornada*, cuando Felipe Calderón anunció su estrategia de seguridad, ordenó a las fuerzas armadas combatir a la llamada delincuencia organizada. Con ello autorizó, en tiempos de paz, el uso de efectivos militares en tareas exclusivas de las Fuerzas de Seguridad Pública, principalmente policiales. También militarizó a las policías. (Fazio, 2015).

La política arriba menciona es un ejemplo de distorsión de funciones de una Institución Pública, porque no se tomó en cuenta los resultados, mejores prácticas de otras instituciones nacionales o internacionales, porque lejos de racionalizar y eficientar recursos se hizo lo contrario.

La Nueva Gestión Pública (NGP) busca reorganizar las instituciones para responder a los nuevos contextos, más lo que se hizo fue utilizar fuerzas externas (Ejército y Marina) para resolver el problema sin que por ello significara una reorganización de la seguridad pública y sus instituciones.

Estos operativos se dialogaron entre las autoridades competentes y las fuerzas armadas, a través de una investigación previa de las zonas inseguras, los elementos de las distintas corporaciones montaban puestos de control e inspección, vigilancia de calles, auxilio ciudadano, operativos sorpresa a casas de seguridad, narco tiendas, laboratorios clandestinos, etc., con el objetivo de desarticular a las organizaciones criminales y restaurar la paz pública.

Si se parte del hecho de que la policía es la institución encargada de la seguridad pública en cualquier esfera de competencia, Federal, Estatal o Municipal, y retomando del capítulo dos la historia de las policías en México, que han sido objeto de las políticas del gobierno en curso, se puede observar que las encargadas de contrarrestar a los enemigos públicos lo efectúan con un alto índice de corrupción y poca profesionalidad.

Entonces se entiende, mas no se justifica, la necesidad del gobierno de Calderón de implementar una política de seguridad de combate frontal, ya que las fuerzas armadas están entrenadas para la guerra, para garantizar la seguridad nacional frente a enemigos externos, no para cuidar a la población de los brotes de seguridad interna; pero, dado el olvido que tuvo este rubro, pues aunque se hicieron intentos, prueba de ello es la creación de la Policía Federal (su nacimiento y desarrollo se explicó en el capítulo dos), no se lograron resultados.

Esta política, aunque en un primer momento el presidente en funciones no la quiso poner en práctica, la siguió ejecutando, además de crear otros cuerpos policiales como la Gendarmería Nacional y los Mandos Únicos en los Estados.

En este lapso la Profesionalización Policial se ha pronunciado más en los discursos oficiales que lo que se ha efectuado en la práctica, de manera real. En el presupuesto anual desde 2007 para la Secretaría de Seguridad Pública se ha dado prioridad a los operativos conjuntos y en menor medida a la Carrera Policial, rubro que forma parte de las estrategias particulares de cada institución y no se toma en cuenta de manera general como rubro de importancia, por lo menos para la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Policía Federal.

Esto se observa en el aumento de presupuesto de manera significativa para la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Gobernación (en lo referente a seguridad pública), de 13 mil millones en 2007, pasó a más de 32 mil millones de pesos en 2008, beneficiando el aumento a los programas de operativos conjuntos para la prevención del delito en un 90%.

Dentro de los presupuestos de egresos de la Federación que van del 2012 al 2015, en el Anexo III de Ramos Administrativos, en los dos primeros años en la Secretaría de Seguridad Pública y en los últimos dos años en la Secretaría de Gobernación (específicamente para seguridad pública), se tienen como objetivos, indicadores y metas los que se muestran a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1: Programa Presupuestario de Seguridad Pública, objetivos y costos anuales donde la unidad responsable es la Policía Federal

Año	Programa presupuestario	Objetivo	Presupuesto pesos
2012	Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	-Contribuir a la seguridad de la ciudadanía mediante la instrumentación de operativos conjuntos en zonas de alta incidencia delictiva y de desastres, con la presencia de policías confiables. -Las zonas donde opera la Policía Federal disminuye la incidencia delictiva.	\$ 19,979,152,950
2013	Implementación de operativos para	-Contribuir a la Seguridad Pública de la ciudadanía	\$ 18,758,784,168

	la prevención y disuasión del delito.	mediante operativos conjuntos en zonas de alta incidencia delictiva. -En los Estados donde opera la Policía Federal disminuye la operatividad del crimen organizado.	
2014	Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	-Contribuir a la seguridad de la ciudadanía mediante la realización de operativos y acciones para la prevención, combate y disuasión de delitos.- La participación de la Policía Federal disminuye la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto.	\$ 20,684,202,680
2014	Creación de la Gendarmería Nacional.		\$ 4,500,000,000
2015	Gendarmería Nacional	Mejorar las condiciones de seguridad y justicia	\$ 4,591,970,499
2015	Policía Federal	Implementación de operativos conjuntos para la prevención y disuasión del delito.	\$ 20,378,753,962

Fuente: Elaboración propia con información de SCHP (2015).

Se observa que el presupuesto asignado no se modifica de manera sustancial, aunque la cifra de 2015 es parcial dado que el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) del año aún no concluye se observa que el presupuesto en 2012 y 2015 es casi igual, con una diferencia apenas de \$ 20,740, 476.

La tabla muestra el presupuesto asignado a los operativos para la disuasión y prevención del delito, es decir para los operativos que se han llevado a cabo en ambas administraciones para el combate frontal de las organizaciones criminales que alteran la seguridad pública del país, son operativos que se hacen en Estados con mayor incidencia delictiva.

El presupuesto para seguridad pública, comparado con las ganancias por parte del crimen organizado, permite tener una idea del caudal de recursos que tienen estos últimos y que les permite continuar trabajando en la impunidad. De acuerdo con la revista *Proceso* número 1981, las ganancias obtenidas por el crimen organizado entre 2012 y 2014 se estiman en 31 mil 460 millones de pesos por la vía de

extorsiones a los mineros, productores de aguacate, empresarios y comerciantes grandes, medianos y pequeños, por “cuotas”, venta de drogas y secuestros. En tres años ganaron lo que el gobierno invirtió en año y medio para operativos; se observa, pues, que con una sola ganancia anual del crimen organizado se podría estar creando una Gendarmería Nacional. Es decir, la delincuencia tiene los recursos para evadir a las Fuerzas de Seguridad Pública.

Si bien el presupuesto para seguridad pública a nivel Federal aumentó en más de un 100% a partir del año 2008, no se han dado grandes avances para la recuperación de la seguridad en el país; aun con los operativos conjuntos como política principal. Las zonas con más altos índices de inseguridad de acuerdo al índice de paz (Vision of humanity, 2014), que mide el nivel de paz de acuerdo a siete indicadores (homicidio, crimen violento, crimen con armas, encarcelamiento, financiación de la policía, crimen organizado y eficiencia de la justicia) son: Guerrero, Morelos, Sinaloa, Michoacán, Guanajuato, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California, Jalisco y México. (Índice de paz, 2014).

Los Estados con mayor inseguridad siguen siendo los mismos, acaso el único del que poco se escucha en las noticias nacionales es Guanajuato, que también se encuentra dentro de estos. De lo que se deriva que haya opiniones como la de Jorge Carrasco Araizaga, que escribió en la revista *Proceso*:

Lejos de pacificar al país, lo ensangrentó. En vez de cohesionar a las fuerzas federales que enfrentan la potencia de fuego y el poder corruptor de la delincuencia organizada, Felipe Calderón dividió al Ejército y a las corporaciones policíacas, además de confrontar al Poder Judicial para mantener impunes a sus incondicionales y hundir a quienes consideraban sus adversarios. Al seguir el hilo de la fabricación del caso del general Ángeles Dauahare, se recorre toda esta trama de ilegalidades en que el expresidente basó su guerra contra el narco. (Carrasco, 2015).

De lo anterior se desprende no sólo el saldo de miedo para la sociedad que le ha provocado al ver, escuchar o inclusive encontrarse en un operativo, también en el texto se expresa parte de lo que los elementos de seguridad viven en cumplimiento de su trabajo: también se les fincan responsabilidades, los desaparecen o los matan.

Estos hechos, que, si bien se ha ido trabajando en la puesta en marcha de manera real de la LGSNSP y la Comisión Nacional de Seguridad, han permitido grandes avances desde su creación para desarrollar la Carrera Policial y la

profesionalización, todavía se encuentra lejos del nivel óptimo para brindar al policía las herramientas necesarias indispensables para el despacho de su función y para brindar los elementos que logren una verdadera seguridad pública en México.

De acuerdo con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública una de las bases para recuperar el ADN (explicado en las estrategias para la reinversión del gobierno en el capítulo uno) de una función de la Administración Pública es, precisamente, recuperar el objetivo para el que fue creado.

Haciendo un balance, tanto la sociedad como los elementos de los cuerpos encargados de la seguridad pública llevan los daños que los operativos conjuntos han dado como resultados. En la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana levantada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), más de la mitad de la población mayor de edad dijo que se sentía inseguro de vivir en una ciudad: esto es, no se ha logrado recuperar la seguridad de la sociedad.

En este mismo tenor, los enfrentamientos que se dan y los operativos que terminan en desgracia y salen a la luz pública por los noticiarios a nivel nacional, hacen aún mayor el temor de la población de ser víctimas de un delito, un atropello de las fuerzas policiales, o una desaparición.

Ejemplo de estos hechos que impactan a la población se encuentra en los más de 25 mil desaparecidos en el sexenio de Felipe Calderón, de acuerdo con las cifras aportadas por Anabel Hernández en diciembre de 2012 en la revista *Proceso* número 1887. Entre los acontecimientos más importantes se encuentran los siguientes: La captura de líderes del cartel de Jalisco Nueva Generación en 2012 provocó una ola de actos violentos en la capital, cronometrados en zonas estratégicas; el levantamiento de los autodefensas en Michoacán en 2013; la detención del “Chapo Guzmán en 2014; los casos de Ayotzinapa, Tlatlaya, y Apatzingán; el enfrentamiento más reciente en Michoacán en el Rancho El sol en Tanhuato, que dejó varios civiles muertos; la caída de un helicóptero del ejército en Jalisco. También merece especial señalamiento la desaparición de 13 individuos cada día, uno cada hora con 52 minutos, de los cuales 40% de ellos son de jóvenes de entre 15 y 29 años. Estas cifras se recuperan respecto al periodo que va de la administración de Peña Nieto por Homero Campa, quien hace un reportaje especial en la revista *Proceso* en colaboración con el CIDE.

Este tipo de sucesos impactan de manera directa en la vida diaria de las poblaciones de esos Estados, pero ponen en alerta a la nación. Son situaciones

que impiden tener confianza en las políticas de seguridad y en los elementos policiales prestadores del servicio.

Otro dato importante dentro de la tabla es la asignación de presupuesto para la creación de la Gendarmería Nacional en el año 2014. El presupuesto para este sector de la Policía Federal se encuentra dentro del presupuesto anual para la Policía Federal que más adelante se muestra en una tabla de asignación de recursos.

La creación de la Gendarmería Nacional fue una promesa de campaña del hoy Presidente de la República, que hasta el 2014 se vio realizada y de la que se desprenden diversos cuestionamientos por parte de investigadores y analistas políticos. En el artículo *A 20 meses de gobierno, el presidente Peña Nieto lanza 'su' Gendarmería* escrito por José Roberto Cisneros el 22 de agosto de 2014, se hace una remembranza de los inicios de la Gendarmería hasta su puesta en marcha, se mencionan los diversos cambios que tuvo, desde ser de élite y ser formada por militares, hasta lo que hoy es: una policía de proximidad ciudadana que inició operaciones con cinco mil elementos, con alrededor de dos mil de origen castrense.

Es importante observar que en los últimos dos años 2014 y 2015 se toma en cuenta una política específica para la consolidación de este cuerpo policial encargado de la seguridad ciudadana de manera cercana, es la Séptima División de la Policía Federal. Se apuesta por que ésta sea una policía profesional capaz de salvaguardar a la población y mantener vigentes los valores policiales enunciados en la Constitución.

En el último apartado se analizan a fondo las ventajas de ésta policía, su desarrollo y cómo se ha ido profesionalizando para proteger a la ciudadanía. En este apartado se toca sólo lo referente al presupuesto asignado.

La Tabla 2 muestra que el presupuesto asignado a seguridad pública en el periodo de estudio ha permaneció más o menos constante, igualando en 2015 al presupuesto asignado en 2013. Si bien el componente monetario es la base para cualquier política que se implementa, para el caso de la seguridad pública hace falta una reestructuración de la Carrera Policial y de la profesionalización en particular, que multiplique los beneficios de los recursos en este rubro, ya que al tener un recurso humano con las capacidades, herramientas y estrategias, se estará en posibilidad de hablar de seguridad pública y no de combate a la inseguridad.

TABLA 2. Presupuesto Federal para seguridad pública y Policía Federal

Presupuesto para Seguridad Pública					
año	Presupuesto de egresos de la Federación	Índice de precios base 2011	Presupuesto Federal para Seguridad Pública	Presupuesto Policía Federal	Presupuesto Policía Federal a precios constantes
2012	\$3,706,922,200,000	104.1115085	\$40,536,522,049	\$22,052,410,198	\$21,181,529,791
2013	\$3,956,361,600,000	108.0743984	\$41,217,172,226	\$19,767,356,408	\$18,290,507,926
2014	\$4,479,954,200,000	112.4174948	\$44,234,416,402	\$28,139,978,975	\$25,031,672,366
2015	\$4,694,677,400,000	115.081332	\$41,447,857,906	\$26,099,635,104	\$22,679,295,281

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de la federación en los años correspondientes y el INPC.

El presupuesto para la Policía Federal se obtuvo sumando, del programa presupuestario, cuatro rubros que opera de manera directa: actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, actividades de apoyo administrativo, implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito y proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad, etiquetados con el código C00.

Así mismo, el monto para seguridad pública es el que en el Presupuesto de Egresos 2012, 2013 se encuentra clasificado como ramo 36. El presupuesto de 2014, 2015 para seguridad pública se obtuvo de la Secretaría de Gobernación, dependencia Federal que absorbió las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública.

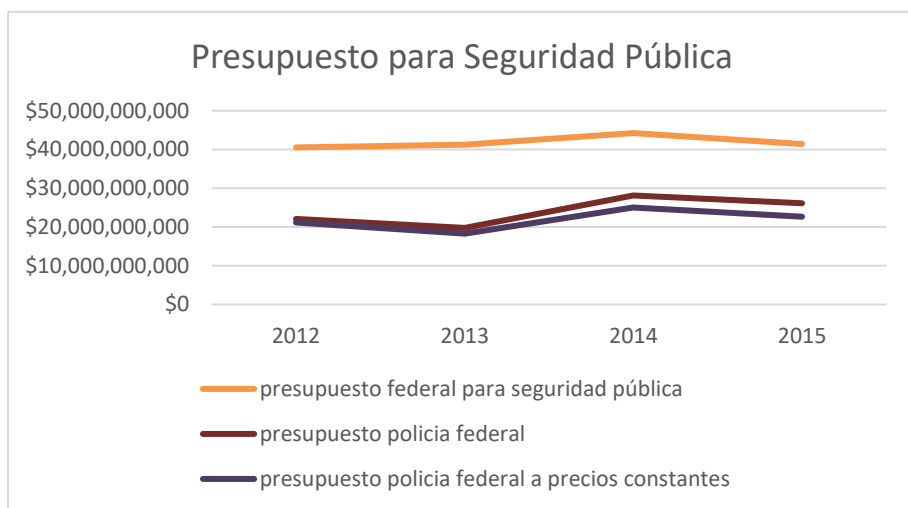
El impacto de los presupuestos es poco si partimos de que la seguridad en el país todavía se encuentra álgida en varios Estados y algunos eventos de magnitud (Ayotzinapa, por ejemplo) nos dan cuenta de ello ya que no son casos aislados; por el contrario, se vuelven del dominio público nacional e internacional, dejando

a los cuerpos de seguridad como poco profesionales e incapaces de contener este tipo de actos, o en su caso para resolverlos.

En México las instituciones que tienen la función de seguridad pública son varias: Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Seguridad, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Conferencia Nacional de Seguridad, Secretaría de Gobernación. En este trabajo se analiza el rubro de la profesionalización de la Policía Federal porque es el cuerpo policial que desde su creación se pensó como una institución nacional profesional capaz de restaurar la seguridad en zonas altamente conflictivas.

El Gráfico 1 que se muestra a continuación, compara el presupuesto de la Policía Federal a precios constantes y corrientes. Se observa que el presupuesto otorgado para el rubro es similar en los años 2012 y 2015. Lo que indica, comparándolo con la Tabla 1, que las políticas en materia de seguridad han privilegiado el recurso para operativos.

GRÁFICO 1. Presupuesto Federal para seguridad pública



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por la SHCP.

De acuerdo con las propuestas Osborne y Plastrick, la seguridad pública es una función a cargo del Gobierno que no puede ser delegada a los particulares por el carácter que reviste para la ciudadanía en general y lo delicado de los asuntos que trata.

El Gobierno Federal ha hecho un gran esfuerzo para disminuir los índices de inseguridad, sin embargo, en tanto no se profesionalice a los cuerpos encargados de esta función, los resultados seguirán siendo deficientes, no sólo hablando de los cuerpos policiales, sino también de los operadores administrativos y quienes se encargan de distribuir el recurso.

En tanto la gestión policial no se apegue de manera real a las normas y la profesionalización sea una realidad en los cuerpos policiales, poco se podrá avanzar en la recuperación de la seguridad pública.

Si bien las fuerzas armadas son un elemento fundamental en estos momentos para la recuperación de la seguridad en zonas altamente conflictivas, considero que una reorganización, depuración y profesionalización, de los organismos policiales Federales en específico, puede contribuir de manera considerable para lograr el objetivo y permitir que las fuerzas armadas se dediquen a su propio objetivo central: salvaguardar la Soberanía Nacional.

Profesionalización policial, elementos académico-normativos comparados

En el apartado anterior se analizó el presupuesto de la seguridad pública a nivel Federal, la política de operativos conjuntos en las administraciones que abarca el periodo de esta investigación y las repercusiones para la sociedad. Así pues, en este apartado se analiza la profesionalización que, de acuerdo a la norma, debiera corresponder a cinco elementos básicos dentro de las corporaciones policiales: formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección.

Formación inicial

De acuerdo con la LGSNSP, la profesionalización es desarrollar en el policía capacidades, aptitudes y destreza física para el despacho de sus funciones; a su vez, es un elemento de la Carrera Policial que agrupa como lo indica, lo que el policía a través de su trabajo y desempeño va adquiriendo a lo largo del tiempo como producto de su trabajo: méritos, reconocimientos, conclusión del servicio, sanciones, ascenso, promoción, prestaciones, retiro, etc.

Ya en el capítulo dos se hablaba de la profesionalización como un conjunto de capacidades que el individuo va adquiriendo en el tiempo y a través de la suma de conocimiento para el mejor desempeño de sus actividades en el área específica a la que se dedica; “la profesionalización va más allá de la dotación de habilidades, también implica las condiciones de trabajo de los agentes y su cuerpo

administrativo” (Sánchez, 2015), es decir, para ser profesional se necesita dedicar tiempo y esfuerzo. Las capacidades no se desarrollan sólo con cursos, son la suma de conocimientos y experiencia en el tiempo, esto es lo que permite considerar a un individuo como un profesional.

Si consideramos lo escrito anteriormente, no sólo con un curso de formación inicial los policías pueden considerarse profesionales; sin embargo, es el inicio de una carrera que en un tiempo determinado puede hacerlo profesional.

Al respecto la Doctora María de Lourdes Rosales Martínez, Directora de la Academia de Desarrollo Policial Iniciativa Mérida, Gral. Ignacio Zaragoza, comentó que en el curso básico de formación inicial se le dan al policía los conocimientos elementales para desarrollar su trabajo; incluye, entre otras cosas, manejo de armas de fuego, de automóviles, prevención del delito, procedimientos de actuación, adiestramiento, desarrollo físico, valores, derechos humanos. Aspectos que le permitan desarrollar su trabajo en la vida diaria sin poner en riesgo su vida o la de algún ciudadano. (Rosales, 2015).

Así mismo considera que la única forma de tener policías profesionales desde la última jerarquía que es Policía Tercero, es a través de la institucionalización del bachillerato con profesionalización técnica en seguridad ciudadana, que proporcionará policías por vocación, dedicados desde el nivel preparatoria a la Carrera Policial, lo que permitirá contar con elementos con las capacidades necesarias para salvaguardar la seguridad de la sociedad. Además, dentro de la institución que preside, se oferta la Licenciatura en Ciencias Policiales, con la diferencia de que mientras el bachillerato está dirigido al público, la licenciatura sólo es para personal policial en activo.

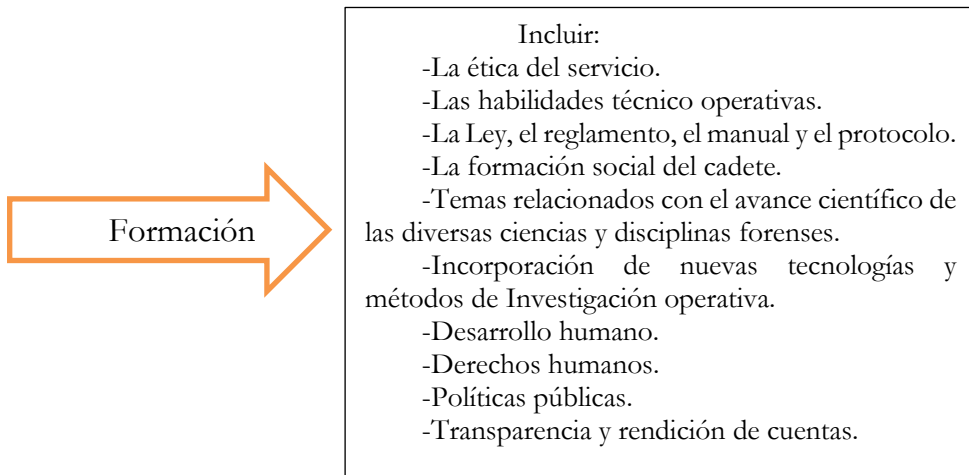
En el caso específico de la Policía Federal, los cursos básicos se desarrollan de dos formas. En la primera se seleccionan cadetes para ingresar a la academia de la Policía Federal que se ubica en el Estado de San Luis Potosí. Dentro del reglamento se establecen los requisitos de ingreso y la forma de seleccionar a los cadetes, su formación dura tres años y egresan formando parte de la Policía Federal, asignándoles un rango y lugar de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Dentro de la segunda forma los lineamientos para entrar son menos exigentes, para ello se emiten convocatorias y requisitos de ingreso. Lo destacable en este tipo de convocatorias y sus cursos de formación inicial, es que se hacen de manera

superficial, los cursos pueden durar de tres meses, seis meses, un año, de acuerdo a las necesidades de activos para cubrir zonas con seguridad. (Martínez, 2015).

Los académicos especialistas en la materia consideran que un curso de formación inicial debe contener lo siguiente:

Esquema 1. Formación inicial



Fuente: Elaboración propia

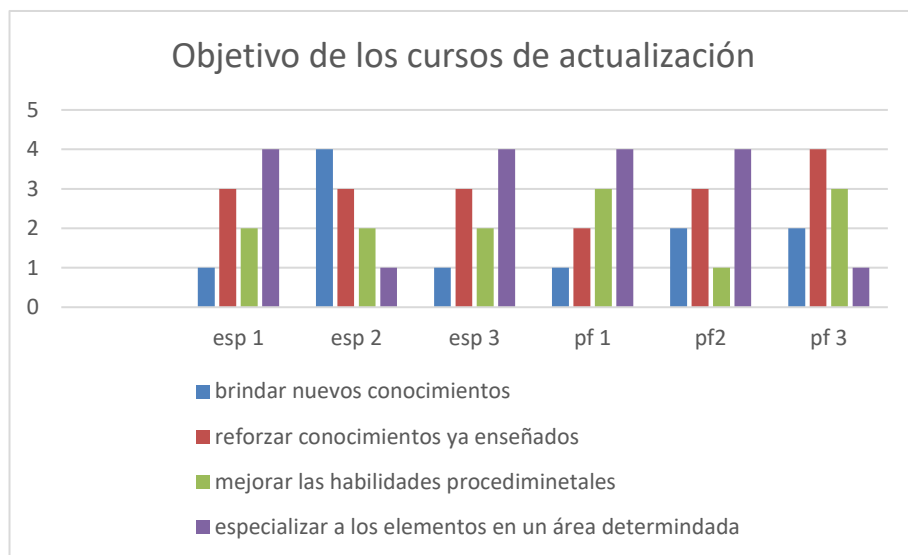
De esta manera se reconoce que los cursos de formación policial de acuerdo con lo que marca la Ley se llevan a cabo como primer acercamiento a las funciones policiales; sin embargo, les hacen falta aspectos esenciales para lograr coadyuvar al inicio de una verdadera profesionalización, que conjuntamente permita a la policía una carrera que impacte, en el mediano y el largo plazo, de manera positiva a la sociedad. Esto se entiende como transformar la cultura organizacional policial de la que se hablaba en el capítulo dos como una de las cinco estrategias para reinventar, en este caso, los cuerpos de la Policía Federal.

Actualización

Como se estipuló anteriormente la formación inicial es básica para acceder a una Institución Policial, pero para seguir salvaguardando la seguridad es necesario que los conocimientos dados se renueven en el tiempo, ya sea para agregar nuevos conocimientos, experiencias exitosas o para reconocer las carencias procedimentales y actitudinales, producto del trabajo diario. En el siguiente

gráfico se presenta lo que los especialistas consideran constituye lo más importante impartir en un curso de esta naturaleza.

Gráfico 2. Objetivos de los cursos de actualización policial



Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas (esp. Especialista y pf. Policía federal).

Como se observa en la gráfica, un curso de actualización debería de ser aquel que permite al policía especializarse en prevención, reacción, o investigación y en el caso de la Policía Federal, especializarse en alguna de sus divisiones.

También es importante, en los cursos de actualización, recordar los procesos de aplicación del conocimiento y recordar los conocimientos que poco se ponen en práctica, así como algunos otros que son importantes y que no se enseñan en los cursos de formación inicial.

Al respecto de cuántos cursos de actualización deberían de ser los necesarios en un año para los Policías Federales, tanto policías como especialistas coinciden que de uno a cuatro son suficientes. Lo más importante es hacer prácticas reales con la comunidad, además de tomar los cursos en forma de academias, conferencias, seminarios, etc.



Fuente: Elaboración propia

Promoción y ascenso

La promoción y el ascenso que lleva consigo, es el mecanismo con el que cuentan las corporaciones policiales para ascender de rango a sus elementos, de acuerdo a convocatorias y periodos señalados en la Ley. De acuerdo con un especialista el beneficio directo de la promoción es: sistemáticamente la institución policial es la beneficiada en primer término, en segundo la sociedad y, en tercer orden, el policía. Porque al contar con integrantes mejor preparados en cada una de las escalas jerárquicas y tener cubiertos los diversos escalafones de mando, el servicio que ofrece a la sociedad es de excelencia. (Tochimani, 2015).

De forma opuesta, el especialista Raúl González considera que quien se beneficia de la promoción y ascenso son los cárteles, porque ya los aborda formados y deshumanizados, frustrados y con ganas de ganar en dólares.

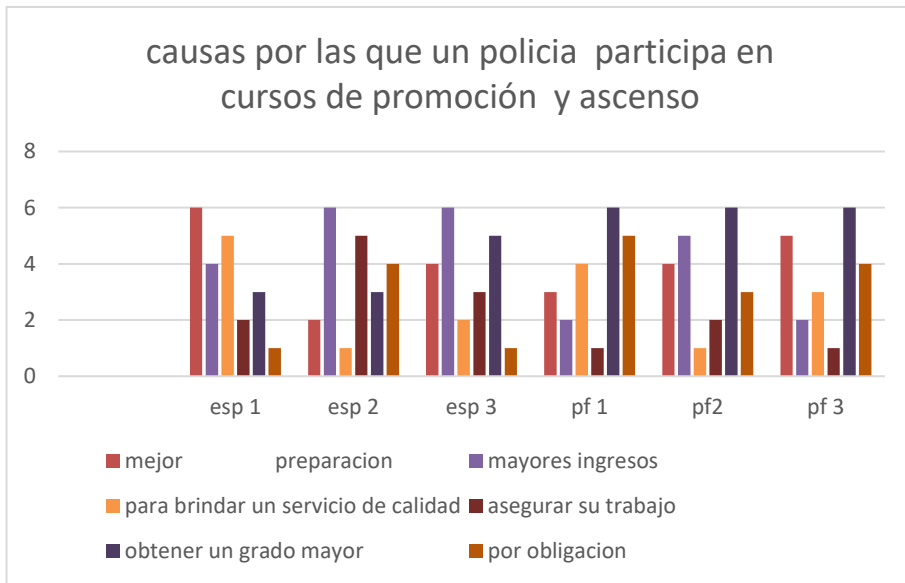
Pero los vicios de este aspecto de la profesionalización se encuentran en los comentarios de las policías en funciones quienes, al respecto, dijeron que la promoción beneficiaba a los de menor rango, porque con ello ganan respeto. Otra de ellas comentó que para los recomendados de los jefes (porque así se mueven la mayoría de las cosas dentro) no importa el trabajo sino qué tan bien “haces la barba” a los jefes. Finalmente, la última comentó que los de menor jerarquía son los más favorecidos, porque pueden ir avanzando en la escala básica de mandos.

No existe un criterio más o menos homogéneo, pero si se prescindiera de los vicios denunciados, se podría estar en la posición del primer especialista; es decir, que la promoción realmente sirviera para lo que fue concebida en la Legislación,

sin que existiera manipulación por parte de quienes tiene el control de esta actividad.

La situación sobre la promoción cambia cuando se hace mención a las causas por las que un policía participa en la promoción, como se observa en la Gráfica 2.

Gráfica 3. Causas por las que un policía participa en los cursos de promoción y ascenso



Fuente: Elaboración propia con base a las entrevistas realizadas a especialistas en seguridad pública y Policías Federales.

Obtener un grado mayor es la principal causa por la que se participa en la promoción, le sigue obtener mayores ingresos y tener una mejor preparación. La gráfica refleja un aspecto hasta ahora no tomado en cuenta: el ingreso monetario de los policías. Ya en líneas arriba se comentaba de manera indirecta que una de las razones por la que los policías se pongan al servicio de los delincuentes es por obtener más ingresos.

Si bien la Policía Federal es una de las instituciones con mejor ingresos para sus elementos, no se descarta esta posibilidad; los recursos derivados de prácticas ilegales es amplio.

Especialización

Este rubro se tocó de manera indirecta en el apartado de cursos de actualización, donde se consideró como el principal objetivo, a fin de contar con elementos policiales expertos una materia determinada.

De acuerdo con la información recabada cualquier policía puede especializarse en el área de su interés, el factor de cambio estará en los cursos, estrategias y herramientas que se le otorguen para el despacho de sus funciones, así como en su disponibilidad y desempeño para profesionalizarse de manera permanente. Cualquier policía federal puede especializarse si tiene las herramientas, la disponibilidad y una adecuada capacitación. (Martínez, 2015).

De las siete divisiones de la Policía Federal, la que se considera más especializada es la División Científica; después le sigue Inteligencia, Investigación, Antidrogas, Seguridad Regional, Gendarmería y Fuerzas Federales.

La función de cada división de la Policía Federal se comentó en el capítulo dos, en el apartado de su creación y desarrollo, por lo que sólo se suma a este tema de especialización que, en tanto los policías puedan contar con un mayor conocimiento y aptitud en una función determinada, entonces podrán contribuir al buen funcionamiento de la institución; lo que permitirá, a su vez, tener instituciones profesionales Federales que no sólo colaboren junto con los otros órdenes de Gobierno a mantener la seguridad pública, sino que además se logrará ganar la confianza de la población y se les identificará como cuerpos con alto grado de servicio a la sociedad.

Alta dirección

Este apartado se refiere a las capacitaciones que reciben los altos mandos de la policía para poder gestionar de una manera eficiente las distintas instituciones que tienen a su cargo. Sin embargo, para los académicos especialistas, quien realmente hace funcionar una institución policial son los mandos medios administrativos. Para las policías entrevistadas quien la hace funcionar es el personal operativo.

Uno de los entrevistados, quien tiene una carrera como alto mando en el Ejército e Instituciones de Seguridad Pública, opina al respecto que: en cualquier organización, sea de carácter militar o policial, la jerarquización de sus integrantes es determinante, puesto que sus deberes y obligaciones se vinculan

implícitamente, ya que la disciplina, el orden y el respeto son la base de las mismas. (Tochimani, 2015).

Esquema 3. Personal más importante para que una Institución Policial funcione



Fuente: Elaboración propia.

Las principales causas que hacen que un alto mando continúe formándose son:

- Actualizarse con relación al tema de seguridad pública e ir sustentando cada vez más su Carrera Policial.
- En las corporaciones policiales escasamente se analiza, propone y convoca a los Altos Mandos para que asistan a cursos de formación, capacitación y actualización. A ello se aúna el desinterés de los mismos por realizarlo.
- Toman los cursos cuando es obligatorio y, por demás, cuando los dan españoles, norteamericanos, israelíes u otros y para no salir a las calles.
- La actualización y la posibilidad de escalar en la cadena de mando, con su respectiva compensación económica.

Considerando los elementos de la profesionalización, analizados desde la perspectiva académica y del servicio, ésta tiene vicios que se están tratando de erradicar, y aunque las estrategias de Gobierno en estos momentos no privilegian la profesionalización como una política pública y apuestan más a los operativos conjuntos, abonar recursos significativos a este rubro, con indicadores y trabajo por resultados, puede transformar la cultura policial en el mediano y el largo plazo, lo que en definitiva, contribuirá a tener una seguridad pública con bases sólidas en sus Instituciones.

Policía Federal: sector Gendarmería Nacional

La creación de la Gendarmería Nacional como Séptima División de la Policía Federal inició como una promesa de campaña, materializándose como una fuerza de prevención del delito y de proximidad ciudadana, estos sucesos ya fueron expuestos en el capítulo dos. En este apartado se analiza este cuerpo policial a la luz de especialistas en seguridad pública y de policías en servicio.

El surgimiento de la Gendarmería Nacional se da en un momento coyuntural en el que la Administración Federal saliente deja un saldo de miles de desaparecidos, secuestros, extorsiones, crimen organizado, narcotráfico, la seguridad insostenible en algunos puntos del país, entre otros. Por ello es necesario conocer lo que se opina hasta el momento, comparando ambas administraciones en su política para recuperar la seguridad pública.

Es difícil establecer diferencias en materia de políticas de seguridad pública entre las dos administraciones, sobre todo si consideramos que en ambos casos el centro de atención ha sido el combate al crimen organizado. Sin embargo hay dos cosas que las diferencian: a) mayor eficacia en la presente administración; b) el matiz de un énfasis importante en la prevención social de la violencia que ha seguido la administración actual, focalizando en los municipios más afectados por ese tipo de fenómenos. (Sánchez, 2015).

Quienes lideran al país han dado continuidad a la política injerencista de los Estados Unidos cual “palos de ciego”. Su política de seguridad ha dejado más muertos que en Hiroshima. Dice Eugenio Raúl Zaffaroni, que la seguridad en México puede ser identificada como un genocidio por goteo. (González, 2015).

Las personas entrevistadas coinciden en que las políticas de Felipe Calderón les beneficiaron más que la administración actual, consideran que los beneficios son

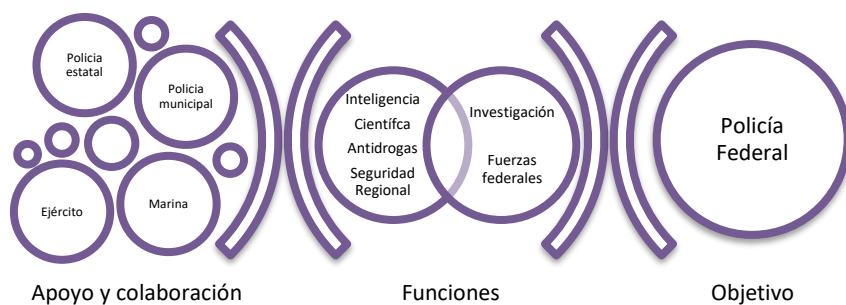
sólo en aquellas regiones donde se está haciendo más trabajo de recuperación de la seguridad.

Para el caso de la administración calderonista sus políticas siempre fueron expuestas a la luz y desde sus inicios manejo una franca guerra contra el crimen organizado y las bandas de narcotraficantes. En esta administración se privilegió la creación de la Gendarmería y una política de operativos conjuntos y Mandos Únicos en los Estados para el mismo fin; sin embargo, considero que la Gendarmería, si bien contribuye de manera sustancial en los trabajos de seguridad pública, no era tan necesario crearla y menos tan abruptamente como se hizo, pues quedaron situaciones pendientes que hasta el momento todavía no se resuelven.

Ejemplo claro de una política similar fue cuando se creó la Policía Federal con Ernesto Zedillo, que pasó a ser AFI y que, finalmente, devino en Policía Federal. Si bien los operativos conjuntos forman parte de una nueva estrategia, considero que en ninguna de las dos administraciones se invierte dinero en la profesionalización con la magnitud con la se hace para implementar operativos conjuntos.

Desde luego, ha habido avances muy significativos como los exámenes de control de confianza, la cooperación transversal entre secretarías, las Conferencias de Seguridad Pública, el Mando Único, el Comisionado para la Seguridad Pública, Plataforma México, etc., que aportan nuevos horizontes para la recuperación de la seguridad. Eso está muy bien, pero sigue faltando la atención al recurso humano que puede dar más apoyo en tanto que se le atiende como a un servidor público con necesidades. Este recurso humano puede ser profesional si se le ofertan mejores salarios, mayor preparación y ascensos reales, además de la seguridad para su futuro; no como cumplimiento cabal de la Ley sino como una cultura de atención y reciprocidad dentro de la Administración Federal y hacia la población en general como receptora del servicio.

Esquema 4. La Policía Federal: Elemento de Apoyo a la Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a especialistas en seguridad pública.

Al hablar de las capacidades de la Policía Federal para recuperar la seguridad pública en el país las posiciones se vuelven de choque. De los entrevistados dos consideran que la Policía Federal no cuenta con las capacidades para esta función, pues sólo es una política de Estado que se va transformando de acuerdo con el contexto y la Administración Federal en turno.

La generación pasada de la escuela de san Luis potosí denunciaba la formación al vapor, por la necesidad que había de más oficiales. Recordar también que el que está suministrando personal a las corporaciones policiales es el Ejército, en los sexenios pasados a la vista de todos, actualmente es muy discreto. (González, 2015).

Así mismo, el entrevistado comenta al respecto de la esfera de competencia de ésta policía que sólo si los elementos supieran cuál es su competencia, sustituirían a los policías locales y lucharían contra el narcotráfico como el ejército. No obstante, sirven al narco y el Manual de Procedimientos no lo conoce ni saben para qué fue creado ni cuál es su labor o sus límites. Sostiene que en cada sexenio se reciclan las corporaciones, unas más corruptas y represivas que otras, pero es lo mismo, prevalece el atropello a la población. Si hubiera trabajo, salud y educación no se necesitaría este órgano. Asevera que Peña Nieto creó una

Gendarmería que no se distingue de las otras porque sus miembros también proceden temporalmente del Ejército y la Marina.

Por otro lado, los especialistas consideran que los programas de proximidad ciudadana son de esencia municipal, las funciones de la Policía Federal son, como su nombre lo indica, Federales, en ocasiones impersonales con objetivos de seguridad específicos. Es esfera de competencia de las policías, de cualquier nivel, resolver los problemas complejos de la sociedad. Atienden ese tipo de situaciones en circunstancias de obligación porque la administración pública de que se trate no resulta eficaz en su deber de atender los problemas con oportunidad, para desactivar cualquier conflicto. (Sánchez, 2015).

Uno de los especialistas que se encuentran convencidos de la labor e importancia de la Policía Federal comenta que está seguro de que la PF es el cuerpo policial mejor desarrollado en el país, seguido de algunas policías estatales.

La Policía Federal como una institución vanguardista y en proceso de constante evolución creó la División de la Gendarmería con el fin de proporcionar apoyo a las policías estatales y municipales, organizada de tal forma que su actuación sea determinante y apegada a derecho, contando además dentro de su propia agrupación, con diversos organismos policiales e infraestructura tecnológica y científica que coadyuvan a combatir el crimen en sus múltiples modalidades, siendo de tal forma una necesidad de la propia corporación. (Tochimani, 2015).

En lo que corresponde a la Gendarmería Nacional como policía de proximidad ciudadana, también se encuentran dos posturas, a favor y en contra. Al respecto consideran que esta división reúne los requisitos y perfiles, ya que dentro de su propia organización cuenta con los recursos humanos, materiales y logísticos para satisfacer sus necesidades de funcionamiento y operación. (Sánchez, 2015).

Por otro lado, los especialistas del norte del país, de acuerdo con su contexto, consideran a la Gendarmería como una policía que, para ganarse la confianza de la sociedad, primero debe tener un tiempo trabajando en la zona. Los identifican como poliguachos, es decir, militares disfrazados de policías.

En este contexto hay que ganar la confianza de la población para estar cerca y vencer los prejuicios mutuos, tanto como las inercias autoritarias de la PF y las policías en general. (Sánchez, 2015).

Las posiciones respecto de las funciones de la Policía Federal y su sector de Gendarmería son encontradas; esto es natural, si consideramos que la situación de inseguridad en el país sigue vigente. Quienes se encuentran en oposición a este cuerpo policial son especialistas del norte del país, una zona donde se han dado brotes muy grandes de inseguridad. Para ciudades enteras como Tamaulipas y Ciudad Juárez, se entiende su posición por lo que observan y evalúan.

La Profesionalización Policial de la que se ha venido hablando a lo largo de este capítulo considera que, para que una institución pueda brindar servicios de calidad, necesita saber de manera clara cuáles son esos servicios. La Policía Federal en la Ley tiene funciones específicas que lleva a cabo, pero también realiza otras que no le competen o que en los últimos tres años le han asignado.

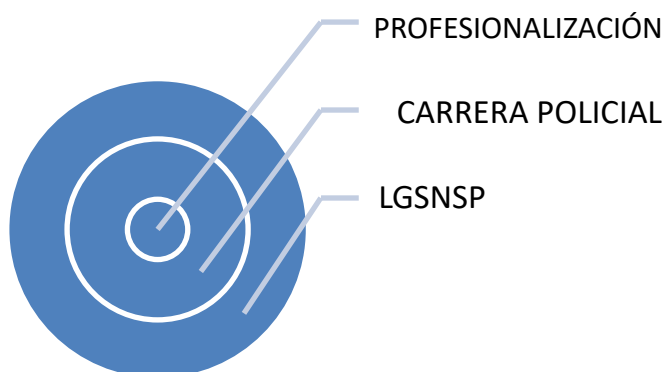
Trabajar en conjunto con otras instituciones, significa trabajar de acuerdo a otros modelos o acomodar los propios; por ello, en tanto que sus funciones se delimiten y las corporaciones municipales y estatales también realicen su trabajo con profesionalismo, le tocará al personal operativo (por lo menos en el tema que se trabaja) recibir las críticas, desconfianza, amenazas y demás agresiones por la deficiencia de todo el conjunto de organizaciones encargadas de la Seguridad Pública Nacional, que aún no encuentran las políticas idóneas para preservar la paz en el país.

Profesionalización Policial: ámbito Federal

Es a propósito dejar el tema principal del capítulo en el último apartado, ya que leyendo los primeros se está en condiciones de ver a la Profesionalización Policial como una de las bases de la Carrera Policial que se ha descuidado, por lo menos en el periodo de estudio, por las Administraciones Federales, mismas que han dado prioridad a políticas que sólo van resanando los brotes de inseguridad por todo el país. Lo anterior sin fijar políticas estructurales que operen en la cultura policial a largo plazo para que pueda reconocerse la labor y mérito de los policías.

Aun cuando se cuente con el Programa Rector de Profesionalización que, si bien contiene elementos normativos para el desarrollo de ésta, no se han puesto en práctica de manera real en las corporaciones policiales.

Esquema 5. Posición de la Profesionalización en el Espectro Normativo



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta investigación.

Se considera a la profesionalización como el elemento más pequeño de la normatividad que rige a la seguridad pública, es la parte formativa que permite al policía desempeñar sus funciones con eficiencia; permite, además, desarrollar capacidades, aptitudes y destreza física.

En el periodo de estudio se observa este elemento central disminuido en favor de los operativos conjuntos en todo el país. En particular, se observa por los recursos otorgados a esta política en comparación con el gasto corriente de la Policía Federal y porque en los planes y programas este rubro no aparece o está al lado de las certificaciones de control de confianza.

En el siguiente cuadro se muestran las principales opiniones que se vertieron en torno a la profesionalización.

Tabla 3. Profesionalización

PROFESIONALIZACIÓN
La profesionalización va más allá de la dotación de habilidades, también implica las condiciones de trabajo de los agentes y su cuerpo administrativo.
Un principio que ahora mismo está aplicándose en algunos lugares es que si el trabajador recibe un pago adecuado, su productividad mejora, no al revés; aunque en el mundo de las corporaciones policiales también los reconocimientos en el orden simbólico cuentan mucho.
Que sea realmente profesional su formación y no nada más un cursito.
La responsabilidad de cuidar y proteger a la población civil viene adjunta a la vocación y el dinero ayuda a la satisfacción de su profesión. El poli necesita estar bien pagado y calificado y se le debe exigir.
Definitivamente no es proporcional, a ningún policía, soldado o marino, puesto que la misma sociedad, los mandos de las corporaciones e instituciones, inclusive hasta el propio congreso (senadores y diputados), no se han tomado la molestia de voltear a mirarlos, y deducir que verdaderamente “urge” que se incremente su percepción salarial, así tendríamos servidores públicos que sí hagan valer la Ley.
No es un elemento fundamental, forma parte del proceso de formación de un policía, ya que le da a éste las herramientas necesarias para brindar un servicio a la sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

De las principales respuestas que relacionan capacidades, ingreso y profesionalización, se observa que los especialistas consideran la Carrera Policial como sinónimo. Así mismo, consideran que aun con capacidades, vocación y capacitación si el elemento monetario no es proporcional, difícilmente se puede esperar de los policías un buen desempeño.

Esquema 6. Profesionalización Policial



Fuente: Elaboración propia.

Para que funcione, el policía debe contar con el engranaje del esquema anterior. Con respecto a lo mencionado por los especialistas, una Carrera Policial, junto con ingresos proporcionales y una adecuada profesionalización contribuye al mejor desempeño de sus funciones, lo que conlleva a trabajar de manera óptima en la recuperación de la seguridad pública. La seguridad pública es un problema complejo que, para ser resuelto necesita de la labor conjunta de la sociedad, gobierno y agentes públicos o privados interesados en solucionarlo.

La profesionalización sólo es un medio que contribuirá a tener policías mejor capacitados para desempeñar su función y con ello coadyuvar a recuperar la seguridad pública, sin embargo, no es la panacea para tener un Estado seguro.

Para tener una profesionalización consolidada, con sus elementos, se necesitan dos aspectos fundamentales: una remuneración que cubra holgadamente las necesidades del policía y que los gerentes policiales administrativos realmente inspeccionen el trabajo de sus subalternos en campo para sensibilizarse y entender el contexto en el que se desempeñan.

Conclusiones

El presente trabajo me permitió desarrollar capacidades, conocimientos y una serie de herramientas en materia de Profesionalización Policial y seguridad pública, que en el futuro inmediato me permitirán tener un mejor desempeño profesional. La seguridad pública es un tema de primer plano en estos momentos

a nivel nacional que requiere de especialistas e investigaciones que contribuyan a encontrar soluciones viables y pertinentes, en cada zona geográfica y contexto particular.

Este documento presenta el problema de la inseguridad pública, éste es un elemento que, si bien no forma parte de manera directa, si tiene repercusión en el desempeño del policía. El presente es un trabajo de investigación que, de manera propositiva, puede ser publicado en revistas a fin de que pueda ser leído por un mayor número de personas que no tendrían acceso a él en su forma de tesis.

Contribuir con este trabajo al entendimiento de la seguridad pública, desde la arista particular de la profesionalización de la Policía Federal y teniendo como brújula la Nueva Gestión Pública, fue un esfuerzo sustantivo por explicar las carencias en la materia, que son más de carácter procedimental que normativo.

La profesionalización con sus respectivas ramas: formación inicial, actualización, promoción y ascenso, especialización y alta dirección, se encuentra puntualmente explicada dentro de la Ley. Lo que falta por llevar a cabo es su práctica real, tomando en cuenta, en primer lugar, que para tener una profesionalización exitosa se necesita capacitación, remuneración y dedicación de tiempo completo al despacho de la actividad. Los factores anteriores no sólo competen a las instituciones, sino también al policía; es un esfuerzo en dos vías para recuperar el objetivo nodal de las instituciones encargadas de éste servicio público. Deberá ser esfuerzo de los gerentes (altos mandos administrativos) no sólo por cumplir la Ley, es decir, llevar a cabo la norma, sino además entender el contexto de desempeño del policía y sus necesidades.

La pregunta de investigación que dio origen a este proyecto fue: ¿De qué manera la Profesionalización Policial contenida en la LGSNSP, se practica en el régimen de Policía Federal de México en el periodo, 2012-2014? Para responder a la interrogante se tomó como punto de partida la hipótesis que considera que: cuando se desarrollan los elementos de la profesionalización en el policía éste contribuye a recuperar la seguridad pública.

La hipótesis fue verificada a través de la triangulación de datos obtenidos de documentos oficiales, fuentes bibliográficas, hemerográficas y de la realización de una entrevista guiada a especialistas en la materia y policías federales en funciones.

El sustento que permitió la manipulación de los datos fueron la teoría y el estado del arte desarrollado en los capítulos precedentes y sus respectivos puntos, que respondieron a cada objetivo particular de la investigación.

Conocer el desarrollo de la profesionalización a nivel Policía Federal, sus elementos y características, llevaron a verificar que ésta tiene un papel fundamental en la seguridad pública del país, pues, en tanto se tengan policías preparados para enfrentar a la delincuencia, se estará en posición de recuperar las zonas con alta incidencia delictiva.

En el documento, como se leyó en páginas anteriores, se demuestran algunos hallazgos importantes:

La política nacional en el periodo de estudio tuvo como eje principal el combate frontal al crimen organizado y los operativos conjuntos, pero la profesionalización no se presentó en los planes nacionales, sólo formó parte de los programas particulares de cada institución.

El presupuesto designado a seguridad pública pasó de 13 mil millones de pesos en 2007, a más de 32 mil millones de pesos en 2008, escalando a más de 40 mil millones de pesos que se mantuvieron más o menos constantes en los cuatro años, del periodo objeto de estudio. Estas asignaciones beneficiaron el aumento a los programas de operativos conjuntos para la prevención del delito en un 90%.

El periodo de estudio comprende años de dos sexenios presidenciales. Al respecto, en el primer periodo la seguridad pública estuvo a cargo de una Secretaría de Estado denominada Secretaría de Seguridad Pública. En el segundo periodo la Secretaría de Seguridad Pública pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación, además de que se suscitó la conformación de la Comisión Nacional de Seguridad Pública y del nombramiento de un Comisionado Nacional para la Seguridad Pública.

La Profesionalización Policial forma parte de la Carrera Policial, es más de carácter académico-operativo y permite dotar al policía de las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones.

El ingreso a la Policía Federal con su respectivo curso básico inicial se desarrolla en dos formas. En la primera se publican convocatorias anuales para ingresar a la Academia Superior de la Policía Federal en San Luis Potosí, dentro del reglamento se establecen los requisitos de ingreso y la forma de seleccionar a los cadetes, se

formación dura tres años y egresan formando parte de la Policía Federal, asignándoles un rango y un lugar de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Existe otra forma de ingresar a la Policía Federal menos exigente. Se emiten convocatorias y requisitos de ingreso. Lo destacable en este tipo de ingreso y sus cursos de formación inicial, es que se hacen de manera superficial, en internado o de entrada por salida y pueden durar desde tres meses a un año, de acuerdo a las necesidades de activos en zonas específicas.

Transformar la cultura organizacional, llevando a cabo cursos iniciales sustantivos que permitan al policía una formación sólida, es una cuenta pendiente con la profesionalización que, si bien se lleva a cabo, no es tan sólida. Ésta permitirá en el futuro una mayor cohesión al interior de las instituciones de la Policía Federal.

Los cursos de actualización como parte de la Profesionalización policial, de acuerdo con lo investigado, debieran especializar a los policías en áreas específicas, así como mejorar sus habilidades procedimentales, contribuyendo con ello a la seguridad pública a través de policías mejor preparados que realmente sirvan a la sociedad.

Se verificó que la principal causa por la que se participa en promociones para ascenso es obtener un grado más y la respectiva remuneración, pues un punto importante para hacer de la profesionalización una realidad es que el policía cubra sus necesidades con su salario, para no ser blanco fácil de las organizaciones delictivas.

En tanto los policías puedan contar con un mayor conocimiento y aptitud en una función determinada podrán contribuir al buen funcionamiento de la institución. Lo anterior permitirá, a su vez, tener Instituciones Federales profesionales que no sólo colaboren junto con los otros dos órdenes de gobierno, estatal y municipal, a mantener la seguridad pública, sino que además lograrán ganarse la confianza de la población y se les identificará como cuerpos con alto grado de servicio a la sociedad.

La gerencia policial necesita de altos mandos que se comprometan con la profesionalización de su cuerpo policial, que adecuen los cursos, ascensos y capacitaciones al contexto específico, ya que la inseguridad en el país, lejos de superarse todavía no tiene fin y para contrarrestarla se necesita personal profesional capaz de enfrentar las diversas situaciones.

Éste constituye un trabajo que explica, organiza y recupera la historia de la policía de la Federación, sus inicios, desarrollo, consolidación y los retos a los que se enfrenta, los cuales son producto de la inseguridad pública que prevalece en la mayoría de los Estados. Se explica la profesionalización en esta Institución Federal, las carencias que presentan sus elementos y lo que se esperaría que cambiara para transformarla en una institución profesional por cuanto atañe a su capital humano.

Se hace un análisis de los principales acontecimientos que han entorpecido la seguridad pública del país y que han causado expectativa en la población, por la facilidad que halla la delincuencia para cometer delitos y quedar impunes. Se explica a cargo de quién se encuentra la función de Seguridad, el rol de otras instituciones como el Ejército y la Marina y como ha ido cambiando el presupuesto hacia este rubro.

El objetivo principal de la investigación fue explicar los elementos de la Profesionalización Policial y los beneficios para la seguridad pública; fue un objetivo que se cumplió en forma y permitió observar que la profesionalización no se encuentra consolidada, tiene carencias procedimentales que impiden tener policías dedicados a su profesión, quienes pueden ser proclives al crimen organizado o al soborno.

Ésta es una investigación que podría servir a los Estados con mayor inseguridad pública como Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Morelos entre otros. Sobre todo, porque en el trabajo se elucidan los principales puntos por los que este ejercicio es considerado inseguro, también se podrán conocer los principales programas de combate a la delincuencia y cómo operan en esas zonas.

A policías de cualquier orden de gobierno, Federal, Estatal y Municipal interesados en el tema y en menor medida a turistas nacionales o extranjeros interesado en la seguridad pública del país.

Este trabajo de grado da una perspectiva actual de la situación profesional de los policías federales, avances, carencias, oportunidades y directrices hacia donde apuntala esta profesionalización. Permite conocer la situación de la seguridad pública en México en los últimos dos años, menciona el riesgo de ser policía y los factores que socialmente impactan su desempeño.

El trabajo permite conocer la profesionalización y cómo se materializa en México en su Policía Federal, permite conocer mejor el tema de seguridad, proponiendo

un proyecto a mediano plazo para logran policías mejor preparados y con una Carrera Policial efectiva.

Como se mencionó en líneas anteriores la Seguridad Pública Federal se enmarca en las políticas de combate frontal al crimen organizado, así como a políticas extra organizacionales con otras instituciones públicas como partidos, gobernadores, secretarías, etc. Tal es el caso del último periodo que hizo un Pacto por México, la política de México en Paz y la Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana.

Respecto a la Gendarmería Nacional, ésta fue uno de los objetivos de la investigación, se analizó su propuesta, creación y desarrollo en el país. Se encontró que el mencionado cuerpo policial, a pesar de haber surgido como una propuesta de campaña sin un estudio sólido ni la factibilidad de su implementación, éste se llevó a cabo, encontrándose con inconvenientes que aún, a estas fechas, no se logran subsanar.

La Gendarmería Nacional es un cuerpo itinerante, por ende, no cuenta con un programa sólido para pernoctar en los lugares donde implementan operativos y servicios a la comunidad. Su cuerpo policial cuenta con personal de origen castrense en un 60%; su desarrollo profesional aún no es apreciable porque sólo llevan poco más de año y medio en labores, sus cursos de formación inicial fueron programados de acuerdo a la LGSNSP para combatir los brotes de inseguridad en las zonas altamente conflictivas.

Esta investigación es el inicio de subsecuentes trabajos de la misma naturaleza, sobre la seguridad pública del país y el desarrollo cada vez más urgente de contar con policías profesionales, elementos con la capacidad de enfrentar a la delincuencia, a la par de ser considerados como portadores de confianza para la sociedad, intentando cambiar la cultura policial. De esta forma se recuperará al policía como un cuerpo que brinda seguridad en dos líneas: hacia la sociedad y hacia su institución de pertenencia.

Un posible escenario para la continuación de esta investigación es reconocer el papel de los cuerpos de seguridad que no son del servicio, pero que han contenido a la delincuencia en el país (Ejército Nacional y Marina Armada de México), los que incluso sin contar con el perfil de seguridad pública, han respondido a las necesidades de la sociedad, siendo en la última década los más confiables del país. ¿Qué elementos de las Instituciones de Seguridad Nacional permiten que la seguridad se recupere y qué le falta a las Instituciones de Seguridad Pública para lograr resultados? Éste es un cuestionamiento que detonó el presente ejercicio de

investigación. No obstante, la pregunta, por su naturaleza y complejidad, permanecerá en espera de nuevos abordajes.

Bibliografía

- Acosta, M. y Martínez, R. (1974). Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (93-94). Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=93>.
- Aguilar, Z. (1999). Policía Federal Preventiva. *Crónica Legislativa*, (10). Recuperado de. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/anal5.htm>.
- Arbeláez, H. (2009). La noción de Seguridad en Thomas Hobbes. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 97-124, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_ASF_informe.pdf.
- Barrón, C. (2011). *Enredos contra la seguridad: la Policía Única Estatal*. México: CEDIP.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia*. México: FCE
- Barzelay, M. (2011). La Nueva Gestión Pública. En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, (pp.114-158), México: BBA.
- Briones, G. (2003). *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*. México: Trillas.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). Lecturas de Gestión Pública. En *Boletín oficial del Estado*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2 de enero de 2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [Diario Oficial de la Federación]*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Recuperado de <http://docs.mexicojusticia.com.s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-de-seguridad-publica-pr-eventiva-del-estado-de-mexico.pdf>.
- Carrasco, A. (2013). Los saldos de Calderón. *Proceso*, (1981). Recuperado de http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=331754.
- Cedillo, J. (2013). Los desertores del Ejército: expedientes censurados. *Proceso*, (1934). Recuperado de <http://hemeroteca.proceso.com.mx/>.
- Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. México: BBA.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2011). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 159-186, México: BBA.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (2014). Recuperado de <http://www.te.gob.mx/gobernadores/edomex/data/legisloc/constitucion.pdf>.
- Crozier, M. (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Brugué y Subirats (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 26-38, Madrid: INAP.
- Cruz, T. L. (2001). *Seguridad Pública*. México: Trillas.
- De la Fuente, R. (2011). *Antecedentes del profesionalismo médico en México*. Recuperado de http://www.facmed.unam.mx/sem/pdf/MemoriasJesms2011/Presentaciones/Jueves/Guevara/12_30%20-%202014_30/CM10.pdf.

- Díaz, A. (2014). *Salarios, capacitación, y número de policías en México: ¿parte del problema?* Recuperado de <http://alejandrodiazd.wordpress.com/2014/01/29/salarios-capacitacion-y-numero-de-policias-en-mexico-parte-del-problema/>.
- Dror, Y. (1994). El profesionalismo en el arte de gobernar. *Reforma y Democracia CLAD*, (1), 1-18. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0021800.pdf>.
- Duarte, J. (2011). *Documento Ejecutivo de la XLIV Reunión Plenaria de la CONAGO en Materia de Seguridad Pública*. México: CONAGO.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- El Financiero*. (12 de julio de 2014). Policía Federal cumplió 86 años de vida. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/policia-federal-cumplio-86-anos-de-vida.html>.
- El Informador*. (s/f 2015). La PGR investigará hechos en Apatzingán: Segob. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/587661/6/la-pgr-investigara-hechos-en-apatzingan-segob.htm>.
- El Universal. (04 de octubre de 2011). Entérate Operativos conjuntos en el país. Con Veracruz, suman ya nueve acciones conjuntas entre la Federación y los Estados para combatir a la delincuencia organizada y recuperar espacios. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/798631.html>.
- EUMED Enciclopedia Virtual*. (2014). Régimen Político. Glosario de Conceptos Políticos Usuales. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=461>.
- Fazio, C. (25 de mayo de 2015). La otra guerra sucia. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/25/opinion/021a1pol>.
- Fernández, J. (2001). Elementos que consolidan al concepto profesión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 3(1), 23-39. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/redie/article/viewFile/40/75>.

Fernández, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.

Fernández, J. (2003). *Seguridad Pública Municipal*. México: FUNDAP.

Frühling, H. (2011). Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana Durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Política*, 49, Chile: Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64522751008>.

Galindo, H. (agosto de 2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos Problemas, Viejos Esquemas. *Estudios Socio-jurídicos*, 7(núm. Especial), 496-543, Colombia: Universidad del Rosario.

García, P. y Ruiz, P. (2011). *Antecedentes del profesionalismo médico en México*. Recuperado de http://www.facmed.unam.mx/sem/pdf/MemoriasJems2011/Presentaciones/Jueves/Guevara/12_30%202014_30/CM10.pdf.

García, R. (septiembre-diciembre 2003). Reseña Legislativa sobre la Reforma Constitucional de 2007-2008 en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLI (123), 1557-1581, México: UNAM.

Gil, J. (s/f 2015). El fatídico experimento de Peña Nieto. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/397234/397234-el-fatidico-experimento-de-pe-na-nieto>.

González, R. et al. (1994). *La Seguridad Pública en México*. México: UNAM.

Gunn, L. (1996). Perspectivas en Gestión Pública. En Brugué, Q., Subirats J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 39-56, Madrid: INAP.

Hernández, A. (18 de marzo 2014). Ya se han adherido al proyecto de mando único policiaco 34 ayuntamientos: SSP. *La jornada de oriente*. Recuperado de http://periodicodigital.com.mx/notas/ya_han_firmado_34_ayuntamiento_sacuerdoalmandounico.

- Hernández, S. et. al. (2010). *Metodología de la investigación*. 5a. ed. México: Mc Graw Hill.
- Hetcher, S. (2004). *Norms in a Wired World*. USA: Cambridge University. Recuperado de <http://ndpr.nd.edu/news/24879/?id=4281>.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento?. En Cejudo G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 48-74, México: BBA.
- Hughes, O. (1996a). La nueva gestión pública. En Brugué y Subirats J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 104-132, Madrid: INAP.
- Hughes, O. (1996b). *La nueva gestión pública*. Recuperado de http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/71617/mod_resource/content/1/Modulo%201%20-20%20Hughes.pdf.
- Human Rights Watch. (2011). *México: Abusos generalizados en la “guerra contra el narcotráfico”*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos/ejecuciones-desapariciones-y-tortura-en-la-guerra-contra-el-narcotrafico>.
- INEGI, Comunicación social. (2014). Encuesta nacional de Seguridad Pública urbana ENSU. Cifras correspondientes a marzo de 2014 [Boletín de prensa]. Recuperado de http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/ENSU_marzo_2014-Percepcion_inseguridad_urbana.pdf.
- INEGI. (2011). *Seguridad Pública y Justicia 2010: Principales Indicadores 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Institute for Economics and Peace. (2015). *Índice de paz en México 2015*. Recuperado de <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf>.
- Instituto de Salud del Estado de México. (2016). *Profesionalización en enfermería*. Recuperado de http://salud.edomexico.gob.mx/html/ensenanza/dsalud/prof_enf.pdf.

Jiménez, E. (2015). *Enfoques Teóricos para el análisis Político*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=517>.

Jiménez, O. (2005). *La Seguridad Pública*. México: Porrúa.

López Portillo, E. (2000a). *La policía en México: función política y reform*. México: Smith Richardson Foundation.

López Portillo, E. (2000b). *Seguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos*. México: Smith Richardson Foundation.

Martínez, N. (s/f 2006). Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía. *Revista Veritas*, (14), 121-139.

Méndez, R. (1999). *El Protocolo de la Investigación: Lineamientos para su Elaboración y Análisis*. México: Trillas.

Munguía, C. (2013). *Simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara

Nilsson, H. (2007). Professionalism, Lecture 5. What is a Profession?. USA: University of Nottingham. Recuperado de <http://www.cs.nott.ac.uk/~pszn/n/G52GRP/LectureNotes/lecture05-4up.pdf>

Osborne, D. y Plastrik, P. (1998a). *La reinención del Gobierno*. España: Paidós.

Osborne, D. y Plastrik P. (1998b). *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. España: Paidós Ibérica.

Peñaloza, P. y Garza M. (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM.

Peñaloza, P. (Coor.) (2005). *Seguridad pública, voces diversas de un enfoque multidisciplinario*. México: Porrúa.

Policía Federal. (2015). *División de Gendarmería*. Recuperado de http://www.cn.s.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1f404.

- Pollit, C. (2011). ¿Justificación por las obras o por la fe?. En Cejudo G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 218-248, México: BBA.
- Powell W. y Dimaggio P. (Comps.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sandoval, P. (mayo-agosto de 2000). Militarización, Seguridad Nacional, Seguridad en México. *Espiral*, VI (18), 183-222, México: Universidad de Guadalajara.
- Suarez, G. (2011). *Mando Único Policial, Algunas Aportaciones para la Redefinición de una Asignatura Pendiente: La Reforma Policial*. México: CEDIP.
- Toval, M. (2015). Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados. En *Inteligencia criminal*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/inteligenciacriminalistica/Home/sistseguesp>
- Vanderwood, P. (1981). *Los rurales mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yehezkel, D. (abril de 1996). El profesionalismo en el arte de gobernar. *Revista de Administración Pública*, (91), s/p.

FACTORES DE RIESGO PSICOSOCIALES Y ESTRÉS LABORAL EN PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO (ZONA ORIENTE)

Verónica Pérez viveros¹ y María Luisa Quintero²

Introducción

Las trasformaciones mundiales a gran escala han permeado los sistemas económico, político, social, cultural y tecnológico en cada país (Martínez y Tarres, 2013). El nuevo orden mundial ha generado cambios en el ámbito laboral educativo particularmente en actividades asalariadas y de servicios (Moncada et al, 2002). Debido a cambios legislativos, ha cambiado la forma de contratación en el colectivo docente e investigador en las universidades públicas, las nuevas demandas laborales y los recursos con los que cuenta para realizar su trabajo (Ángel, 2011).

En México, se ha buscado mejorar la calidad en la educación, “la política pública, mediante una estructura de incentivos, y el esfuerzo sistemático de las IES, han contribuido a la superación permanente del personal académico de tiempo completo, la formación y desarrollo de los cuerpos académico y la integración de redes temáticas de colaboración” (Tuirán, 2012). Así es como un Profesor de Tiempo Completo (PTC) tiene que cubrir alrededor de 36 a 40 horas semana/mes apoyando las funciones sustantivas de las universidades que son docencia, gestión, vinculación, tutoría e investigación.

Por lo anterior, en la actualidad las nuevas formas de trabajo requieren profesionales que desarrollen habilidades para reinventarse a las exigencias de los continuos cambios de esta nueva forma de producción que requiere individuos flexibles, adaptables versátiles y que puedan desprenderse con facilidad de aspectos de su personalidad para poder encajar en el modelo hegemónico (Martínez, et al 2013). Se puede observar que el trabajo académico del docente universitario

¹ Estudiante de maestría en sociología de la salud

² Coordinadora de la maestría en sociología de la Salud en la Universidad Autónoma del Estado de México.

requiere desarrollar competencias que le permitan cumplir con estas exigencias, que ponen en riesgo su salud como lo muestran las siguientes investigaciones.

En los últimos años en México se han incrementado los estudios sobre la salud de los trabajadores académicos en las universidades públicas (Alcántara et al 2011), (López y Alcántara, 2014). Algunas investigaciones están relacionadas con los cambios en la forma de trabajar para obtener más recursos económicos, además, de dar clase frente a grupo participan bajo el esquema actual de incentivos y méritos sobre producción académica de Instituciones de Educación Superior (Irigoyen, 2015).

Entre los riesgos laborales del docente están los problemas psicosociales, por la excesiva carga psíquica y mental, que son la base para el estrés laboral el cual se manifiesta por agotamiento físico y psíquico (Organización Mundial de la Salud-OMS & Organización Internacional del Trabajo-OIT, 1995).

Los factores de riesgo psicosociales laborales son de diversa naturaleza, entre ellos se encuentran los físicos, de la organización, de sistemas de trabajo y la calidad de las relaciones humanas, relacionándose aspectos laborales y del ambiente. La percepción del trabajador acerca de su cultura, actividades laborales, necesidades y situación personal, puede influir en su rendimiento y satisfacción en el trabajo así como en su salud. (OIT/OMS, 1984).

Las condiciones de trabajo en una organización o factores psicosociales pueden afectar la salud de los trabajadores ya que están expuestos a factores psicológicos y fisiológicos como estrés e incluyen diversos aspectos como la salud, física, mental y social (Moncada *et al* 2002).

El trabajar demasiadas horas a la semana, la falta de tiempo, el conflicto y ambigüedad de rol, el bajo control, la alta demanda en las tareas a realizar, la falta de oportunidades, la falta de reconocimiento social e inseguridad en el empleo, el bajo salario y las relaciones con los alumnos son algunas de las causas del estrés como lo indica Avargues, (2010) en su estudio en docentes universitarios donde se revisaron 30 investigaciones durante los últimos 15 años.

Por otro lado la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2013) realizó la encuesta del Eurobarómetro en donde se dice que “los trabajadores consideran que el estrés es uno de los principales riesgos profesionales (53 %),

seguido de los riesgos ergonómicos (movimientos repetitivos o posturas agotadoras o dolorosas)” como el estar sentado por varias horas frente a una pantalla realizando trabajos interactivos, de captura de información y de investigación como consecuencia en la evolución de las tecnologías de la información y de los cambios en la organización del trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiere al estrés laboral en los siguientes términos: “Esta enfermedad es un peligro para las economías de los países industrializados y en vías de desarrollo, esto afecta la productividad, al afectar la salud física y mental de los trabajadores”.

Por lo anterior hay que fortalecer las investigaciones de este tema para obtener avances acordes las necesidades de los contextos laborales resaltando “la rigurosidad en los procesos de investigación basadas en antecedentes conceptuales, métodos pertinentes y conclusiones que aporten la realidad que pueden servir de sustento para la propuesta de leyes que propendan el bienestar de los trabajadores” (Andrade, 2008), ya que todo ser humano tiene derecho a la salud física, mental y social como lo marca la Organización mundial de la Salud (OMS) así como de una mejor calidad de vida para sí mismo y para la sociedad. El objetivo de esta investigación fue identificar los factores de riesgo psicosociales que generan estrés en el trabajo de los docentes de tiempo completo de IES.

Método

Se escogieron para esta investigación el Centro Universitario UAEM Amecameca y la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl ya que en ambas se observó de manera directa a su población de profesores de tiempo completo y por la información proporcionada del informante clave.

Estudio mixto, cuantitativo por la forma de recoger la información, transversal y descriptivo que se realiza en el Centro Universitario UAEM Amecameca y la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl

Con una muestra de 10 profesores de Centro Universitario UAEM Amecameca y diez de la Unidad Académica Profesional Nezahualcóyotl. Los profesores fueron seleccionados de forma no probabilística, todos deberán firmar una carta de consentimiento informado y que accedan a participar en esta investigación.

Las características de la muestra son, profesores de postgrado de tiempo completo con perfil Promep o Prodep, sexo indistinto, edad indistinta, que desarrollen cualquiera de las funciones sustantivas de la universidad, docencia, gestión vinculación, tutorías e investigación.

Para este estudio se utiliza el paradigma socio-critico ya que no solo se pretende generar datos empíricos, se requiere comprender, pero también hacer una crítica al orden social establecido. Si hay riesgos psicosociales laborales es porque hay una realidad moldeada por valores sociales, políticos, culturales, económicos, étnicos y de género que influyen en el ámbito laboral de los docentes.

El instrumento que se utilizó para la recogida de datos fue la “Escala para evaluar factores de riesgo psicosocial en docentes universitarios”, cuenta con 31 items y es lo suficientemente homogénea para relacionar los factores, cuenta con cinco dimensiones, percepción e inequidad, estudiantes difíciles, percepción e inseguridad, sobrecarga de trabajo y percepción de falta de recursos. Para su validación se aplicó a 500 profesores de escuelas públicas de Cd. de México, las escalas presentan un alfa de Cronbach entre .75 y .92. Se concluye que la escala cumple con los requisitos de fiabilidad y validez en población de profesores universitarios.

Un segundo instrumento es el inventario de sintomatología de estrés (ISE) de Bernardo Moreno Jiménez y Ana María Benavides Pereira con 30 items.

También se aplicará un cuestionario para el llenado de datos personales donde se obtendrán datos como sexo, edad, estado civil, nivel académico y aspectos laborales del docente, nombramiento, turno en el que labora, otro empleo, horas frente a grupo, antigüedad como profesor y número de alumnos por semestre.

Los datos obtenidos se vaciarán en una base de datos y se procesaron en el estadístico SPSS por bloques.

Bibliografía

Alcántara, S. M., Ramírez, I. M., & Murata, C. (2011). Becas, estímulos y sus consecuencias sobre el trabajo y la salud de docentes universitarios. *Reencuentro*, (61), 56-70.

- Agel, S., José, M., Simó Guzmán, P., Enache, C. M., & Fernández Alarcón, V. (2011). Estudio exploratorio de los determinantes de la salud y el estrés laboral del personal docente e investigador universitario laboral en España. *Education policy analysis archives*, 19(4), 1-25.
- Andrade V, Gómez IC. Salud laboral investigaciones realizadas en Colombia. *Pensamiento psicológico*. 2008; 4(10): 9-25.
- Avargues Navarro, M. L., & Borda Mas, M. D. L. M. (2010). Estrés laboral y síndrome de burnout en la Universidad: análisis descriptivo de la situación actual y revisión de las principales líneas de investigación. *Anuario de Psicología Clínica y de la Salud*, 6, 73-78. Recuperado 03/04/10
- EU-OSHA, 2013. «New risks and trends in the safety and health of women at work» (Nuevos riesgos y tendencias en la salud y la seguridad de las mujeres en el trabajo). <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/new-risks-and-trends-in-the-safety-and-health-of-women-at-work/view>
- Irigoyen Padilla, F. D., & Martínez Alcántara, S. (2015). Estímulos económicos, productividad y salud en docentes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. *Salud de los Trabajadores*, 23(2).
- Moncada, S., Llorens, C., & Kristensen, T. S. (2002). Manual para la evaluación de riesgos psicosociales en el trabajo. Método Istas21 (CoPsoQ). España. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS).
- Martínez, M. M., & Tarrès, J. P. (2013). La fábrica de conocimientos: in/corporación del capitalismo cognitivo en el contexto universitario. *Athenea digital*, 13(1), 139-154.
- López, C. S., & Alcántara, S. M. (2014). Condiciones de trabajo de docentes universitarios, satisfacción, exigencias laborales y daños a la salud. *Salud de los trabajadores*, 22(1), 19-28.
- Tuirán, R. (2012). La Educación Superior en México. 2006-2012 Un balance Inicial. *Diario Campus Milenio*, 60, 207-226.

LA POLÍTICA SOBRE EL DESARROLLO EN EL ESTADO DE PUEBLA, MÉXICO: SU ORIENTACIÓN Y RESULTADOS, 2000-2015

**Edmundo Perroni Rocha¹, Mariano Velasco Torres² y
Humberto Cantellano Rodríguez³**

Introducción

El bienestar de las personas constituye la acción de gobernación esencial en todo gobierno y la actividad de la Administración Pública, sin embargo, las políticas instrumentadas para tal propósito -considerando sus objetivos-, no conllevan a resultados que modifiquen la problemática de sectores con un nivel de vida precario.

En el desarrollo económico y social del estado de Puebla en las últimas décadas se observa inconsistencia. La contribución de Puebla como entidad federativa al Producto Interno Bruto (PIB) nacional en el periodo 2000-2015 se ha mantenido en aproximadamente 3.1% (Sistemas de Cuentas Nacionales, INEGI).

Respecto al PIB per cápita, la entidad poblana, en el año 2003, ocupó el lugar siete, dentro de las entidades con menor ingreso por persona y en el año 2010 ocupó la posición seis, misma que la mantiene para el año 2015 (INEGI, CONAPO).

La población en pobreza aumento de 61.5% en 2010 al 64.5% en 2014 y con una relativa disminución para el año 2016 (59.5%) (CONEVAL, 2016).

El trabajo se aborda con la concepción sobre el desarrollo con un enfoque de titularidad de derechos, el papel de la Administración Pública para la generación del desarrollo, la percepción e instrumentación de una Administración Pública

¹ Doctorando en Administración Pública, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2222656128, edmundoperroni@hotmail.com.

² Doctor en Ciencias en el programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2221852130, mariano_economia@hotmail.com.

³ Doctorando en Administración en Desarrollo Económico, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2221556903, hcantellano@hotmail.com.

Efectiva, mediante su gestión para incidir de manera positiva, consistente y sostenida en el bienestar de las personas, la forma en que ésta se ha instrumentado por la Administración Pública del estado de Puebla, la explicación de la selección de los indicadores apropiados para comprender e identificar los elementos centrales del proceso del desarrollo y sus resultados para la vida cotidiana de los individuos del estado de Puebla; se concluye que la gestión pública en la entidad federativa de Puebla, adolece de efectividad en la consecución del mejoramiento de vida de las personas.

El enfoque de la titularidad de derechos nos permite disponer del marco normativo para comprender y explicar la implicancia del concepto desarrollo. Corresponde a la necesidad de estructurar y confluir en dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales que contribuyen al disfrute y existencia de una vida sana y plena para la potencialización de las habilidades del individuo.

Concepto integral que franquea aspectos de la educación, la salud, el empleo, la seguridad social, la vivienda, la cultura, el disfrute de un medio ambiente sano. Elementos necesarios de acceso para una mayor igualdad [Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010].

En nuestro país los derechos de los sujetos del desarrollo social comprende los elementos de la salud, la alimentación nutritiva y que debe ser de calidad, la vivienda, además del disfrute de un medio ambiente sano, y por supuesto el trabajo, asimismo la seguridad social y la no discriminación con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley General de Desarrollo Social, 2004).⁴

En esta consideración de las implicancias del desarrollo y la percepción de éste de manera integral, como el disfrute del ser humano de sus derechos fundamentales tanto económicos, como sociales. organismos nacionales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), fundamenta la necesidad del cambio en la instrumentación y orientación de la política de desarrollo social con un enfoque de inclusión para hacer efectiva el

⁴ Esta Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero del año 2004, establece en su artículo 6, del Título Segundo, de los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo, lo siguiente: <<Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos>>

goce de los derechos sociales de todas las personas, es imprescindible disponer de una visión de mayor cobertura (CONEVAL, 2016)⁵.

Consideramos que el Estado en su acción de gobernación a través de la Administración Pública para la concreción de las políticas a instrumentar, tiene imprescindiblemente el imperativo de generar el desarrollo, por mandato constitutivo social y constitucional⁶.

La declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo⁷, fundamenta el derecho a éste a todas las personas, asimismo, concibe y reconoce de forma explícita que la persona humana debe ser el propósito central del desarrollo⁸.

La declaración en comento declara la desarrollo como un derecho inalienable del ser humano, entendiendo al concepto desarrollo, de forma integral, considerando varias dimensiones, como los aspectos económicos, los culturales, los sociales, todas necesarias para su realización del desarrollo de manera plena⁹.

La dimensión social del desarrollo constituye la más sensible por manifestar la calidad de vida de las personas.

⁵ <<será importante que la política de desarrollo social evolucione hacia un enfoque de inclusión más amplio, que tenga como elemento central el acceso efectivo de los derechos sociales de todos los grupos de la población>>, <<Entre los retos de mediano plazo está la necesidad de establecer una visión más amplia del desarrollo>> (CONEVAL, 2016: 1).

⁶ El Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamenta la participación del Estado en el desarrollo y su orientación para el bienestar de las personas, asimismo su Ley reglamentaria; Ley General de Planeación y

⁷ Adopción: Asamblea General de la ONU. Resolución 41/128, 04 de diciembre de 1986. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, establece que <<Reconociendo que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan>> (ONU, 1986:1).

⁸ <<...la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo>> (ONU, 1986:1)

⁹ <<El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él>>. (ONU, 1986:2)..

El gasto social representa un activo central para el desarrollo, representa una inversión <<productiva>> de largo plazo, constituye el desarrollo de las capacidades de los individuos, razón por lo cual el Estado debe tener un papel de mayor importancia¹⁰.

La gestión pública efectiva conlleva características claves para la concreción de las políticas con clara incidencia en la satisfacción de las necesidades del ser humano. Destaca que dicha gestión pública comprende el planteamiento de transformación estructural del gobierno abierto al Estado abierto, un cambio de paradigma de la forma de accionar del Estado y la Administración Pública, una transformación profunda que implica un cambio de paradigma en la relación Estado-Sociedad.

La concreción de esta concepción se vincula con un gobierno proclive a la democracia que haga posible la participación y potencialización de la participación ciudadana construyendo canales institucionales, mecanismos para la incidencia de los ciudadanos en las decisiones y estrategias fundamentales de las decisiones públicas; una gestión pública transparente, eficiente y oportuna, garante de los derechos sociales, políticos, institucionales, culturales, medio ambientales.

Una gran transformación institucional orientada a la promoción de estrategias para construir una nueva relación de las instituciones públicas con los ciudadanos, que los diferentes instancias de los poderes del Estado, así como los órdenes de gobierno participen en el proceso de cambio sustantivo, que hoy la sociedad reclama y requiere para potenciar las políticas y convertirlas en verdaderos instrumentos de cambio para un mejor vivir¹¹.

La finalidad, en esencia es la transformación de la acción de gobernación para lograr un cambio en el mejoramiento del nivel de vida de las personas. Una incidencia en el bienestar económico y social de los individuos.

¹⁰ <<...se juega la base estructural de la igualdad y la desigualdad y allí es fundamental un rol más activo del Estado>> (CEPAL, 2010:42).

¹¹ En los términos >>Estado abierto, es decir, hacia un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del poder ejecutivo, hacia el poder legislativo y judicial así como también hacia los niveles subnacionales y locales de gobierno>> (Naser, et al, 2017: 15)

El desarrollo comprendido de esta forma constituye un cambio profundo de las instituciones y su relación con los integrantes de la sociedad, es decir, una gestión pública efectiva.

La gestión pública con estas características es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, donde las acciones gubernamentales deben ser orientadas con la finalidad de lograr la titularidad de derechos del ciudadano para construir una ciudadanía plena (CEPAL, 2010).

La gestión pública efectiva se soporta en los tres pilares del desarrollo: los aspectos económicos, los sociales y medio ambientales.

Solo de esta forma podrá construir un proceso de desarrollo centrado en el mejoramiento de vida de las personas con una relación medio ambiental que posibilite sostenibilidad y sustentabilidad, e inclusión social, de manera tal que los diferentes actores productivos, sociales y gubernamentales construyan una auténtica participación ciudadana y confianza en las instituciones del Estado.

Con un proceso de esta naturaleza, estaremos construyendo las anheladas políticas públicas¹².

Las políticas públicas serán fortalecidas y sustentadas mediante la vinculación de las instituciones gubernamentales con los ciudadanos y la creación de canales instituciones garantes a su participación.

Con estos ámbitos de vinculación e interacción retomar la agenda del desarrollo a través de una mayor interrelación entre la participación ciudadana y las instituciones estatales, tanto las privadas como las sociales¹³.

Repensar la agenda de desarrollo implica modificar la ecuación mercado-Estado-sociedad, por Estado-mercado-sociedad con la orientación de horizontalidad en el encadenamiento social con las instituciones gubernamentales y privadas, de tal

¹² Este tipo de políticas son aquellas que constituyen auténticamente una orientación pública, con transparencia de datos y seguimiento o participación de los representantes de las organizaciones sociales, en todo el ciclo de las políticas (Aguilar, 2010).

¹³ <<en este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo el ámbito de lo “público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como sinónimo de las actividades del estado>> (Ocampo, 2001)

manera que el desarrollo social a largo plazo implique la centralidad en el diseño e instrumentación de las políticas.

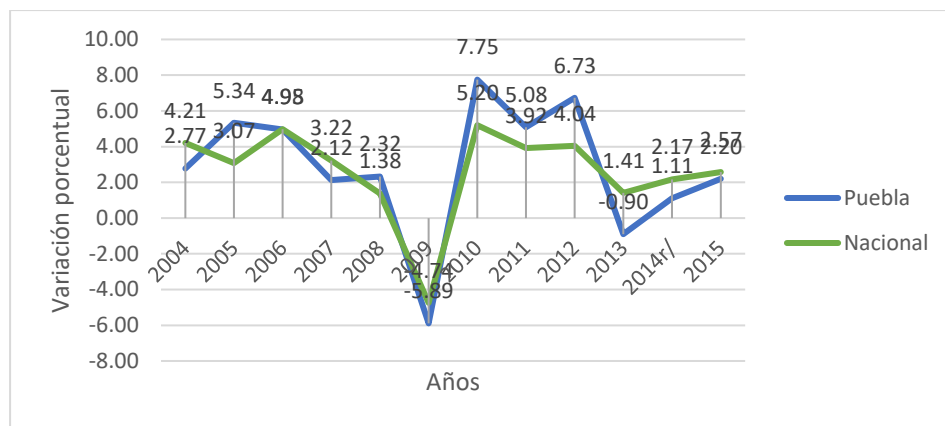
Estrategia de largo plazo hacia el desarrollo social y el interés público como imperativo; trascender el concepto de política pública para concebirlo como toda acción con objetivos de resolver problemas públicos

El proceso de descentralización administrativa, fiscal y política que ha experimentado la Administración Pública mexicana en las últimas tres décadas, ha incidido de manera desigual en las diferentes entidades federativas. En este escenario destacan varios factores, como el desarrollo administrativo alcanzado, el liderazgo de los actores locales, la profesionalización o no de la función pública, la participación ciudadana, la administración y gestión pública por resultados, la ética y la transparencia. Elementos vinculantes que operan como sinergia para detonar el desarrollo y disminución de la heterogeneidad social territorial. El proceso de consecución del desarrollo con el enfoque descrito no ha constituido la tendencia dominante en el estado de Puebla.

En el periodo de estudio se observa una inconsistencia en él un proceso de desarrollo sostenido que se muestra en el comportamiento del PIB estatal al experimentar decrementos para los años 2005 al 2009 y en el periodo 2010-2013 (Ver Gráfico 1).

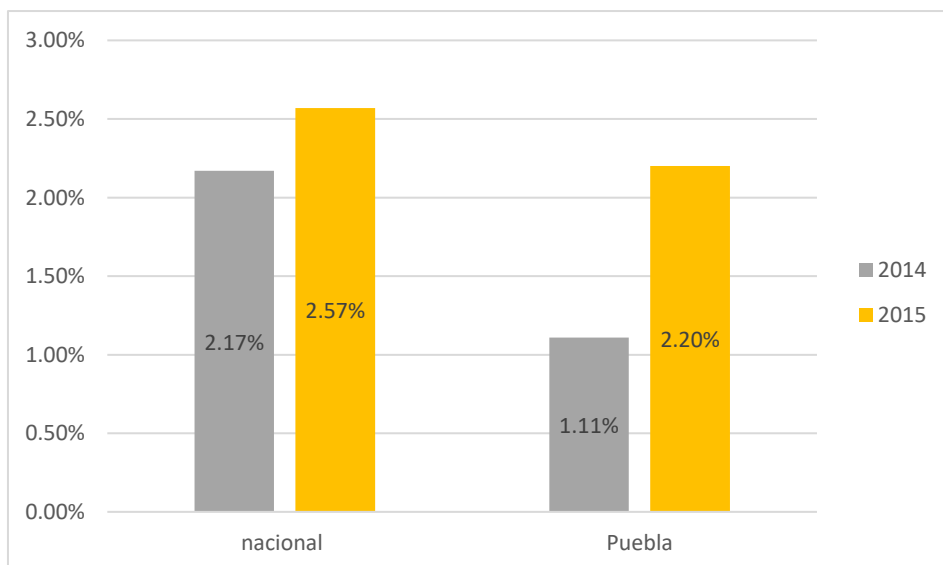
De manera particular, en el Gráfico 2 se podrá observar el comparativo de tasas de crecimiento de la entidad poblana respecto al crecimiento porcentual nacional, donde se muestra que después de la recesión en el año 2012, la entidad poblana creció a una tasa inferior y se recupera más rápidamente, de tal manera que para el año 2015 la brecha en la disparidad de tasas es menor.

Gráfico 1. Variación porcentual anual del PIB de Puebla y Nacional en el periodo 2004-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, 2017.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB estatal y nacional para los años 2014 y 2015



Fuente: Elaboración propia con fundamento en el Producto Interno Bruto y Cuentas Nacionales por Entidad federativa anual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (INEGI), México.

Métodos y técnicas

Para analizar los resultados de la política de desarrollo social de Puebla, como entidad federativa, por una parte, se utilizó información de los cuatro últimos quinquenios del Índice de Rezago Social (IRS) que estructura el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Índice de Marginación (IM) que construye el Consejo Nacional de Población (CONAPO), por otra parte, se utilizó también información sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los últimos tres quinquenios que construye el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El contraste municipal de los resultados de la política de desarrollo social de la entidad federativa, se hace con información de los últimos cuatro quinquenios del IRS e IM, dado que en este ámbito, se expresa con mayor intensidad la inconsistencia del desarrollo.

El IRS es una medida que agrega variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma y de activos en el hogar (CONEVAL, 2017).

Este índice es un resumen de cuatro carencias sociales que explican parcialmente la pobreza en los hogares, por tanto, la política y la concreción en la gestión pública debe incidir para proporcionar estos servicios y mejorar las condiciones de vida de las personas.

El IM es un indicador multidimensional que mide la intensidad de las privaciones padecidas por la población a través de 9 formas de exclusión agrupadas en 4 dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios (CONAPO, 2017).

El IDH, que mide el nivel de vida de las personas de manera predominante en un ámbito nacional, se basa en las dimensiones de salud, educación y riqueza, esto es, considera en el centro del desarrollo el potencial de los individuos.

Los tres indicadores son resultado de un análisis multidimensional (componentes principales), que nos permite medir el comportamiento de las carencias (dimensiones) por periodo de tiempo, de ahí que el análisis sea comparativo respecto a otras entidades por año de cálculo, también permite determinar los contrastes municipales (intensidad) al interior de la entidad federativa.

Resultados

La intensidad del indicador por entidad federativa nos permite tener una idea respecto a la orientación de los recursos públicos hacia el desarrollo, de manera generalizada, insuficientes para algunas entidades del centro y sur-sureste por la brecha en las carencias sociales de la población.

El estado de Puebla se ubica en la región centro-sur y en el contexto nacional es una de las entidades con alto grado de rezago social, según la intensidad de este indicador, en los años 2000, 2010 y 2015 ocupó el quinto lugar después de las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Sólo en el año 2005 intercambió la posición con el estado de Veracruz, pero esto no significa que su grado de rezago social haya cambiado (CONEVAL, 2017).

De acuerdo con CONEVAL (2017), todos los componentes del índice de rezago social muestran avances, pero que no abonan al desarrollo de manera sustantiva, dado que no hay cambios en la intensidad del rezago respecto a otras entidades federativas, de manera específica, en materia de educación, el porcentaje de población de 15 años o más analfabeta se reduce quinquenalmente en promedio dos puntos porcentuales, de tal manera que en 2015, la población con esta característica representó el 8.33%, un porcentaje superior a la media nacional que fue de 5.4%.

En materia de acceso a los servicios de salud, hay avances significativos en los últimos tres quinquenios al reducir el porcentaje (13 puntos porcentuales en promedio) de la población sin derechohabiencia, sin embargo, para el año 2015 prácticamente el 20% de la población no tenía acceso a los servicios de salud, un porcentaje superior al promedio nacional que fue de 13.8%.

Como se puede observar en el Gráfico 3, de acuerdo a la intensidad del rezago, los municipios que se clasificaron en la categoría de muy alto grado de rezago aumentaron al pasar de 3 municipios en 2010 a 9 municipios en 2015, es decir, representa un crecimiento de 200%.

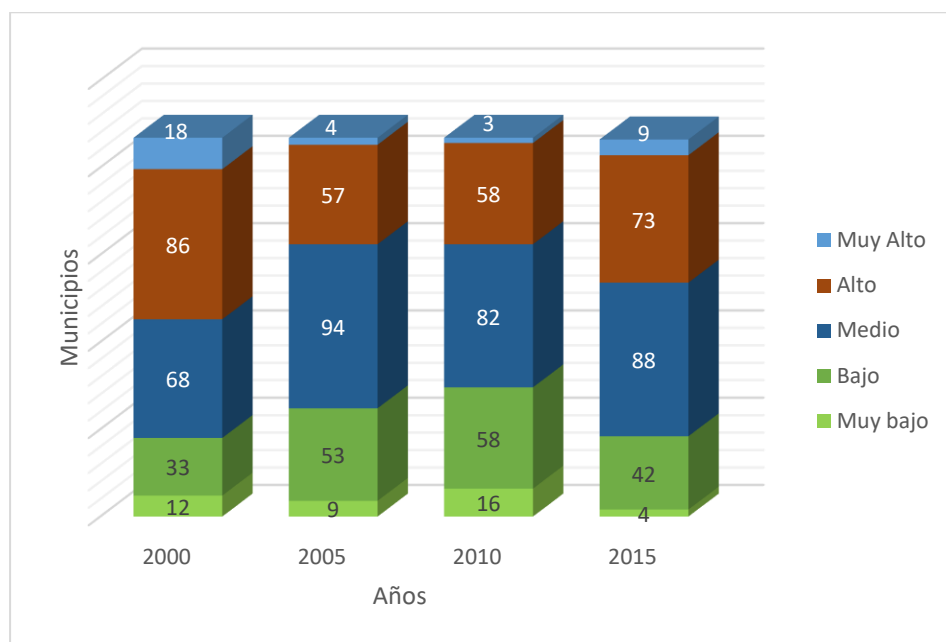
El número de municipios que se clasificaron en la categoría de alto grado de rezago social también aumentaron desde el 2005, fundamentalmente en los últimos dos quinquenios, pasaron de 58 municipios en 2010 a 73 en 2015, esto significó un incremento del 25%.

Como se observa en la Tabla 1, para los últimos tres quinquenios que se analizan, los municipios que se clasifican en la categoría de muy alto grado de rezago social, prácticamente todos se localizan en la Sierra Negra del estado de Puebla.

Los municipios con muy alto grado de rezago social se han mantenido en esta situación durante el periodo de estudio (2000-2015), es decir, durante 15 años los recursos públicos destinados al desarrollo social en estos municipios no muestran una disminución de la intensidad del rezago, por tanto, se requiere de una reorientación para un uso más eficiente y efectivo de los recursos destinados para tal propósito.

Respecto al grado de marginación, para los años de estudio, la entidad poblana se clasificó en una categoría de alto grado. De acuerdo a este indicador, la intensidad es mayor en los años 2010 y 2015 superado tan sólo por las entidades de federativas de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

Gráfico 3. Clasificación de los municipios del estado de Puebla según grado de rezago social y año



Fuente: Elaboración propia con fundamento en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2017.

Tabla 1. Municipios del estado de Puebla con muy alto grado de rezago social según año de estudio

2005	2010	2015
Coyomeapan	Coyomeapan	Coyomeapan
Eloxochitlán	Eloxochitlán	Eloxochitlán
San Sebastián Tlacotepec	Zoquitlán	Huehuetla
Zoquitlán		Hueytlalpan
		Olintla
		San Sebastián Tlacotepec
		Tepetzintla
		Vicente Guerrero
		Zoquitlán

Fuente: Elaboración propia con fundamento en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2017.

Al comparar los quinquenios de estudio, en los años 2000 y 2005, la entidad poblana ocupó la posición siete dentro de las de mayor grado de marginación, mientras que en los quinquenios 2010 y 2015, la intensidad fue mayor, al ocupar la posición número cinco. Los espacios perdidos en estos dos últimos quinquenios fueron ocupados por las entidades federativas de Hidalgo, Yucatán y San Luis Potosí (CONAPO, 2017).

De acuerdo con CONAPO (2017), todos los componentes de este índice también muestran avances positivos pero con profundas diferencias entre variables agrupadas y municipios al interior del estado.

Si el análisis lo realizamos focalizado en la situación de los espacios en la vivienda, de manera particular el grado de hacinamiento, el porcentaje de reducción quinquenal de viviendas con algún grado de hacinamiento es cada vez mayor, tan sólo en el último quinquenio, se logró reducir el porcentaje de viviendas con esta característica de 44.59% a 35.27%, un reducción de aproximadamente diez puntos porcentuales, el porcentaje alcanzado es todavía superior a la media nacional que representó el 28.8%.

Otra componente del índice de marginación donde no se suscitan avances importantes, principalmente en el último quinquenio, corresponde al porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Prácticamente el porcentaje de población con esta característica se mantiene para los años 2010 y 2015 con el 52.45% y 52.16% respectivamente. Para este último año, el

promedio nacional fue de 44.16%, que comparado con el dato de la entidad poblana, es una cifra inferior en 18 puntos porcentuales (CONAPO, 2017).

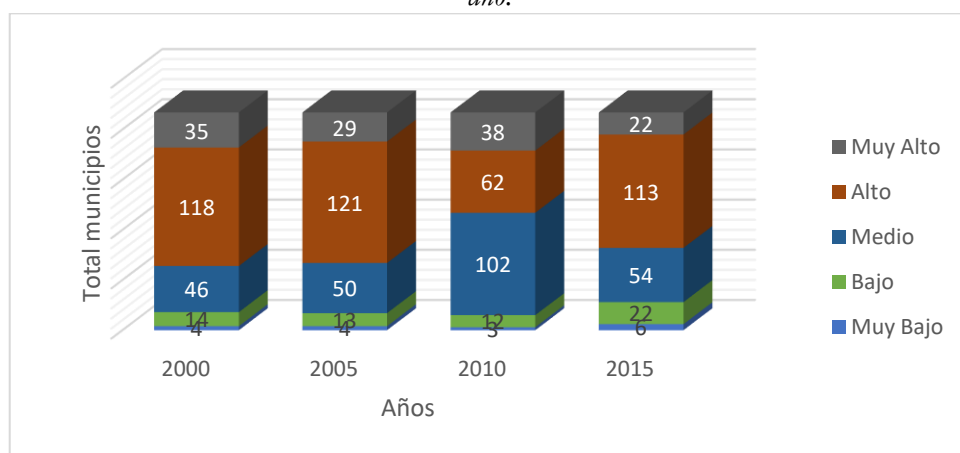
Como podrá observar en el Gráfico 4, el número de municipios que se agrupan en la categoría de muy alto grado de marginación tienen un comportamiento variable para los años de estudio. Se percibe una disminución de municipios en esta categoría.

En el subperiodo 2000-2005, seis municipios dejan de estar en esta categoría, aunque aumentan para el siguiente quinquenio, para el último, dieciséis municipios dejaron esta categoría para agruparse en la categoría de alto grado de marginación.

Un proceso de desarrollo con estas características es inadecuado, lo adecuado es que se observe una tendencia hacia la disminución de municipios que se clasifican en cada intensidad de marginación con el fin disponer de una efectividad de la política de desarrollo social y su gestión pública.

El problema que observamos en materia de desarrollo social es la incorporación de un número importante de municipios en la categoría de alto grado de marginación en el segundo quinquenio, es decir, de 62 municipios en 2010 se registraron en esta categoría 113 municipios en 2015, un aumento de 82.2% (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Clasificación de los municipios del estado de Puebla según grado de marginación y año.



Fuente: Elaboración propia con fundamento en el Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2017.

Respecto al indicador de desarrollo humano, la entidad poblana ocupó en el año 2010 la posición nueve de las entidades con menor desarrollo y para los años 2005 y 2010 ocupó la posición once, pareciera una mejora en el nivel de desarrollo humano al compararse con el resto de las entidades federativas, pero de acuerdo al indicador, para estos años, se mantuvo en la misma categoría con un grado bajo de desarrollo.

Para el año 2012, la entidad federativa de Puebla se ubicó en el lugar 27, con un índice de 0.717 que corresponde a la categoría de bajo desarrollo, sólo superada por las entidades de Veracruz, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, que son las entidades en el orden anotado las de bajo desarrollo de las 32 entidades federativas del país (PNUD-México, 2012).

Al igual que los indicadores anteriores, la posición a nivel nacional es superada por las entidades del sur sureste del país que se clasifican en la categoría de bajo nivel de desarrollo, además de las entidades federativas de Veracruz, Michoacán, Tlaxcala, Nayarit, Tabasco, Hidalgo y Zacatecas que se clasifican en la misma categoría que la entidad poblana.

De los subíndices que integran el IDH, el más bajo es el de ingreso a diferencia de otras entidades más desarrolladas, lo que hace que se intensifique un mayor rezago en el proceso de desarrollo. Los subíndice educación y salud están más cercanos respecto a las otras entidades, por tanto, contribuyen en menor medida a explicar las diferencias en el desarrollo de las entidades federativas.

Para el año 2016, de acuerdo con el informe del Desarrollo Humano del PNUD-México, la entidad poblana se clasificó en el lugar 21 dentro de las entidades federativas en las dimensiones de salud, educación e ingreso, estadística que la clasifica en el estrato de un bajo desarrollo humano.

Conclusión

El proceso de descentralización administrativa, fiscal ha significado un mayor desarrollo heterogéneo entre las entidades federativas. Puebla no ha respondido de manera eficaz para disminuir las disparidades estructurales del desarrollo, de manera particular en la dimensión de lo social y en el ámbito municipal.

La entidad federativa de Puebla se caracteriza por tener un alto grado de rezago social y marginación, además de un bajo nivel de desarrollo.

Respecto al rezago social y nivel de desarrollo se mantienen en los últimos tres quinquenios a diferencia de la marginación que se intensifica para estos años de estudio.

El monto de los recursos destinados a desarrollo social en la entidad poblana y su orientación no ha traducido en mejoría sostenida en las condiciones de vida de la población. Los resultados obtenidos, a partir de los índices aquí analizados, se han mantenido e incluso se han intensificado para el caso de la marginación.

Con estos resultados, se concluye que la política social no ha sido efectiva y se requiere que las intervenciones para incidir en el desarrollo social sea evaluable en términos del cumplimiento de metas en el corto y largo plazo.

Se requiere entonces de diagnósticos a nivel territorial para identificar la población objetivo de acuerdo a las componentes prioritarias considerados en el desarrollo social, de un mapeo de los avances y resultados, pero fundamentalmente, de un monitoreo y seguimiento puntual de los indicadores orientados a resultados.

Una gestión pública efectiva es aquella que logra mantener una tendencia en el bienestar de la población. Un desarrollo sostenido que posibilite la potencialización de las habilidades de los individuos.

Referencias

- Aguilar F. Luis (coordinador) (2010): La política pública, Siglo XXI editores, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004): Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2010): La hora de la igualdad Brechas por cerrar, caminos por abrir, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio, Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2016: Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016, México.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), (24 de julio de 2017): Datos abiertos del índice de marginación. Obtenido de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (17 de junio de 2017): Índice de rezago social. Obtenido de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (12 de junio de 2017): Definición de Desarrollo Humano. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/social/indice-de-desarrollo-humano.php>

Naser Alejandra, Ramírez Alujas, Rosales Daniela (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Planificación para el Desarrollo, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, Santiago de Chile.

Organización de Naciones Unidas (1986): Declaración sobre el derecho al Desarrollo, Adopción: Asamblea General de la ONU, Resolución 41/128, 04 de diciembre. Washington.

Ocampo J. Antonio (2001). Retomar la agenda del desarrollo. Revista de la CEPAL 74, pp: 7- 20.

El libro **Administración, Gestión y Profesionalización en Gobiernos Locales** se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de octubre de 2017, bajo el sello editorial de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C