



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

CONTRALORÍA

AÑO VII, NÚM. 13, JULIO-DICIEMBRE DE 2016

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
LX LEGISLATURA
CONTRALORÍA

CONTRALOR

Victorino Barrios Dávalos
vbarrdav@hotmail.com

**CONSEJO
EDITORIAL**

Eduardo Salgado Pedraza, Naím Franco Saucedo, Sergio Enrique Prudencio Carvajal y Esthela Lío Garza, Directores de Responsabilidades Administrativas, de Situación Patrimonial, de Vinculación Municipal y de Auditoría Interna, respectivamente, de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

**EDICIÓN, CORRECCIÓN Y
FORMACIÓN**

Laura Patricia Córdova Macías
arualcrdova@yahoo.com.mx
David Rodríguez Zárate

DISEÑO DE LOGOTIPO

Juan José
Domínguez Orozco

DISEÑO DE FORROS

María del Rocío
Toledo Álvarez

RC ET RATIO es una revista de análisis abierta a toda la ciudadanía que tiene como objetivo promover y difundir colaboraciones e investigaciones sobre casos exitosos, así como programas y propuestas inéditos, para mejorar el desempeño de la administración pública y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

RC ET RATIO, año VII, núm. 13, julio-diciembre de 2016, es una publicación semestral editada por el Poder Legislativo del Estado de México, Plaza Hidalgo s/n, Col. Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000, Tel. 01 722 2 15 08 21, <http://www.cddiputados.gob.mx>, cpl@cddiputados.gob.mx. Editor responsable: Victorino Barrios Dávalos. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2012-103113481400-102, ISSN número 2007-8633, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; Certificado de Licitud de Título y Contenido número 16216, emitido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Géminis Editores e Impresores S.A. de C.V., Emma No. 75, Col. Nativitas C.P. 03500, Ciudad de México, México. Tels. 01 55 90 70 50 y 01 55 79 88 05. Este número se terminó de imprimir el 20 de noviembre de 2018 con un tiraje de 1000 ejemplares. Distribuida por la contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Independencia No. 102 Oriente, primer piso, Col. Centro, C.P. 50000, Toluca, Estado de México. Teléfonos: 01 (722) 2 79 64 00, 2 15 35 19 y 2 15 35 20.

Las opiniones expresadas por las autoras y los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio gráfico o magnético, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente de referencia.

Disponible para su consulta en: <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html>

ÍNDICE

EDITORIAL

INVESTIGACIONES Y ARTÍCULOS

La interiorización de los valores en los servidores públicos 11

Óscar Diego Bautista

Disciplina financiera y endeudamiento municipal ¿incompatibles? 23

Ady Patricia Carrera Hernández

Agenda 2030 y la Cooperación Internacional para el Desarrollo Territorial 41

en México: retos y oportunidades de actuación

Esther Ponce Adame

Poderes públicos y democracia ¿Qué espera la ciudadanía 53

de sus representantes y gobernantes?

José Fernández Santillán

Siete problemas de las instituciones de gobierno en México 61

Benjamín Méndez Bahena

RESEÑA

Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia 79

de Óscar Diego Bautista

Roy Eriksson

Lineamientos de publicación 84

EDITORIAL

Este número contempla importantes reflexiones que denotan nuestras flaquezas como seres humanos con significativas repercusiones en nuestro desenvolvimiento en sociedad. El debilitamiento de valores nos ha generado una desconexión con la honestidad, nuestros gobernantes, nuestras instituciones, etcétera. Con la honestidad, porque nos ha llevado a altos niveles de corrupción. Con nuestros gobernantes, porque ante la ausencia de una actitud honesta, han obtenido la deslegitimación. Con nuestras instituciones, porque parecieran supeditadas a un poder político, provocando grandes privilegios en pequeños grupos.

8 Sin embargo, las propuestas de este grupo de autores nos resultan alentadoras. Son invitaciones a descubrir nuestras capacidades como seres humanos y como entes públicos. A considerar la interiorización de los valores como un proceso de comprensión y reflexión. A enfrentar los retos como oportunidades, actuando con creatividad. A considerar ciertas directrices para la toma de determinadas decisiones. A abandonar los sistemas populares para dar paso al verdadero régimen político de la democracia. Y a involucrarnos, como ciudadanos, en mayor medida en los asuntos públicos.

Cinco disertaciones integran la sección de **Investigaciones y artículos**. La primera, es de Óscar Diego Bautista, titulada *La interiorización de los valores en los servidores públicos*, a través de la cual prepondera la interiorización de los valores como un mecanismo para generar conciencia en quienes se desempeñan en el servicio público, porque solo el ser humano que hace propios los valores éticos puede poseer una conducta íntegra.

En *Disciplina financiera y endeudamiento municipal ¿incompatibles?*, Ady Patricia Carrera Hernández analiza la disciplina fiscal desde sus enfoques clásico y contemporáneo, y su relación con la deuda. Resaltando por supuesto la diferencia entre una y otra perspectiva. La disciplina fiscal agregada contempla aspectos más allá del ejercicio del gasto y una visión a largo plazo. Por lo que la considera una estrategia de gestión financiera que los municipios deben estimar al momento de valorar la adquisición de empréstitos.

Se presenta a Esther Ponce Adame con *Agenda 2030 y la Cooperación Internacional*

para el Desarrollo Territorial en México: retos y oportunidades de actuación. Artículo en el que estudia la evolución del desarrollo y su cambio de perspectiva. Esta nueva mirada contempló nuevos objetivos y por ende, nuevos actores para la consecución de los mismos. Por eso destaca los retos y oportunidades a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales como agentes trascendentales en la agenda internacional para alcanzar el desarrollo.

José Fernández Santillán en su ensayo *Poderes públicos y democracia ¿Qué espera la ciudadanía de sus representantes y gobernantes?*, explica la gobernanza democrática desde sus cuatro aspectos fundamentales: gobernar significa conducir, gobernanza como garantía de orden público, gobernanza como capacidad de formar mayorías estables y gobernanza como satisfacción de las demandas sociales. Para el autor la corresponsabilidad es un factor importante para conseguir legitimidad, paz social, consenso, diálogo y resolución de problemas. Además de descargar a la democracia de las viejas prácticas de poder, e introducir mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Esta sección finaliza con *Siete problemas de las instituciones de gobierno en México* de Benjamín Méndez Bahena, quien expone las dificultades que han abonado a la inmadurez institucional de nuestra nación y que en el mediano plazo podrán ser solucionadas si se da atención a diversos temas, y por supuesto, con el mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En la sección de **Reseña** se presenta a Roy Eriksson comentando el *Cuaderno de ética para los servidores públicos* número 19, titulado “Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia” de Óscar Diego Bautista. Obra de gran interés por los numerosos ejemplos de cómo poner en práctica los principios éticos para los servidores públicos y que expone las prácticas que han hecho que Finlandia sea un país que goza de poca corrupción. Prácticas que pueden ser consideradas en la labor de controlar y prevenir la corrupción en nuestro país.

Victorino Barrios Dávalos

Contralor del Poder Legislativo del Estado de México

Editor Responsable

**Investigaciones
y
artículos**

La interiorización de los valores en los servidores públicos

Óscar Diego Bautista

*Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH)
de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)*

Introducción

¿Por qué hablar de valores éticos? Sencillamente, porque la ética es la antítesis de la corrupción. Cuando la gente pregunta si la corrupción tiene solución, algunos intelectuales aseguran que no; sin embargo, cuando se estudia con seriedad y profundidad este problema es posible encontrar soluciones. Si bien la corrupción es un fenómeno global porque existe en todo el mundo, hay países con mayor y menor corrupción. ¿En qué radica la diferencia? En que los países con menor corrupción cuentan con instrumentos éticos de aplicación práctica, esto es, los países que han controlado la corrupción lo han logrado gracias a la creación de mecanismos para intentar generar una conciencia en quienes se desempeñan en el servicio público que tenga como consecuencia una conducta íntegra.

La comprensión de valores y su interiorización son clave para que los

Mientras vivas, mientras es posible, sé bueno
Marco Aurelio
servidores públicos desarrollen dicha conducta; de ahí que el propósito de este trabajo sea describir qué son los valores así como revisar una tipología de estos para el servicio público. No obstante, lo esencial no es tener una lista de valores sino interiorizarlos, lo cual es el reto de la ética, lograr que todo servidor público asimile valores, los haga suyos. Sabemos que es malo mentir y mentimos, sabemos que es malo robar y robamos, sabemos que es malo ser impuntual y llegamos tarde; por tal motivo, en este artículo se enuncian los elementos que nos pueden permitir realizar un proceso de asimilación de la ética.

Los valores en el ser humano

Los valores son guías en nuestra conducta cotidiana. Max Scheler (1941) sostenía que los valores “son objetos ideales más allá de la experiencia”, algo así como ideales de perfección captados mediante intuiciones emocionales especiales. Los valores se

reconocen como cualidades, como “algo deseable” digno de ser emulado, son un bien en sí mismos y, conceptualmente, son perfectos, aunque al intentar encarnarlos sean inalcanzables en su plenitud, pudiendo aspirar a alcanzarlos solo en parte.

Existen tres disciplinas o campos de conocimiento que se dedican al estudio de los valores el más antiguo, la ética, procede de la Grecia clásica. Aristóteles es el primer autor que sistematiza todo el conocimiento de la ética en sus tres tratados: *Ética Nicomaquea*, *Ética Eudemiana* y la *Magna Moral*; posteriormente, surge la *Axiología*, el estudio de los valores, finalmente, el tercer campo lo encarna la *Estimativa*, que se enfoca en los sentimientos del ser humano. En cualquier caso, todos estos campos del saber intentan potenciar las cualidades del ser humano.

Cuanto más valores interiorice un individuo, mejor será su comportamiento. La vivencia de los valores éticos hace a la persona más completa. Aquí surgen diversas interrogantes: ¿Quién enseña valores? ¿Quién nos dice qué es un valor en el servicio público? ¿Quién transmite valores a los servidores públicos? En ocasiones, las respuestas son ambiguas, y cuando hay

crisis de valores, las conductas corruptas de inmediato aparecen y se disparan.

Falsos valores por ideologías

No toda idea de valor reconocida es un verdadero valor. En una sociedad como la mexicana, en la que en 2018 se cumplen cinco siglos de corrupción, los antivaleores se han desarrollado y multiplicado, generando prácticas corruptas que han enraizado en la cultura mexicana hasta el grado de verlas como algo normal en la vida cotidiana. A esta situación se la denomina “ceguera axiológica”.

Un individuo inmerso en una *sociedad corrupta* puede perder la capacidad de percepción para distinguir un valor de un antivaleor, aceptando antivaleores como si fueran valores. Cuando la corrupción ha anidado en la vida social, a los individuos les cuesta trabajo reconocer los verdaderos valores. De hecho, en la actualidad, sucede a menudo que la persona que es honesta, aquella que en una oficina pública devuelve los recursos que no se gasta, la toman por tonta.

Una razón que hace que los antivaleores se expandan es la manipulación

ideológica. En una sociedad capitalista donde el dinero de ser un medio se convierte en un fin, se alteran las cosas y, por lo tanto, se nos dice que hay que ser competitivos, exitosos, productivos. Esta situación no es casual, pues cuando en México la clase empresarial llegó al gobierno en las administraciones 2000-2006 y 2006-2012, se modificó la filosofía del sistema educativo por una filosofía empresarial basada en la productividad. Bajo este criterio, aquellas materias consideradas como no productivas debían ser eliminadas. El modelo educativo tenía que enfocarse en generar profesionales idóneos para la productividad. Bajo este enfoque, ¿dónde quedan los valores, el humanismo, el pensamiento crítico y la búsqueda del bien común?

Con la reforma curricular de las instituciones de educación media en 2004, realizada por la Secretaría de Educación Pública, se eliminaron del Plan de Estudios del Bachillerato asignaturas como Lógica, Ética, Estética y Filosofía. Dichas materias tradicionalmente consideradas como básicas y obligatorias. ¿Por qué entonces su supresión? Respuesta: porque estas materias elevan el espíritu y el pensamiento y no interesa formar ciudadanos con

pensamiento crítico. El nuevo enfoque educativo de corte neoliberal, es el de formar profesionales calificados que sean productivos para las empresas.

Es de señalar el gran papel que por entonces desempeñaron los miembros del Asociación Filosófica de México (AFM) en defensa de la filosofía y las humanidades en el bachillerato al intentar rescatar estos campos del saber en la formación del ser humano.

Frente a este panorama, vale la pena reflexionar sobre a quién le conviene evitar la formación en valores. ¿Por qué son preferibles individuos sin este tipo de formación? Porque las personas con valores logran la integridad y aspiran a poner freno a las prácticas corruptas, por eso no conviene que la ética se potencie. No es casual que, desde hace mucho tiempo, se ignore a la ética pública, se la omita o se la oculte. Sin embargo, ha llegado el momento de sacarla nuevamente a la luz pública.

La existencia de nuevas teorías como la Gerencia Pública genera confusión en los servidores públicos. Los valores neo-gerenciales alteran, cuando no es que sustituyen, a los valores tradicionales de servicio público. En la actualidad, hay

quienes no captan o no comprenden la importancia de la honradez, la veracidad, la justicia o el honor en el desempeño del servicio público, y hay quienes siguen insistiendo en las ventajas de la corrupción. Donde el conocimiento, la educación, la ética y la cultura son débiles, reina la ignorancia. Quien juzga de igual manera la virtud y el vicio, quien no encuentra diferencia entre lo bueno y lo malo, adolece de valores.

14 Niveles de desarrollo moral

Así como la disciplina de la economía clasifica al ser humano de acuerdo con su nivel económico en clase alta, clase media y clase baja, el psicólogo estadounidense, Laurence Kohlberg, estableció una tipología del ser humano de acuerdo al nivel de valores que posee cada individuo. La Teoría del Desarrollo Moral de Kohlberg señala 3 niveles a) preconvencional, b) convencional y, c) postconvencional. A su vez, cada nivel se compone de dos etapas.

Nivel preconvencional. Aquí se encuentran aquellas personas que aún no han llegado a un grado de conocimiento para comprender cuál es la importancia de los

valores. En este primer nivel hay dos etapas. *Etapa 1.* El individuo no distingue entre el bien y el mal, es movido por las pasiones, busca el placer, huye del dolor. Posee un comportamiento brutal, es una bestia, como dijera Aristóteles, simplemente toma lo que quiere. Es egocentrista, individualista, carece de remordimiento, por lo que puede robar, matar, secuestrar. *Etapa 2.* El individuo comienza a discernir entre el bien y el mal. Respeta solo lo que le interesa. Comienza a tener simpatía por algunas personas, por su familia o amistades más cercanas. Existe afección por los seres más cercanos. Puede sacrificar sus intereses en círculos pequeños.

Nivel convencional. Que el individuo llegue a este nivel es satisfactorio. Este nivel tiene dos etapas, en la etapa 1 las personas van comprendiendo el papel que tienen como miembros de una sociedad. Adquieren conciencia de que no hay que tirar basura en la calle, ni saltarse los semáforos en verde, no estacionarse en doble fila, respetar los lugares reservados para minusválidos así como ceder el paso a los peatones. El individuo ha comprendido la importancia de vivir en comunidad, en armonía con los otros. Comienza a

comprender que el ser humano es un ser social y que nos necesitamos unos de otros. Que trabajando juntos podríamos aspirar a un mejor desarrollo y crecimiento como país. En la etapa 2. El individuo se identifica con el sistema social, reconoce las reglas de comportamiento urbano. Comprende la importancia de pagar los impuestos, respeta la autoridad, es consciente de que hay problemas en la sociedad: educación, desempleo, contaminación, salud, pobreza; y que hay que intentar frenar esos problemas.

Nivel postconvencional. En este nivel, los individuos han interiorizado los valores y han alcanzado un nivel de conciencia y madurez lo que les permite comprender la importancia de llevarlos a la práctica. De igual manera que en los anteriores niveles hay dos etapas. En la etapa 1, los individuos pueden descubrir y denunciar que en las sociedad a la que pertenecen hay leyes y situaciones injustas, que problemas como la pobreza, el desempleo, la contaminación ambiental no son exclusivas de su barrio o localidad, que más allá de su municipio, otros municipios también los tienen, por lo que su esfuerzo y preocupación por mejorar su sociedad se expande a todo el país. En la etapa 2 se

encuentran aquellas personas que hacen de los valores éticos los principios en su vida. Eligen hacer lo recto, pero no sólo para su Estado o país, sino por la humanidad. Son seres que dan su vida por un mundo mejor. Desde la ética, se enfrentan al orden establecido. Son personas que hacen de los principios su bandera para luchar por la humanidad.

Géneros de vida

Previo a los niveles de desarrollo moral, existieron los “géneros de vida” mencionados en la filosofía griega, los cuales son de tres tipos. Si hacemos una analogía mental con una pirámide, veremos que en el basamento se encuentra el primer género de vida, que sería el *género de vida voluptuoso*. En este género, los vicios y deseos gobiernan a la persona. La voluptuosidad consiste en llevar una vida excedida de placeres en la que se está esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Este tipo de vida era considerado indigno en la antigüedad y cercano a lo animal porque la razón humana aún no lograba el dominio de sí. Aristóteles, en su *Ética Nicomaquea*, se refirió a ella de la siguiente manera: “Los hombres vulgares

se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias”.

El segundo género de vida es el *político*, en el que el atractivo es la búsqueda de honores y reconocimientos. En este género de vida las personas desarrollan el razonamiento. Se gobierna a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género acompañado de excelsa educación debido a lo cual solo unos pocos seres podían tener acceso a ella. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente, se vuelve dueño y señor de su conducta, actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida.

La vida política es, por tanto, un género acompañado de una educación constante y permanente. Bajo este género, la idea de “político” no es la que nos imaginamos hoy en día, aquel individuo corrupto, mentiroso, demagogo.

El concepto político, en su esencia, es la persona educada, aquella que tiene valores y principios, la que se preocupa verdaderamente por su comunidad. No olvidemos que la política es un medio para hacer el bien a la comunidad.

El género de vida *contemplativo*, se refiere a las personas que dedican su vida al conocimiento, a la sabiduría. La frase “Conócete a ti mismo”, grabada en el pórtico del templo de Apolo, en Delfos, es una máxima a la que ajustan su vida los individuos pertenecientes a este género de vida. Es el género de vida de la sabiduría, el de personas que han encontrado respuestas a las preguntas que la ética plantea: ¿Qué es la vida?, ¿De dónde vengo? ¿A dónde voy?, ¿Cuál es mi sentido en este mundo? Estas personas dedican su vida al bien de la humanidad.

Lo que establecen estas clasificaciones es que la ética identifica a las personas por su comportamiento y compromiso social, no por su apariencia. Una persona con grados máximos de estudios puede comportarse como alguien arrogante y despótico, ser una verdadera *bestia* que en lugar de ayudar a su sociedad contribuye a su destrucción; en tanto que, una persona de origen humilde, incluso sin estudios, pero con un alto sentido de pertenencia, puede haber alcanzado un alto nivel de educación y sabiduría acompañado de una conducta íntegra. Cabe recordar aquella frase de Platón que decía “Siempre

será mejor educar a los hijos con buenos principios que con muchos estudios”.

Valores en el servicio público por países

¿Cuáles son los valores que existen para el servicio público? ¿Dónde se encuentran estos valores? Los valores de los servidores públicos se encuentran en los códigos éticos o en los códigos de gobierno. En general, es posible decir que la mayoría de los países cuenta con estos instrumentos. A continuación se muestra un cuadro que incluye los principales valores de tres países conforme a sus códigos de ética respectivos.

TABLA 1. VALORES DE SERVICIO PÚBLICO DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO Y ESPAÑA

Estados Unidos	Reino Unido	España
Abstenerse de intereses personales	Desinterés	Austeridad
Conservación del patrimonio	Humildad	Accesibilidad
Dedicación (plena)	Integridad	Confidencialidad
Denuncia de actitudes antiéticas	Liderazgo	Credibilidad
Ejecutar deberes (responsabilidad)	Objetividad	Dedicación al servicio
Evitar apariencias indebidas	Responsabilidad	Ejemplaridad
Honor y mérito	Transparencia	Eficacia
Lealtad a la constitución		Honradez
No comerciar con el cargo		Igualdad de género
No aceptar regalos ni sobornos		Imparcialidad
No comprometer al gobierno		Integridad
No lucrarse (integridad)		Neutralidad
Imparcialidad		Objetividad
Obediencia		Promoción cultural y medioambiental
		Responsabilidad
		Transparencia

Fuente: Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos; Normas de Conducta para la vida pública del Reino Unido; Código de Buen Gobierno y de los Altos Cargos de la administración General del estado de España.

En el caso de los Estados Unidos, los valores que se plantean en la tabla 1 están descritos en el código de ética del Poder Ejecutivo Federal. De dicha lista, destacamos los tres primeros. “Abstenerse de intereses personales” significa no tener conflictos de intereses, cuestión que es común en México. El caso en 2014 de la “Casa Blanca” del presidente de México fue un escándalo que sacudió a la política mexicana. El valor de “Conservación del patrimonio”, se refiere a cuidar y respetar los bienes públicos y no apropiarse de ellos. La “Dedicación plena”, significa que quien es un servidor público debe dedicarse exclusivamente en tiempo completo al servicio público. Cuando a la par de tener un cargo público se tiene un negocio privado, éste distrae o desvía la atención y concentración del cargo dando prioridad a su negocio. Dice un refrán que “Quien a dos amos sirve con ninguno queda bien”. En el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Francisco Javier Mayorga Castañeda (2009-2012), empresario del

sector agropecuario, se dedicaba desde el cargo público a otorgar recursos a sus empresas, incluso en algún momento señaló que no renunciaría al subsidio que recibía de Procampo como productor porque era legal ese beneficio, y cuando se le cuestionó que si declinaría el subsidio por consideración ética de servidor público, “confirmó que ni por ética” (*El Universal*, 17/02/2010).

Reino Unido tiene siete principios en su código de ética, enlistados en la anterior tabla, de los cuales destacamos el valor de la humildad que sería lo contrario a la prepotencia y la arrogancia con la que se conducen algunos servidores públicos. En el documento titulado “Normas de conducta para la Vida Pública”, elaborado por Lord Nolan, se enfatiza cuál debe ser la conducta del servidor público.

El Código de Buen Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado del Gobierno de España presenta 16 valores de servicio público que rigen la conducta de sus servidores públicos. Pero dichos valores requieren estar aliados. Un valor jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislado. Necesita estar respaldado

por los otros valores. Cuando se logra que los valores sean interiorizados verdaderamente, éstos actúan como freno a las prácticas corruptas.

Tipología de valores para el servicio público

La tabla número 2 enlista 80 valores que deben poseer los servidores públicos. Veamos cuáles son.

TABLA 2. VALORES QUE DEBE POSEER QUIEN TRABAJA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Amabilidad /Buen trato/ Cortesía	Dedicación plena o exclusiva	Honestidad/Honradez/ Integridad	Puntualidad
Armonía/Concordia	Diligencia/Rapidez/ Prontitud	Honor	Renovación/ Actualización
Asistencia/Presencia	Disciplina/Obediencia/ Orden	Humildad/Modestia/ Sencillez	Respeto
Atención al ciudadano	Discreción/Reserva/ Cautela	Iniciativa/Actitud innovadora	Responsabilidad/ Cumplimiento
Autoridad	Discrecionalidad	Justicia	Sabiduría/Buen juicio/ Tino
Benevolencia	Ecuanimidad/ Ponderación	Lealtad/Fidelidad/ Adhesión	Sencillez en la tarea
Calidad/Compasión	Eficiencia	Mérito/Mercedimento	Sensibilidad/Delicadeza/ Intuición
Capacidad/Aptitud/ Idoneidad	Ejemplaridad	Moderación	Solidaridad
Comunicación/Diálogo	Fortaleza/Firmeza	Objetividad	Templanza/Moderación/ Continencia
Confianza/Credibilidad/ Fiabilidad	Franqueza/Sinceridad	Paciencia/ Tranquilidad/Calma	Tolerancia/ Condescendencia
Confidencialidad/Sigilo profesional	Equidad/Imparcialidad/ Neutralidad	Previsión	Transparencia/Claridad
Cooperación/ Participación	Espíritu de servicio/ Compromiso	Profesionalidad/ Aptitud/Competencia	Urbanidad/Educación/ Respeto

Cuidado/Esmero	Flexibilidad	Prudencia/Cordura	Valentía/Temple
Decoro/Decencia/ Dignidad	Generosidad/ Liberalidad	Pulcritud/Buena presencia/Aseo	Veracidad/Realidad

Fuente: elaboración propia.

Si bien es importante conocer cada uno de los valores de servicio público se debe también comprender cada uno de ellos para hacerlos propios, para interiorizarlos. Posteriormente, vendría la operación y práctica de ellos.

Quizá sea muy ambicioso aspirar a que todo servidor posea cada uno de los valores señalados, pero lo que sí se puede es elegir aquellos valores más idóneos para el lugar de trabajo. De la lista general conviene destacar el valor de la amabilidad o buen trato. ¿Todos los servidores públicos son amables?, ¿por el contrario, hay maltrato, despotismo, discriminación?

20

Uno de los problemas en el servicio público es que no hay expertos o especialistas en ética pública que formen en valores a los servidores públicos, por lo tanto, es lógico que los antivalores no solo existan sino que se expanden cada vez más.

Proceso de asimilación de la ética

Todo individuo que recibe un conocimiento en ética, que estudia los valores, necesariamente pasa por un proceso de asimilación de los mismos que implica las siguientes etapas:

- 1) Reflexión y deliberación
- 2) Apertura de mente y adquisición de conciencia
- 3) Distinción entre lo conveniente y nocivo
- 4) Adopción de principios sanos que se convierten en pilares de la vida
- 5) Asunción voluntaria de deberes, no por imposición sino por convicción
- 6) Madurez de juicio y convicción, lo que conduce a una vida congruente en todos los ámbitos
- 7) Actuación íntegra y responsable

Más allá del solo conocimiento de valores, está la interiorización de estos. Con ello brota de forma interna la necesidad de actuar, de llevar los valores a la práctica. Cuando se ha llegado a este nivel, el individuo asume deberes de forma voluntaria. Ha llegado a la ética de la convicción.

Hay un dicho persa que reza así: “Toma de una vez y para siempre un principio ético conforme al cual vivas, y ajusta a este toda tu vida”. Dicha filosofía no es sencilla, implica adoptar un valor, hacerlo principio y dedicarle la vida. No obstante, existen personas que sí han dedicado su vida a la justicia, la libertad, la solidaridad, la sabiduría. Todos ellos valores universales en beneficio de la humanidad.

Reflexiones finales

1. Los valores solo pueden ser asimilados o interiorizados después de un proceso de comprensión y reflexión.
2. El objetivo que persiguen los valores en el servicio público, por un lado, es el de generar una cultura ética, y por otro, una

conducta idónea acorde al bien interno de todo servidor público. El bien interno es el servicio a la comunidad, el espíritu de servicio. Platón denominaba a aquellos que tenían dicho espíritu “guardianes del Estado” porque custodiaban y satisfacían las necesidades del Estado.

3. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición de manera imparcial en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia.
4. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana, para recomponer el proceso de desintegración que atraviesan cada vez más países, entre ellos México.

Bibliografía

Aristóteles (1982), *Ética Nicomaquea*, Madrid, Editorial Aguilar.

Asociación Filosófica de México (AFM) (2017), *Presentación*, en <https://www.afm-ac.mx/sobre-la-afm/presentacion/>, consultada el 17 de agosto de 2017.

El Universal, 17/02/2010, “Ni por ética renuncio a subsidio de Procampo: Mayorga”, México.

Kohlberg, Lawrence (1992), *Psicología del desarrollo moral*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
Scheler, Max (1941), “El formalismo en la ética y la ética material de los valores”, en *Revista de Occidente*, Madrid, pp. 41.

Vargas, Gabriel (Comp.) (2011), *La situación de la filosofía en la Educación Media Superior*, México, Editorial Torres Asociados/Red Internacional de Hermenéutica Educativa.

22

Óscar Diego Bautista. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. En el ámbito docente ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). En el ámbito laboral se desempeñó como servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal durante 12 años. Es autor de diversos libros relacionados con la ética y corrupción. Es autor y coordinador de la *Colección Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos* (números 1-20), obra coeditada entre la UAEM y la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México y de la *Colección Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, editados por el poder Legislativo del Estado de México.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 31 de mayo de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Disciplina financiera y endeudamiento municipal ¿incompatibles?

Ady Patricia Carrera Hernández

Presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., 2015-2017

Introducción

El objetivo de este trabajo es dar a conocer los elementos básicos de la disciplina fiscal y su relación con la deuda, así como proporcionar ciertas directrices a los ayuntamientos para valorar la adquisición de empréstitos.

Disciplina fiscal, enfoque tradicional

La deuda *per se* no es mala, es como todo en la vida, puede ser buena o mala dependiendo de ciertos factores, como el perfil del funcionario municipal encargado de la toma de decisiones técnicas: el tesorero, el director de ingresos, el director de gastos. De ahí la importancia de que éstos tengan los conocimientos adecuados respecto de la gestión de deuda, para ofrecer información oportuna y pertinente a las autoridades encargadas de la toma de decisiones.

Al hablar de disciplina fiscal, inmediatamente se piensa en algo rígido, inflexible, en el respeto y cumplimiento de reglas. Eso era el enfoque clásico. Aquel en el que se pensaba que los gobiernos en cualquiera de sus niveles no deberían

adquirir deuda. La idea básica consistía en cubrir el gasto exclusivamente con los ingresos recibidos. El déficit, es decir, la diferencia entre el ingreso y el gasto era visto como algo nocivo para los contribuyentes, era una carga impuesta de manera injusta a las siguientes generaciones. Esto en pocas palabras representa la idea tradicional de la disciplina fiscal.

Actualmente este enfoque ya está rebasado por el enfoque contemporáneo de la disciplina fiscal. Y ¿qué es la disciplina fiscal en el enfoque contemporáneo? Es la capacidad que tiene un gobierno para mantener sus finanzas sanas en el largo plazo. Es una estrategia en la que participan los poderes legislativo y ejecutivo para garantizar que el ejercicio de los recursos públicos se realice con base en una adecuada planeación y eficiencia, procurando promover el mayor beneficio social, en el marco de una gestión financiera estable y sana. Es importante resaltar que la disciplina fiscal es responsabilidad de varios actores, no solamente de los gobiernos federal, estatal o municipal. Debe ser resguardada tanto por los ayuntamientos como por el congreso estatal.

La disciplina fiscal sugiere la vigilancia de los dineros públicos, es decir, cómo los gobiernos municipales manejan sus recursos económicos y si lo hacen con base en una planeación adecuada para que el principal ejercicio de estos recursos sea el beneficio social. Y en la adecuada planeación radica el problema al que se enfrentan muchos de los municipios del país. Más del 50% de los 2447 municipios mexicanos no tienen unidades de planeación. Los institutos municipales de planeación son una herramienta esencial para la gestión municipal y existen menos de 50 en todo el país. El Estado de México, es la excepción a nivel nacional, porque es el único estado en el que los municipios cuentan con la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación. Esto es un adelanto, aunque la mayor parte de ellas aún necesita fortalecer sus capacidades para cumplir con sus objetivos de manera eficaz.

El nuevo término, la disciplina fiscal agregada

Ante este estado de cosas, en los últimos años el Fondo Monetario Internacional (FMI) y

el Banco Mundial (BM) han incorporado un nuevo término al que denominan disciplina fiscal agregada. Este concepto se refiere a todos los aspectos de la gestión financiera: el ingreso, la presupuestación, el gasto público y la deuda pública.

La disciplina fiscal agregada plantea una gestión financiera desde la recaudación porque significa el ingreso (necesario para cubrir los gastos y las demandas), un presupuesto adecuado con base en una planeación óptima realizada con un diagnóstico actualizado, veraz y confiable; el ejercicio del gasto público con estricto apego a la ley y transparencia, y por supuesto un elemento muy importante que es la deuda pública. Es decir, la disciplina fiscal agregada no solo se refiere al ejercicio del gasto.

Los componentes de la disciplina fiscal agregada

Los componentes de este nuevo concepto son: 1) La planeación: ex ante, seguimiento y ex post, 2) Máximo esfuerzo fiscal, 3) Aprobación del presupuesto considerando los problemas públicos y las prioridades para el desarrollo, 4) Toma de decisiones entre

el ejecutivo y el legislativo para garantizar un gasto orientado al desarrollo integral de la población, 5) Ejecución del gasto con estricto apego a la ley, 6) Eficiencia en el uso de los recursos, 7) Sistemas de evaluación y seguimiento de los distintos rubros del gasto, y 8) Perspectiva multianual.

La planeación es la evaluación ex ante y consiste en partir de un diagnóstico actual, preciso y confiable que nos permita saber en dónde estamos y establecer una línea base. Por ejemplo, si mi municipio tiene una cobertura del servicio de agua potable del 65%, ese porcentaje representa mi línea base a partir de la que se podrá proyectar el avance anual de la gestión, y para ello es necesario diseñar un conjunto de indicadores para darle seguimiento a la forma en que avanza el cumplimiento de las metas.

El seguimiento sucede conforme se van ejerciendo los recursos, conforme se van realizando las obras o las acciones. Esto permitirá usar los indicadores para evaluar el avance, para determinar cómo lo estamos haciendo. Es preciso resaltar que aunque se haya hecho una buena planeación, una perfecta definición de las líneas base, se hayan establecido los indicadores;

existen eventos como por ejemplo, la caída del precio del petróleo que tendrán alguna repercusión, quizá en la reducción de las participaciones municipales y en consecuencia un efecto en las acciones que cada municipio tenía planeado llevar a cabo. Para estos casos se debe contemplar cierto grado de flexibilidad.

La evaluación ex post es la que se realiza al concluir el ciclo de una política o programa. En México, no es un elemento que haya estado presente en el proceso de política pública. Aunque en algunos países federales la evaluación de política pública ya es obligatoria, en nuestro país es relativamente nueva. Algunos estados están comenzando y también algunos de los municipios más avanzados y progresistas. En sus planes municipales de desarrollo ya empiezan a incorporar elementos para hacer una evaluación más consistente, estableciendo líneas base e indicadores.

Otro elemento fundamental es el máximo esfuerzo fiscal que debe hacer el ente de gobierno para recaudar y explotar de manera eficiente y eficaz sus fuentes de ingreso. Para los ayuntamientos, sus dos principales fuentes de ingreso son el impuesto inmobiliario (predial) y los

derechos (el más importante, el derecho al agua potable), por lo tanto su esfuerzo debería enfocarse en explotar esas fuentes de ingreso. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos municipales dependen para obtener la mayor parte de sus ingresos de los fondos federales. Para tener una buena disciplina fiscal es necesario obtener la mayor proporción posible de ingreso propio, ¿eso tiene un costo político alto? Sí. Entre otras cosas porque a los ciudadanos no nos gusta que nos cobren impuestos, quisiéramos que nos dieran servicios públicos gratuitos. Y la mayor parte de los ayuntamientos lo permite, el problema es entonces fomentar ciudadanos irresponsables que no contribuyen al financiamiento de servicios públicos, los exigen, pero no los pagan. Los ciudadanos no pagan, y los ayuntamientos, por el costo político electoral, no cobran a su población lo que debe.

Para la aprobación del presupuesto se debe considerar cuáles son los problemas públicos más importantes y las prioridades para el desarrollo. Por ejemplo, en México se dedica más al pago de deuda que a la ciencia y tecnología, a pesar de que hay estudios que muestran que hay una

relación directa y proporcional con el nivel de crecimiento de la economía. Entre menos se invierta en ciencia y tecnología, menos posibilidad se tiene de crecimiento económico. En el caso de los ayuntamientos corresponde al cabildo decidir cómo se debe ejercer el dinero público tratando siempre de garantizar el desarrollo integral de la población. El gasto se tendría que ejercer con estricto apego a la ley, pero en general todos los niveles de gobierno del país: federal, estatal y municipal tienen fallas por la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Respecto del uso eficiente de los recursos la evidencia muestra que no se gasta en lo más importante, los municipios gastan la mayor proporción de sus presupuestos en gasto corriente. Entre más transferencias federales han ido recibiendo, en esa misma proporción han ido elevando el capítulo 1000 de sueldos y salarios. Los altos funcionarios municipales reciben sueldos cada vez más altos, aunque no haya compatibilidad con su nivel de profesionalidad, es decir, pese a no cubrir el perfil idóneo para ejercer sus funciones. Según estudios del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), el perfil

profesional de los funcionarios municipales del Estado de México es más alto que la media de los municipios mexicanos, pero eso no ha significado un mejor ejercicio financiero.

El penúltimo componente de la disciplina fiscal agregada y que muy pocos municipios implementan, se refiere a los sistemas de seguimiento y evaluación. Al respecto, es preciso preguntar ¿por qué evalúan los municipios? y ¿qué es lo que evalúan? Evalúan porque se los pide el gobierno estatal o el gobierno federal y son evaluaciones del ejercicio del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 o del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, porque de no entregarlas no les vuelven a otorgar recursos. Más allá de eso, la cultura del seguimiento y evaluación no existe, lo que hace muy difícil mejorar el ejercicio de los recursos y las políticas públicas que se financian con ellos.

Finalmente, es necesario tener una perspectiva multianual de planeación, de presupuestación, de planes de inversión, de largo plazo. Para el caso mexicano ¿cuál ha sido el factor que no ha contribuido a tener esta perspectiva multianual? Que

cada tres años el presidente municipal saliente se lleva a su personal de alto nivel, quedándose únicamente el personal de base. Durante la administración, el capital humano se capacitó por el ensayo y error, y cuando logró ciertos conocimientos, se terminó la administración y tuvieron que retirarse para permitir al presidente municipal entrante cumplir con sus compromisos políticos. Y al respecto, cabe señalar que fue aprobada la posibilidad de reelección para presidentes municipales. El Estado de México tiene una tendencia positiva en la profesionalización de los funcionarios hacendarios porque cuentan con una certificación que los acredita con los conocimientos básicos indispensables para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones. Durante la renovación de gobiernos municipales del Estado de México, en enero de 2016, según el IHAEM, una tercera parte de los funcionarios hacendarios que entraron contaban con su certificación y con experiencia previa como tesoreros en algún otro municipio del estado, lo que abona sin duda alguna a una mejor gestión financiera y a generar mayor posibilidad de tener una disciplina fiscal.

Los pilares de la disciplina fiscal agregada

Los pilares de la disciplina fiscal agregada son: ingreso, gasto y deuda. El ingreso debe provenir en mayor proporción del ingreso propio y guarda estrecha relación con el mayor esfuerzo fiscal a realizarse. El gasto es de dos tipos, el gasto corriente eficiente y el gasto de inversión. El gasto corriente tiene que ser eficiente porque es un gasto necesario, pero no produce desarrollo, por lo que hay que tratar de hacer lo más con lo menos. El gasto de inversión, es el único gasto que incide en el desarrollo de una comunidad, región, estado o país, por lo que se debe buscar que tenga el más alto impacto posible, tanto en lo económico como en lo social. Se dice que el crecimiento económico es indispensable para el desarrollo, pero no basta, se requiere además de políticas redistributivas, que la gente pueda asistir a la escuela, que tenga servicios médicos, porque eso contribuye a la competitividad. Actualmente, las agencias internacionales están haciendo uso de una clasificación de la infraestructura, la dura y la blanda. La infraestructura dura es la que genera un impacto económico: carreteras, puentes, etcétera. La infraestructura blanda está

representada por los hospitales, escuelas, bibliotecas, universidades, entre otras. Ambas son necesarias.

La deuda tendría que darse cuando es necesario, es decir, acorde a la capacidad de pago del ente público (federación, estados o municipios). Es necesario medir, considerar la capacidad de pago para adquirir una deuda, de ahí la importancia de tener la mayor proporción posible de ingreso propio porque eso será su respaldo y les dará mayor certeza para cubrir intereses y capital. La deuda debe ser dedicada exclusivamente a la inversión y ejercida con un alto nivel de transparencia, es decir, todos deben saber en qué condiciones se adquirió la deuda, para qué se usó y cuál fue su impacto.

Reglas de la disciplina fiscal agregada

Como toda disciplina contempla a un conjunto de reglas a seguir que a continuación se enlistan: 1) Las metas señaladas deben reflejar el compromiso de todos los líderes políticos, 2) Las metas deben ser realistas y viables, 3) Marco de mediano plazo para definir y cumplir con los límites de ingreso, gasto, déficit y deuda

total, 4) Las normas generales deben ser desagregadas en reglas más específicas, 5) Los límites deben cubrir todos los componentes de la gestión financiera, no solo el gasto total o el déficit, y 6) Las metas agregadas deben incluir mecanismos para su cumplimiento, evaluaciones anuales.

En la disciplina fiscal agregada las metas establecidas deben manifestar el compromiso de los actores que participan, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Se deben señalar los objetivos y las metas. Por ejemplo, no tener un déficit mayor del 3%, es decir, la diferencia entre el ingreso y el gasto. Se señala este porcentaje porque se ha convertido en una medida internacional establecida por los países que integran la Unión Europea cuando vieron la conveniencia de coordinarse en muchas áreas, entre ellas la fiscal. En el caso de los gobiernos municipales, estos deben decidir cuál es su déficit manejable porque no hay una medida exacta ni recomendable para todos. Esto se explica porque las condiciones son distintas para cada ayuntamiento, no es lo mismo que se endeude Tlalnepantla o que se endeude Zinacantepec o Xalatlaco, todos son municipios con características distintas. Las metas impuestas deben ser realistas

y viables. Si un municipio de manera constante en los últimos 25 años ha tenido déficit, no sería congruente que sus metas se enfocaran a no presentar déficit. Lo más objetivo y realizable sería encaminarlas a planear qué hacer para cubrir el déficit. Es preciso fijar un marco de mediano plazo para cumplir con estas metas, entre más específicas sean éstas mejor. Por ejemplo, si se fija reducir el gasto corriente en un 10% entonces hay que establecer el máximo a gastar en papelería, en servicios generales, en servicios externos, entre otros. Tratando de ser lo más específicos posible para hacer más fácil el control del ejercicio de los recursos. Estas reglas deben aplicar a toda la gestión financiera desde la planeación hasta la evaluación, no nada más al ejercicio de los recursos. Todas las metas establecidas deben tener mecanismos para su seguimiento y evaluación, porque de nada serviría imponerlas si no se evalúa su cumplimiento.

¿De qué depende la disciplina fiscal agregada?

Después de haber analizado los componentes, los pilares y las reglas de la

disciplina fiscal agregada es posible señalar tres aspectos de los que depende este nuevo concepto:

1. Capacidad de gestión financiera: a) Disponibilidad de ingreso propio, b) Eficiencia en la recaudación, c) Marco jurídico actualizado, y d) Nivel de profesionalización de los funcionarios.
2. Controles presupuestales fuertes: a) Formales y explícitos, b) Definición a priori del ingreso, c) Instituciones que los hacen respetar, d) Límites de gasto, y e) Límites de endeudamiento.
3. Gestión de la deuda: a) Respeto por lo establecido en la ley, b) Acorde con capacidad de pago, c) Al menor costo posible, d) El más bajo nivel de riesgo posible, e) Transparencia, f) Sistemas integrales de información financiera, y g) Seguimiento y control permanente.

La capacidad de gestión financiera es necesaria para aumentar la aptitud de los gobiernos para dar solución a las demandas ciudadanas. Es por eso

importante su disponibilidad de ingresos propios: impuestos, derechos, productos aprovechamientos y contribuciones de mejoras. El manejo eficiente de la recaudación representa una potencial fuente de ingreso. Sin embargo, se limita por el temor de perder el apoyo político. La profesionalización de los funcionarios hacendarios debe ser un adiestramiento permanente “para que a pesar de la rotación los responsables de tomar y ejecutar las decisiones financieras cuenten con información y personal capacitado para apoyar sus funciones” (Chapoy, 2001: 423).

Los controles presupuestales fuertes o *hard budget constraints* (su término en inglés) deben ser formales y explícitos, es decir, tienen que estar establecidos en la ley. Por ejemplo, podrían establecerse límites para el gasto corriente, lo que abonaría a corregir situaciones o problemáticas presentes en todos los municipios mexicanos. Como el caso brasileño, en el que sus funcionarios y autoridades municipales se ponían los sueldos que deseaban, hasta que el gobierno federal decidió establecer un límite al gasto corriente, a los sueldos y salarios de las autoridades y funcionarios y hacerlos cumplir.

Es necesario que existan instituciones que hagan respetar los límites establecidos, que exijan el respeto a la ley. Si hablamos de la deuda de México, la cual ha crecido mucho en los últimos años, y hacemos el cálculo para saber si corresponde a la inversión hecha en el país, resulta que no es así. Existen análisis que concluyen que “en promedio, en los estados por cada peso que se contrata de deuda sólo se aumentó el gasto en inversión entre aproximadamente 16 y 24 centavos” (Franco y Solís, 2008: 326). La Auditoría Superior de la Federación (2011) en su análisis de la deuda pública de entidades y municipios 2000-2011, señala que la adquisición de la deuda pública no se realizó mediante la perspectiva que señala la regla constitucional de inversiones públicas productivas, sino que los recursos obtenidos se aplicaron en gasto corriente. Aunque la constitución mexicana en su artículo 117, fracción VIII expresa: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, ...”

Para hacer cumplir las leyes se requiere instituciones más fuertes de las que tenemos, porque de qué sirve tener leyes si

no son respetadas y nadie las hace respetar. El gran reto del Estado mexicano es hacer que las instituciones sean lo suficientemente fuertes para acompañar a estados y municipios en la toma de decisiones, para orientarlos y procurar el estricto respeto a la ley. Dentro de estos controles presupuestales fuertes también es preciso fijar límites de gasto y de endeudamiento. Los límites de gasto deben fijarse en diferentes rubros y los límites de endeudamiento, por supuesto, deben ser acordes con nuestra capacidad de pago.

La gestión de la deuda no debe entenderse como la misión de ir a buscarla y conseguir el financiamiento, sino más bien como el proceso de planeación que implica resolver varias incógnitas: ¿con cuánto me puedo endeudar?, ¿en qué términos me conviene más endeudarme?, ¿cuál es, ya no la mejor, sino la opción menos mala que me ofrece el mercado? Posteriormente, ¿cómo voy a administrar la deuda?, ¿cómo la voy a pagar?, ¿cómo voy a pagar los intereses, cómo el capital? Hasta lograr finiquitarla.

En el proceso de la gestión de la deuda se debe tener respeto irrestricto a lo señalado en la ley, pues se tiene que hacer de acuerdo a la capacidad de pago

del ente público. Se debe buscar que sea la deuda más barata posible, con el menor riesgo, aunque resulte muy difícil en estos tiempos. De hecho en 2015, después de muchos años, la Reserva Federal de Estados Unidos, decidió subir las tasas de interés. Ello implica para todo el mundo que en adelante las tasas de interés de los créditos irán hacia arriba; es decir, los tiempos del dinero barato se terminaron.

Por supuesto la gestión de la deuda tendría que ser con transparencia. Para garantizar esa transparencia se hace necesario contar con sistemas integrales de información financiera; es decir, sistemas que sean públicos, abiertos, para que el ciudadano pueda saber a cuánto asciende la deuda, cuánto se está pagando de intereses, en qué tiempo se va a pagar la deuda, en qué se utilizó, etcétera. Por lo tanto, se requiere de un seguimiento y un control permanente.

La deuda pública

Entramos a otro de los aspectos y pilar de la disciplina fiscal agregada, que es la deuda pública. La deuda pública tiene muchas definiciones que hacen referencia a obligaciones contraídas por el sector público

con un fin y a través de agentes financieros. Sin embargo, para este documento se entenderá como “un instrumento de desarrollo en tanto contribuye a la ejecución de las obras y servicios encomendados al gobierno, complementando sus recursos ordinarios” (Chapoy, 2001:427). Esto quiere decir, que un gobierno, de cualquier nivel, no debe vivir de la deuda, no debe depender de la deuda para mantener funcionando su administración, sino debe ser única y exclusivamente para efectuar ciertas obras o proyectos clave que van a denotar procesos sociales y productivos importantes y de largo plazo en su comunidad.

Justificación de la deuda

La decisión de adquirir una deuda, como ya se ha mencionado, depende de muchos aspectos a considerar, de acatar una disciplina fiscal agregada y puede tener su justificación en varios puntos. La deuda es justificable porque los ingresos generalmente no son suficientes. En general los municipios se enfrentan a una situación cada vez más complicada porque actualmente tienen más necesidades, más demandas de servicios públicos y no cuentan

con los ingresos suficientes. Entonces la deuda se convierte en un mecanismo para obtener ese dinero que les falta para cubrir el déficit fiscal.

Un segundo aspecto para justificar la deuda es que es necesario disponer de recursos extraordinarios para la construcción y ampliación de infraestructura y esto guarda mucha relación con las necesidades y demandas de la población. La adquisición de la deuda permite al gobierno repartir sus costos en el tiempo, es decir, le permite repartir los costos de infraestructura dura y blanda durante mucho tiempo, considerando que la deuda puede ser de diverso plazo: corto, mediano y largo. La deuda genera equidad intergeneracional si logra el beneficio con obras (escuelas, hospitales, carreteras, infraestructura de riego, etcétera) a todas las generaciones que van a estar aportando para su pago. “Por lo que se insiste en que los recursos obtenidos mediante endeudamiento sean utilizados para incrementar el patrimonio público y financiar proyectos de inversión a largo plazo que permitan que en el futuro la comunidad se beneficie de las obligaciones financieras de las que se encuentran pagando” (Villegas, 2017: 62).

Finalmente, la deuda promueve el desarrollo económico y social de la población siempre y cuando sea utilizada adecuadamente. Así pues, podemos darnos cuenta de que la deuda no es mala necesariamente y la toma de decisiones en relación con el endeudamiento debe contemplar el contexto del entorno económico tanto nacional como internacional. En México, como a nivel internacional nos enfrentamos a tiempos muy difíciles. Acontecimientos representativos de estas dificultades son la crisis económica de 2008, la caída de los precios del petróleo, la reducción de transferencias federales, el inexorable proceso de urbanización, la inestabilidad económica global, la tendencia hacia la alza en las tasas de interés.

Por eso endeudarse en el presente implica que en el futuro se tendrá que reducir el gasto o aumentar los ingresos (vía impuestos). En el caso de los municipios al ver reducidas sus transferencias federales, la alternativa que tienen es aumentar sus ingresos propios. En el ámbito internacional la devaluación del Yuan y la caída de los precios del petróleo afectan a nuestra economía y hace cada vez más complicada

e inestable la toma de decisiones. A esto se suma la alza permanente de las tasas de interés, en 2014 el pago de intereses y comisiones de la deuda representó 6% de los ingresos presupuestarios del sector público general, lo que significa mucho dinero y dinero mal invertido por los gobiernos federal, estatal y municipal.

En relación a todo lo analizado es necesario precisar que el problema no es la deuda en sí misma, sino el uso y justificación que se da antes, durante y después de su contratación. En la mayoría de los casos es necesaria la deuda, pero debe ser bien manejada, bien administrada y bien usada.

Perfil de la deuda en México

En general la deuda en nuestro país ha aumentado mucho, de 2005 al primer trimestre de 2015 aumentó del 18 al 41% del PIB, es decir aumentó en un 152%. El PIB representa toda la riqueza que se produce en este país, quiere decir entonces que nuestra deuda es grande. Sin embargo, en términos económicos todavía es una deuda manejable, es sostenible en el mediano plazo. El mayor riesgo es que el 50% de nuestra deuda se encuentra en manos de

acreedores extranjeros, esto quiere decir que cada vez que se devalúa el peso, nuestra deuda aumenta, este sí es un problema, sobre todo si se siguen elevando las tasas de interés como lo demuestra la tendencia.

En el panorama de la deuda subnacional, en el caso mexicano de los gobiernos estatales y municipales, entre 2006 y 2015 la deuda creció de 196.4 a 438.7 miles de millones de pesos constantes, lo que significa un crecimiento real de 123%, es decir, pasó a ser de 1.7% del PIB en 2008, a 3% en 2016. Si nos preguntáramos respecto de la deuda de estados y municipios ¿quién es el que debe más? Muchos pensarían que los municipios, sin embargo la deuda de este nivel corresponde a un 11% y el 89% pertenece a los gobiernos estatales.

Tabla 1. Deuda por nivel de gobierno



Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones en IMCO, 2015

Ahora bien, la deuda por entidad según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la entidad más endeudada es el Distrito Federal, seguido por Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Coahuila. Diez entidades concentran 75% del total de la deuda estatal.

Tabla 2. Deuda por entidad



Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones. Al 31 de marzo 2015 en IMCO, 2015

A nivel municipal la deuda también ha crecido, representó 10% de la deuda subnacional en 2015. Sin embargo solamente una tercera parte de los municipios mexicanos tiene deuda, de los 825 ayuntamientos con deuda, 50% tienen saldos menores a 6.5 millones de pesos. El 50% de la deuda la concentran 25 municipios. Entonces sí es cierto que los municipios se han endeudado mucho en los últimos años, pero es una deuda concentrada en ciertos municipios con un alto nivel de endeudamiento. Una buena noticia es que al contrario de la tendencia de crecimiento en la deuda estatal, la deuda municipal tuvo una tendencia de decrecimiento a finales de 2015 porque se redujo 6.3% en comparación con 2014.

El 96% de la deuda municipal está respaldado por las participaciones y aportaciones, y solamente el 4% está respaldado por ingresos propios. Es decir, la mayor parte de los municipios no tienen otra cosa que ofrecer más que sus participaciones, que finalmente es dinero que recauda la federación y un muy bajo porcentaje está respaldado por la recaudación propia. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad son 20 municipios de México que se encuentran en la lista de los más endeudados encabezados por Tijuana, Baja California; Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Hermosillo, Sonora y León, Guanajuato.

36

Tabla 3. Municipios más endeudados

Municipios más endeudados			
Saldos al 31 de Marzo de 2015 por Municipio <i>(Millones de pesos)</i>			
Tijuana/ BC	2,547.9	San Nicolás de los Garza/ NL	923.8
Guadalajara/ JAL	2,387.9	Culliacán/ SIN	806.3
Monterrey/ NL	2,028.7	Solidaridad/ OROO	778.4
León/ GTO	1,401.6	Ecatepec de Morelos/ MEX	687.5
Hermosillo/ SON	1,401.3	San Pedro Tlaquepaque/ JAL	659.4
Benito Juárez/ OROO	1,274.9	Guadalupe/ NL	596.5
Mexicali/ BC	1,151.0	Puebla/Puebla	563.9
Zapopan/ JAL	1,125.0	San Luis Potosí/ SLP	563.0
Nuevo Laredo/ TAMPS	1,050.8	Coahuila/ VER	554.1
Tonalá/ JAL	966.4	Cuernavaca/ MOR	549.0

Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones en IMCO, 2015

Del Estado de México, en esta lista de los más endeudados solamente aparece el municipio de Ecatepec de Morelos. Ahora si analizamos los estados con mayor deuda municipal, es decir, entidades federativas cuyos municipios aglutinan mayor deuda encontramos que son Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Baja California, Sonora, Veracruz, Quintana Roo, Guanajuato y Tamaulipas. El Estado de México aparece en segundo lugar, esto quiere decir que tiene varios municipios endeudados, lo cual no es necesariamente malo porque es un estado que tiene municipios grandes, que pueden tener buena recaudación propia, lo que les posibilitaría pagar una deuda. Pero es necesario analizar con detenimiento el perfil de la deuda municipal mexicana para evaluar cómo ha sido gestionada.

La lista de los municipios más endeudados nos muestra que los que más se endeudan son los municipios más ricos y más grandes del país. Son municipios metropolitanos, con mayores ingresos propios, con mayores ingresos de transferencia federal, que tienen una gestión financiera mucho más desarrollada, que son capitales económicas y/o políticas de cada estado.

La realidad de los municipios mexicanos es que el 49% de la deuda está contratado con la banca comercial, el 44% está contratado con la banca de desarrollo, es decir, con la del gobierno federal, en la mayor parte Banobras. Solamente 7% de esa deuda está respaldado con inversiones bursátiles u otros instrumentos, como los llamados bonos de deuda municipal. Son escasísimos los municipios que pueden cotizar en la bolsa porque deben tener ciertas características de gestión financiera para ser aceptados. La mayor parte de los municipios mexicanos no tiene deuda, y no la tienen no porque no la necesiten, sino porque no son sujetos de crédito. El problema es que no tienen acceso a los mercados de capital. A estos municipios nadie les presta porque es como si un estudiante que vive del apoyo de sus padres fuera a pedirle un préstamo a un banco para comprarse un departamento de interés social, nadie le va a dar crédito porque no tiene un ingreso fijo y el riesgo es altísimo.

Reflexiones finales

Esta realidad nos muestra que tenemos dos Méxicos, por una parte están los municipios

más endeudados que probablemente si puedan pagar esa deuda si la gestionan bien, y por otra parte, tenemos a la mayor parte de los municipios que no están endeudados, que carecen de acceso a los mercado de capital, que no tienen lo suficiente para cubrir su gasto y satisfacer las demandas de su población, y eso significa básicamente que están limitando su desarrollo. Los municipios deben buscar otras estrategias para obra y servicio público. Por ejemplo, un mecanismo poco utilizado es la intermunicipalidad para el financiamiento de obra pública y servicios, pero hay que promoverla. Los pocos casos de intermunicipalidad que se han dado han sido en torno a la disposición de residuos sólidos.

Finalmente, es posible hacer unas recomendaciones a los municipios, las cuales deben considerarse como directrices básicas antes de tomar la decisión de endeudarse:

- Diseñar e implementar una política de deuda municipal con base en la disciplina fiscal agregada (ingresos, gasto, financiamiento y administración patrimonial).

- Aprovechar integralmente los recursos propios.
- Buscar mecanismos alternativos de financiamiento.
- Fortalecer incentivos a la recaudación propia de los municipios.
- Mejorar el marco jurídico de la deuda en México.
- Respetar el marco jurídico de deuda.
- Transparentar la adquisición y uso de la deuda contraída.
- Lo más importante, invertir en obras y acciones que promuevan el desarrollo de la población.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (2011), “Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011”, disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/AnalisisDeudaPublica_EntidadesFedyMunic.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Artículo*

117, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10928>

Chapoy, Dolores (2001), “La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, número 101, mayo-agosto de 2001, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 421-452.

Franco, Edgar y M. Solís, (2009), “Impacto del Endeudamiento Público Estatal sobre la Inversión Productiva en México, 1993-2006” en *Revista Finanzas Públicas*, volumen 1, número 2, segundo semestre 2009, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, pp. 31-56.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2015), “Deuda pública en los estados”, disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/

Villegas, Víctor (2017), “Deuda pública de las entidades federativas y municipios en

México: hacia un modelo de transparencia y vigilancia de los recursos” en *Estudios en Derecho a la información*, número 3, enero-junio de 2017, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 57-81.

ADY PATRICIA CARRERA

HERNÁNDEZ. Doctora en Política Pública y Maestra en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), estudió su licenciatura en Administración Pública y realizó un Diplomado en Administración Municipal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En la actualidad se desempeña como Profesora Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y es miembro del Claustro del Colegio de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México. Es presidenta del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (Red UNI-IUM).

Fue presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM); jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); investigadora asociada y por proyecto en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); asesora del director fundador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México e investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C.

Ha sido consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), del Banco Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Sus áreas de investigación y consultoría son: finanzas municipales, federalismo y descentralización fiscal,

capacidades institucionales de gobiernos subnacionales, gestión municipal y desarrollo, instituciones y desarrollo y evaluación de política pública. Cuenta con más de 70 publicaciones en libros, capítulos de libros, artículos y reportes técnicos. Entre sus libros coordinados destacan *Instituciones y desarrollo*, editado por El Colegio Mexiquense, A.C. e *Innovación local en América Latina*, editado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Junto con otros autores escribió el libro *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: Caso de Estudio “Valle de Santiago”* editado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma del Estado de México.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 26 de abril de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Agenda 2030 y la Cooperación Internacional para el Desarrollo Territorial en México: retos y oportunidades de actuación

Esther Ponce Adame

Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID)

Introducción

El objetivo de este trabajo es destacar el papel de los gobiernos municipales y de los gobiernos estatales como actores relevantes en la agenda internacional para alcanzar el desarrollo, entender cómo se llegó a introducir el aspecto territorial en ésta, siendo que el desarrollo era una atribución y una responsabilidad solamente de los gobiernos nacionales. Los procesos de transformación institucional en las agendas de desarrollo datan de los años cincuenta, marca los orígenes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y a partir de ese momento, es posible observar cómo los enfoques de desarrollo han trascendido en las agendas públicas locales y públicas nacionales, justo a partir de que han sido temas de la agenda internacional en concreto. Este proceso evolutivo obligatoriamente lleva a generar mayores responsabilidades para los gobiernos locales, quienes deberán encontrar las mejores estrategias para enfrentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la llamada agenda 2030.

El aspecto territorial en la agenda

En 1950, en las agendas de desarrollo, el desarrollo fue percibido como unidimensional y tenía al crecimiento económico como objetivo. La visión estatocentrista guió las políticas de desarrollo cuya base se encontraba en el paradigma occidental del progreso. En esa etapa, el actor principal fue el gobierno central, pues era quien concentraba la dotación de servicios e infraestructura.

Al paso del tiempo la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha incluido nuevas dimensiones y actores. En el periodo de 1970 a 1980, los enfoques de desarrollo global como los de necesidades básicas, desarrollo sustentable y desarrollo humano, se convirtieron en prioridades para los nuevos actores: organismos no gubernamentales, académicos agrupados, movimientos sociales.

Los enfoques de desarrollo global conllevaron a poner en las agendas de desarrollo la variable local, lo territorial. La incorporación de temas a las agendas de

desarrollo como los de género y desarrollo sustentable, son logros alcanzados desde la sociedad civil. Por ejemplo, el movimiento feminista logró colocar el tema de género, en un primer momento, en las agendas internacionales. De ahí trascendió a las agendas nacionales. En México, se institucionalizó una agenda de equidad de género. Se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, en los estados surgieron los Institutos Estatales de la Mujer y a nivel municipal los Institutos Municipales de la Mujer. En el caso del desarrollo sustentable, se crearon marcos normativos programáticos e instancias que dieran cumplimiento a esas normas.

La década de los años ochenta, señala la incorporación de la dimensión territorial a la agenda de Cooperación Internacional para el Desarrollo con programas para resolver los problemas de desarrollo urbano, como la falta y desorganización de servicios públicos, la atención a la pobreza, el incremento de la violencia y la contaminación, entre otros aspectos.

Todos los actores (gobiernos centrales, organismos no gubernamentales y gobiernos locales) comienzan a ser tomados

en cuenta frente a los cambios impulsados por el proceso de descentralización.

La descentralización y los gobiernos locales

Aquel modelo basado en el crecimiento económico y totalmente estatocentrista para la elaboración de las políticas para alcanzar el desarrollo quedó atrás. A partir de la década de los noventa se comenzó a ampliar la perspectiva hacia un desarrollo multidimensional. El desarrollo económico ya no fue el único objetivo a alcanzar, se comenzó a incluir el carácter humano del desarrollo. Se transitó a un enfoque multiactoral y multidimensional porque el desarrollo comenzó a ser visto como un proceso construido entre gobierno, sociedad, academia, sector privado, gobiernos locales, etcétera y desde diversos aspectos: económico, territorial, humano.

La evolución del desarrollo muestra los cambios de cómo ha sido concebido el propio desarrollo y cómo estas nuevas perspectivas incidieron en una mayor participación de los gobiernos locales. En México, entre los sucesos que influyeron en este proceso pueden mencionarse, en 1983,

la reforma al artículo 115 constitucional y la implementación del Sistema Nacional de Planeación. A partir de entonces, el proceso de descentralización conllevó a mayores atribuciones para los gobiernos locales. En 1999, el artículo 115 constitucional sufrió una nueva reforma. Las modificaciones pueden condensarse en los siguientes aspectos:

Reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional (Valencia, 2001:269).

Es importante resaltar la transición de la prestación de servicios públicos a la titularidad y de hacer valer los derechos humanos a partir de una serie de servicios.

Hay una evolución con patrones organizacionales y administrativos diferenciados. En el periodo de Óscar Espinosa Villarreal (1994-1997), como Jefe del Departamento del Distrito Federal, se creó la primera Coordinación de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México, posteriormente en el 2001, se crea la Coordinación de Enlace Institucional del Gobierno del Estado de México.

La acción internacional se comienza a fomentar desde una gran variedad de temas: el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, desarrollo social, desarrollo sustentable, entre otros. A partir de las ventajas competitivas de los estados y los objetivos muy claros de desarrollo existen experiencias como las de Guadalajara y Zapopan, en Jalisco; ciudades como Querétaro y Puebla, Ciudad Valle, en San Luis Potosí.

Existen modelos más complejos que han ido evolucionando en el tiempo, un caso particular es el de Chiapas. Estado al que desde el levantamiento zapatista, en 1994, comenzaron a llegar una serie de organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional a trabajar en él. Lo que lo obligó a generar

capacidades en el tema para atender la oferta que de pronto llegó al estado. Chiapas es un estado permanentemente presente en estos temas y poco a poco se ha ido fortaleciendo. Es el único estado que tiene una secretaría enfocada a la cooperación internacional y la frontera sur: Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional.

44

Chiapas es el primer gobierno a nivel subnacional que firma un convenio de colaboración con la Unión Europea para llevar a cabo el programa PRODESIS (Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona). Es un estado que ha llevado parte de su estrategia de cooperación al ámbito del desarrollo social, llevando la delantera al respecto y el primero que tuvo en su territorio representación de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Es preciso hacer un paréntesis para explicar que la Cooperación Internacional, no debe ser vista por los gobiernos locales como una fuente de recursos, sino más bien como una fuente de experiencias que sirva para hacer mejores políticas públicas, reduciéndoles el tiempo en la curva de aprendizaje. Sí existen los recursos, pero

muchas veces son de carácter técnico, de experiencias. Cada vez menos los estados están recibiendo recursos de manera directa de la Cooperación Internacional. Más bien, son los estados vía la cooperación técnica reembolsable, los que están aportando a estos organismos internacionales para llevar a cabo o acompañar procesos de desarrollo, generar diagnóstico o hacer levantamiento de líneas base; o tratar de mejorar algún tipo de política pública o intervenir en un territorio, pero con sus recursos, en colaboración con estas instancias internacionales. Por eso debe verse a esta cooperación como un intercambio, como un allegarse de conocimiento, de experiencias, de mejoras y de acompañamiento en procesos para sus propias estrategias de desarrollo.

Lo que se requiere es una mayor claridad en las agendas de desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Para que a partir de esa claridad se puedan comprometer los recursos (de aportaciones, propios o de cualquier otro tipo, como el del tequio, en la Sierra Norte de Oaxaca). También se requiere una política internacional integral y transversal. Porque existen problemas que surgen a nivel local y que trascienden a nivel internacional

y viceversa, problemas de relevancia internacional con clara repercusión a nivel local, como por ejemplo en los temas de urbanización, desigualdad, pobreza, migración, cambio climático, narcotráfico, terrorismo, entre otros.

Los gobiernos locales en la consecución de los ODS: retos y oportunidades

El 25 de septiembre de 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta nueva agenda de desarrollo sostenible se basó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) elaborados en el año 2000 con el propósito de regir hasta el 2015. Los ODS de la agenda dirigirán la acción global del desarrollo sostenible hasta el 2030, por eso se le ha llamado la agenda 2030.

Los gobiernos locales están llamados a jugar un papel central en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto implica que tienen que estar más conectados con lo que se está discutiendo a nivel internacional. Lo que resulta muy complejo por la gran diversidad de desarrollo y capacidades

que existe a nivel local en México. En este apartado se pretende explicar la tarea que corresponde a los gobiernos locales realizar para alcanzar los ODS establecidos en la agenda 2030, haciendo mención de algunos de estos objetivos.

ODS 1, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Consiste en aumentar los ingresos de las personas más pobres, garantizarles el acceso a los servicios básicos, proteger a hombres y mujeres, en particular a los pobres y más vulnerables, de los desastres naturales y de los desastres humanos. Son metas más ambiciosas que las planteadas en los ODM, que buscaron reducir la pobreza. Los ODS persiguen poner fin a la pobreza.

Desde el enfoque de pobreza multidimensional, para el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) mide la pobreza bajo este enfoque. El ODS 1, requiere de acciones coordinadas y puestas desde los territorios locales. Por ejemplo, los municipios cuentan con los Institutos Municipales de Planeación mismos que se pueden utilizar para empezar a identificar trabajo que se puede hacer a nivel territorial y barrial, es decir, empezar a utilizar los

IMPLANES para generar mediciones. Y de esta manera, los gobiernos locales puedan identificar a las personas con mayores carencias sobre su territorio y además ser articuladores para impulsar estrategias de desarrollo económico local.

El ODS 2, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. En concreto, este objetivo dice: “hambre cero”. Dependiendo de las atribuciones, correspondería a los gobiernos locales la gestión de los recursos naturales para respaldar la producción agrícola y el crecimiento económico local, reforzando infraestructuras de transporte y los mercados para promover cadenas alimentarias locales, que por el proceso de liberalización se han dejado de ver.

A nivel urbano, fomentar formas de economía social que puedan conllevar a gestionar recursos colectivos que permitan generar, por ejemplo, agricultura urbana. Rubro en el que ya existen casos interesantes en Cuba; Montevideo, Uruguay e incluso en la Ciudad de México.

La salud y el bienestar están considerados en el ODS 3, para garantizar una vida sana y promover el bienestar para

todos en todas las edades. Para el logro de este objetivo es necesario hablar del tema del agua. La provisión de agua potable y el saneamiento son esenciales para reducir la mortalidad materna, neonatal e infantil. Por lo tanto, se requiere de mejores capacidades de los gobiernos locales para gestionar los recursos hídricos.

Otra meta importante a cumplir es el acceso a servicios básicos de salud. En un diagnóstico realizado en Oaxaca y San Luis Potosí, con enfoque de derechos humanos, se detectó un grave problema en la falta de cumplimiento a los derechos humanos. Por ejemplo, de las mujeres embarazadas a servicios ambulatorios que les permitieran garantizar su salud y la de su bebé. En Oaxaca, la gran dispersión territorial existente y la falta de infraestructura de caminos representan importantes dificultades para proveer servicios ambulatorios. La manera de gestionar este tipo de infraestructuras es parte de la responsabilidad del gobierno local, pero también de los gobiernos estatal y federal.

Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. En resumen, educación

de calidad es lo que propone el ODS 4. Los gobiernos locales, estatales y municipales tienen la posibilidad de identificar y abordar las barreras que impiden la asistencia a la escuela en sus comunidades. Pueden llegar a las personas de las comunidades más vulnerables y marginales para asegurarse que tengan acceso a la educación y a una formación que satisfaga sus necesidades. Es una capacidad que pueden generar los gobiernos municipales y en su caso, con los gobiernos estatales pueden integrar a programas de formación técnicos y profesionales en las estrategias de desarrollo económico local.

Una experiencia en Nogales, servirá para ejemplificar lo que los gobiernos municipales pueden lograr con mucha imaginación, creatividad y mucha gestión. Sin necesariamente tener los recursos financieros de manera constante y sonante, los gobiernos municipales pueden generar buenas iniciativas.

En la gestión de gobierno de 2009 a 2012, Nogales era la segunda ciudad con mayor índice delictivo y de violencia en el país, después de Ciudad Juárez. Esa administración, a partir de su IMPLAN, levantó información para saber,

por ejemplo, cuál era la población más vulnerable o con más vulnerabilidad frente al tema de la delincuencia o de violencia. Se identificaron a más de 300 jóvenes que no estudiaban ni trabajaban.

El gobierno municipal, sin tener la atribución de la educación, comenzó a hacer gestiones con el gobierno estatal y con el gobierno federal para hacer una preparatoria municipal. Los salones eran *containers* y las clases eran impartidas por profesionistas voluntarios. El éxito fue alcanzado y de ser una población inicial de más de 300 jóvenes se pasó a más de 1200.

El quinto ODS plantea lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Consiste en acabar con la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas y asegurar que tengan las mismas oportunidades en todos los ámbitos de la vida. Es de observarse la ambición de los ODS, ya no planean avances en porcentajes, sino buscan la totalidad, erradicar.

Se deben generar acciones de gobierno que promuevan la igualdad de derecho y equidad de género a través de la prestación de servicios no discriminatorios. Acciones que se pueden hacer desde los

gobiernos locales y estatales. Por ejemplo, la creación y mantenimiento de espacios públicos y de transporte que garanticen los derechos de las mujeres. Otro tema es garantizar un acceso igualitario para las mujeres al control y la propiedad de la tierra. Algunos representan un gran reto, como este último mencionado, y otros pueden ser cuestiones básicas como crear y mantener espacios públicos bonitos, pero además bien iluminados en horarios nocturnos. Lo importante es identificar y abordar las barreras que obstaculizan la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Ejemplos en esta labor, se pueden mencionar, el Gobierno del Estado de Hidalgo, que en todas sus instancias tiene carteles del violentómetro que muestra conductas que generan o son generadoras de violencia y que a veces son acciones y actitudes que no dimensionamos. La Ciudad de México ha trabajado en un transporte público que garantice los derechos de las mujeres a través de diversas estrategias. Además ha retomado el proyecto “Ciudad Mujer” del Gobierno de El Salvador, dirigido a empoderar a las mujeres salvadoreñas bajo el enfoque de género y derechos humanos.

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. El ODS 9 consiste en garantizar que todo el mundo disponga de infraestructuras necesarias para conectarse con el resto del mundo.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), señala que los gobiernos regionales y/o metropolitanos son especialmente importantes en el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras para abastecer las zonas urbanas y vincularlas con sus territorios circundantes, promoción de *startups* en sus estrategias de desarrollo económico, identificar carencias en el acceso a las tecnologías de información y la comunicación y al internet a las comunidades, y tomar medidas de solventarlas, en especial mediante la provisión de espacios públicos con acceso a estas tecnologías de información de manera gratuita. Como ya sucede en varios municipios y ciudades de nuestro país.

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, es lo propuesto en el ODS 11. Es decir, situar a las ciudades en el centro del desarrollo

sostenible con planes de urbanismo estratégico para prevenir su crecimiento, trabajar colectivamente con sus habitantes para mejorar sus condiciones y proporcionar servicios básicos, acceso a la vivienda asequible, regulación del mercado del suelo, garantizar el derecho a la vivienda digna y de calidad de sus residentes más pobres.

En la Declaración de Toluca llevada a cabo en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible–Hábitat III (2016), se reconoce el Derecho a la Ciudad como un concepto rector para que el entorno en el que habitan las personas cuente con las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio universal y efectivo de todos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Cuando estos derechos se cumplan y todos los actores asuman el compromiso y la responsabilidad que les corresponde, la urbanización efectivamente generará las oportunidades de desarrollo que la humanidad busca desde que se empezó a concentrar en aglomeraciones urbanas. Por eso, señala que la Nueva Agenda Urbana deberá ser estructurada como un conjunto acotado de compromisos que los

gobiernos nacionales, sub-nacionales y sus comunidades adopten como hoja de ruta en la implementación de un nuevo modelo de desarrollo urbano inclusivo y sostenible.

La Nueva Agenda Urbana deberá contemplar espacios públicos seguros y verdes, abordar la segregación y reducir las emisiones de carbono, gestión sostenible de los residuos sólidos con énfasis en la reutilización y el reciclaje, reducir los efectos del cambio climático y desastres naturales. En la década de los ochenta, la ciudad era sinónimo de contaminación, de violencia, de asentamientos irregulares con grandes carencias de infraestructura, etcétera. Para la década de los noventa, la perspectiva cambia y se comienza a concebir a las ciudades como los grandes espacios en donde se llevan a cabo los procesos de globalización económica. Se deja de hablar de Francia y se comienza a hablar de París, Tokio, Londres, Ciudad de México, Guadalajara, Toluca, entre otras ciudades.

La gobernanza

El cumplimiento de los grandes objetivos de la agenda 2030 incluye la responsabilidad

y el trabajo complementario y coordinado entre los tres niveles de gobierno, en el caso de México, pero también de las comunidades y de la población. Intervenciones que involucran a un sinnúmero de actores: políticos, sociales, autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, academias, sector privado. Lo cual exige aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada actor en una dinámica de alta cooperación y coordinación.

50

Es aprender a reconocer lo que sí se puede hacer desde el municipio, porque se ha optado por la recentralización o por quitarle ciertas atribuciones a los gobiernos municipales por considerarlos incompetentes para enfrentar un reto o un problema. En lugar de eso, se tendría que plantear cómo fortalecer a esos gobiernos locales por el papel tan importante que les toca hacer a nivel territorial. La pregunta es entonces, ¿Cómo crear la capacidad colectiva? Esa capacidad de trabajar coordinadamente gobierno (en sus distintos niveles) y sociedad para crear la acción de gobierno o acción pública para el desarrollo. Los gobiernos en sus distintos niveles no pueden actuar solos, desde su propio espacio. Es necesario empezar a trabajar en acciones

de gobernanza y en un concepto cada vez más presente, gobernanza territorial, que implica una nueva relación gobierno-sociedad con cooperación y vinculación, se distinguen diferentes esferas de poder y de acción pública en los territorios, se fortalecen procesos de negociación y estructuras reticulares y hay un nuevo estilo de gobierno y de gestión pública.

Se requiere de una política de gobierno que tome en cuenta a los ciudadanos en los asuntos públicos para responder de manera pertinente a la complejidad de los problemas y objetivos públicos. Hacer de la gobernanza una herramienta realmente para el desarrollo de nuestros territorios, lo que representa un gran reto porque advierte ver, identificar, comprender y considerar las diferencias e independencias de interés, es decir, significa la apertura a lo que los distintos sectores están pensando, cómo lo están pensando y cómo a partir de ahí se puede generar un interés o un objetivo común por el cual trabajar.

Reflexiones finales

La gestión de los gobiernos locales como base del desarrollo de sus territorios, es

un tema sobre el cual hay mucho por superar. Es preciso generar y fortalecer muchas capacidades para que los gobiernos municipales, efectivamente, se vuelvan articuladores y co-constructores de su desarrollo y en algunos momentos hasta coordinadores que encabecen los procesos de desarrollo local en sus territorios. Hay que empezar a medir y a trabajar desde los territorios locales. No es posible pensar en cohesión social si no se tiene identificado desde los barrios y las comunidades cómo se están dando las condiciones de relación, de pertenencia, de confianza, etcétera.

Es preciso replantear y salirse de los números para la consecución de los ODS, se deben prever los logros en función del derecho (a la salud, la vivienda, la educación, a la alimentación, etc.) para tener otra concepción de la política y el diseño de la política. Es decir, en la Nueva Agenda Urbana se debe poner en el centro a las personas, sus necesidades y sus derechos.

Bibliografía

Reunión Regional de América Latina y el Caribe, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano

Sostenible – Habitat III (2016), *Declaración de Toluca*

Valencia, Salvador (2001), “La reforma constitucional de 1999 al municipio” en Cuestiones Constitucionales *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 4, enero-junio de 2001, México, Universidad Autónoma de México, pp. 267-277

ESTHER PONCE ADAME. Con más de 20 años de experiencia profesional, cuenta con Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” y estudió el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM con el tema de investigación “Cooperación, municipio y desarrollo territorial en América del Norte: Hacia un marco de análisis de los procesos de cooperación e integración desde lo local”. Ha sido docente en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, y en el Instituto

de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” (Instituto Mora). Durante poco más de 10 años trabajó en la administración pública desempeñándose como funcionaria pública en las Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, en el Instituto Nacional de las Mujeres y en el Gobierno del Estado de México.

52 Tiene gran experiencia como investigadora, docente y consultora de instituciones académicas de prestigio como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y el Instituto Mora. Ha sido consultora internacional en México y otros países para agencias nacionales, multilaterales y consultoras internacionales como: el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – antes GTZ-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Unión Europea, la Comisión para el Desarrollo de América Latina (CEPAL); ACE International Consultans, GFA Consulting Group GmbH, entre otras. En el marco de dicha experiencia ha tenido a su cargo la coordinación de proyectos a largo y corto plazo con fondos de cooperación internacional. Ha formado parte de comités de evaluación y evaluadora de buenas prácticas de políticas y gestión pública local a nivel nacional e internacional. Es asociada del Instituto de Administración Pública (INAP) de México, miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM) y miembro fundador de la Red Mexicana de Cooperación Internacional y Desarrollo (REMECID). Es conferencista, disertante, ponente, panelista a nivel internacional y nacional. Cuenta con libros y artículos especializados, principalmente en temáticas relacionadas a la cooperación internacional para el desarrollo local, cooperación descentralizada y transfronteriza, cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación; acción internacional de los gobiernos locales, cohesión social y desarrollo social a nivel municipal, entre otros temas.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 14 de julio de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Poderes públicos y democracia ¿Qué espera la ciudadanía de sus representantes y gobernantes?

José Fernández Santillán

División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Introducción

Lo que esperan los ciudadanos de los poderes públicos es la gobernanza o gobernabilidad, es decir, que la democracia sea un régimen que les dé seguridad. Son dos cosas muy sencillas, pero a veces difíciles de cumplir. Orden público, paz social y desarrollo económico son las demandas de la gente. Que no haya desorden y que haya qué comer.

¿Cómo garantizar la gobernanza en medio de esta complejidad política? La gobernanza hoy implica corresponsabilidad de los actores políticos. Ya no puede ser posible que una sola persona o el Presidente se encargue, como era la gobernanza en el antiguo régimen. Antes se decía “el Presidente” y se sabía que era el Presidente de la República. Se decía el partido y se sabía que era el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se decía “Universidad” y se sabía que era la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se decía “la Ciudad” y se entendía que era la Ciudad de México. Porque todo estaba centralizado.

Hoy, es preciso reconocer que hay diversas fuerzas políticas y que la gobernanza que antes era vertical, ahora es horizontal. La gobernanza vertical era presidencialista y ahora tiene que combinarse con la gobernanza horizontal, es decir, crear acuerdos y consensos.

El concepto gobernanza para la democracia viene desde los griegos, pero tiene que ver con cuestiones muy contemporáneas. Hay muchos tipos de gobernanza, pero la gobernanza o gobernabilidad democrática implica cuatro aspectos fundamentales.

Gobernar significa conducir

Platón estableció la primera idea de gobernanza o gobernabilidad. Para él, gobernar quiere decir dirigir, dar rumbo, liderazgo. Por eso es necesario tener, como lo tenemos, un Presidente de la República, que haya un Poder Ejecutivo. Antiguamente, ese Poder Ejecutivo fue representado por los reinos. Todavía en Europa hay reinos, pero más bien son figuras decorativas,

porque quienes llevan el poder son los Primeros Ministros. En España, Mariano Rajoy está buscando garantizar un cierto tipo de gobernanza. En Inglaterra, David Cameron no fue capaz de llevar a buen puerto su propuesta de permanecer en la Comunidad Europea. En Estados Unidos, Barak Obama pese a no haber tenido una gobernanza suficiente en el Congreso para hacer mayoría y hacer pasar sus propuestas legislativas, ejerció un liderazgo fuerte. Hay liderazgos en crisis, por ejemplo en Venezuela, no hay un líder, hay una persona que ocupa la Presidencia de la República. Nicolás Maduro está seriamente deslegitimado.

Entonces, lo primero que debe tener un liderazgo democrático es legitimidad, respaldo popular, credibilidad. En su pensamiento, Platón dijo: gobernar es ser capaz de guiar a la comunidad política. Guiar la nave es la cuestión. Si hacemos un símil de la nave con el país, hay que ver quién es el líder. En los antiguos reinos era, el dueño de la nave. La teoría democrática expresada por Harrington (1987), niega que la nave sea propiedad del Rey. La nave es propiedad del pueblo, de todos nosotros. El pueblo es el que indica la dirección que debe seguir la

nave. El piloto, con sus habilidades técnicas los llevará. El pueblo decide, no el piloto. Esta es la diferencia entre la gobernabilidad autoritaria y la gobernabilidad democrática, porque las bases de lo que debe ser el país y hacia dónde quiere dirigirse, están en la Constitución, en las leyes, porque ahí está el consenso, lo aprobado por el pueblo a través de sus representantes.

Los dueños del país no son los gobernantes, sino los gobernados. Los gobernantes conducen la nave pero una vez que los gobernados deciden el rumbo en el que debe caminar el país en su conjunto.

En las elecciones del 05 de junio de 2016, los votantes pusieron freno a los excesos de los malos gobernantes. En la democracia hay una invocación implícita al gobierno de las leyes. Los ciudadanos en doce estados donde hubo elecciones, además de Baja California y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), salieron a votar y los resultados sorprendieron a muchos. Los ciudadanos ya se están dando cuenta para qué sirve el voto. Sirve para castigar a los malos gobernantes y para darle, a otros, la oportunidad de gobernar. Aquellos a ocupar cargos de representación popular o gubernamentales sabrán que si no

hacen bien las cosas, serán castigados por el voto.

Harrington (1987) explica que el juego democrático consiste en que la democracia representativa brinda la oportunidad a los gobiernos y a los representantes de ejercer su cargo. Al siguiente periodo electoral, si se desempeñaron bien, se les refrendará la confianza. Si no se desempeñaron bien, se les retirará la confianza. Se les premiará o se les castigará, para eso sirven los partidos políticos. Este es uno de los problemas de las candidaturas independientes. Si se le da el voto al candidato independiente, sea quien sea, ¿a quién se castigará o premiará al periodo electoral siguiente?

La gobernanza democrática a diferencia de la gobernanza populista está basada en la Ley. Bobbio (1989) señala que la democracia es el gobierno de las leyes. En cambio, el gobierno populista es el gobierno arbitrario de una persona que se dice encarnar la voluntad popular. En las décadas de 1930 y 1950 del siglo pasado, Juan Domingo Perón y Getúlio Vargas encarnaron, en América Latina, gobiernos personalistas encabezados por un líder carismático. En el neopopulismo,

los gobiernos son despóticos como el de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador.

Este tipo de gobiernos generalmente hacen a un lado o desprecian la ley y a las instituciones, además de que la rendición de cuentas queda muy deteriorada. En cambio, la gobernanza democrática se basa en la supremacía de la ley y en la sólida presencia de las instituciones, en las que se lucha por una rendición de cuentas efectiva. La ley debe expresar razón colectiva.

Gobernanza como garantía del orden público

La garantía del orden público es la teoría de Thomas Hobbes, para quien el Estado nace en primer lugar, para garantizar la paz social. El Estado debe garantizar la vida de las personas y que unos no perjudiquen a los otros. ¿Qué hay por delante? La determinación de los ciudadanos de dirimir diferencias por la vía pacífica, bajo la guía de las siguientes preguntas: ¿qué es la política? La política es sinónimo del orden. ¿Qué es la antipolítica? Es sinónimo de anarquía.

Un régimen político tiene control sobre el territorio, sobre las vías de comunicación, sobre la propiedad, sobre el desplazamiento de las personas. Es por eso que en el Derecho Medieval había dos conceptos muy relacionados. El dominio, que quiere decir que el Estado es soberano sobre el territorio. Ningún particular puede disponer del territorio nacional, ni de las vías de comunicación, ni afectar la propiedad privada, ni provocar el desabasto. La garantía del orden público es fundamental para entender los conceptos de gobernanza y orden público.

El ejercicio del voto significa el restablecimiento del orden público no por medio de la represión, sino de la aplicación de la ley. Es decir, el Estado es el único que puede hacer uso de la violencia legítima. Ningún particular puede ejercer la violencia ni contra otra persona, ni mucho menos contra el Estado. En términos de la teoría contractualista de Hobbes, Locke y Rousseau, el Estado debe fundamentarse en el no Estado, en el anti-Estado, que supone que todos tenemos derecho a usar la violencia. Por lo tanto, el Estado es la expropiación de la violencia privada para concentrarla en una violencia pública.

El poder público es el único que ésta autorizado para ejercer la fuerza pública con la finalidad de garantizar la paz social. ¿Qué pasó en México? La alteración del orden, en el que el Estado no ha sido capaz de garantizar la paz social, es por el resurgimiento de las violencias privadas. ¿Qué tenemos que hacer? Garantizar la gobernanza democrática restableciendo el monopolio de la violencia física legítima. No en términos autoritarios como lo pensaba Hobbes, sino en términos democráticos como lo exige la Constitución. El Estado no solamente está formado por el gobierno, sino por la población también. Por lo tanto, los ciudadanos somos corresponsables porque formamos parte de la comunidad nacional.

Gobernanza como capacidad de formar mayorías estables

Este tercer aspecto de la gobernanza democrática es la teoría de Giovanni Sartori (1987), quien decía que en los regímenes democráticos el número mágico es 50 por ciento más 1. ¿Cómo se aprueban los asuntos? Se aprueban cuando se alcanza la mayoría simple. Y ¿cómo se aprueban

los asuntos altamente importantes? Con las dos terceras partes, es decir, con la mayoría calificada, como se aprobaron las reformas educativa, energética, laboral, fiscal, entre otras. La gobernanza democrática solo se puede hacer horizontalmente.

En la época de oro del Régimen de la Revolución, el partido gobernante tenía mayoría en órganos de representación (mayoría simple y mayoría calificada), se hacía lo que el Presidente decía. Ahora, los congresos no son dominados por fuerza específica. Para lograr acuerdos, la formación del consenso es básica, encontrar la unidad en la diversidad y tener la capacidad integradora del diálogo. El día en que el Presidente de la República no tenga el control del Congreso a través de su partido, ese día la gobernanza democrática va a ser horizontal.

Gobernanza como satisfacción de las demandas sociales

La democracia permite que todos pidamos, lo que genera un sobrecalentamiento de la administración pública. Por ejemplo, en los ayuntamientos municipales la población pide seguridad, alimentación, servicios, etcétera.

Son demandas democráticas, demandas sociales que crecen geoméricamente, mientras que las respuestas gubernamentales crecen aritméricamente. Hay un sobrecalentamiento de la demanda. Los gobiernos conservadores pueden seguir recibiendo las demandas, pero optar por no dar respuesta a estas. Los neoliberales en cambio, dicen que el gobierno ya no va a resolver los problemas sociales de su población, sino el mercado. La población debe buscar soluciones en el mercado, ya no pedirle al gobierno.

La ciudadanía espera que sus representantes y gobernantes les resuelvan sus problemas, pero qué hacer si ya no puede pedir como antes. En la gobernanza como guía, se puede optar por que los gobernantes nos guíen, que nos garanticen la paz social, que los representantes traten de formar mayorías o que nos resuelvan los problemas. En los cuatro casos se obtiene: ciudadano pasivo y gobernante activo.

Ante el conocimiento de que la demanda es fácil y la respuesta es difícil. Las políticas públicas actuales, como el capital social y la creación de valor público señalan que para resolver los problemas, hoy se necesita de la convergencia de

la participación activa de ciudadanos y gobernantes. Esas cosas que no pueden hacer ni uno solo, ni el otro por su propia parte, pueden hacerlo juntos. Comunidad social y gobierno pueden crear obras de interés social con la participación de ambos. En esta perspectiva los organismos internacionales están haciendo mucho énfasis. Es decir, tratando de potenciar la gobernanza.

58

A través de estas políticas públicas en donde convergen ciudadanos, representantes y gobernantes se pueden lograr cosas que antes no se lograban, como la alianza, pero lo más importante, la legitimación. Robert Putman vio la posibilidad de crear capital político y capital económico a través de la sinergia, de la convergencia o de la integración entre ciudadanos, gobiernos y representantes.

La verdadera gobernanza democrática es aquella en la que los ciudadanos dejan de ser la parte pasiva o expectante, para ser parte actuante y que haya más rendición de cuentas. El ser actores implica mayor participación ciudadana, que representa el corazón del asunto democrático, y además permite la vigilancia ciudadana.

Reflexiones finales

Los antiguos griegos distinguían tres poderes muy sencillos, señalados por autores clásicos modernos como Rousseau, Locke, Tocqueville, Montesquieu, entre otros: el poder del padre sobre el hijo, el poder del amo sobre el esclavo y el poder del gobernante sobre el gobernado, y decían, ¿por qué obedece el hijo al padre? Porque fue procreado *exnatura*. ¿Por qué el esclavo obedece al amo? Porque perdió una guerra y para salvar la vida, le es fiel y le obedece, esto es *ex delicto*. ¿Por qué el gobernado obedece al gobernante? Por contrato, por libre y voluntaria aceptación del mandato político.

El problema es que hay regímenes políticos que se confunden con el poder paternal o con el poder despótico y dan paso a los regímenes paternalistas o despóticos, respectivamente. La combinación del poder paternal y el poder despótico da como resultado el populismo. Hay que descargar a la democracia, que es un verdadero régimen político, de los sistemas populares, de los sistemas clientelares, de los sistemas en los que se manipula a los ciudadanos como si fueran eternos menores de edad.

México está en transición del sistema paternalista y despótico, en donde los gobernantes y representantes disponen de los cargos públicos como si fuera propiedad privada, empapada de corrupción; al establecimiento de un verdadero régimen político democrático, en donde los ciudadanos alcancemos la mayoría de edad, como la decía Kant (1981). Se abandonen las viejas prácticas y se establezcan criterios de transparencia, de rendición de cuentas y de control. El paso de la historia, las elecciones del 05 de junio de 2016 y las próximas elecciones, van a tener que ser así, aleccionadoras. Entonces es mejor políticamente, adelantarse que ir a la zaga.

Bibliografía

Harrington, James (1987), *La república de Océana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kant, Immanuel (1981), *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1989), *Estado, gobierno,*

sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House.

DR. JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Ciencia Política, ambas con Mención Honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Historia de las Ideas Políticas por la Universidad de Turín, Italia, con la tesis “Hobbes y Rousseau” que alcanzó la máxima calificación que otorgan las universidades italianas: 110 *lode*. Doctor en Ciencia Política con Mención Honorífica por la UNAM. Tiene estudios de posgrado en Análisis Político por la Universidad de Harvard.

Discípulo y traductor del politólogo Norberto Bobbio (1909-2004) con quien se recibió en la Universidad de Turín, Italia, en 1983. Es profesor-investigador en la División de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey (Campus Ciudad de México) donde imparte la materia, en el nivel licenciatura

“Fundamentos de la Ciencia Política” y en posgrado “Gobierno y Sociedad Civil”. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Harvard y en la Universidad de Georgetown. Es *Fulbright Scholar in Residence* de la Universidad de Baltimore (2015).

Es conferencista y consultor de prestigio internacional; ha impartido cursos y conferencias en universidades e instituciones tanto públicas como privadas en Canadá, Estados Unidos, Europa, México y en América Latina sobre democracia, elecciones, la relación entre el derecho y la política. Entre sus publicaciones destacan *Política, gobierno y sociedad civil* (Fontamara, 2012); *El despertar de la sociedad civil* (Océano, 2003); *Valores y principios de la justicia electoral* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002); *Norberto Bobbio: el filósofo y la política* (Fondo de Cultura Económica, 1996); *Filosofía Política de la Democracia* (Fontamara, 1994) y *La democracia como forma de gobierno* (Instituto Federal Electoral, 1993).

60

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 07 de julio de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Siete problemas de las instituciones de gobierno en México

Benjamín Méndez Bahena

Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional

Introducción

En los ochenta en Estados Unidos y el Reino Unido se adoptaron reformas administrativas denominadas Nueva Gestión Pública, que después se aplicaron en muchos otros países bajo el auspicio de organismos internacionales, esperando inducir la convergencia de los problemas enfrentados por distintos gobiernos. Culebro (2014), plantea que dichas reformas se pueden clasificar en tres grupos:

- La incorporación al sector público de herramientas del sector privado (reingeniería de procesos, administración de calidad total, planeación estratégica, desarrollo organizacional).
- Mayor especialización vertical y horizontal del gobierno mediante la descentralización de funciones y mayor autonomía de decisiones, esperando mayor eficacia (distribución de competencias, reducción del sector público, privatización de empresas

estatales y creación de agencias especializadas).

- Incorporación de métodos gerenciales y mayor autoridad a funcionarios públicos para resolver problemas, plantear metas, objetivos e instrumentos de verificación de resultados (sistemas de evaluación del desempeño, presupuesto con base a resultados, convenios de desempeño).

A tres décadas, sus desiguales resultados, influidos por las limitaciones institucionales y las peculiaridades de los sistemas político-administrativos de cada país, han provocado profundas transformaciones en el funcionamiento, operación y desempeño del aparato gubernamental, pero también algunos efectos inesperados (Culebro, 2014).

Este trabajo, dirigido en primera instancia a servidores públicos del Poder Legislativo y de los municipios en el estado de México, parte de una premisa y un postulado, enseguida expone siete grandes problemas y culmina con un

apartado de reflexiones. La premisa, consiste en interrogarnos sobre el papel que el conjunto de instituciones denominadas Administración Pública en sus tres niveles ha jugado en el escaso crecimiento económico, los trabajos precarios, el desempleo, la creciente delincuencia, el débil estado de derecho y la presencia de un pequeño grupo que detenta riqueza, privilegios y poder económico.

62 Acemoglu y Robinson (2012) sostienen que en algunos países se han creado instituciones económicas y políticas capaces de garantizar un sistema de justicia imparcial, la existencia de límites claros al ejercicio del poder político, el acceso generalizado a servicios públicos de buena calidad, que en conjunto permiten incorporar a amplios grupos de población en la generación y distribución de nueva riqueza, que se impulsa con procesos de innovación. Estos son hoy los países desarrollados.

En otras naciones, existen instituciones dirigidas a conservar y ampliar los privilegios de pequeños grupos. En ellos, el crecimiento de la riqueza es limitado. Según estos autores, en el primer caso, las instituciones son inclusivas, en el segundo

extractivas y tener un tipo de instituciones u otro es una decisión política.

Así, en un régimen político en donde el Estado no está sometido a controles, tienden a prevalecer los "...derechos ambiguos, contratos no obligatorios, sistemas legales precarios, democracias débiles o inexistentes, predación y corrupción permitirán el crecimiento, pero muy por debajo de sus posibilidades potenciales y no en el largo plazo. Estos males públicos pueden permitir el crecimiento en países de alta corrupción y sin defensa de derechos, pero más temprano que tarde los efectos de las malas instituciones producirán un colapso de esas sociedades, porque sus estructuras de gobernación son esencialmente inestables y vulnerables al ataque de grupos predadores" (Ayala,2001).

En México el abigarrado conjunto de agencias, denominadas Administración Pública, adolece de inmadurez y de un rumbo claramente establecido. Una expresión de esto es el análisis que Cejudo y Pardo (2016) realizaron de 35 años de reformas administrativas, del que emanan tres tendencias. Primera, interrumpiendo una descentralización no consolidada, que

inició a mediados de los ochenta del siglo pasado, hace ocho años irrumpió un giro centralizador, con el retorno al gobierno federal de procesos administrativos trasladados previamente a los gobiernos subnacionales y municipales como la nómina magisterial, la compra de medicamentos, elecciones, derecho a la información y seguridad ciudadana con el Mando Único. Esto creó trayectorias encontradas, confusión entre los servidores públicos y conflictos entre los tres niveles de gobierno. Segunda, la desconfianza generalizada en la imparcialidad de los funcionarios de primer nivel en temas sensibles al conflicto de interés como la evaluación educativa, la política de competencia, la política de telecomunicaciones o la evaluación de las políticas de desarrollo social, generó un aumento en el número de agencias con autonomía respecto al Poder Ejecutivo. Tercera, en proceso, es la construcción de mecanismos de control sobre el ejercicio del poder público como el Sistema Nacional Anticorrupción.

El postulado, sostiene que la permanencia por décadas en el poder político de un pequeño grupo, autoreproducido y paulatinamente imbricado con el poder

económico, le hizo perder paulatinamente la capacidad de identificar las adaptaciones que el modelo económico y político requería, debido a que él mismo empezó a convertirse en uno de los principales obstáculos para la reproducción del sistema. Su visión de exclusión económica y política, así como su creciente ambición, nublaron su perspectiva y le ubicaron como un depredador del sistema.

En este documento, se afirma que los siete problemas a exponer, tienen su origen en esto y que la escasa vida ciudadana ha impedido la ruptura por un largo tiempo.

Primer problema. Fragmentación institucional

Hablar de temas como la salud o la educación, por ejemplo, nos hace pensar que las instituciones que ha generado el país fueron creadas para atender y funcionar adecuadamente. Sin embargo, la realidad nos permite observar que no es así.

Los aparatos del gobierno suelen estar fragmentados en tres grandes vertientes que hacen difícil sus funcionamiento: la fragmentación del gobierno en una gran cantidad de organismos, la fragmentación

de las políticas públicas y la fragmentación en niveles de gobierno.

Aguilar (2011) plantea la fragmentación institucional como la fragmentación del gobierno en una gran cantidad de organismos con diferentes funciones públicas; normas jurídicas y técnicas para cumplirlas; estructura organizativa y patrón directivo y políticas; objetivos e instrumentos en programas y servicios; perfil de operadores, las expectativas y las condiciones sociales y económicas de beneficiarios de sus servicios; forma de interacción con ellos, a lo que denomina Fragmentación ENTRE.

Si se piensa en el Estado de México, solo en el Poder Ejecutivo, ¿cuántas secretarías tiene? Al interior de cada secretaría ¿cuántas direcciones, subdirecciones, departamentos, etcétera existen? A nivel federal, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) para llevar a cabo su función tiene una cantidad impresionante de empleos. ¿Será que todas sus áreas platican entre sí, de manera regular y cotidiana? Esto es la Fragmentación ENTRE.

La diferencia de los organismos del gobierno se agudiza cuando por

leyes, reglamentos y prácticas políticas y administrativas, se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos de gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración, lo que resulta en una fragmentación EN. En un municipio con 100 mil habitantes, probablemente existen varias oficinas encargadas de trámites, por ejemplo para construir o remodelar vivienda, como agua potable, alineamiento y número oficial, permiso de construcción o drenaje.

Continuando con el ejemplo de la SEP, esta tiene entre otras instituciones de educación tecnológica al IPN, al Conalep, Cetis y Cebetas. Sin embargo, cada una de estas instituciones trabaja por su lado, la Fragmentación EN, sin colaboración.

Y si de políticas públicas se trata, tenemos a la Fragmentación de las políticas públicas ENTRE sí y la Fragmentación de las políticas EN un gran número de programas y proyectos particulares, con objetivos e instrumentos frecuentemente incompatibles y contrapuestos entre sí, es decir, no alineados a objetivos generales y lineamientos de acción de la política pública.

El análisis y diseño de políticas y programas es una actividad autoreferida, que no considera la configuración (objetivos, instrumentos y actores responsables) de las demás políticas y programas ni atiende a modalidades de su implementación (que puede ser burocrática, contratada, delegada, asociada, en red) ni a sus resultados. Al ignorar esto es muy probable que el diseño y desarrollo de las políticas sea redundante, discordante o se contraponga a las ya existentes.

En la política educativa por ejemplo, cada organismo (UNAM, UAM, UAEM, IPN) la entiende como quiere o puede, aunque todos hacen educación. La fragmentación del Estado ENTRE diversos órdenes o niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), que se entienden autónomos y que reproducen EN su interior la inconexión de sus organismos y políticas, conlleva a una menor eficiencia en organismos de gobierno (Aguilar, 2011).

Segundo problema. Carencia de burocracia profesional

Existe una carencia de burocracia profesional, cuando no corresponden las

capacidades del personal con las tareas que la legislación encomienda a una institución; también, cuando se contrata o reubica a servidores públicos para desempeñar tareas discordantes con sus destrezas, lo que ocasiona la subutilización del personal, ya que es muy difícil encontrar a alguien que en cualquier lugar pueda funcionar.

En muchas instituciones no hay políticas de capacitación que acerquen las habilidades del trabajador con lo que hay que hacer y frecuentemente tampoco hay la previsión de observar la evolución de puestos que la cambiante sociedad demanda. Esta visión prospectiva es necesaria, porque hay tareas que van desapareciendo. Por ejemplo, ya no hay contratación de taquimecanógrafas puesto que todos usamos la computadora. Hay niveles básicos en los que desapareció la secretaria.

Adicionalmente, si no existe correspondencia entre ascenso y capacidades laborales por área, se desmotiva al personal, especialmente cuando no se contrata por mérito sino por recomendación.

La solución a la ausencia de una burocracia profesional dependerá de las necesidades propias de cada institución,

cada una es distinta y la respuesta debe ser específica. En algunos países el servicio civil de carrera ha funcionado perfectamente, pero no en todos. En México, pocos son los lugares en que se ha podido implantar. Entonces la solución está en ¿contratar de base?, ¿contratar por honorarios? La respuesta la debe encontrar cada institución, encontrar su combinación óptima, adecuada. Sin embargo, la capacitación continua suele ser una acción acertada.

66 Tercer problema. Debilitamiento de la ética del servicio público

La ineficiencia gubernamental se ha atribuido a un comportamiento burocrático calculador, individualista y oportunista, reforzado por incentivos aplicados al buscar una mayor eficiencia. Esta “profecía autocumplida” no cree en la ética del servicio público como motivación del personal gubernamental. Pero todos conocemos profesores, empleados de ventanilla, policías, médicos o enfermeras que realizan su labor con verdadera vocación de servicio. El mediano funcionamiento que conocemos se debe en buena medida a ellos. La administración pública sería un

caos, si todos los servidores públicos fueran mezquinos.

Desde perspectivas como el “buen gobierno”, para enfrentar los actuales desafíos, es necesaria la adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública que, entre otros aspectos, implica una filosofía pública capaz de rescatar la ética del servicio público y de ubicarla como una plataforma para sustentar el rendimiento de las instituciones gubernamentales (Cunill, 2012).

Reivindicar la ética del servicio público, es parte de las tareas de buen gobierno, que debe buscar el bien común, trabajar por una sociedad segura, próspera y equitativa, aportando visión y liderazgo. Su gestión “...debe guiarse por criterios morales universalistas para gobernar y no solo por criterios basados en resultados cortoplacistas para mantenerse en el poder” (Villoria, 2011: 4). Un buen gobierno requiere construir una administración profesional, competente e imparcial con instituciones que fomenten “conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas” (Villoria, 2011: 17)

Nos han vendido demasiado la idea de que los burócratas son miserables. Lo

único que esperan es la quincena, llegan y se van a la hora, trabajan lo menos que se puede, piden los días de permiso que se pueda y por todas las razones, buscan el ascenso y el aumento de salario con poca colaboración hacia la institución. Sin embargo, el servidor público con ética existe. Aquel que trabaja de manera profesional, aquel que decidió trabajar voluntariamente para el aparato de gobierno, aquel que hace que las instituciones funcionen.

Hay que reivindicar la ética del servicio y hacer comprender al servidor público que está haciendo bien su labor, que debe sentirse orgulloso por contribuir al funcionamiento de las instituciones. Y se requiere de un reconocimiento social del servidor público con ética. Por ejemplo, sería importante rescatar el orgullo de los policías por su ocupación. Rescatar los aspectos que son importantes para desempeñar su labor: trabajar por la identificación con su organización, el espíritu de servicio y la disposición a hacer carrera policial. Un policía con pocos estímulos, que se siente despreciado por la sociedad, acosado por sus superiores, con precarias condiciones laborales, no es un buen policía, aunque él quiera.

Cuarto problema. Ambigüedad de metas en instituciones de gobierno

La ambigüedad de metas de las organizaciones públicas ha sido examinada hace más de medio siglo (Dahl y Lindblom). Este problema ocurre cuando una meta establecida en una organización es susceptible de un cierto grado de interpretación o interpretaciones diferentes, debido a una definición vaga o contradictoria (Rainey y Jung, 2015).

La mayoría de los organismos públicos no tienen metas claras. Esto dificulta aplicar indicadores de desempeño. Frecuentemente es preciso distinguir las metas oficiales de las operativas, cuando éstas dominan la adopción de decisiones. La ambigüedad de objetivos influye en las actitudes, comportamientos, estructura, procesos y autoridad en las organizaciones públicas, así como en el desempeño individual de los trabajadores. La variación en la ambigüedad de objetivos se presenta a nivel directivo, en la evaluación del desempeño y en la definición del objetivo prioritario.

La ambigüedad de metas a nivel directivo es el margen de interpretación para

traducir la misión o los objetivos generales en acciones puntuales. Ocurre cuando la ley establece, mandatos generales vagos, que las agencias aclaran emitiendo normas administrativas.

La ambigüedad en la evaluación del desempeño, se refiere a objetivos carentes de objetividad, difíciles de medir, que usan rutinas de trabajo para evaluar. Ocurre más en agencias encargadas de problemas complejos, con resultados vinculados a la percepción, como la seguridad ciudadana, dotadas de grandes presupuestos y sujetas al escrutinio de la prensa.

68

En las universidades, por ejemplo, los profesores son evaluados por el número de conferencias impartidas por trimestre y deben informar al Programa Operativo Anual (POA). Entonces, es posible reportar cinco conferencias dadas, con un público atendido de 300 personas. Y eso ¿qué significa? Nada, porque de ninguna manera indica la calidad de las conferencias. Pero, la norma establece que trimestralmente hay que incrementar el número de conferencias y el número de personas atendidas, y hay que cumplir la norma.

Existe ambigüedad en la definición del objetivo prioritario, cuando la misión o

la ley de creación de una agencia establecen varios objetivos o metas de corto y largo plazo sin jerarquizarlos, por lo que su priorización es interpretada por autoridades políticas, directivos de la agencia o por agentes externos; también cuando compete en sus labores con otras agencias del mismo nivel de gobierno o superior (Rainey y Jung, 2015).

Por ejemplo, en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF); el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF) establece como su "... objeto I.- Mantener el orden público; II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; III.- Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres" (Congreso, 1993), pero a la vez la SSP-DF, tiene "... la misión de abatir la delincuencia, dignificar a la policía del D.F., recobrar la tranquilidad que demanda la sociedad y generar confianza mediante un mejor servicio y atención ciudadana...". Hay objetivos que son tan vagos, que se prestan a la interpretación.

Quinto problema. Sentido de imparcialidad en empleados de gobierno

Hace tiempo se ha argumentado (North 1995, Ayala 1999 y 2003) la importancia de las instituciones en el desarrollo económico y el bienestar social, pues aportan certidumbre a las transacciones económicas y a las actividades cotidianas al garantizar que todos cumplan la ley.

La calidad de gobierno (QoG) puede entenderse como “... la imparcialidad de las instituciones que ejercen la autoridad del gobierno” (Rothstein y Teorell, 2008:1). La actuación de los funcionarios debe regirse por un principio moral que los aleja del soborno, les obliga a abstenerse de participar en casos donde sus amigos o familiares estén involucrados y les impide favorecer el interés especial de algún grupo económico, étnico o de otro tipo al aplicar las leyes y normas.

Es necesario desechar la idea de que en la sociedad, los individuos actúan en todos los casos aplicando “... una sola secuencia de comandos de la conducta humana o un único conjunto de normas morales...”, (Rothstein y Teorell, 2008: 12), sino que son capaces de distinguir

que lo que es apropiado en un ámbito de su vida resulta inaceptable en otro, lo cual hace posible recuperar la ética del servicio público (Cunill, 2012).

No se debe terminar por asumir que la parcialidad es una conducta normal. Esto deviene de asumir que las personas actuamos siempre de la misma manera, buscando ventaja, alevosía o beneficio inadecuado. Somos capaces de distinguir y no siempre aplicamos los mismos comandos de conducta.

La distinción es: cuando un policía, juez o cualquier empleado de gobierno actúa como servidor público, el criterio (establecido en las leyes de muchos países) consiste en ejercer el poder por igual para toda la población, sin distingos ni favoritismos. Cuando, fuera del horario laboral, como ciudadano, realiza un acto mercantil, aplica el criterio de maximizar el interés propio, con la única restricción de no violar la ley. Cuando actúa en el ámbito de un grupo de interés especial (familiar, étnico, político, religioso), al margen de su empleo en el gobierno, sus acciones se guían por obtener el mayor beneficio para ese grupo, restringido también por la ley (Rothstein y Teorell, 2008).

En ausencia de esa distinción, se presentan tres situaciones. Si el empleado público importa normas del mercado al ámbito estatal, incurre en soborno. Si las reglas de un grupo familiar se aplican en la esfera pública, se trata de un caso de nepotismo o clientelismo. Si las normas de un grupo de interés se trasladan al terreno del gobierno, el caso se denomina corporativismo o tráfico de influencias (Rothstein y Teorell, 2008).

70 Sexto problema. Análisis del fracaso de las políticas públicas

El análisis del fracaso de las políticas públicas es un tema en el que poco se reflexiona en la administración pública. Sin embargo, sí se encuentra entre los problemas que preocupan a los estudiosos de la administración pública en muchos países. Inquieta más que los problemas presentes en las instituciones ya analizados. Pocos son los países que examinan por qué les fracasan las políticas públicas.

Cuando una política pública fracasa, la más sencilla opción tomada es quitarla. Cuando lo más razonable debería ser, examinar ¿por qué fracasó?, para no

volver a repetir los errores cometidos. El análisis del fracaso de las políticas públicas, que se presentan en diferentes formas, tipos y subtipos. Howlett (2012) propone seis dimensiones:

- La extensión (distingue entre la falla de un gobierno, respecto de la falla de un evento o un programa)
- La evitabilidad (factores que pudieron evitarse)
- La mayor o menor visibilidad
- La intencionalidad (errores por malevolencia o de buena voluntad que culminan mal)
- Una corta o larga duración
- Una alta o baja intensidad.

Asimismo, establece tres tipos de fallas:

- La falla de programa, normalmente asociada al incumplimiento en aspectos técnicos como los objetivos propuestos, el costo presupuestado y/o el plazo establecido, agrupa a la mayor parte de los estudios de políticas.
- Problemas de proceso, como el diseño institucional, la

capacidad organizativa, el capital humano disponible, la carencia de competencias y el déficit en capacidades institucionales.

- Como una cuestión de política, en donde se incluyen los errores de evitabilidad e intencionalidad, como el control de contingencias surgidas cuando un programa inicia, la percepción clientelar o electorera de un programa.

¿Qué tan extenso es el fracaso?

Para encontrar la respuesta se debe distinguir entre la falla de un gobierno, la falla de un evento o un programa. Quizá falló un programa, pero la idea del gobierno estaba bien. La sociedad merece conocer las razones por las cuales una política se abandona.

Séptimo problema. Rendición de cuentas

En muchos países, la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas son prácticas longevas (Ackerman y Sandoval, 2008). En México, son temas con raíces aún poco profundas a dieciséis años de promulgarse la primera

ley. Su implantación tiene problemas en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes, pues “... las instituciones y los procedimientos gubernamentales destinados a garantizar el control de la legalidad, la evaluación del desempeño y la información pública sobre el ejercicio de los recursos y los resultados en México están diseñados, a la postre, para no rendir cuentas” (Merino, 2010:14).

Aún es común escuchar a funcionarios que enfurecen al recibir una solicitud de información, buscando al personaje que busca hacerles daño. Pero en realidad, lo que se esconde, es la ineficiencia del trabajo en el área requerida. Si el trabajo fuera adecuado, probablemente mucha información estaría disponible.

Entre todos los entes obligados, sobresalen los gobiernos locales, que cuales adolecen de deficiencias, como los inacabados procesos de aceptación entre los grupos políticos, la falta de infraestructura, escaso presupuesto, carencia de personal especializado, heterogeneidad en los instrumentos vinculantes, procedimientos no definidos con claridad, operatividad heterogénea y especialmente diversos niveles de eficiencia.

En el Estado contemporáneo, el ejercicio del poder que se otorga tanto a los funcionarios electos, como los designados, conlleva la necesidad de controlarlo para evitar su abuso; por ello, se establece la obligatoriedad de informar, justificar y asumir la posibilidad de sanciones por sus actos (Schedler, 2004). Este mecanismo, conocido como rendición de cuentas, incluye a la transparencia, la cual consiste en que la información generada, obtenida, adquirida o transformada por los organismos de gobierno o en acciones realizadas con financiamiento gubernamental por cualquier otra organización, persona física o moral, en los tres niveles de gobierno, en los tres poderes y organismos autónomos, se encuentre disponible en formatos electrónicos accesibles y preferentemente gratuita para que los interesados puedan revisarla, examinarla, exigir explicaciones convincentes sobre determinadas decisiones y usarla, en su caso, para sancionar. Esa información debe tener como atributos ser clara, de fácil acceso, pues debe ser de dominio público, a excepción de aquella que se es preciso mantener como reservada.

La rendición de cuentas es un procedimiento creado en naciones

desarrolladas, en donde la ciudadanía empuja a los gobiernos a ser transparentes en sus actos, a informar sobre el uso del presupuesto, a preparar argumentaciones claras y convincentes, que en ocasiones enfrentan propuestas alternativas, y a ser responsables de las consecuencias de sus actos, llegando a la imposición de sanciones como la amonestación, pasando por la dimisión, hasta llegar a la prisión en los casos extremos.

Requiere instituciones que establezcan parámetros de lo que se debe informar, de cómo se deben justificar o explicar los actos de gobierno y también la forma en que los servidores públicos, y especialmente los altos mandos asumen responsabilidad por sus decisiones. Información, justificación y castigo forman los tres pilares de la rendición de cuentas (Schedler, 2004).

La intervención de al menos tres principales actores (el ente obligado a informar y justificar, el que solicita información y cuestiona sobre ella, así como el que tiene facultades para sancionar) conduce a otra dimensión de la rendición de cuentas, dentro la cual coexisten tres elementos:

- a. La externalidad, cuyo significado es que la información se entrega a una persona u organismo diferente a la que rinde cuentas.
 - b. Interacción social e intercambio, indica que quien pide cuentas demanda respuestas y la modificación de las acciones inadecuadas, mientras el que rinde cuentas responde y acepta las sanciones.
 - c. Autoridad, señala que quienes piden las cuentas poseen una autoridad superior a los responsables de rendir cuentas (Mulgan, 2000).
- ha permitido el enriquecimiento a un muy pequeño grupo de la clase política, formado por las dirigencias de partidos en el poder y partidos opositores, así como a un selecto grupo de empresarios, en detrimento de pequeños y medianos empresarios y del conjunto de la población.

Realizar un cambio de fondo en la Administración Pública, para remediar o paliar los siete problemas expuestos y otros más, que no están en este recuento, requiere una verdadera Reforma del Estado, que involucrando al mayor número posible de ciudadanos, concluya con la elaboración de un nuevo pacto político, toda vez que la actual constitución nacional ha perdido congruencia interna a base de continuos cambios coyunturales. Este debate nacional que determine un nuevo proyecto de nación definido colectivamente, debe incluir, al menos, temas como: la división de poderes y sus facultades; la rendición de cuentas, los mecanismos de dimisión, de referéndum y de revocación de mandato de servidores públicos electos; las atribuciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en los terrenos fiscal, político y regulatorio; el nombramiento, atribuciones y obligaciones del jefe del poder ejecutivo en los tres

Reflexiones finales

La inmadurez institucional de nuestro país, reflejada en numerosos problemas, demanda tanto grandes transformaciones, como un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Es evidente que el actual entramado institucional no promueve ni un mayor crecimiento de la riqueza, menos su mejor distribución, ni el cumplimiento de muchos derechos plasmados en los instrumentos vinculantes. También es evidente, que esta situación

niveles de gobierno; el sistema de partidos políticos y su financiamiento; los gobiernos de usos y costumbres y sus alcances; las candidaturas independientes y la reelección inmediata en estados y municipios; el sistema judicial independiente del poder ejecutivo y una verdadera reforma policial.

Bibliografía

74 Acemoglu, Daron y R. James (2012). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ed. Deusto.

Ackerman, John y I. Sandoval (2008), “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, en Cuadernos de transparencia No. 7, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, isponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2007.pdf>

Aguilar, Luis (2011), “Políticas públicas y transversalidad” en: Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (Coordinadores), La Evaluación de políticas públicas en México, México, Instituto Nacional de

Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

Ayala Espino, José y González García, Juan (2001). “El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico” en: Revista Comercio Exterior, vol. 51, núm. 1. Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, México, disponible en: <http://www.revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=4&idRevista=40>.

Cejudo, Guillermo y Pardo María (2016) “Tres décadas de reformas administrativas en México”, en: Pardo, Carmen y Cejudo Guillermo (Eds.) Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. Ed. El Colegio de México, México.

Culebro, Jorge (2014), “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, enero-junio, México,

- Universidad de Guanajuato, disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/69/63>
- Cunill, Nuria (2012), “¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 52, Caracas, Febrero, pp.1-24.
- Howlett, Michael (2012), “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making” en: *International Political Science Review*, octubre. Los Ángeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D. C, Ed. Sage.
- Merino, Mauricio (2010), “Prólogo” en Merino, Mauricio López Ayllón, Cejudo, Guillermo Sergio (Coordinadores) *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800>
- Mulgan, Richard (2000), “Accountability: An Ever-Expanding Concept?” en *Public Administration*, Vol. 78, No.3, Oxford, disponible en: https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf
- Rainey, Hal y J. Chan Su (2015), “A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations” en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, pp. 71-99.
- Rothstein, Bo y J. Teorell (2008), “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April, pp. 165–190.
- Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?” en *Cuadernos de transparencia* No. 3, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Cuadernillo%2003%20B.pdf>
- Villoria, Manuel (2011), “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 51, Caracas, Octubre, disponible en: <http://old.clad.org/>

portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocracia/articulos/051-octubre-2011/Villoria.pdf

BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA.

76 Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona, España, Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y Licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía Instituto Politécnico Nacional. Es Profesor-Investigador de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I; Becario del Sistema de Becas por Exclusividad nivel IV y del Estímulo al Desempeño de los Investigadores nivel 6, ambos por el IPN. Frecuentemente colabora en evaluación de proyectos de investigación, dictamen de artículos para revistas de investigación y proyectos de inversión con fondos del gobierno federal en México. Profesor en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el CIECAS-IPN, reconocida como Programa

Consolidado en Conacyt. Ha dirigido tesis de maestría y licenciatura. Su principal línea de investigación es la gestión pública en temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local. Entre sus publicaciones se cuentan: Con Isunza Georgina (2015), “La movilidad como desafío al desarrollo local”, en *Los desafíos del desarrollo local*, coordinado por Pérez María del Pilar, Merritt Humberto e Isunza Georgina; con González Israel (2014), “El índice de eficacia de los sectores de policía del Distrito Federal”, en *Estructura social y seguridad*, coordinado por Guerrero Agripino, Luis Felipe; (2013), “Los desafíos del municipio mexicano en el siglo XXI”, en *El municipio en México: Avances y Retos rumbo al Siglo XXI*, coordinado por Villalobos Alberto; (2012), “Aspectos de la Seguridad ciudadana en el Distrito Federal”, en *Seguridad ciudadana, Colección Los Retos del Distrito Federal*, núm. 3, coordinado por Guerrero Eduardo (Coord.); con Isunza, Georgina (2012), “Retos de la gestión urbana en Chicoloapan Estado de México”, en *Acciones y reflexiones para la reconstrucción de la política social en México: una visión desde lo local*, coordinado por Cogco Rogelio,

Rodríguez Miriam y Pérez Jorge; (2011), “El municipio mexicano ante la inseguridad”, en *Retos y perspectivas de los municipios en México*, coordinado por Díaz Santana, Héctor; con Isunza, Georgina (2011), “Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México” en Revista *EURE*, vol. 37; (2011), “Ineficiencia institucional y desarrollo en México”, en *La innovación en México: Instituciones y políticas públicas*, coordinado por Méndez Benjamín, Merritt Humberto y Gómez Hortensia. Tiene cerca de 40 publicaciones sobre el comercio en vía pública, la seguridad ciudadana, la terciarización, el desarrollo inmobiliario o las políticas públicas.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 11 de agosto de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Reseña

Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia de **Óscar Diego Bautista**

Roy Eriksson

Embajada de Finlandia en México

Para comenzar es preciso señalar que Finlandia tiene únicamente 5.5 millones de habitantes, pero su área es grande, es solamente un poco más pequeño que Alemania o España. Hay dos idiomas oficiales: finés y sueco. Y tenemos indígenas que se llaman Sami en el norte del país.

La obra del Dr. Óscar Diego Bautista llamada: *Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia* que forma parte de la *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*. Se trata de un tema importante especialmente en estos momentos en que México está tomando pasos para avanzar en la prevención de la corrupción.

La corrupción es un mal mayor ya que puede permear en todas las esferas de la sociedad si no está controlada y socava los intentos de establecer un mayor bienestar para todas y todos.

Durante mi estancia en México he escuchado alguna vez la frase: “El que no transa no avanza”. Esta frase da justamente a entender que quienes pagan un precio alto son los que mantienen su integridad y no las personas corruptas porque las barreras

morales y el estigma social de la corrupción son bajos.

Para combatir la corrupción no solamente basta con restringir y evitar prácticas corruptas, sino tomar medidas positivas que permitan mejorar la administración. También es fundamental cambiar las percepciones sociales que hagan que la corrupción parezca aceptable o al menos normal.

Finlandia se ha ubicado en los primeros lugares entre los países menos corruptos del mundo. Según el índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, Finlandia ocupó el segundo lugar en 2015, el primero le correspondió a Dinamarca.

A veces nos preguntan en la embajada: ¿cuáles son los elementos que hacen que en nuestro país haya tan poca corrupción? Siento que a veces quieren escuchar una fórmula que resuelva todo; por ejemplo, leyes con las cuales se pueda acabar con la corrupción de una vez por todas. Desafortunadamente no hay una receta fácil y mágica. Muchas veces cuando se habla de la prevención de la corrupción

se enfoca en las medidas muy concretas como si tomando solamente ciertas acciones se pudiera establecer un camino que casi automáticamente lleve a la desaparición de las prácticas corruptas.

Es importante conocer las mejores prácticas en el nivel internacional ya que esto puede ayudar a establecer mayor transparencia en la administración pública y en la sociedad, pero como señala el autor de la obra, si los servidores públicos piensan que no son para servir al pueblo, sino para servirse de él; aunque estén cualificados y conozcan sus funciones, difícilmente se podrá disminuir la corrupción.

La ética, como bien señala el autor, es fundamental para combatir la corrupción. Este cuaderno tienen justamente a la ética como su punto de partida, esta perspectiva lo hace diferente a muchos otros acercamientos a la problemática que se concentra por ejemplo en las leyes o en cuestiones más técnicas, pero se trata de ética puesta en práctica no algo abstracto.

En la obra el Dr. Óscar Diego Bautista toma a Finlandia como un ejemplo de cómo la ética en el servicio público ayuda a combatir la corrupción. Una investigación realizada en Finlandia en la Universidad de

Vaasa en 2015, resalta que los países con bajos niveles de corrupción se concentran en desarrollar la ética en la administración. Los países con altos niveles de corrupción, por su parte, se enfocan en aumentar restricciones legales para disminuir la corrupción.

La investigación señala que el elemento constante de este tipo de regulación es una muestra de la desconfianza de la sociedad. Los países de bajos niveles de corrupción, como Finlandia, confían más en el desarrollo de las prácticas éticas, educación y el trabajo sobre las buenas prácticas en el nivel de cada institución que en restricciones legales.

Este tipo de cuestiones necesitan una visión a largo plazo. En Finlandia, la transparencia de la administración pública tiene que ver con la cultura como bien señala el autor del cuaderno en comento; es el resultado de un proceso largo y no siempre sencillo. Un elemento importante en este proceso cultural es una ciudadanía que cuestiona a sus autoridades y que conoce sus derechos y sus responsabilidades.

En Finlandia, la sociedad civil tiene una larga tradición, ya en el siglo XIX se empezaron a desarrollar varios movimientos

sociales que buscaban mejorar la vida de la ciudadanía. Se pueden mencionar, entre otros, el movimiento deportivo que buscaba mejorar la salud física y mental de la población, el movimiento por la educación popular buscaba que la gente se cultivara más allá de aprender a leer, el movimiento obrero, por su parte, exigía mejores condiciones para la clase obrera, estos y otros movimientos sociales servían como la base para el desarrollo de las asociaciones y organizaciones civiles.

Muchas veces en estos movimientos sociales, tales como el movimiento por la abstinencia se juntaban personas de todas las clases sociales, las autoridades, en general, vieron este tipo de actividades con buenos ojos y no como una amenaza.

Muchas de las tareas que tomaron las nuevas asociaciones en el siglo XIX fueron posteriormente atendidas por el Estado o por los municipios, así nació la base para la sociedad de bienestar, además, los movimientos sociales y el desarrollo de la sociedad civil hicieron que la sociedad se volviera de súbditos a ciudadanos.

La participación de todas y todos no sólo de las clases altas, en los movimientos sociales, fue posible gracias

a la educación. En Finlandia ya en el siglo XIX era común que la gente supiera leer, saber leer el catecismo era un requisito de la Iglesia para la confirmación y si no estabas confirmado, no te podías casar.

Ya en la década de 1860 empezaron a promover las escuelas populares en las que asistieron tanto niñas como niños. Eso muestra que la educación siempre ha sido importante en Finlandia, es lo que nos ayudó también a volvernos de un país pobre a un próspero, después de la Segunda Guerra Mundial. La educación es fundamental en el combate a la corrupción, permite cultivar valores compartidos, una cultura de la legalidad y la ética ciudadana que son necesarios para que la corrupción no sea socialmente aceptada. También permite el desarrollo de la ciudadanía que puede cuestionar y vigilar a sus autoridades y que está interesada en asuntos públicos.

Entre estos ciudadanos críticos salen también los funcionarios que comparten los mismos valores: la integridad y legalidad. Varias investigaciones han demostrado que la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el sector público y privado, disminuye la corrupción. En Finlandia, las mujeres han tenido una posición fuerte

desde hace mucho tiempo. Las niñas recibieron la misma educación básica que los niños desde el siglo XIX. En 1906 Finlandia fue el primer país en el mundo en que todas las mujeres tuvieran el derecho de votar y ser candidatas en las elecciones.

Los medios de comunicación libres e independientes también son sumamente necesarios para combatir la corrupción ya que permiten la vigilancia permanente de los servidores públicos e informan a la ciudadanía, de hecho, la prensa libre junto con la sociedad civil crítica y participativa funcionan como garantes de la transparencia, armas contra la corrupción.

Como pueden notar no les puedo dar una respuesta fácil y mágica para eliminar la corrupción que sea transferible de Finlandia a otros países, pero además de estos elementos culturales e históricos hay muchas prácticas que sí pueden servir como ejemplo en otros países.

En su obra el Dr. Óscar Diego Bautista menciona muchos ejemplos de cómo poner en práctica los principios éticos para los servidores públicos. Les recomiendo que se tomen el tiempo para leer esta obra tan interesante. Combatir la corrupción es una tarea sin fin, en lo

que concierne a la corrupción no hay un punto en el que uno pueda decir que el trabajo haya terminado. Aunque Finlandia está entre los países menos corruptos del mundo no podemos dormirnos sobre los laureles, es importante seguir desarrollando la administración constantemente y seguir debatiendo sobre la ética de los servidores públicos y de la ciudadanía en general.

La lucha contra la corrupción tal vez es un camino largo y no siempre fácil pero eso no significa que no haya que intentarlo. Me alegra que México esté buscando implementar nuevas medidas para controlar y prevenir la corrupción. Ojalá las mejores prácticas finlandesas puedan ayudar en esta tarea.

Bibliografía

Diego, Óscar (2015), “Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia”, en *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*, núm. 19, México, primera edición, Toluca, Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.

ROY ERIKSSON. Es maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Helsinki. Entre sus cargos destacan: Primer Secretario de la Embajada de Finlandia en Ottawa; Consejero para la OCDE, Unidad de política comercial, Departamento para Relaciones Económicas Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; Consejero, Representación Permanente de la Unión Europea; Consejero para Importación, Unidad de acceso al mercado, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; Consejero, Jefe del equipo responsable de Europa Central y Occidental y del Sur, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; Embajador Designado para México, y concurrentemente para Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Lineamientos de publicación

La revista RC ET RATIO es una publicación semestral de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, que mantiene abierta la recepción de escritos durante todo el año. Los trabajos pueden ser: artículos, ensayos, reseñas, entrevistas, ponencias, documentos.

El trabajo debe incluir una ficha curricular que contenga: nombre del autor (es), grado académico, institución y/o dependencia donde trabaja (n), líneas de investigación, correo electrónico, dirección postal y teléfono.

Los escritos pasan por dos instancias de selección. En la primera, el Consejo Editorial de la revista realiza la revisión editorial con base en el cumplimiento de los lineamientos generales de publicación para su aceptación. En caso de ser aceptado, se turna a una segunda instancia, para un proceso de dictamen a cargo de un experto el tema que corresponda al escrito.

El resultado del dictamen consiste en: aprobado para publicarse, condicionado a realizar cambios obligatorios, rechazado. Los resultados de los dictámenes son inapelables.

En caso de que el escrito sea aceptado, el Consejo Editorial se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo así como los cambios editoriales necesarios para mejorar dicho escrito.

84

Lineamientos para la presentación de documentos

Los textos deben enviarse en idioma español; estar escritos en formato Word; tipo de letra *Times New Roman*, tamaño 12, interlineado 1.5, margen de 3 centímetros, justificado.

Tener una extensión mínima de 15 páginas y máxima de 25 páginas, incluyendo bibliografía, cuando se trate de artículos y ensayos. Respecto de las reseñas, su extensión no debe exceder las 8 páginas. Las conferencias y entrevistas no tienen extensión mínima ni máxima.

Los ensayos y artículos deben iniciar con un resumen y tres palabras clave, ambos en inglés y en español, que contenga el objetivo del escrito y las conclusiones sustanciales.

Las citas deben presentarse bajo el sistema de referencias Harvard:

Apellido del autor, año de publicación: página (s). Ejemplo: (Burke, 1997: 39).

Apellido del autor, año de publicación. Ejemplo: (Burke, 1997).

En las notas a pie de página no se deben colocar referencias bibliográficas, únicamente se deben realizar comentarios o agregar información relativa al texto referido en el cuerpo del escrito.

Las ilustraciones (gráficas, cuadros, tablas) deben presentarse en formato original e incluir título, fuente, presentarse en escala de grises, y en formato TIF o JPG.

Fuentes bibliográficas

Únicamente las citas que se referencian en el escrito deben enlistarse en las fuentes bibliográficas. Deberán presentarse como sigue:

Libros con un autor:

Apellido y nombre del autor (año), *Nombre de la obra*, país, editorial. Ejemplo: Burke, Edmund (1996), *El descontento político*, México, Fondo de Cultura Económica.

Libros del mismo autor, editados el mismo año:

Sartori, Giovanni (2007a), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.

Sartori, Giovanni (2007b), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Libros con dos o más autores:

Marx, Karl y Friedrich Engels (2004), *Manifiesto comunista*, Madrid, Alianza Editorial.

Hamilton, Alexander et al. (1998), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo de libro:

Casar, María Amparo *et al.* (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio et al. (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ, UNAM/CIDE.

Obras de Institución:

Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2013), *Manual del Procedimiento Administrativo para las Contralorías Municipales*, Toluca, México, Poder Legislativo del Estado de México.

Artículos de revista:

Carrera, Ady Patricia (2013), “Gestión financiera municipal para el desarrollo”, en *RC ET RATIO*, año IV, no. 6, Toluca, Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México, pp. 25-40.

Envío de escritos

Las propuestas de escritos deben remitirse como anexo de un mensaje dirigido a Victorino Barrios Dávalos, al correo electrónico: cpl@cddiputados.gob.mx y arualcrdova@yahoo.com.mx

