Políticas de Gobierno para el Estado de México

iapem

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

Políticas de Gobierno para el Estado de México

iapem

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

Políticas de Gobierno para el Estado de México

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, Estado de México

www.iapem.mx IapemAC @iapem iapemblog.org

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2015

Índice

Presentación 7

¿Política Pública o Política Gubernamental? 11

Gestión por Resultados
Política para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales 17

Gobierno Solidario
Política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro 61

Ética y Transparencia
Política de ética pública, transparencia y previsión de la corrupción en el Estado de México 81

Innovación Gubernamental
Política de Innovación Gubernamental 107

Prospectiva Gubernamental
Política de Prospectiva Gubernamental 125

Presentación

La misión del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. es generar respuestas estratégicas para una mejor gestión pública y un buen gobierno en el Estado de México y sus municipios. Una de sus líneas de trabajo es el diseño y propuestas de políticas de Gobierno que coadyuven a fortalecer las acciones planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

Para alcanzar este objetivo, y con fundamento en el artículo 33 de sus Estatutos -el cual establece que para apoyar al Consejo Directivo en el ejercicio de sus atribuciones, se integrarán Comités de Trabajo, cuya composición y funciones se señalarán en la reglamentación interna del Instituto- se creó la figura de los Comités Consultivos, que se definen como: "los órganos de colaboración, consulta y opinión, integrados por un grupo de profesionales expertos en diversos temas de la administración pública, cuyo objetivo es el diseño de iniciativas de políticas de Gobierno que el Instituto promueva entre las instancias gubernamentales correspondientes y que coadyuven a fortalecer los objetivos de la administración pública estatal y municipal" (Reglamento interno de los Comités Consultivos).

Los Comités Consultivos están integrados por especialistas en diversos temas de la administración pública; los forman tanto funcionarios públicos como académicos de distintas instituciones educativas.

Los Comités Consultivos son una experiencia innovadora, pues el Instituto funge como intermediario para que los expertos propongan iniciativas de políticas de Gobierno a las diferentes instancias estatales y municipales; convirtiéndose en *think tanks* de la administración pública mexiquense.

En su sesión ordinaria de fecha 26 de marzo de 2014, el Consejo Directivo del Instituto, aprobó la creación de Comités Consultivos y su reglamentación. El 23 de octubre fueron instalados los Comités Consultivos del IAPEM: Comité Gobierno Solidario, Comité Estado Progresista, Comité Sociedad Protegida, Comité de Infraestructura, Comité Gobierno Municipalista, Comité Gestión por Resultados, Comité Financiamiento para el Desarrollo, y Comité de Ética y Transparencia.

En abril de 2015, se integraron además el Comité de Innovación Gubernamental y el Comité de Prospectiva Gubernamental.

A la fecha, se encuentran integrados e instalados diez Comités Consultivos que trabajan en el diseño de propuestas de políticas de Gobierno. Estos diez comités reúnen actualmente a un total de setenta y dos especialistas.

En el marco del Segundo Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses, celebrado en agosto del 2015 fueron presentadas las primeras cinco iniciativas de políticas de Gobierno, que hoy conforman esta edición: Política de designación de titulares de Unidades Administrativas Municipales bajo perfiles profesionales (Comité de Gestión por Resultados); Política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro (Comité Gobierno Solidario); Política de Ética Pública, Transparencia y Previsión de la Corrupción en el Estado de México (Comité de Ética y Transparencia); Política de Innovación Gubernamental en el Estado de México (Comité de Innovación Gubernamental); y Política de Prospectiva Gubernamental para el Estado de México (Comité de Prospectiva Gubernamental).

Para el diseño de las políticas gubernamentales que se presentan, se siguió un esquema metodológico que pretende homologar las propuestas, en los siguientes apratados: definición del problema (antecedentes, dimensiones, causas, efectos y riesgos, así como el objetivo general de la política); análisis de las opciones de solución (análisis de ventajas, desventajas, costos y beneficios de cada opción); selección de una de las opciones analizadas (justificación, viabilidad económica, política, social) y, finalmente, la propuesta de política gubernamental (actores, instrumentos, método de implantación y método de evaluación).

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Noviembre de 2015.

¿Política Pública o Política de Gobierno?

La reflexión política es considerada como la primera manifestación del pensamiento sobre la vida en sociedad. Sin embargo, fue hasta el siglo XVIII cuando en el mundo académico se reconoció a las Ciencias Sociales como disciplinas independientes.

La publicación que hoy presentamos expone propuestas de políticas gubernamentales, por lo que es pertinente considerar algunas reflexiones en torno a este concepto.

Algunos autores han tratado acerca del inexacto uso de la traducción literal de *public policy* como "política pública", y a pesar de su desacierto y debates, no se ha llegado a un consenso al respecto. Se ha continuado por la práctica generalizada, por sencilla, de utilizar el término "política pública", lo que ha impedido, en buena parte, el conocimiento apropiado de su estudio.

Se ha propagado el neologismo de "política pública" que en nuestro idioma constituye una tautología, un pleonasmo, porque al agregar la palabra "pública" al término "política", no se especifica ni se comprende su contenido, porque toda la política es pública. Aunque como veremos, algunos autores lo refieren así con el calificativo de "pública" para distinguir su proceso en un sistema político, con mayor participación ciudadana, de grupos, medios y partidos, en la toma de decisiones gubernamentales.

Una buena traducción en cualquier idioma siempre es un desafío, porque se requiere ir más allá de un cambio de palabras, para llegar al significado conceptual.

Parte de la confusión en la traducción de términos al español, se origina por desconocimiento de nuestras diferencias con el sistema político anglosajón, donde existe la *party policy,* la política que proponen los partidos, como oferta electoral, propuestas para competir durante los procesos electorales, y que decidida la elección a favor de uno, con la mayoría para hacer gobierno, se transforma en *public policy*, en mi opinión: política de Gobierno; y así, en lo sucesivo las decisiones que adopta el gobierno para hacer o no hacer, son políticas de Gobierno, porque en todo momento hay participación, mayor o menor, de fuerzas de la sociedad.

Otra diferencia notable es que en los países donde surge la *public policy* existe un servicio civil de carrera, que se observa como el equipo "neutral" de servidores públicos, a quienes se les fija el rumbo por parte de los titulares electos del gobierno, a fin de que cumplan y realicen esa política.

En inglés se dispone de tres palabras distintas referidas en nuestro idioma a la política: *polity* cuando se refiere a las instituciones políticas; *politics* para denotar lo relativo a los procesos en el ejercicio del poder; y *policy* para significar el contenido de las decisiones gubernamentales, en tanto en español tenemos solamente: "política".

Observemos ahora la relación y diferencias entre *polity* y *politics*. La primera se refiere a las instituciones, y la segunda a los procesos. En la *polity* se enfoca el estudio formalista jurídico que reconoce los procesos políticos derivan de la Constitución que determina y da forma al Estado (Friedrich, 1953; Lowenstein, 1958). En contraste la *politics* ve a la inversa a la Constitución y las instituciones como resultado del proceso político, casi como lo explica la teoría marxista al mostrar a las instituciones en la superestructura (Dahl, 1972; Von Beyme, 1972 y 1987b).

Lo que parece ocurrir, es la controversia de al menos dos tradiciones de enfoques: la *politics* derivada de la perspectiva predominante en la ciencia política norteamericana de la posguerra, entre otros con David Easton y Almond/Powell, que contrasta con la orientación del enfoque del *policy making*, entre otros como Lasswell, y luego Simon; para llegar a la perspectiva del *policy analysis*, entre otros con Yehezkel Dror y Aaron Wildavsky, y más adelante con los británicos como Peter Self y Patrick Dunleavy.

Este último enfoque es el que nos interesa, el de las *policies*, las políticas gubernamentales. El campo de la política gubernamental es amplio y tiende a expandirse debido a la cantidad y variedad de funciones a cargo de los gobiernos.

Las políticas gubernamentales son producto del sistema político y en su formulación intervienen en diversa dimensión y formas variados actores: los poderes gubernamentales, empresas nacionales y transnacionales, los ciudadanos, los partidos políticos, los grupos de interés, la burocracia, los medios de comunicación, los organismos y empresas internacionales y gobiernos de otras naciones.

El proceso de formulación de políticas gubernamentales aparece en todos los niveles de la administración pública y en los tres ámbitos de gobierno, así como en los órganos constitucionales, en cualquier decisión de acción o no acción hay una política de Gobierno, que se manifiesta en un acuerdo, circular, reglamento, ley, plan, programa o presupuesto, en cualquiera de los instrumentos políticos.

En la actualidad la formulación de la política gubernamental es el campo más importante de la administración pública y simultáneamente el más descuidado de la teoría. En la política gubernamental se dispone el rumbo que ha de seguir la administración pública, y en ese recorrido se sigue modificando conforme a las circunstancias.

Una política gubernamental es una regla formal de decisión o conjunto de decisiones, para hacer o no hacer, una acción o acciones, así como el marco en que se realiza. Utiliza métodos y técnicas para el estudio y análisis sistemático, reconocidos por los especialistas en el proceso integral. Señala rumbo y marco de acciones.

La política gubernamental es una declaración de intención, una declaración de lo que puede y debe hacerse, y de lo que no, una declaración general de objetivos, metas, reglas y consecuencias para atender un asunto público.

La administración pública pasa por diversos grados de participación en todo el proceso de la política gubernamental, desde la identificación del problema o tema, su análisis, la formulación de opciones, el diseño, la implantación y la evaluación, en un proceso permanente de realimentación.

La mayor debilidad se aprecia en los procesos de formulación y toma de decisiones. Coincidente con un vacío entre el desarrollo del conocimiento académico aplicado en la política gubernamental y su uso por los gobiernos. Es menos notoria en dependencias del Poder Ejecutivo y Judicial que en el Legislativo y en los gobiernos locales, más sujetos a influencias político partidistas, mediáticas y regionales.

La difusión de una intención política sin un programa concreto puede ser eficaz como retórica, pero es irrelevante para el desempeño gubernamental, aunque pueda ser necesario para el proceso de gobernar.

Lamentablemente, el empirismo y conocimientos débiles, aún influyen para la formulación de la política, principalmente en procesos de naturaleza no económica.

No obstante estas circunstancias, la expansión y avance del conocimiento de los estudios de política gubernamental contribuirán a mejorar el ejercicio y resultados de la función pública.

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), entre otras entidades académicas y del sector privado, realizan estudios

profesionales diversos para promover y aún condicionar su ayuda a la adopción de decisiones de Políticas en los gobiernos.

Es posible mejorar la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública utilizando el conocimiento aplicado. La búsqueda de articulación entre poder y saber. Pasar del conocimiento empírico al análisis cuantitativo y cualitativo de la información, de los hechos, la reflexión y los indicadores de medición, sin descuidar el entorno, la historia, la geografía, el marco jurídico y la dinámica de las condiciones y circunstancias, así como la prospectiva y la innovación.

Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Consejo Directivo del IAPEM

Gestión por Resultados

Política para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales

Comité Gestión por Resultados

Presidente
Mtro. Francisco Mijares Márquez

Vocales
Mtro. Marco Antonio Garay Martínez
Lic. Ricardo Flores Martínez
Lic. Enrique Olguín Endañu

Introducción

Durante los últimos treinta años del siglo pasado las crisis económicas contribuyeron a extinguir lo que algunos estudiosos de la economía y la administración pública llaman el Estado de Bienestar (*Welfare State*). En diversos países del orbe, pero sobre todo en Latinoamérica, el agotamiento de este modelo de gobierno -en el que el Estado intervenía en la economía y tenía grandes planes y objetivos- trajo consigo una transformación del quehacer gubernamental. Los grandes aparatos burocráticos característicos del Estado Obeso o de Bienestar se adelgazaron, se dejó de gobernar para crear y distribuir bienestar entre la sociedad, dando paso a un enfoque que busca seleccionar los problemas públicos relevantes, identificar sus causas y, con el apoyo de la sociedad, implementar estrategias de solución (Merino, 2009).

Hoy en día, bajo postulados de disciplina fiscal, focalización del gasto público, reforma tributaria, privatizaciones, desregulación administrativa, liberalización del comercio y descentralización del gasto, los gobiernos han tomado el rol de diseñar e instrumentar políticas de Gobierno (Schweinheim, 2013), ejercicio que "consiste en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará" (Merino, 2009, p. 17).

Y es, precisamente, en este proceso de formulación, instrumentación y evaluación de políticas de Gobierno, que los servidores públicos se han vuelto actores fundamentales: su labor como partícipes en la identificación de problemas públicos, como protagonistas en la planeación e instrumentación de soluciones (intervenciones gubernamentales), y como primeros críticos de los resultados obtenidos, resulta coyuntural para la obtención de los efectos que la sociedad espera.

Más aún, el replanteamiento de las dimensiones y funciones del Estado y el consecuente rediseño de los marcos de actuación de la administración pública han fomentado el

desarrollo e implementación de modelos de cultura organizativa en los que el servidor público se constituye como el factor principal en el proceso de creación de valor público: tal es el caso de la gestión para o por resultados.[1]

Y si bien el modelo de gestión para resultados se cimienta en el uso de tecnologías sociales —metodologías de planeación (marco lógico) y sistemas de seguimiento y evaluación de desempeño—, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),[2] un elemento indispensable para su funcionamiento lo constituyen los esquemas de reclutamiento y contratación de servidores públicos.

Por ello, en el entendido de que los recursos de los gobiernos son finitos; que las demandas sociales crecen continuamente, principalmente el ámbito de gobierno municipal; que las expectativas de los ciudadanos son altas, y cumplirlas depende de las capacidades organizativas institucionales y de los servidores públicos; que en México la instrumentación de la gestión para resultados, a través de sistemas de evaluación de desempeño y presupuesto basado en resultados, es un mandato de ley; y que una aspiración para el Gobierno del Estado de México es "consolidarse como un gobierno municipalista" y "establecer una gestión gubernamental que genere resultados". El Comité de Gestión por Resultados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM) propone una política de Gobierno para que la designación de servidores públicos municipales, titulares de unidades administrativas, pueda realizarse con base en una valoración objetiva de las competencias y capacidades requeridas para el desarrollo de la función, bajo referencias técnicas y con un enfoque de transparencia.

1 Según la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la gestión por resultados "es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas". Recuperado el 28 de abril de 2015, de http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl

2 En los últimos años, la SHCP y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) han generado el "Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)" para capacitar a los servidores públicos del gobierno federal y de las entidades federativas sobre el tema. En el respectivo material se define a la gestión para resultados como "un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones". Y, según el material de estudio, la gestión para resultados presenta cinco elementos: estrategias en las que se definen los resultados esperados de un organismo público; cultura y un instrumento de gestión orientado a mejorar los resultados y desempeño de las organizaciones y servidores públicos; sistemas de información para monitorear la acción pública; mecanismos para impulsar una mayor calidad de los servicios públicos y; sistemas de contratación de servidores públicos.

1. Definición del problema

La profesionalización del servidor público es tema obligatorio para la administración pública. Existe legislación federal y estatal que regula la relación entre las entidades públicas y los trabajadores y, por tanto, señala las atribuciones que tienen las instituciones públicas para capacitar, adiestrar y profesionalizar a los servidores públicos. Acciones para fomentar el desarrollo de las habilidades, capacidades y competencias de los servidores se incorporan regularmente en la planeación de mediano plazo de los gobiernos nacional, estatales y municipales (planes de desarrollo y programas sectoriales, entre otros) y, por ende, en las de corto plazo (programas anuales de las áreas administrativas de las entidades públicas). Se disponen y ejercen partidas presupuestales para atender las actividades de capacitación e, incluso, en algunas entidades federativas y municipios del país, se ha institucionalizado esta tarea convirtiéndola en una función administrativa.

Y sin embargo, en el caso específico del ámbito municipal, los titulares de unidades administrativas adolecen de argumentos profesionales para ejercer adecuadamente sus encargos públicos. Este hecho, que el Comité considera uno de los orígenes de los bajos niveles de eficacia y eficiencia de las administraciones locales, tiene diversas causas y efectos negativos para el sector gubernamental, pero sobre todo, para la sociedad en su conjunto.

Por esta razón, el problema identificado en la presente propuesta de política radica en que, en el Estado de México, los "titulares de unidades administrativas municipales presentan bajos niveles de profesionalización y capacitación para ejercer las funciones de gobierno" (ver anexo 1), aseveración con verificativos diversos y dimensiones notorias.

Con datos del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM),[3] generado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año 2013, específicamente con información del subíndice de desarrollo administrativo, que mide, entre otras cosas, el perfil de los titulares de la administración pública, experiencia y antigüedad en el servicio público,[4] el Comité identificó que el Estado de México se ubica en el lugar número trece entre las entidades federativas del país (ver anexo 4).

[3] El IDIM es un ejercicio diagnóstico para determinar el nivel de las capacidades institucionales de los municipios. Se compone de cuatro subíndices: capacidad financiera, cobertura en la prestación de servicios públicos, desarrollo administrativo y transparencia y rendición de cuentas. El documento está disponible en línea en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_DDIM.htm#palabra=-

[4] Las otros ocho elementos que componen el subíndice son: estructura organizacional, planeación para el desarrollo municipal, la reglamentación de las áreas fundamentales del municipio, el mobiliario y equipo de cómputo suficiente, la disponibilidad del catastro y su actualización, la profesionalización del personal, las herramientas de comunicación disponibles y los avances en materia de armonización contable.

A nivel sub-nacional, la ASF, en este subíndice, encontró que 18 municipios del Estado de México obtuvieron el grado de muy alto, 35 alto, 42 medio-alto, 23 medio y 7 bajo. La condición de estas calificaciones, añade la ASF, radica en que un número importante de municipios adolecen de sistemas de profesionalización de personal (74 municipios no disponían de un servicio civil de carrera), de programas de capacitación para el personal y también de mecanismos de evaluación de desempeño de los servidores públicos.

Para acercarse de forma más precisa al tema, el Comité realizó una revisión en los sitios web de los 125 municipios y/o en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), administrado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), para identificar tendencias sobre el perfil profesional de los tomadores de decisiones en las administraciones públicas municipales, el grado de escolaridad y su experiencia laboral (ver anexo 3).[5]

Esta verificación arrojó resultados reveladores; por ejemplo, que sólo 84.8 por ciento de los municipios presenta alguna información sobre la profesión de los titulares de unidades administrativas.

En cuanto a puestos específicos, tomando como referencia los 125 municipios, se identificó que en las Direcciones de Obras, en las Tesorerías y en las Contralorías existe el mayor número de profesionistas, con porcentajes de 70, 64 y 62, respectivamente. En contraparte, las direcciones de Administración y de Servicios Públicos presentan un menor grado de profesionalización: 30 y 12 por ciento. Caso especial es el de las Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPES), de las que sólo se identificaron 48, pero en las que más de la mitad de sus titulares cuenta con una profesión.

En resumen, la revisión tuvo como referencia seis puestos directivos de 125 municipios, es decir, 750 servidores públicos, de ellos se obtuvo información de 485 ó, lo que es lo mismo, de 64.6 por ciento.

Visto de otro modo, del total de servidores públicos se halló que 2 por ciento cuentan con posgrado, 44.13 por ciento, poseen una profesión, 2.13 por ciento presentan grado escolar de educación media superior, 16.40 por ciento no muestran un grado escolar y, del resto, 35.33 por ciento, no se dispuso de información.

[5] La revisión incluyó a los titulares de la Tesorería, Contraloría, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), Dirección de Obras Públicas, Dirección de Administración y Servicios Públicos, y se realizó los días 23, 24 27 y 28 de abril de 2015. Se advierte que la veracidad de la información publicada es responsabilidad de los municipios, así como también su fecha de actualización.

Vale acotar que el perfil profesional de los titulares de unidades administrativas no se pudo contrastar con las funciones que ocupan, dado que, en la mayoría de los casos, la información sobre la profesión es parcial y refiere sólo al grado académico, ejemplo: licenciado o maestro. De igual forma, la información no incluye un *curriculum vitae* o una semblanza sobre la experiencia laboral del titular del puesto.

Las causas

Existen múltiples motivos que originan la deficiencia de capacidades profesionales de quienes dirigen las administraciones municipales. Pese a ello, con un enfoque de racionalidad limitada, el Comité identificó tres grandes causas que originan el problema en cuestión:

a) Mínimo de requisitos de ley para ocupar cargos de titulares de unidades administrativas en los municipios.[6]

El artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) indica que para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer cinco requisitos, dos de los cuales consideran grado académico: "contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran" o "contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia".[7]

[6] De acuerdo con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se entiende por servidor público: "toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo". Dicho ordenamiento añade que los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza. Servidores públicos generales "son aquellos que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo". Servidores públicos de confianza "son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales, siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento". Esta ley indica, además, que los servidores públicos de confianza desarrollarán funciones de dirección, inspección, asesoría, procuración de justicia, administración de justicia, protección civil, representación y manejo de recursos. Por tanto, en la propuesta de política de Gobierno, al referir "titulares de unidades administrativas municipales" se aludirá a los servidores públicos de confianza.

[7] Las cinco fracciones del artículo 32 de la citada Ley son: Ser ciudadano del Estado de México; no estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo o comisión pública; no haber sido condenado en proceso penal; por delito intencional que amerite pena privativa de libertad; acreditar ante el presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran y; en los otros casos, acreditar ante los mencionados en la fracción anterior, contar preferentemente con carrera profesional concluida o en su caso con certificación o experiencia mínima de un año en la materia.

En ambos casos, el requisito de la profesión se suple con acreditar ante el Presidente Municipal o el Ayuntamiento experiencia laboral de tan sólo un año en el área de enfoque de la materia a desempeñar, lo que, a juicio del Comité resulta limitado.

b) Escasa publicidad sobre los antecedentes profesionales y laborales de los titulares de las unidades administrativas municipales.

La publicidad de estos elementos es limitada por diferentes motivos. Uno de ellos es que actualmente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (Ley de Transparencia) en su artículo 12 indica que los sujetos obligados, entre los que se encuentran los municipios, deberán tener en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, información diversa, entre ella: el directorio de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional y remuneración. Pese a ello, no hay un mandato para que los sujetos obligados hagan pública la información sobre los antecedentes laborales y perfil profesional de los titulares de unidades administrativas municipales.

Además, derivado de la revisión de los sitios web municipales y del portal Ipomex, se encontró que las fechas de actualización de la información corresponden a los años 2013, 2014 y 2015, lo que denota deficiencias tecnológicas y procedimentales para actualizar periódicamente los portales de internet.

c) Existencia de profesionistas con capacidades y experiencia en el servicio público no organizados, no agremiados y dispersos en el territorio estatal.

Se consideró esta porque, en la entidad, no se identifica un registro público o bolsa que contenga información sobre la experiencia profesional y laboral de servidores públicos, ex servidores públicos y/o profesionales independientes interesados en incorporarse a las administraciones municipales. Esto origina que, con cierta recurrencia, presidentes o titulares de unidades administrativas municipales soliciten a dependencias u organismos descentralizados del gobierno estatal propuestas de profesionales con experiencia para cubrir posiciones de alta responsabilidad. En otras palabras, los vínculos o canales de comunicación entre los tomadores de decisiones municipales (presidentes y Ayuntamientos) y los expertos en materias de funciones de gobierno municipal son escasos.

Los efectos

En primera instancia, el Comité considera que los mínimos requisitos de ley para ocupar cargos de titulares de unidades administrativas en los municipios tienen un reflejo

negativo en la generación de bienes y servicios municipales. Ejemplo: el Informe de resultados de la fiscalización de las cuentas públicas 2013 de los municipios, publicado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), revela que, en materia de desarrollo institucional, solo 56 municipios cuentan con manuales de organización y de procedimientos, reglamento interior y organigrama; en cuanto a transparencia, 61.6 por ciento de las municipalidades, no atienden algunos aspectos estipulados en la Ley de Transparencia; en materia de autonomía financiera, 89.6 por ciento, obtuvieron un bajo desempeño en materia recaudatoria, y por lo tanto, de generación de recursos propios; y en cuanto a la prestación del servicio de recolección de basura, 78 de 125 municipios mostraron eficiencia.[8]

Por otro lado, la escasa publicidad de los antecedentes profesionales de los titulares de las unidades administrativas municipales propicia desconfianza ciudadana en los procesos de selección y contratación de titulares de las unidades administrativas municipales y, en tanto, contribuye a que los gobiernos municipales presenten índices negativos en cuanto a percepción de buen gobierno, transparencia y corrupción.

Al respecto, a nivel local, Consulta Mitofsky, en julio del año 2013, publicó los resultados de una encuesta de opinión denominada "Estado de México: evaluando a su gobierno", en la que reporta que 52.3 por ciento de los encuestados están en desacuerdo con la forma en que los alcaldes gobiernan el municipio en el que viven, descontento que en zonas rurales aumenta hasta 59.7 por ciento.[9]

Por último, la inexistencia de un registro de profesionistas, servidores públicos o ex servidores públicos, origina que éstos, cuya capacidad está probada, sean excluidos por presidentes y Ayuntamientos en el proceso de designación de cargos de confianza en los municipios.

Tendencia y riesgos

El escenario tendencial sobre la eficacia y eficiencia de las administraciones municipales y sobre la percepción de transparencia, corrupción y gobierno es poco alentador si los gobiernos federal, estatales y municipales no instrumentan políticas coordinadas para revertir el estado de cosas existente.

[8] Los datos presentados se obtuvieron del Libro I. El documento completo está disponible en el sitio web del OSFEM: http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/IR_CtaPub13.html

[9] Dicha encuesta se realizó del 26 al 28 de julio de 2013, a 600 ciudadanos en el Estado de México, mexicanos mayores de 18 años con credencial para votar. Recuperado el 29 de abril de 2014 de: http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/554-estado-de-mexico-evaluando-a-su-gobierno

Objetivos

La propuesta de política de Gobierno busca lograr un cambio en la población objetivo identificada (titulares de las unidades administrativas municipales). Pretende convertir una situación no deseada (escasa profesionalización) en una circunstancia valorada como positiva (servidores públicos profesionales y capacitados), a través de instrumentaciones específicas.

Y aunque más adelante se propondrán alternativas de solución que involucran diversas dimensiones (legales, administrativas y financieras) y que, en términos de supuestos, implicarían la participación de distintos actores (instancias públicas, políticas y de la sociedad) para realizar actividades y generar diversos componentes (bienes y/o servicios), el propósito de la política de Gobierno es contar con "titulares de unidades administrativas municipales con altos niveles de profesionalización y capacitados para ejercer las funciones de gobierno", que permitan mejorar la eficiencia y eficacia de los gobiernos municipales y con ello, coadyuvar a un fin superior, que es "contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal".

2. Opciones de solución

Es importante destacar que las alternativas de solución están encaminadas a mejorar la designación del capital humano en la administración pública municipal, con la intención de que los servidores públicos que están al frente de una responsabilidad legal no sólo cuenten con las herramientas e instrumentos técnicos para tomar decisiones, sino que dispongan de los conocimientos, habilidades, capacidades y aptitudes para ejercer el encargo encomendado. Las opciones de solución identificadas comprenden diversas aristas que pretenden contribuir a establecer reglas definidas y perfiles adecuados de ingreso para la incorporación de los servidores públicos al ámbito municipal.

La relevancia de las alternativas de solución radica en centrar la atención en la competencia y efectividad de la gestión en la que participan los servidores públicos municipales, en virtud de que su contribución al quehacer gubernamental equivale a la creación de valor público, como es el caso de la gestión para resultados.

Las soluciones propuestas consideran componentes económicos, políticos y sociales que permiten coadyuvar a la profesionalización de los titulares de unidades administrativas, así como a la definición de instrumentos de regulación para el acceso a ciertos cargos de la administración pública municipal.

Vale advertir que las alternativas de solución planteadas emplearon como herramienta de diseño la Metodología del Marco Lógico (MML), a través de la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en razón de presentar por cada opción una estructura que contiene el análisis de las soluciones de forma simplificada, esquematizada y homogénea. Bajo el enfoque de la MIR se logra identificar de manera precisa los objetivos que se pretenden alcanzar, los mecanismos de monitoreo que se utilizarán y las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar el logro de los objetivos.

Como ya se enunció con anterioridad, la problemática que se pretende son los bajos niveles de profesionalización y capacitación para ejercer las funciones de gobierno en los municipios.

El análisis propuesto identifica tres factores probables como principales causas del problema. El primero se relaciona con la presencia de mínimos requisitos de ley para ocupar cargos de titulares de unidades administrativas en los municipios, cuya consecuencia deriva en la ineficiencia en la generación de bienes y servicios municipales, así como en la presencia de actos de corrupción u opacidad en el manejo de recursos públicos.

Un segundo factor se relaciona con la escasa publicidad sobre los antecedentes profesionales y laborales de los titulares de las unidades administrativas municipales, situación cuyos efectos generan desconfianza ciudadana en los procesos de selección y contratación de titulares de las unidades administrativas municipales, así como gestión de gobierno sin orientación a resultados y percepción de mal gobierno en el ámbito municipal, entre otros.

Como tercer causa se identifica la existencia de profesionistas con capacidades y experiencia en el servicio público no organizados, ni agremiados y dispersos en el territorio estatal, condición cuyos efectos generan la exclusión de profesionistas con capacidades y experiencia en el servicio público de los procesos de selección de titulares de unidades administrativas municipales.

Ahora bien, en cuanto a las alternativas de solución, la primera se denomina: designación informada y abierta de titulares de unidades administrativas municipales, misma que representa la generación de una política pública para que la designación de servidores públicos municipales pueda realizarse con base en una valoración objetiva de las competencias y capacidades requeridas para el desarrollo de la función, bajo referencias técnicas y con un enfoque de transparencia.

La realización de esta opción comprende acciones diversas y se plantea a mediano-largo plazo, en virtud de que demanda la participación de diferentes actores políticos y sociales para su implementación. Asimismo, contiene como premisas fundamentales la capacitación de los titulares de unidades administrativas municipales, la publicidad de los resultados de dichas evaluaciones, y la generación de un perfil de puestos diseñado por especialistas en la materia.

A continuación se presenta de manera esquemática, la descripción y alcance de los productos y las actividades que comprende dicha alternativa, (ver anexo 5).

Opción 1

	Objetivos que se pretenden alcanzar
Productos y/o servicios	1. Evaluación de titulares de unidades administrativas municipales realizadas.
	2. Resultados de evaluaciones de titulares de unidades administrativas municipales publicados.
	3. Certificados de capacitación a titulares de las unidades administrativas entregados.
Actividades necesarias para alcanzar la realización de los productos y/o servicios	1.1. Construir perfiles de puestos de titulares de unidades administrativas municipales.
	1.2. Firmar convenios con los municipios para evaluar los candidatos a titulares de unidades administrativas municipales.
	2.1. Diseñar el sitio web que contiene los resultados de las evaluaciones.
	2.2. Actualizar y dar mantenimiento al sitio web que contiene los resultados de las evaluaciones.
	3.1. Elaborar el diagnóstico de necesidades de capacitación de titulares de unidades administrativas municipales.
	3.2. Capacitar a titulares de unidades administrativas municipales.

Cabe hacer mención que, de acuerdo al esquema propuesto para la formulación de las alternativas, se generó una MIR que contempla todos los elementos de análisis considerando indicadores con su fórmula, medios de verificación y supuestos, atendiendo la lógica vertical y horizontal, cuyo detalle se presenta en los anexos del documento.

La segunda propuesta se denomina: designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales. Dicha alternativa representa la formulación de una política de Gobierno enfocada a realizar adecuaciones al marco jurídico para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.

La propuesta de solución estriba en reformar los preceptos legales, relacionados con los requisitos para ocupar cargos en la administración pública municipal contenidos en la LOMEM, así como presentar las adecuaciones a la Ley de Transparencia, con el propósito de armonizar dicho documento con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General de Transparencia), en lo referente a la publicidad de información profesional de los servidores públicos municipales. Por último, se plantea robustecer las atribuciones del Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México (Reglamento IHAEM), con objeto de otorgarle facultades para la generación de un Registro de Profesionistas con experiencia en el servicio público.

A continuación se presenta, de manera esquemática, la descripción y alcance de los productos y las actividades que comprende la propuesta de solución.

Opción 2. Gestión

	Objetivos que se pretenden alcanzar
Productos y/o servicios	1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México reformada.
	2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
	3. Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.
Actividades necesarias para alcanzar la realización de los productos y/o servicios	1.1. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
	2.1. Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
	3.1. Propuesta de adecuaciones al Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) que faculta al IHAEM para generar el registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.

Como se puede apreciar, esta alternativa demanda menor participación de actores políticos, siendo el principal protagonista la Legislatura del Estado de México como agente encargado de llevar a cabo reformas a las normas para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales.

La premisa fundamental consiste en contar con una estructura normativa sólida que permita generar un diseño institucional que represente la obligatoriedad ante los demás actores políticos involucrados de cumplir con el mandato legal.

En función de los elementos que contiene la propuesta, se tiene previsto un periodo de implementación a corto plazo, dado que al tratarse de una política de Gobierno, existe una menor interacción con los agentes involucrados y cuenta con los instrumentos legales y materiales necesarios para su instrumentación.

Es importante destacar que esta opción implica la mínima utilización de recursos económicos, en virtud de que se ocuparán las estructuras gubernamentales vigentes (Instituto Hacendario del Estado de México,IHAEM) para su implementación.

Cabe mencionar que esta alternativa presenta una fase de implementación, que equivale a la participación de actores gubernamentales dotados de facultades legales para llevar a cabo la inspección, vigilancia y monitoreo de la implementación de la política.

A continuación se presenta, de manera esquemática, la descripción y alcance de los productos y las actividades que comprende la propuesta en su fase de implementación:

Opción 3. Implementación

	Objetivos que se pretenden alcanzar
Productos y/o servicios	1. Resultado de evaluaciones de titulares de unidades administrativas.
	2. Informes sobre la publicación de datos curriculares de titulares de unidades administrativas municipales.
	3. Solicitudes de municipios para obtener información sobre servidores públicos con perfil profesional y experiencia atendidas.
Actividades necesarias para alcanzar la realización de los productos y/o servicios	1.1. Verificación de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.
	2.1 Publicación de la información curricular de servidores públicos municipales.
	3.1 Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.

La instrumentación de la fase de implementación denota, la utilización de mecanismos de seguimiento institucional que coadyuven al cumplimiento del nuevo marco legal, que regule la designación de titulares de unidades administrativas municipales.

A continuación se realiza el análisis de las ventajas y desventajas de las alternativas de solución:

Ventajas	
Opción 1 (Designación Informada)	**Opción 2 (Adecuaciones al Marco Legal)**
Establecimiento de perfiles adecuados de ingreso. Involucra a organizaciones civiles y de profesionistas. No requiere del proceso legislativo, por tanto no demanda mecanismos de consenso y concertación. Centra su atención en la publicidad de la información curricular de los servidores públicos.	Establece un marco legal que define reglas claras para la incorporación de los servidores públicos municipales. Menor participación de actores políticos. Menor utilización de recursos financieros, técnicos y humanos. Implementación a corto plazo. Permite el diseño de mecanismos institucionales de acceso y profesionalización de los servidores públicos municipales. Utiliza las estructuras de gubernamentales vigentes. Facilita los mecanismos de evaluación y seguimiento para su implementación. Genera las bases para la generación de un modelo de profesionalización.

Desventajas	
Opción 1 (Designación Informada)	**Opción 2 (Adecuaciones al Marco Legal)**
Implementación a mediano-largo plazo. Mayor participación de actores políticos y sociales. Ausencia de mecanismos jurídicos y seguimiento para su implementación. Representa acciones diversas sin vinculación administrativa-legal.	Implica utilizar mecanismos de consenso y concertación. Resistencia de los servidores públicos municipales al cambio situacional. Demanda liderazgo y voluntad política para su implementación.

3. Selección de una opción

De acuerdo con lo expuesto en el inciso anterior, el Comité eligió la opción número dos como propuesta para revertir la situación no deseada: "Titulares de unidades administrativas municipales presentan bajos niveles de profesionalización y capacitación para ejercer las funciones de gobierno" y llevarla a una situación considerada como positiva: "Titulares de unidades administrativas municipales con suficientes niveles de profesionalización y capacitación para ejercer las funciones de gobierno".

Para ello, como se indicó en el análisis de opciones de solución, se vislumbran dos momentos: uno de gestión y otro de implementación, cuyo verificativo ocurriría una vez que diversos actores institucionales operen procesos de ejecución, seguimiento y evaluación.

Justificación

La opción de solución número uno, caracterizada por la acción de órganos del gobierno estatal, de la sociedad organizada, asociaciones civiles, actores académicos y del propio Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C (IAPEM), decidió desecharse dado que implicaría un despliegue de recursos -si bien es cierto armonizados y controlados- fundamentados en ordenamientos jurídicos de naturaleza diversa. Se trata, pues, de partir de varios mandatos y voluntades para que cada participante, en el marco de su actuación, sumara esfuerzos para contribuir a hacer más clara y legítima la designación de titulares de unidades administrativas municipales. Intención loable, pero que, sin duda, sin la rectoría de una norma creada *ex profeso* para regular tal situación, sin un núcleo legal que dé sentido al conjunto de intervenciones a realizar, la sustentabilidad de las instrumentaciones estarían en riesgo.[10]

A partir de tal razonamiento es que enseguida se presentan los argumentos que llevaron a los miembros del Comité a decantarse por la opción de solución número dos, misma que, a diferencia de la primera, gira en torno a la adecuación de tres mandatos legales y a la implementación de acciones institucionales para vigilar su cumplimiento.

Viabilidad económica

La creación o modificación de una ley surge, desde luego, de la necesidad de regular o transformar una situación específica de la vida en sociedad. De acuerdo con la idea de división de poderes consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la responsabilidad de decretar leyes recae en el Poder Legislativo, cuya actividad es financiada anualmente con recursos provenientes del erario. La hechura de una ley está considerada en los presupuestos anuales (ingresos y egresos) y la modificación a la LOMEM y la armonización Ley de Transparencia a la Ley General de Transparencia son actividades que, sin contratiempo alguno, pueden cubrirse con el recurso corriente asignado a la Legislatura estatal. Por su parte, la modificación al Reglamento IHAEM se

[10] Lo anterior, sin menoscabo de que la intervención de la sociedad (organizaciones civiles y académicas) como protagonista de la opción de solución genera una contradicción con la idea de política de Gobierno que impulsa el IAPEM -de la que nace este trabajo-, relativa a que sean el propio Poder Ejecutivo y, en su caso, los poderes Legislativo y Judicial, quienes propongan, ejecuten y evalúen las acciones para modificar un estado de cosas determinado.

realizaría por parte de la Secretaría de Finanzas o por parte del propio IHAEM, sin que el diseño de esta adecuación tenga un costo adicional para el Gobierno o la sociedad.

Sin embargo, evaluar el costo -medido en términos monetarios- del diseño de las reformas que este Comité propone resulta ocioso, no así valorar la viabilidad económica de su implantación, es decir, conocer las consecuencias que para los municipios y las entidades públicas traerían su cumplimiento y vigilancia.

En primera instancia, las reformas a la LOMEM obligarían a los municipios de la entidad a contar con titulares de unidades administrativas (incluyendo la de los organismos descentralizados) que posean título profesional acorde a la función pública que realizan, experiencia mínima de un año en la materia y, en casos específicos, certificación de competencia laboral por institución autorizada.

Ahora bien, esta reforma no busca incrementar los salarios de los servidores públicos municipales y tampoco adicionar remuneración extraordinaria alguna. Al contrario, pretende, por un lado, justificar el sueldo percibido por las cabezas de las administraciones municipales –muchas veces elevado- y, por otro, asegurar que quienes dirigen los destinos de los municipios posean las capacidades mínimas necesarias para el desempeño de su función. Sobre el particular, el Comité considera oportuno que los Ayuntamientos determinen los sueldos de los servidores públicos de elección popular y de los de estructura administrativa directiva, con referencia en las recomendaciones anuales emitidas por el Consejo de Valoración Salarial de la Legislatura estatal.

Respecto a la armonización de la Ley de Transparencia con la Ley General de Transparencia, el tópico que involucra a los servidores públicos municipales se encuentra en el artículo 70 de la segunda ley referenciada en el presente párrafo, que a la letra dice:

> *En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:*
>
> …
>
> *XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;*

Al efecto, el citado ordenamiento (promulgado el 4 de mayo de 2015) en su artículo quinto transitorio indica que "El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Esta-

dos y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley". Esto significa que a más tardar el 4 de mayo de 2016 la ley estatal de la materia, estará homologada con la respectiva ley general. Bajo tal entendido, a partir de esa fecha (o antes) los municipios, como sujetos obligados, deberán hacer pública la información curricular de los titulares de las unidades administrativas. Ello implicará que las entidades públicas municipales cuenten con la infraestructura necesaria para que en sus sitios web se difunda tal información. Y aunque no todos los Ayuntamientos poseen un espacio virtual, existe la posibilidad de que el organismo garante a nivel estatal (actualmente Infoem), contribuya con los municipios menores de 70 mil habitantes para hacer efectivo tal mandato, a través de su propio sitio web.

Como se expuso, la propuesta de publicidad de antecedentes laborales de titulares de unidades administrativas municipales será un mandato y, por tanto, resultará viable económicamente.

Finalmente, en cuanto a la modificación al Reglamento IHAEM, su implementación requerirá, probablemente, de la generación de reglas o lineamientos de operación del diseño de un procedimiento administrativo y del desarrollo de una plataforma automatizada para el control de esta actividad. Pese a ello, la inversión a realizar sería poco significativa respecto al valor público que generaría tal instrumentación.

Viabilidad política

La esfera de lo político será, tal vez, el elemento que determine la puesta en marcha de la propuesta que hoy presenta el Comité. Suponemos ello porque, a diferencia de las obligatorias reformas a la Ley de Transparencia, la modificación de la LOMEM implicaría un consenso por parte de los diputados de la Legislatura local.

Hoy en día existen expresiones que, aludiendo a la heterogeneidad de "tamaño" entre municipios, afirman que no todas las administraciones públicas son iguales y por tanto, deben tener tratamientos diferenciales en cuanto a la observancia de la ley, la vigilancia de su funcionamiento y la evaluación de sus resultados. Y aunque, en efecto, los municipios no son iguales, el Comité considera que, en el Estado de México, las entidades municipales tienen las mismas responsabilidades de ley. Independientemente del presupuesto que manejan, son, a la luz del artículo 115 constitucional, responsables de su gobierno y de la hacienda pública.

Más aún, en nuestro Estado, de acuerdo con la ASF, el desarrollo de las capacidades institucionales de las entidades municipales está por encima de la media nacional y, mejor todavía, en la entidad federativa, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), no existen municipios con grado de rezago social muy alto y tan sólo siete de 125 municipios presentan una condición de rezago social alto, situación que abona a la no excepción en el cumplimiento de normas y, en el tema que nos ocupa, a la total profesionalización de los servidores públicos directivos del ámbito de gobierno municipal.

La aprobación de la reforma a la LOMEM, para que un requisito indispensable en la designación de los titulares de unidades administrativas municipales sea contar con un perfil profesional acorde al cargo a desempeñar para generar un debate interesante en el Congreso local. Pese a ello, bajo el argumento de que el servicio público, a nivel directivo, requiere conocimientos avalados por instituciones académicas y de profesionales, que la sociedad exige a funcionarios preparados en las cuestiones que atañen al interés público y que, aprovechando el impulso que los gobiernos federal y del Estado de México han dado a la educación superior.[11]

Viabilidad social

El Comité considera que la sociedad no tendría objeción para que las reformas propuestas y su implementación se lleven a cabo. La exigencia profesional para ser servidor público de estructura y la obligación de las entidades públicas, entre ellas los municipios, para difundir los datos curriculares de titulares de unidades administrativas tienen un solo beneficiario: la sociedad.

4. Propuesta de Política Gubernamental

Una vez que se ha definido el problema, se han identificado las opciones de solución y se ha optado por una de ellas ("Designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales"), es que, en el presente apartado, se explica la implementación de la propuesta de política gubernamental.

Resulta oportuno comentar que el uso de la MML contribuyó a identificar diversos elementos y circunstancias para tomar una decisión en el proceso de la política, entre ellos, los actores participantes, el proceso operativo de implementación, los instrumentos normativo-administrativos y los mecanismos de evaluación.

[11] El número de universidades públicas en la entidad ha crecido de forma importante en los últimos años. Incluso, ahora, se puede obtener un título universitario de forma gratuita a través de la Universidad Abierta y a Distancia de México.

A continuación, bajo este esquema metodológico, se presentan dichos elementos:

4.1 Actores

Dentro del proceso de elaboración de políticas gubernamentales es importante identificar los actores que participarán, el rol que asumirán y la injerencia en el proceso de toma de decisiones. La participación de los actores regularmente se realiza a través de mecanismos institucionales, es decir, por la vía de las organizaciones gubernamentales, las cuales están reguladas por instrumentos normativos y administrativos para que la gestión pública se desarrolle en un ambiente idóneo.

A continuación se describirá la participación de los actores en la propuesta de política gubernamental en dos sentidos, primero, respecto al escenario necesario para implementarla (gestión, ver anexo 6) y, segundo, en la implementación de la política (ver anexo 7).

Escenario de gestión (Actores)

Los principales actores en el proceso de gestación de la política son la Legislatura local, la Secretaría de Finanzas y el IHAEM, y su participación es la que a continuación se describe:

Una vez hecha la propuesta de reforma a la LOMEM, la Legislatura local es quien tiene la atribución de aprobar los cambios respecto a los requisitos de los servidores públicos que pretenden ocupar un cargo dentro de la administración pública municipal. Asimismo, le corresponde llevar a cabo la armonización entre la Ley General de Transparencia y la Ley de Transparencia o proponer la creación de una nueva ley.

Por otro lado, le corresponde al IHAEM y a la Secretaría de Finanzas llevar a cabo una propuesta para la modificación al Reglamento Interno del Instituto (facultad para generar el registro de profesionistas que cuentan con experiencia en el servicio público) y, a su vez, asegurar que sea congruente con las respetivas modificaciones a la LOMEM.

De esta forma, se contribuye con el Propósito de contar con un marco normativo-administrativo habilitado para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.

Escenario de implementación (Actores)

Con las reformas aprobadas a la LOMEM, a la Ley de Transparencia y al Reglamento IHAEM se da paso a la ejecución, para ello se contará con la intervención de diferentes unidades administrativas que coadyuvarán al desarrollo de actividades específicas que aseguren el cumplimiento a la recién reformada normatividad.

La primera intervención institucional la realizará el IHAEM, ahora con la atribución de generar un registro de profesionistas que cuentan con experiencia en el servicio público, con lo cual dará atención a las solicitudes de los municipios que así lo requieran, para proporcionar los datos generales de aquellos ex servidores públicos susceptibles de desempeñar un cargo como titular de las unidades administrativas municipales.

Asimismo, el Infoem será el responsable de verificar que la información profesional y académica de los titulares de las principales unidades administrativas de los municipios sea publicitada.

Por su parte, el OSFEM recibirá la información curricular de titulares de unidades administrativas municipales y verificará la atención de la reforma a la LOMEM y, en su caso, emitirá Pliegos de Recomendaciones a las entidades municipales derivado de los resultados obtenidos.

4.2 Instrumentos

La profesionalización del servidor público es tema obligatorio para la administración pública, las múltiples transformaciones en la vida moderna que se han registrado en el mundo en los últimos años, como la globalización, los avances tecnológicos y la consolidación de una sociedad del conocimiento respaldan esta declaración, ya que han permeado en todas las esferas de gobierno y, por ello, crece la necesidad de contar con servidores públicos con un perfil laboral adecuado.

En este contexto, son necesarias las disposiciones jurídicas que respalden este tipo de acciones.

A continuación se describen los instrumentos que el Comité considera necesarios para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales. Como se ha explicado con anterioridad, la propuesta tiene dos momentos: el primero referente al rol de instrumentos normativos necesarios en la etapa de gestión, que darán marcha a la implementación de la propuesta de la política gubernamental, y segundo, los instrumentos operativos para llevar a cabo esta última etapa.

Instrumentos para la gestión

A continuación se resaltan los instrumentos normativo-administrativos que serán utilizados para realizar la propuesta de adecuación y/o reforma de la normativa. Una de las actividades a emprender es la reforma del artículo 32 fracción IV de la LOMEM. Respecto a la iniciativa, el Comité elaboró la siguiente propuesta:

Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Propuesta Comité Consultivo GpR
Artículo 32.- Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran;	Artículo 32.- Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos: IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento el contar con los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, mediante: título profesional acorde a la función pública que pretenda desempeñar, experiencia mínima de un año en la materia y, en los casos que señala esta ley y los que determinen los Ayuntamientos, certificación de competencia laboral por institución autorizada.

Otro instrumento de gestión consiste en contar con una nueva Ley de Transparencia o, en su caso, reformada, la cual deberá estar armonizada con la Ley General de Transparencia, referente a la publicidad de la información de servidores públicos, entre otras disposiciones.

Por otra parte, se propone la adecuación al artículo 26 fracción VIII del Reglamento IHAEM, que faculta al Instituto para generar el Registro de Profesionistas con experiencia en el servicio público. Al respecto, la propuesta del Comité es la siguiente:

Reglamento Interior del IHAEM	Propuesta Comité Consultivo GpR
Artículo 26. Corresponde a la coordinación de capacitación: VIII. Operar el Servicio Hacendario Municipal, mediante la integración del registro de datos de la información profesional de los servidores públicos hacendarios.	Artículo 26. Corresponde a la coordinación de capacitación: VIII. Operar el Servicio Hacendario Municipal, mediante un registro de profesionistas con experiencia en el servicio público, que incluya información de los servidores o ex servidores públicos, como título y cédula profesional, trayectoria, experiencia, y en su caso, certificación en áreas laborales específicas.

Los instrumentos normativo-administrativos antes descritos serán remitidos a la Legislatura local y a la Secretaría de Finanzas, con lo cual se alcanzará el Propósito de contar con un marco normativo habilitado para que la designación de titulares de unidades administrativas municipal, sea bajo perfiles profesionales.

Instrumentos para la implementación

Existen diferentes instrumentos que permitirán un adecuado desarrollo de la implementación de la política gubernamental: por principio de cuentas, la publicidad de la información de los titulares de unidades administrativas estará a cargo del municipio, quien, a través de su sitio web, difundirá la información curricular de los servidores públicos. Dicha información será revisada por el Infoem, a fin de comprobar que se da cumplimiento a los conceptos de la Ley General de Transparencia.

A su vez, el OSFEM, con información que los municipios le hagan llegar, evaluará el cumplimiento de las entidades municipales a la reforma de la LOMEM.

Por otro lado, el IHAEM utilizará el registro de profesionistas que generó para atender las solicitudes de municipios y proporcionar información sobre los servidores o ex servidores públicos con perfil profesional y experiencia en el servicio público.

Con lo anterior, el registro, revisión y evaluación de la información curricular de servidores o ex servidores públicos para ser titulares de unidades administrativas municipales, incidirá en la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Método de implementación

La propuesta de implementación de la política gubernamental para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales se realizó con base en la MML, no sólo para evaluar el desempeño de las acciones realizadas para cumplir con el logro de metas y con los objetivos de la política gubernamental a través de los indicadores de la MIR, sino también para la mejora de la gestión municipal, con un esquema lógico y ordenado.

La MIR, es una herramienta utilizada para la evaluación de la implementación, la cual contribuye a la clarificación de los resultados esperados, la identificación de problemas (árbol de problemas, ver anexo 1) y soluciones en busca de mejora (árbol de objetivos, ver anexo 2) de la política gubernamental.

A través de la MIR de implementación de la propuesta de política de Gobierno (ver anexo 7) se identifican las Actividades que generan los Componentes y el resultado que se obtuvo de los bienes entregados o servicios proporcionados, con el fin de contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal.

La operación eficiente se verá reflejada en la evaluación y monitoreo de la propuesta, a través de los indicadores que integran la MIR.

En la ejecución de la propuesta se deberán identificar y activarse los escenarios de coordinación interinstitucional, que permitirán articular y concretar el desarrollo de esta fase de manera adecuada, especialmente, con los actores e instrumentos involucrados en la implementación de la política de Gobierno que se desarrolló en torno a cumplir con el objetivo.

Método de evaluación

Como se mencionó, la aplicación de la MML tiene como secuela el diseño de la MIR y, por tanto, una herramienta de evaluación que facilita identificar los resultados a través de indicadores.

A continuación se describe la evaluación que se aplicará para la generación de condiciones para la implementación de la propuesta de política gubernamental (gestión) y, enseguida, la manera en que se evaluará una vez instrumentada dicha propuesta (implementación).

Evaluación de la Gestión

Esta etapa es previa y necesaria para propiciar la implementación de la propuesta, en este sentido, se resaltan las actividades que la llevarán a dicha estadía. En primera instancia se requiere realizar la propuesta de adecuación y/o reforma de la normativa, es decir, la armonización de la Ley de Transparencia con la Ley General de Transparencia, la iniciativa de reforma de la LOMEM y la iniciativa de decreto para la adecuación al Reglamento IHAEM.

La verificación de las actividades se realizará con el envío de las propuestas de reforma y/o adecuación a la Legislatura local y a la Secretaría de Finanzas.

Evaluación de las Actividades

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Actividades	1.1. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Iniciativa de reforma.	(Iniciativa de reforma realizada/ Iniciativa de reforma programada)*100	Propuesta de reforma enviada a la Legislatura del Estado de México.
	2.1. Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Iniciativa de creación o reforma.	(Iniciativa de creación o reformas realizadas/ Iniciativa de creación o reformas programadas)*100	Propuesta de creación o reforma enviada a la Legislatura del Estado de México.
	3.1. Propuesta de adecuaciones al Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) que faculta al IHAEM para generar el registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Propuesta de decreto de adecuación al reglamento interior del IHAEM.	(Iniciativa de decreto realizada / Iniciativa de decreto programada)*100	Propuesta de decreto elaborada por el IHAEM y la Secretaría de Finanzas.

Con las acciones anteriores se generan los Componentes (productos), que serán evaluados a través del número de días transcurridos hasta la publicación de la reforma y/o adecuación (Componentes 1 y 2) y del número de registros de profesionistas con experiencia en el servicio público (Componente 3); para los primeros dos, los Medios

de Verificación será la publicación de las reformas o adecuación y, para el restante, el registro de los profesionistas.

Evaluación de los Componentes

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Componentes	1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México reformada.	Oportunidad en las reformas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	(Número de días transcurridos hasta la publicación de la reforma / 183 días a partir de la entrega de propuesta de reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a la Legislatura estatal).	Publicación de las reformas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México".
	2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Oportunidad en la armonización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	(Número de días transcurridos hasta la armonización / 365 días a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México".
	3. Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Registros de profesionistas con experiencia en el servicio público.	(Registros de profesionistas realizados / total de registros programados) *100	Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público a disposición de los municipios.

Para los niveles de Propósito y Fin, la evaluación se realizará con el porcentaje de entidades municipales sujetas al marco normativo para desempeñar cargos de titulares de las unidades administrativas y por el índice de desarrollo municipal en el desempeño de su gestión.

Evaluación de Propósito y Fin

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Fin	Contribuir a la mejora de la gestión de gobierno municipal.	Incremento en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal.	(Índice del periodo actual - Índice del periodo anterior).	Índice de Desarrollo Institucional Municipal.
Propósito	Marco normativo habilitado para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de entidades municipales sujetas a las disposiciones normativas para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.	Total de entidades municipales sujetas al marco normativo / Total de entidades municipales existentes.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México y normativa reformada.

Evaluación de la Implementación

De acuerdo con la estructura de la MIR de la opción de solución 2.1 (ver anexo 7), en el nivel Actividad se identifican elementos básicos para que la propuesta de política gubernamental sea evaluada.

La verificación de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales se evaluará a través de un indicador vinculado al porcentaje de información revisada con base en la reforma a la LOMEM; por otro lado, la publicación de la información curricular será medida a través del número de currículos publicados y, finalmente, el Registro de Profesionistas se evaluará por el número de actualizaciones ejecutadas durante un ejercicio fiscal.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Actividades	1.1. Verificación de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de revisión de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.	(Información curricular revisada con base en la reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México / información curricular recibida)*100	Registro de información.
	2.1 Publicación de la información curricular de servidores públicos municipales.	Publicación de información curricular de servidores públicos municipales.	(Número de currículos publicados / Total de titulares de unidades administrativas)*100	Sitio web del municipio.
	3.1 Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Porcentaje de actualización anual en el registro de profesionistas	(Número de actualizaciones realizadas/ 12)*100	Programa Operativo Anual del IHAEM.

En esta misma lógica, la evaluación de los Componentes se realizará primero por el número de pliegos de recomendación que emite el OSFEM para la atención de la reforma de la LOMEM; segundo, con el porcentaje de municipios que presentaron información de acuerdo a la Ley de Transparencia, es decir, se revisará el cumplimiento de la difusión curricular; y, por último, con el indicador referente al "índice de atención a solicitudes municipales" se medirá el número de solicitudes atendidas para obtener información sobre servidores públicos con perfil profesional y experiencia en el servicio público.

Los Medios de Verificación para los Componentes (productos) obtenidos por las acciones implementadas de la propuesta de política gubernamental serán los pliegos de recomendaciones emitidos por el OSFEM, los informes de publicidad curricular y las solicitudes realizadas por los municipios de servidores públicos.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Componentes	1. Resultado de evaluaciones de titulares de unidades administrativas.	Pliegos de recomendaciones emitidos para la atención de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	(Pliegos de recomendaciones emitidos para la atención de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a más tardar 30 días después de la verificación de información curricular / información curricular revisada con base en la reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)*100	Pliegos de recomendaciones.
	2. Informes sobre la publicación de datos curriculares de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de municipios que presentan información de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	(Total municipios que presentan información de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México / Total de municipios)*100	Informes del Infoem sobre el cumplimiento de los municipios en materia de difusión de la información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.
	3. Solicitudes de municipios para obtener información sobre servidores públicos con perfil profesional y experiencia atendidas.	Índice de atención a solicitudes municipales.	(Número de solicitudes atendidas / número de solicitudes recibidas)	Registro de solicitudes municipales atendidas por el IHAEM.

En el nivel Propósito se expresa el cambio esperado en la población objetivo (titulares de las unidades administrativas municipales) como resultado de los Componentes (productos) generados por la implementación de la política gubernamental y, desde luego, corresponde al objetivo central, identificado en el árbol de objetivos (ver anexo 2).

Este nivel será evaluado con un indicador orientado al porcentaje de titulares de unidades administrativas municipales que cuentan con perfil profesional adecuado para desempeñar las funciones de gobierno, respecto del número total de titulares; su Medio de Verificación será el informe que emita el OSFEM sobre dicha información.

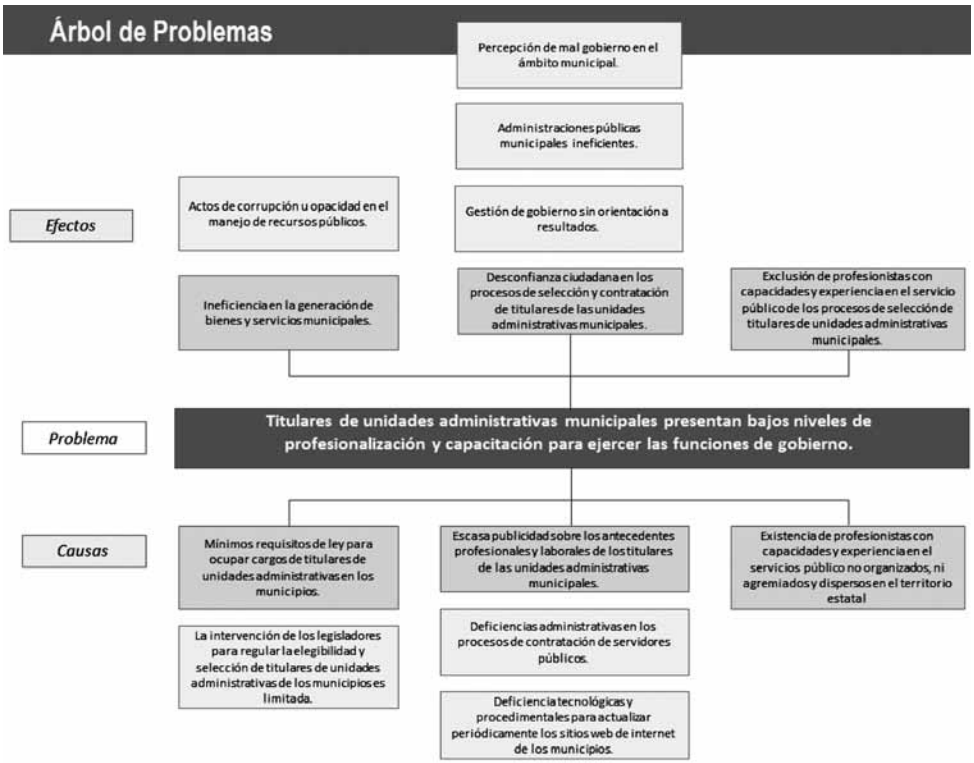
Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Propósito	Titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno.	Porcentaje de titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno.	(Titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno / Número total de titulares de unidades administrativas municipales) *100	Informe del órgano técnico de fiscalización de la Legislatura del Estado de México.

Por último, el nivel Fin "Contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal" será evaluado por un "índice de buen gobierno", desarrollado por organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, el cual invariablemente integrará índices de percepción de un desempeño gubernamental.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación
Fin	Contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal.	Índice de buen gobierno	Desarrollado por organizaciones civiles y/o académicas.	Índices de percepción de buen gobierno.

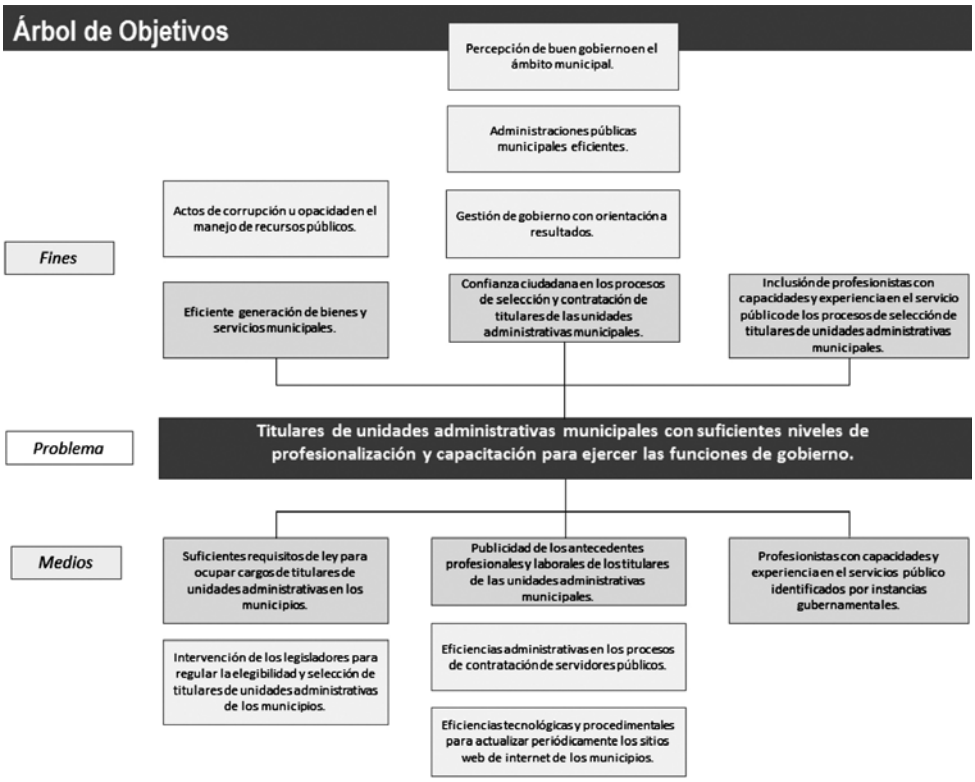
Anexos

Anexo 1.
Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia, con información de la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, CONEVAL 2013.

Anexo 2.
Árbol de Objetivos

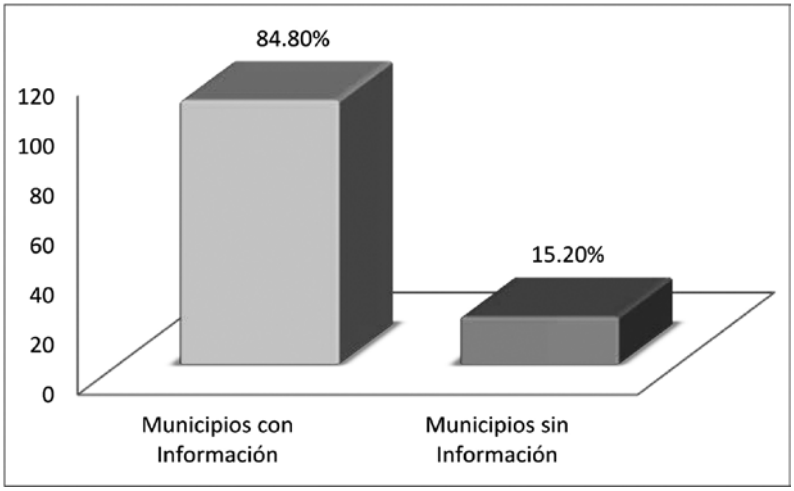


Fuente: Elaboración propia, con información de la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y el Manual para el diseño y la construcción de indicadores, CONEVAL 2013.

Anexo 3.
Municipios que presentan información sobre la profesión de los titulares de unidades administrativas

Municipios con Información	**106**	**84.80%**
Municipios sin Información	**19**	**15.20%**
	125	**100.00%**

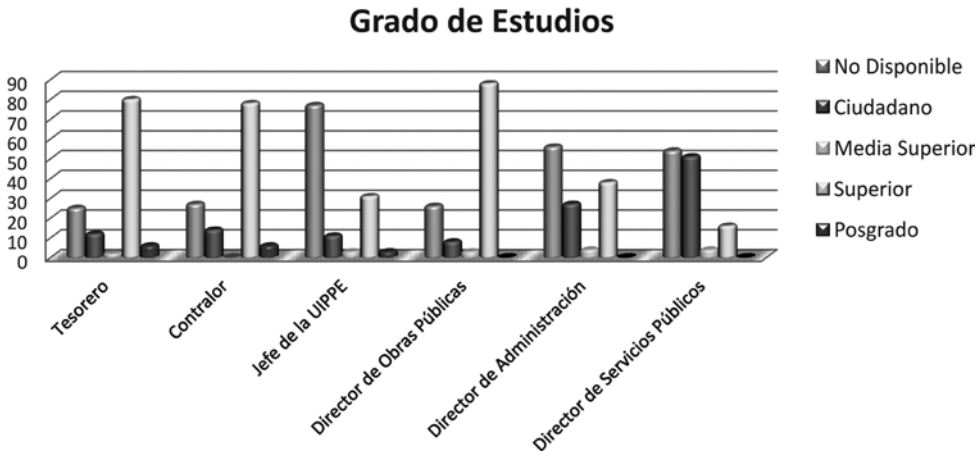
***FUENTE:** Elaboración propia, con información de los sitios web de los 125 municipios y/o en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), administrado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).



***FUENTE:** Elaboración propia, con información de los sitios web de los 125 municipios y/o en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), administrado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).

Disponibilidad y perfil profesional de los titulares de unidades administrativas											
	No Disponible		Ciudadano		Media Superior		Superior		Posgrado		Total
Tesorero	25	20.00%	12	9.60%	2	1.60%	80	64.00%	6	4.80%	125
Contralor	27	21.60%	14	11.20%	0	0.00%	78	62.40%	6	4.80%	125
Jefe de la UIPPE	77	61.60%	11	8.80%	3	2.40%	31	24.80%	3	2.40%	125
Director de Obras Públicas	26	20.80%	8	6.40%	3	2.40%	88	70.40%	0	0.00%	125
Director de Administración	56	44.80%	27	21.60%	4	3.20%	38	30.40%	0	0.00%	125
Director de Servicios Públicos	54	43.20%	51	40.80%	4	3.20%	16	12.80%	0	0.00%	125
General	**265**	**35.33%**	**123**	**16.40%**	**16**	**2.13%**	**331**	**44.13%**	**15**	**2.00%**	**750**

***FUENTE:** Elaboración propia, con información de los sitios web de los 125 municipios y/o en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), administrado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).



***FUENTE:** Elaboración propia, con información de los sitios web de los 125 municipios y/o en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), administrado por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).

Anexo 4.
Índice de Desarrollo Institucional Municipal 2013
Subíndice de desarrollo administrativo (GDA), 2013
(Número de municipios)

Núm	Entidad Federativa	Total de municipios	Grado de Desarrollo Administrativo (GDA)												Índice
			Muy Alto	%	Alto	%	Medio- Alto	%	Medio	%	Bajo	%	Muy bajo	%	
1	Quintana Roo	10	5	50.0	3	30.0	1	10.0	1	10.0	0	-	0	-	5.2
2	Campeche	11	5	45.5	4	36.4	1	9.1	1	9.1	0	-	0	-	5.2
3	Baja California	5	1	20.0	3	60.0	1	20.0	0	-	0	-	0	-	5.0
4	Guanajuato	46	13	28.3	21	45.7	10	21.7	1	2.2	1	2.2	0	-	5.0
5	Sinaloa	18	7	38.9	7	38.9	1	5.6	2	11.1	1	5.6	0	-	4.9
6	Tabasco	17	2	11.8	12	70.6	1	5.9	2	11.8	0	-	0	-	4.8
7	Querétaro	18	5	27.8	7	38.9	3	16.7	2	11.1	1	5.6	0	-	4.7
8	Aguascalientes	11	2	18.2	4	36.4	3	27.3	2	18.2	0	-	0	-	4.5
9	Jalisco	125	23	18.4	39	31.2	36	28.8	24	19.2	3	2.4	0	-	4.4
10	Tlaxacala	60	10	16.7	17	28.3	23	38.3	9	15.0	1	1.7	0	-	4.4
11	Colima	10	2	20.0	4	40.0	0	-	3	30.0	1	10.0	0	-	4.3
12	Nayarit	20	2	10.0	8	40.0	5	25.0	4	20.0	1	5.0	0	-	4.3
13	México	125	18	14.4	35	28.0	42	33.6	23	18.4	7	5.6	0	-	4.3
14	Baja California Sur	5	1	20.0	2	40.0	0	-	1	20.0	1	20.0	0	-	4.2
15	Tamaulipas	43	5	11.6	14	32.6	12	27.9	8	18.6	4	9.3	0	-	4.2
16	Zacatecas	58	8	13.8	14	24.1	14	24.1	17	29.3	5	8.6	0	-	4.1
17	Sonora	72	5	6.9	16	22.2	33	45.8	12	16.7	6	8.3	0	-	4.0
18	Chihuahua	67	7	10.4	8	11.9	34	50.7	13	19.4	5	7.5	0	-	4.0
19	Hidalgo	84	6	7.1	14	16.7	36	42.9	21	25.0	7	8.3	0	-	3.9
20	Morelos	33	0	-	10	30.3	10	30.3	11	33.3	1	3.0	1	3.0	3.8
21	Nuevo León	51	4	7.8	9	17.6	18	35.3	14	27.5	5	9.8	1	2.0	3.8
22	Michoacán	113	6	5.3	20	17.7	38	33.6	32	28.3	16	14.2	1	0.9	3.7
23	San Luis Potosí	58	3	5.2	15	25.9	14	24.1	10	17.2	13	22.4	3	5.2	3.6
24	Puebla	217	13	6.0	30	13.8	72	33.2	60	27.6	35	16.1	7	3.2	3.6
25	Veracruz	212	13	6.1	33	15.6	71	33.5	49	23.1	24	11.3	22	10.4	3.5
26	Coahuila	38	4	10.5	4	10.5	9	23.7	9	23.7	11	28.9	1	2.6	3.4
27	Durango	39	2	5.1	4	10.3	8	20.5	14	35.9	9	23.1	2	5.1	3.2
28	Chiapas	118	5	4.2	13	11.0	20	16.9	42	35.6	29	24.6	9	7.6	3.1
29	Guerrero	81	0	-	4	4.9	17	21.0	28	34.6	22	27.2	10	12.3	2.8
30	Yucatán	106	0	-	5	4.7	8	7.5	27	25.5	38	35.8	28	26.4	2.3
31	Oaxaca	570	2	0.4	12	2.1	45	7.9	120	21.1	179	31.4	212	37.2	2.1
	Total	**2441**	**179**	**7.33**	**391**	**16.02**	**586**	**24.01**	**562**	**23.02**	**426**	**17.45**	**297**	**12.17**	**3.36**

Anexo 5.
Opción de solución 1

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal	Índice de buen gobierno	Desarrollado por organizaciones civiles y/o académicas.	Índices de percepción de buen gobierno.	Que la expertiz de los titulares de unidades administrativas municipales incida en la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
Propósito	Titulares de unidades administrativas municipales profesionalizados y capacitados para ejercer las funciones de gobierno.	Porcentaje de titulares de unidades administrativas municipales profesionalizados y capacitados para ejercer las funciones de gobierno.	(Titulares de unidades administrativas municipales profesionalizados y capacitados para ejercer las funciones de gobierno / Total de titulares de unidades administrativas municipales) *100	Registro de servidores públicos que cumplen el perfil de puesto para ocupar la titularidad de una unidad administrativa municipal.	Que los titulares de unidades administrativas municipales hayan participado en la evaluación y capacitación.
Componentes	1. Evaluación de titulares de unidades administrativas municipales realizadas.	Porcentaje de evaluaciones de titulares de unidades administrativas municipales realizadas.	(Evaluación a titulares de unidades administrativas municipales realizadas / Titulares de unidades administrativas municipales) *100	Registros de evaluaciones realizadas.	Que el IAPEM realice las evaluaciones a titulares de unidades administrativas municipales.
	2. Resultados de evaluaciones de titulares de unidades administrativas municipales publicados.	Porcentaje de publicación de evaluaciones a titulares de unidades administrativas municipales.	(Resultados de evaluaciones municipales publicados / Total de municipios evaluados) *100	Sitio web que contiene el resultado de las evaluaciones actualizado.	Que los municipios permitan la publicación de los resultados de las evaluaciones de titulares de unidades administrativas.
	3. Certificados de capacitación a titulares de las unidades administrativas entregados.	Oportunidad en la emisión de certificaciones	(Certificados de capacitación entregados a los titulares de unidades administrativas municipales antes de 90 días después de la evaluación / Total de evaluaciones realizadas) *100	Certificados de capacitación entregados a los titulares de unidades administrativas municipales.	Que los municipios permitan a los titulares de unidades administrativas capacitarse en las áreas en las que sus capacidades son deficientes.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Actividades	1.1. Construir perfiles de puestos de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de perfiles de puestos generados	(Perfiles de puestos de unidades administrativas generados / Total de perfiles de puestos de unidades administrativas) *100	Perfiles de puestos creados.	Que organizaciones civiles y académicas especializadas en temas de administración municipal colaboren en la construcción de los perfiles de puestos.
	1.2. Firmar convenios con los municipios para evaluar los candidatos a titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de convenios firmados.	(Convenios firmados / Convenios programados para firma) *100	Convenios firmados.	Que los municipios se interesen por evaluar las competencias de los titulares de unidades administrativas.
	2.1. Diseñar el sitio web que contiene los resultados de las evaluaciones.	Eficacia en el diseño del sitio web para difundir los resultados de las evaluaciones.	(Sitio web en operación / Sitio web programado) *100	Sitio web que difunde las evaluaciones activo.	Que el IAPEM diseñe el sitio web a través del cual se difunda el resultado de las evaluaciones.
	2.2. Actualizar y dar mantenimiento al sitio web que contiene los resultados de las evaluaciones.	Eficacia en la actualización del sitio web que difunde el resultado de las evaluaciones.	(Actualización mensual del sitio web / 12 meses) *100	Sitio web que contiene el resultado de las evaluaciones actualizado.	Que el IAPEM actualice permanentemente el sitio web a través del cual difunde el resultado de las evaluaciones.
	3.1. Elaborar el diagnóstico de necesidades de capacitación de titulares de unidades administrativas municipales.	Alcance del diagnóstico de necesidades de capacitación de titulares de unidades administrativas municipales.	(Diagnóstico de necesidades de capacitación de titulares de unidades administrativas municipales / 125 municipios) *100	Diagnóstico de necesidades de capacitación.	Que el IAPEM realice un diagnóstico de necesidades de capacitación de titulares de unidades administrativas.
	3.2. Capacitar a titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de eventos de capacitación.	(Cursos, talleres y diplomados realizados / Cursos, talleres y diplomados programados) *100	Registros de cursos, talleres y diplomados, entre otros.	Que el IAPEM realice eventos de capacitación para titulares de unidades administrativas.

Anexo 6. Opción de solución 2 (gestión)

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la mejora de la gestión de gobierno municipal.	Incremento en el Índice de Desarrollo Institucional Municipal.	(Índice del periodo actual - Índice del periodo anterior).	Índice de Desarrollo Institucional Municipal.	Que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) calcule en el año 2016 el Índice de Desarrollo Institucional Municipal.
Propósito	Marco normativo habilitado para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de entidades municipales sujetas a las disposiciones normativas para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.	Total de entidades municipales sujetas al marco normativo / Total de entidades municipales existentes.	Ley Orgánica Municipal del Estado de México y normativa reformada.	La Legislatura del Estado de México habilita el marco normativo para desempeñar cargos de titulares de unidades administrativas municipales.
Componentes	1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México reformada.	Oportunidad en las reformas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	(Número de días transcurridos hasta la publicación de la reforma / 183 días a partir de la entrega de propuesta de reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a la Legislatura estatal).	Publicación de las reformas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México".	La Legislatura del Estado de México reforma la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
	2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Oportunidad en la armonización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	(Número de días transcurridos hasta la armonización / 365 días a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios en la "Gaceta del Gobierno del Estado de México".	La Legislatura del Estado de México crea una nueva Ley de Transparencia o, en su caso, aprueba las modificaciones correspondientes a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
	3. Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Registros de profesionistas con experiencia en el servicio público.	(Registros de profesionistas realizados / total de registros programados)*100	Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público a disposición de los municipios.	El IHAEM recibe información de profesionistas con experiencia para que sea publicada.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Actividades	1.1. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	Iniciativa de reforma.	(Iniciativa de reforma realizada/ Iniciativa de reforma programada)*100	Propuesta de reforma enviada a la Legislatura del Estado de México.	La propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es recibida por la Legislatura local.
	2.1. Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Iniciativa de creación o reforma.	(Iniciativa de creación o reformas realizadas/ Iniciativa de creación o reformas programadas)*100	Propuesta de creación o reforma enviada a la Legislatura del Estado de México.	La Propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios está armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en tiempo y forma.
	3.1. Propuesta de adecuaciones al Reglamento Interior del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) que faculta al IHAEM para generar el registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Propuesta de decreto de adecuación al reglamento interior del IHAEM.	(Iniciativa de decreto realizada / Iniciativa de decreto programada)*100	Propuesta de decreto elaborada por el IHAEM y la Secretaría de Finanzas.	Que la propuesta para facultar al IHAEM para la integración del registro de profesionistas esté armonizada con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Anexo 7. Opción de solución 2.1 (implementación)

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la mejora del buen gobierno en el ámbito municipal.	Índice de buen gobierno	Desarrollado por organizaciones civiles y/o académicas.	Índices de percepción de buen gobierno.	Que la expertiz de los titulares de unidades administrativas municipales incida en la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
Propósito	Titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno.	Porcentaje de titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno.	(Titulares de unidades administrativas municipales con perfil profesional adecuado para ejercer las funciones de gobierno / Número total de titulares de unidades administrativas municipales) *100	Informe del órgano técnico de fiscalización de la Legislatura del Estado de México.	Los municipios designan a titulares de unidades administrativas municipales con el perfil profesional adecuado.
Componentes	1. Resultado de evaluaciones de titulares de unidades administrativas.	Pliegos de recomendaciones emitidos para la atención de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.	(Pliegos de recomendaciones emitidos para la atención de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México a más tardar 30 días después de la verificación de información curricular / información curricular revisada con base en la reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México)*100	Pliegos de recomendaciones.	El órgano técnico de fiscalización de la Legislatura del Estado de México emite los resultados de cumplimiento a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
	2. Informes sobre la publicación de datos curriculares de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de municipios que presentan información de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	(Total de municipios que presentan información de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México / Total de municipios)*100	Informes del Infoem sobre el cumplimiento de los municipios en materia de difusión de la información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.	El Infoem revisa el cumplimiento de la difusión de la información curricular de los jefes de departamento o equivalente de los municipios.
	3. Solicitudes de municipios para obtener información sobre servidores públicos con perfil profesional y experiencia atendidas.	Índice de atención a solicitudes municipales.	(Número de solicitudes atendidas / número de solicitudes recibidas)	Registro de solicitudes municipales atendidas por el IHAEM.	Los municipios realizan solicitudes para obtener información de servidores públicos con perfil profesional.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Fórmula del Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Actividades	1.1. Verificación de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.	Porcentaje de revisión de información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.	(Información curricular revisada con base en la reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México / información curricular recibida)*100	Registro de información.	El órgano técnico de fiscalización de la Legislatura del Estado de México recibe la información curricular de titulares de unidades administrativas municipales.
	2.1 Publicación de la información curricular de servidores públicos municipales.	Publicación de información curricular de servidores públicos municipales.	(Número de curriculums publicados / Total de titulares de unidades administrativas)*100	Sitio web del municipio.	Que la información se haga pública por parte del municipio.
	3.1 Registro de profesionistas con experiencia en el servicio público.	Porcentaje de actualización anual en el registro de profesionistas.	(Número de actualizaciones realizadas/ 12)*100	Programa Operativo Anual del IHAEM.	La Secretaría de Finanzas y el IHAEM reciben información de profesionistas con experiencia para que esta sea publicada.

Bibliografía

Merino, M. (2009). *Sobre la evaluación de políticas públicas*. Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), México (pp. 16-22).

Schweinheim, G. (2013). *Política y gestión pública*. Consultado el 20 de noviembre de 2013, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Argentina, página web del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas: http://virtual.flacso.org.ar/

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Flacso México/Miño y Dávila.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *Gestión por Resultados*. Página web de la División de Planificación de Programas y Operaciones, consultado el 28 de abril de 2015 de: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dppo/noticias/paginas/6/37206/P37206.xml&xsl=/dppo/tpl/p18f-st.xsl&base=/dppo/tpl/top-bottom.xsl

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, y Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, (2011). *Módulo 4 "Presupuesto basado en Resultados"* del Diplomado de Presupuesto basado en Resultados.

Auditoría Superior de la Federación, ASF. Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM). Consultado el 28 de abril de 2015 en el sitio web: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Paginas/Master_DDIM.htm#palabra=-

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, Infoem. Sitio web de Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), apartado de los municipios del Estado de México. Recuperado los días 23, 24 27 y 28 de abril de 2015 de: http://www.ipomex.org.mx/portal.html#

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Obtenida el 27 de abril de 2015 de: http://www.edomex.gob.mx/legistel/

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Obtenida el 27 de abril de 2015 de: http://www.edomex.gob.mx/legistel/

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Obtenida el 27 de abril de 2015 de: http://www.edomex.gob.mx/legistel/

CONEVAL, (2013) Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. México, DF.

CONEVAL, (2013) Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. México, DF: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, OSFEM. Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2013 de los municipios (libro 1). Obtenido el 27 de abril de 2014 de: http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/IR_CtaPub13.html

Consulta Mitofsky (2013). *Estado de México: evaluando a su gobierno*. Recuperado el 29 de abril de 2014 de: http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/554-estado-de-mexico-evaluando-a-su-gobierno

Gobierno Solidario

Política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro

Comité Gobierno Solidario

Presidenta
Dra. Ada Esthela Rosales Morales

Vocales
Dr. Julio Juan Villalobos Colunga
Dr. Eduardo Pérez Archundia
Mtra. Josefa Mejía García
Mtro. José Natividad Díaz Hernández

1. Definición del problema

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 se estructura en tres pilares que dirigen las acciones de gobierno: Gobierno Solidario, Estado Progresista y Sociedad Protegida. A su vez, cada uno de los pilares se plantea distintos objetivos. En el caso del Pilar I "Gobierno Solidario", que es el que nos atañe en este documento, los objetivos se dirigen hacia: ser reconocido como el gobierno de la educación, combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno, y alcanzar una sociedad igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad.

Al realizar una primera reflexión, sobre cuáles son las prioridades sociales en torno a los aspectos que conforman el Pilar en comento, se partió de la premisa de no dar por hecho, que nuestro juicio individual es lo que debe definir las prioridades de la política de Gobierno, al contrario, se trata de un ejercicio serio que refleja nuestra labor como académicos. Por ello, el punto de partida corresponde a una encuesta aplicada a los asistentes del Foro Nacional de Pobreza, Políticas y Educación, organizado por el Instituto Superior de Ciencias de la Educación y el Consejo de Investigación de Política Social del Gobierno del Estado de México (realizado en el mes de noviembre del año 2014), en donde académicos, administrativos y funcionarios públicos (400 personas aproximadamente), vertieron su opinión sobre educación, pobreza, calidad de vida y grupos vulnerables. Las preguntas versaban sobre sugerencias para atender estos temas, con lo cual también se pudieron identificar los elementos de cada tema, que los encuestados consideraban más importantes por atender. Dichas respuestas fueron analizadas y agrupadas por número y tipo. Las cuatro preguntas y respuestas más sobresalientes son las siguientes:

Gobierno de la Educación

¿Qué propuestas sugiere para: "ser reconocido como el Gobierno de la Educación"?

Las respuestas con un mayor porcentaje destacaron en los siguientes aspectos:

- Mejorar el nivel socioeconómico del maestro.
- Mejorar la infraestructura física y tecnológica de escuelas.
- Otorgar más becas a alumnos y maestros.

Combate a la pobreza

¿Qué propuesta sugiere para lograr el objetivo de erradicar la pobreza?

Las respuestas con un mayor porcentaje enfatizaron en los siguientes aspectos:

- Creación de fuentes de empleo.
- Mejorar la educación.
- Implementar políticas que mejoren la economía.

Mejorar la calidad de vida

¿Qué propuestas sugiere para mejorar la calidad de vida de los mexiquenses?

Las respuestas con un mayor porcentaje abarcaron los siguientes aspectos:

- Calidad de servicios públicos.
- Mejorar la calidad.
- Calidad en los empleos.

Grupos vulnerables

¿Qué propuestas sugiere para alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situaciones de vulnerabilidad?

Las respuestas con un mayor porcentaje fueron:

- Abatir la desigualdad y ayuda comunitaria.
- Apoyo en la educación.
- Apoyo en el trabajo.

Para el análisis de las respuestas de todo el cuestionario, se establecieron prioridades con base en el número de coincidencias de aspectos generales, quedando en nivel de prioridad las siguientes:

- Mejorar la calidad de la educación.
- Mejorar el nivel socioeconómico del maestro.
- Creación de empleo.
- Mejorar la infraestructura física y tecnológica de escuelas.
- Calidad de servicios públicos.
- Abatir la desigualdad.
- Ayuda comunitaria.

Se hace mención de que algunas de las respuestas de las cuatro preguntas, y que presentan menor porcentaje, pero que vale la pena señalar, se enfocan a los siguientes aspectos:

- Mayor honestidad y rectitud de los servidores públicos y seguimiento laboral, incrementar las oportunidades educativas y mayores recursos económicos para la educación, realizar la evaluación al desempeño docente, abatir el analfabetismo, invertir en la ciencia e investigación, promover la participación de padres de familia, generar fuentes de empleo, así como la creación de oportunidades de desarrollo integral comunitario, incremento salarial e impuestos acorde a sueldos, establecer la cobertura alimentaria para los niños en las escuelas.
- Identificar las comunidades más pobres y generar programas específicos de apoyo, buscar la igualdad y equidad de género en el ámbito laboral, impulsar empresas mexicanas, analizar la reducción de salarios a políticos y abatir la corrupción, vincular la escuela con la iniciativa privada, mejorar los servicios de atención a la salud, mejorar la infraestructura y realizar obras bien planeadas, fortalecer los valores familiares, incrementar la seguridad, brindar mejores vías de comunicación, crear programas de apoyo a la mujer y a personas con capacidades diferentes, generar políticas económicas que beneficien a la sociedad.

De tal forma, las inquietudes de los asistentes plasmadas en las cuatro respuestas a las preguntas de la encuesta realizada, coinciden en más de un 40 por ciento en dos grandes aspectos:

- Mejorar la educación.
- Mejorar el nivel socio económico del maestro.

Si bien el Pilar "Gobierno Solidario" no sólo se centra en la educación, si es una prioridad para el Gobierno del Estado de México y existe una relación documentada entre

educación y bienestar social. La Organización de las Naciones Unidas ha postulado que la mejor inversión que puede hacer un país es en su capital humano, ésta es la principal fuente de riqueza de una nación. Las variables de pobreza, delincuencia y conflicto social, tienen una correlación negativa con la educación, mientras más aumenta el nivel educativo de una sociedad más se reducen las demás variables; mientras que otras variables, como inclusión social y salud pública, mantienen una correlación positiva, es decir, ambas variables se mueven en la misma dirección (Moreno, 2011). Esta relación entre variables deja ver la relevancia estratégica de incidir sobre la educación, los logros que se tengan en materia educativa, llevarán a mejoras en salud pública e inclusión social, así como disminución de pobreza, delincuencia y conflictos sociales, más allá de un discurso o posicionamiento ideológico, la inversión en la educación se convierte en herramienta clave para el desarrollo social.

Si analizamos el sentido de la categoría "Gobierno Solidario", podemos encontrar una orientación hacia la atención de las necesidades de la población, acciones tendientes a incrementar el bienestar social. Así, estas acciones comprenden todas las políticas que enmarcan las relaciones Estado/Sociedad para capacitar y preparar a los ciudadanos y lograr la necesaria tutela y garantía por parte del Estado, especialmente aquellas políticas diseñadas e implementadas en el área de educación (Núñez, 2008).

En atención a los cuatro objetivos del Pilar "Gobierno Solidario" tenemos que la inversión en educación permitirá posicionar al Gobierno estatal como el "Gobierno de la educación" (objetivo 1), al mismo tiempo que impactará sobre la reducción de la pobreza (objetivo 2) pues una persona con mayor escolaridad encuentra mayores y mejores oportunidades de desarrollo laboral. Además, al mejorar las condiciones educativas y económicas de la población, se logra mejorar la calidad de vida (objetivo 3) y proveer de mejores condiciones a los grupos vulnerables (objetivo 4) para que la entidad se consolide como una sociedad igualitaria.

2. Opciones de solución

Mejorar la educación es un cuestionamiento que muchos teóricos y sociedades se plantean, pero la respuesta es difícil de hallar. Existen experiencias recientes de sistemas educativos renovados que alcanzan indicadores sobresalientes en las pruebas de PISA, tal es el caso de Corea y China, países que en las últimas evaluaciones se han distinguido por un repunte considerable de sus puntajes. Sin embargo, no existe una fórmula exitosa, se debe pensar en la particularidad de cada nación para encontrar los elementos debilitados, que impiden el funcionamiento óptimo del sistema y a su vez, diseñar mecanismos que fortalezcan dichos elementos en la forma y medida que se requiere.

Dicho esto, el punto inicial de este trabajo fue explorar distintas opciones para mejorar la educación en el Estado de México, entre las que encontramos capacitar al personal, mejorar la infraestructura educativa o generar cambios en la cultura educativa, entre otras. Tal es el caso de la organización "Mexicanos Primero" que define cinco prioridades para el ciclo escolar 2015-2016: 1) transparentar, corregir y hacer eficaz el gasto educativo, 2) fortalecer a las comunidades educativas, 3) apoyo al desarrollo profesional de maestros y directivos, 4) mejorar la evaluación y atención a los docentes, y 5) implementar la reforma educativa en todos sus preceptos y en todo el país (Mexicanos Primero, s/a).

Esta propuesta de acciones, permite tener una visión general de los asuntos pendientes en materia educativa, y esclarecer la complejidad y dimensión del problema. Una primera lectura nos dice que es un asunto multifactorial, que debe situarse en el actual conjunto de condiciones políticas y sociales, en una segunda lectura podría verse entre líneas que el maestro ha dejado de ser el protagonista en el escenario educativo, y más bien se ha convertido en el antagonista.

En cuanto a las condiciones políticas y sociales del país y específicamente del Estado de México, hay que resaltar la puesta en marcha de la reforma educativa, que en esta entidad no ha encontrado una respuesta de rechazo o bloqueo, al contrario, se han acogido los cambios que ésta conlleva, sin quedar exentos de un estado de incertidumbre y tensión entre el magisterio estatal. Por otra parte, el marco social en el que esta reforma educativa se implementa, está sellado por la violencia cotidiana que rodea a la población, así como una economía que no crece en la proporción que debe hacerlo, para generar cambios significativos en la riqueza familiar. En este sentido, existen acciones derivadas de la reforma educativa que ya se están llevando a cabo por parte del gobierno federal y estatal, por lo cual debe pensarse en elementos que aún no estén considerados, que atiendan la calidad educativa al mismo tiempo que también, impacten en las necesidades económicas y de seguridad de la población.

En cuanto al papel asignado a los maestros, es importante poner de relieve la transformación histórica del rol social del profesorado, y la forma en que se ha difundido la reforma educativa, en lo tocante a las obligaciones y responsabilidades del maestro. Hace algunas décadas en las comunidades se guardaba respeto hacia la persona y el trabajo del profesor, se le consideraba una persona educada, que realizaba una labor importante en la formación de los niños y jóvenes de la comunidad, actualmente se tiene una imagen totalmente opuesta, se ve al profesor con deficiencias en su formación, que no realiza adecuadamente su trabajo por problemas de actitud; en cuanto al gremio se le etiqueta como un grupo conflictivo, que no está comprometido con la formación escolar.

La solución tiene que visualizarse como algo complementario a la reforma educativa en dos sentidos: acciones no repetitivas y acciones que recuperen el papel del maestro como factor positivo en la educación.

3. Selección de una opción

Derivado de lo antes expuesto y los resultados de la encuesta, se consideraron los aspectos que ayudarían a mejorar la educación y el nivel socio económico del maestro. Así, se coloca como foco de atención, "mejorar la educación" y como uno de los elementos para lograrlo, "mejorar el nivel socio-económico del maestro," como sujeto inmerso en aspectos sociales y aspectos económicos, para después perfilar sus antecedentes, dimensiones, causas, efectos, riesgos, y establecer un objetivo de política. La apreciación anterior, llevó al análisis por separado de cada una de las premisas y su consideración conjunta para dar forma a la siguiente conjetura:

"Para mejorar la educación, es necesario mejorar el nivel socio-económico del maestro"

Esta premisa se sostiene bajo los siguientes principios:

1. El papel del maestro debe ser fortalecido para lograr mejores resultados en la educación.

La concepción de la enseñanza ha cambiado con el tiempo, ahora no se concibe como un proceso lineal o unidireccional, ya que el concepto aislado de enseñanza hace referencia a la transferencia de conocimiento por parte del maestro al alumno, dando a entender que éste asume una postura pasiva, como simple receptor de contenidos. La educación ahora se concibe como un proceso de enseñanza-aprendizaje, en el que los roles cambian, tanto el alumno como el maestro asumen papeles activos, basados en el diálogo continuo y constructivo, donde todos enseñan y todos aprenden.

Con base en lo anterior, el rol del maestro se transforma y su labor se centra en dirigir y acompañar el proceso de enseñanza-aprendizaje, sin que esto signifique que el maestro es ahora menos importante en el logro de los objetivos educativos. No obstante, la idea del alumno como centro del proceso educativo, pareciera que ha sido malentendida por algunas personas que entienden que con esto se pretende evadir la responsabilidad del maestro frente al proceso, lo cual, aunado a las condiciones sociales que atañen a la imagen del maestro, ha derivado en desprestigio del maestro y las escuelas públicas.

Por eso, no podrán alcanzarse mejores resultados en la educación, si sólo se enfocan las acciones en mejorar la infraestructura escolar, en transparentar y eficientar el gasto educativo, se implementan mecanismos de participación social por parte de padres de familia y la comunidad en general o se pone en marcha un sistema de evaluación de desempeño de los maestros para el ingreso, permanencia, promoción e incentivos. El maestro debe contar con condiciones económicas que le den la estabilidad necesaria para concentrarse en su desarrollo profesional, con programas permanentes y de largo alcance para la formación continua.

2. Debe reposicionarse la imagen social del maestro para fortalecer su margen de acción en la comunidad.

Los niños ya no anhelan ser maestros cuando crezcan, las Escuelas Normales del Estado de México tienen que abrir segundos ciclos de ingreso, debido a la escasa demanda que se presenta, los egresados de otras profesiones ven la docencia como una segunda opción en caso de no conseguir empleo en su rama laboral, los maestros quieren ser líderes sindicales para emigrar a la política, éstas y otras afirmaciones son muestra de la forma en que la imagen social del maestro se ha deteriorado.

Los padres de familia confiaban en el criterio de los maestros para llamar la atención a sus hijos mientras estaban en la escuela, al mismo tiempo que confiaban en su capacidad para educarlos. En la actualidad existe un recurrente cuestionamiento de algunos padres de familia hacia el desempeño de los maestros, lo cual puede entenderse como consecuencia del deterioro general de las instituciones sociales, es decir, las familias han tenido una reestructuración en su dinámica que afecta los patrones de crianza y las expectativas que a su vez los padres tienen de la escuela, por otra parte, las escuelas también han tenido cambios en su estructura organizacional, procesos administrativos y modelos educativos, exigiendo nuevas habilidades y responsabilidades de los padres de familia. Si a esto le sumamos los cambios políticos de México en todos sus órdenes de gobierno, el papel de los medios de comunicación masiva, y el uso de redes sociales en los que se han presentado las protestas sindicales, como el estereotipo de lo que es un maestro; podemos tener un panorama más claro sobre los elementos que han incidido en el desprestigio de la imagen social del maestro, y lo que debe atenderse para redimensionar su papel social.

3. Los maestros tienen que laborar jornadas dobles para cubrir sus necesidades materiales.

El tabulador de salarios mensuales de los maestros se mueve en un rango de $5,524.20, para un maestro con estudios truncos de licenciatura, a $33,918.40, para

los supervisores escolares. El grueso de la nómina magisterial se ubica en la categoría "profesor titulado" que gana $11,614.10 mensuales.[1]

Si tomamos como referencia el sueldo que recibe otro servidor público como el Agente de Ministerio Público de la Procuraduría General de la República, encontramos que la categoría más baja "Oficial ministerial C" gana mensualmente $7,358.75, mientras que la más alta "Fiscal coordinador especializado" gana $77,769.89. [2]

Sigamos la comparación con el sector salud. La Secretaría de Salud determina para el Estado de México que un camillero gana mensualmente $9,168.00, representando la categoría de menor ingreso, en tanto la de mayor ingreso es la de un subdirector médico "F" en hospital, con ingresos de $56,903.00.[3]

Con base en estos datos podemos hacer la siguiente afirmación, la valuación del trabajo docente se ubica por debajo de la labor de un médico y un abogado. La categoría más baja de un maestro tiene un salario mensual por debajo de la categoría más baja del sector salud (incluso sin ser médico puede ganar más que un maestro) o un abogado; y lo mismo pasa con la categoría más alta del magisterio estatal, la cual tiene un salario mensual menor al de las categorías más altas de médicos y abogados. El trabajo de un maestro vale menos que el de otras profesiones con la misma tradición social, ya no hablemos de nuevas ingenierías, que también son servidores públicos, estatales o federales.

Un maestro con plaza de investigador (gana $33,474.10 mensuales) que también tenga acceso a carrera docente o magisterial podrá gozar de una condición económica digna, sin embargo, la gran mayoría de plazas no llegan a ese nivel de ingresos, hay que considerar que muchos de los docentes trabajan por horas/clase. Esta condición lleva a los maestros a tener que cubrir doble plaza (turno matutino y vespertino), trabajar en instituciones educativas privadas, o tener un negocio propio, todo con el fin de tener un ingreso que les brinde condiciones de vida dignas.

Pero esto no sólo es un asunto de carácter económico, sus implicaciones están en la posibilidad de los maestros para actualizarse, ya que esto restringe el tiempo para asistir a un curso o estudiar un posgrado, además de que el maestro ponderará gastos personales y familiares, antes que invertir en su formación.

1 Cifras tomadas del "Convenio de sueldo y prestaciones 2015" del Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México.

2 Cifras tomadas del "Tabulador de percepciones ordinarias brutas para el Presidente de la República y los funcionarios públicos de mando y enlace de las dependencias y sus equivalencias en las entidades" de la Subsecretaría de Egresos.

3 Cifras tomadas del "Tabulador 2012" de la Secretaría de Salud, entidad Estado de México.

4. Las condiciones económicas del maestro no son propicias para su desarrollo profesional y cultural.

La vida de un ser humano se caracteriza por un estado de necesidades permanentes, somos seres en "falta" ya que siempre hay algo que requerimos o anhelamos, ya sea a nivel fisiológico, psicológico o social. Ya sea desde la perspectiva psicoanalítica que menciona las pulsiones humanas como directrices del deseo y consecuente acción, o desde una perspectiva humanista que plantea la satisfacción de necesidades básicas y superiores, como el motor de la motivación humana, las necesidades materiales siempre juegan un papel importante en la motivación de las personas, independientemente de la profesión y la organización en la que laboren.

De acuerdo con Maslow (citado por Chóliz, 2004), el ser humano se enfoca primeramente en cubrir sus necesidades básicas y de seguridad, esto es que buscará satisfacer sus necesidades de comida, vestido, casa y estar a salvo de amenazas hacia su integridad física y psíquica. Hasta que estas necesidades estén cubiertas dirigirá su atención hacia otro nivel de necesidades como son la pertenencia a un grupo social, el reconocimiento por parte de su grupo o la autosuperación.

Pese a que haya quienes cuestionan la propuesta teórica de Maslow afirmando que hay personas que sin tener satisfechas sus necesidades básicas se enfocan en la filantropía, el desarrollo personal o algún otro tipo de logro, con un carácter más espiritual o social, es un hecho que las demás necesidades básicas no desaparecen.

Así, las condiciones económicas del maestro no son el único factor que incide en la calidad de su desempeño, pero sí representa uno de los más importantes distractores.

Después de analizar las anteriores premisas, se vislumbró que hay un vacío en las condiciones socioeconómicas del maestro, que acompaña a otros factores igual de relevantes en torno a la mejora de la educación, pero que ya están siendo atendidas o que, en caso de no ser así, representan una tarea harto compleja que requeriría de acciones coordinadas entre distintos órdenes de gobierno y diversas Secretarías de Estado, por lo que se optó por diseñar una política de Gobierno que no viera comprometida su viabilidad, mediante acciones que sólo están a cargo del Ejecutivo estatal, y sí pueden aportar grandes soluciones al problema de la educación en el Estado de México.

4. Propuesta de Política gubernamental

El diseño de la política de Gobierno que a continuación se presenta, parte de la acepción política general del Estado, entendiéndola como "la institución encargada de

realizar el derecho en la sociedad civil; en él se concentra el poder político de una sociedad, es decir, el poder de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población" (Ortegón, 2008,19).

Desde esta perspectiva, el Estado no sólo se encarga de la dimensión económica, sino también de un conjunto de funciones concentradas en la gestión y en la optimización de los recursos, de todo tipo, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (Ortegón, 2008).

Al respecto, el Estado realiza una gestión pública que se plasma en política de Gobierno, en una ideología traducida en líneas de acción, lo cual lleva a una definición operativa de la política de Gobierno "como el conjunto de decisiones que se traduce en acciones estratégicamente seleccionadas y que son públicas porque inciden en el conglomerado social desde la autoridad del Estado" (Lapuente, 2010:16). Así, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) para que una política de Gobierno pueda considerarse inteligente, deberá ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo, características indispensables, para que la operación de una política de Gobierno, alcance los resultados previstos y satisfaga las necesidades de la ciudadanía.

Para el diseño de la política se siguieron las etapas que a continuación se describen:

1. Establecimiento y priorización de objetivos

De acuerdo con Franco (2012), los objetivos son una oración técnica que expone un fin, preferentemente expresado en términos cuantitativos en tres dimensiones: volumen, tiempo y distribución. Cabe señalar, que los objetivos pueden ser monitoreados por medio de metas, las cuales expresan cuantitativamente el resultado esperado. Además, es necesario especificar la población potencial en el objetivo, es decir, con la mayor precisión posible, establecer las personas que están siendo afectadas por el problema en cuestión.

2. Identificación y generación de todas las opciones

Esta fase es el comienzo de la parte más creativa del diseño de una política de Gobierno, en la que se refleja que, más allá de seguir una metodología, debe estar presente la imaginación y el diálogo de un grupo de personas con una visión prospectiva que generen una lluvia de ideas para obtener soluciones creativas. Una técnica sugerida para llevar a cabo esta tarea es la lluvia de ideas, mediante la cual es posible que todos los miembros del grupo expresen libremente sus ideas, sin descartar ni criticar inicialmente ninguna de las propuestas, vertidas, ya que será hasta el final del ejercicio

cuando se analizarán las propuestas, con el fin de eliminar aquellas que no ataquen la causa principal del problema y seleccionen las mejores alternativas (Franco, 2012).

3. Cálculo y valoración de las consecuencias de las distintas opciones

En esta fase se pretende estimar los resultados que podría alcanzar cada una de las alternativas elegidas previamente. Para esto, Franco (2012) sugiere recurrir al análisis de política de Gobierno que ya se pusieron en marcha; por medio de estas experiencias se puede conocer los resultados alcanzados, y servirán como referencia para valorar el alcance de las alternativas propuestas. Lo anterior no significa caer en un análisis simplista que dé por hecho, que se alcanzarán los resultados de otras experiencias, o que la similitud entre las alternativas propuestas con otras políticas de Gobierno, asegurarán la equivalencia de éxito o fracaso. Lo que fundamentalmente permitirá este ejercicio es identificar cuáles son las acciones que han generado los mejores resultados para que a partir de dicho análisis, se pueda estimar las consecuencias positivas y negativas que cada alternativa de solución podría arrojar.

4. Comparación de las opciones

Una vez realizada la evaluación de alternativas de solución, se deben examinar comparativamente los principales filtros para determinar si una política de Gobierno debe ser implementada o no, en este sentido se propone un análisis de factibilidad (Franco, 2012) que distinga las limitaciones y los alcances de cada una de las opciones, y con base en estos resultados se puedan tomar mejores decisiones. La factibilidad de las opciones puede evaluarse en distintas dimensiones: presupuestal, socio-económica, legal, política, ambiental y administrativa.

5. Elección de la opción que maximice los objetivos prioritarios

La selección de la opción que maximice los resultados, no necesariamente exige tomar una sola alternativa, los resultados y la naturaleza de las distintas opciones, pueden plantear un escenario en el que éstas sean complementarias para lograr un efecto de sinergia. De esta decisión, se desprenderán los elementos que componen el plan de acción de la política de Gobierno, tomando en cuenta que debe contar con la mayor claridad y concisión posible para que a lo largo de su implementación se cuente con información relevante para la toma de decisiones (Franco, 2012).

Tomando en consideración estas fases para la elaboración de una política de Gobierno, el Comité Consultivo comenzó su trabajo. La política que a continuación se presenta deriva del estudio realizado y de la consideración de la situación actual, efecto de la Reforma Educativa, así ha sido denominada por este Comité Consultivo:

"Política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro"

Contempla para su operación las siguientes acciones:

- Reconstrucción de la imagen social del maestro; a través de una difusión estratégica.
- Impulsar convenios con empresas en beneficio del maestro.
- Programa comunitario de vivienda y transporte magisterial.
- Planeación y reubicación del centro laboral del maestro en función, de su residencia, necesidades educativas y evaluación docente.

Aspectos sociales que impactan la imagen del maestro

Actualmente existe un deterioro de la imagen del maestro, derivado de conflictos e inconformidades, que se resumen en lo siguiente:

- La adopción de estereotipos que se proyectan en marchas, plantones, movilizaciones u otro tipo de expresiones, que empañan la imagen general del maestro y que afectan al sistema educativo provocando una gran molestia a la sociedad.
- En general la sociedad califica negativamente al maestro, considerando que no cumple con el mínimo esfuerzo, con un comportamiento rutinario, además de ser conflictivo.
- Al maestro se le cuestiona el cumplimiento a los 200 días efectivos de clase.

Lo anterior se resume en dos grandes dimensiones:

- Pérdida de confianza, identidad y vocación del maestro.
- Falta de reconocimiento al maestro (como en décadas pasadas) por parte de la sociedad.

Por consecuencia:

- Existe descontrol y resistencia por parte del maestro ante la valoración de su calidad profesional y evaluación docente.
- El maestro, enfrenta tensiones ante el contexto de crisis e incertidumbre en la que está inmerso.

Aspectos económicos que impactan la imagen del maestro

Los elementos de la dimensión económica que afectan la imagen del maestro son:

- El salario y estabilidad laboral del maestro, incide en su desvaloración profesional.
- México ocupa el quinto lugar entre los países que peor pagan a sus maestros (OCDE).
- En el Estado de México un gran porcentaje de maestros tiene plaza de profesor titulado con un sueldo mensual de $11,614.00 pesos aproximadamente.

- El salario de un maestro en el Estado de México fluctúa entre los 5 y 8 salarios mínimos al día.
- Algunos maestros tienen la necesidad de tener un doble empleo, o doble plaza en diversas instituciones u otros sectores laborales.
- El maestro en general, cuenta con un incipiente sistema de incentivos y estímulos que le permitan mejorar su profesionalización continua.
- Los maestros no pueden solventar los gastos mínimos necesarios como la canasta básica, salud, vivienda, transporte, servicios, entre otros.

Lo anterior se resume en tres grandes dimensiones:

- Bajo salario y poder adquisitivo, que incide en su motivación y rendimiento laboral, que a la vez, influye en la enseñanza y resultados de aprendizaje de sus alumnos.
- Disminución del prestigio profesional.
- Existe un círculo vicioso en donde el bajo salario y el desprestigio de la profesión, provocan un desinterés de las nuevas generaciones por la vocación del magisterio.

Algunas causas, efectos y riesgos asociados a las condiciones socio-económicas del maestro

Causas

La macroeconomía, la globalización y cambio de estructuras sociales, el sindicalismo, las políticas de Gobierno, el impulso de una imagen negativa del maestro desde los medios de comunicación, la falta de planeación y administración de recursos económicos, la gestión y control escolar, la formación de docentes por las escuelas Normales, los bajos resultados académicos de las evaluaciones de los maestros, la falta de vocación magisterial, la desmotivación, los valores, la apatía de la sociedad, la falta de diálogo, además de incipientes soluciones, entre otras.

Efectos

Los maestros buscan otras opciones laborales que le permitan un ingreso adicional a su plaza; desempeño alterno con otras actividades en diversas instituciones públicas,

privadas u otras instancias; deterioro de poder adquisitivo, falta de recursos económicos y tiempo que no le permite continuar con estudios de profesionalización; baja motivación y el desempeño profesional deficiente; deterioro de reconocimiento social al maestro; estancamiento de la profesión magisterial: menoscabo de la credibilidad del maestro; molestia social, debido a las actitudes y acciones de algunos maestros.

Riesgos

Caos y tensión de la sociedad, del magisterio, conflictos laborales, intensificación de protestas magisteriales, continuación del desprestigio de la educación pública, inconformidad de padres de familia y alumnos, deterioro de la calidad de vida, descontrol y desorden escolar, bajo rendimiento académico, afectación en indicadores educativos, falta de calidad educativa.

Objetivo de política

Derivado del análisis anterior se propone el siguiente objetivo de política:

"Implementar cuatro elementos que mejoren las condiciones socio-económicas de todos los maestros Mexiquenses y en consecuencia, se favorezca el desarrollo profesional y desempeño laboral en beneficio de la calidad educativa".

Acciones viables para el cumplimiento del objetivo de política

Las siguientes acciones generales son planteadas en consideración de su viabilidad, a pesar de que algunas de ellas podrían estar consideradas dentro de las acciones que establece el Plan de Desarrollo Estatal, éste Comité insiste que dadas las circunstancias actuales por las que atraviesa la situación socio-económica del maestro, podrían ser estratégicas para mejorar su condición.

1. Reconstrucción de la imagen social del maestro.
2. Impulso de convenios con empresas en beneficio del maestro.
3. Creación del programa comunitario de vivienda y transporte para el magisterio.
4. Planeación y reubicación del centro laboral del maestro en función de su residencia, para fortalecer su identidad y pertenencia.
5. Apoyo permanente a la Coordinación Estatal del Servicio Profesional Docente como órgano estratégico, para elevar la calidad educativa.
6. Revaloración y pertinencia de las Escuelas Normales como formadoras de maestros en atención a la demanda estatal, regional y exigencias educativas.
7. Fortalecimiento del reconocimiento por desempeño y antigüedad.

8. Fortalecimiento del programa de estímulos a mejores maestros por escuela.
9. Otorgamiento de becas a maestros de alto desempeño profesional.
10. Creación de un programa de difusión que incentive el prestigio del buen maestro.

Propuesta de política

De las cuatro primeras acciones viables se construye:

"La política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro"

Para operar la propuesta de política se plantea lo siguiente:

a) "Reconstrucción de la imagen social del maestro, a través de una difusión estratégica".

¿Qué difundir?

- Experiencias exitosas de los mejores maestros que han alcanzado buenas calificaciones de sus alumnos del ámbito estatal, nacional e internacional.
- Métodos innovadores didácticos que llevan al éxito del aprendizaje escolar.
- Testimonios de alumnos destacados que recibieron el apoyo de sus maestros.
- Testimonios de padres de familia cuyos hijos son alumnos destacados y reconocen el trabajo y apoyo de sus maestros.
- Biografías de maestros destacados (que han obtenido mejores puntajes de evaluación en su desempeño profesional).
- Resultados de evaluaciones sobresalientes con reconocimiento a maestros, alumnos y escuelas.
- Conferencias de expertos sobre cómo educar mejor.
- Rescatar y difundir teorías enfocadas al buen maestro como la "axiología".
- Experiencias exitosas de maestros en el quehacer educativo.
- Frases célebres de cómo educar.

¿A quién difundir?

A la sociedad en general en especial a los alumnos, padres de familia, maestros, autoridades educativas, autoridades estatales y federales.

¿Cómo difundir?

- A través de medios electrónicos, página web, blogs interactivos, espectaculares alusivos, colocados en la vía pública en apoyo a la imagen positiva del maestro, así como la creación de un Observatorio de prácticas educativas. A través de radio y televisión el desarrollo de programas, cápsulas informativas, campañas, entrevistas. Así como la difusión de trípticos escolares de fácil lectura, y el impulso a la publicación editorial en favor de la imagen positiva del maestro.

b) Impulsar convenios con empresas en beneficio del maestro

Con la finalidad de que el maestro pueda solventar económicamente los insumos básicos tales como despensa, salud, ropa, calzado, además de adquisición de equipo tecnológico, bibliografía y acceso a la cultura, se requiere impulsar convenios con empresas para el beneficio del maestro.

c) Programa comunitario de vivienda y transporte magisterial

Para apoyar al maestro de manera económica, se propone establecer convenios con empresas para la adquisición de vivienda de bajo costo o lotes con servicio, así como la implementación de abonos de transporte o vales de gasolina.

***d) Planeación y reubicación del centro laboral del maestro en función de su residencia, necesidades educativas y evaluación docente,* a través de las siguientes acciones:**

- Restructuración para la asignación de plazas de aquellos maestros, cuyo centro escolar-laboral, se encuentre a más de 1 hora de recorrido en distancia desde su domicilio particular.
- Planeación y reubicación de aquellos maestros que laboran en diversos centros escolares, y que por día se tiene que trasladar hasta por 3 ocasiones en diversos puntos, con base en las necesidades educativas y su desempeño profesional.
- Asignación de plazas del magisterio a aquellos maestros que tengan más altos puntajes en las evaluaciones realizadas, considerando su residencia.
- Establecer estrecha comunicación con las diversas instancias que intervienen en la asignación de las plazas magisteriales, para su estratégica ubicación.
- Revisión actual de la ubicación de maestros con base en su pertinencia profesional y lugar de residencia.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Washington, DC.

Chóliz, Mariano (2004). Psicología de la motivación: el proceso motivacional. Disponible en: http://www.uv.es/=choliz/asignaturas/motivacion/Proceso%20motivacional.pdf, consultado el 17 de septiembre de 2015.

Franco, Julio (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE Editorial.

Lapuente, Osvaldo (2010). *"El diseño de las políticas públicas",* pp. 13-26. En II Seminario Internacional de Política Social, Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Konrad Adenauer Stiftung.

Moreno, Juan Manuel (2011). "*Educación y pobreza*". Crítica, Núm. 972, Año 61, pp. 27-31.

Núñez, Ingrid (2008). "*Las políticas públicas, la educación y el bienestar social en Venezuela"*. Cuestiones políticas, Vol. 24, Núm. 41, pp. 13-36.

Ortegón, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017

Ética y Transparencia

Política de ética pública, transparencia y previsión de la corrupción en el Estado de México

Comité Ética y Transparencia

Presidenta
Mtra. Zulema Martínez Sánchez

Vocales
Dr. Óscar Diego Bautista
Mtra. Luz María Gómez Ordóñez
Dr. Victorino Barrios Dávalos
Mtro. Ignacio Gutiérrez Padilla
Mtra. Ma. Elena Domínguez Núñez
Dr. Héctor Luna de la Vega

Introducción

El objetivo de diseñar y proponer una Ley de Ética Pública en el Estado de México, un Código Ético para la entidad mexiquense, así como la Cátedra en Ética Pública y Transparencia, y el Desarrollo de Expertos y Promotores en Ética, no responde a una situación aislada o a una moda, tiene el imperativo de ser una sentida necesidad de la población mexicana en virtud de la desconfianza social, que con cualquier metodología y medición persiste, y se incrementa constantemente (Parametría, 2012).

Han sido numerosas las instituciones públicas mexicanas y mexiquenses, incluyendo a los municipios, que se han sumado a la creación de códigos de ética y buen gobierno; sin embargo, y a pesar de ser instrumentos valiosos, con frecuencia comprobamos que se han utilizado únicamente como discurso de los funcionarios públicos, alejándose de su real puesta en marcha como una política de gobierno "y el efecto real parece ser que la corrupción sistemática no se ha reducido ni mucho menos en la vida pública del país, y los costos administrativos y organizacionales siguen sin ser tomados en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica estos instrumentos" (Arellano y Coronilla, 2012).

De esta forma, el objetivo general de esta iniciativa es fortalecer los valores éticos en los servidores de los poderes públicos, gobiernos locales, organismos descentralizados, organismos autónomos, así como de todos aquellos entes que reciban recursos del erario del Estado de México, con la finalidad de reafirmar el bien interno o espíritu de servicio, que ponga freno a las prácticas corruptas.

El trabajo que se presenta se estructura bajo cuatro grandes apartados, todos ellos ilustrativos, no exhaustivos, y abordan de manera general diversos elementos. En el apartado 1, se realiza la definición del problema, para ello, se explican diversas

conceptualizaciones que sobre corrupción se han hecho; no obstante, se considera que la definición que ofrece Manuel Villoria, justifica y posibilita el diseño de una Ley de Ética Pública y la implementación de un código de ética. A continuación se explica la necesidad de formar en ética a los servidores públicos, como elemento indispensable para prevenir la corrupción. Asimismo, se aborda una de las principales teorías de desarrollo moral propuesta por Laurence Kohlberg, por considerarla actual y oportuna, para el diagnóstico de la corrupción y opacidad carente de transparencia, con que se desenvuelven algunas instancias públicas, privadas y de la sociedad civil, que comparten recursos del erario del Estado de México.

En el apartado a se proponen diversas opciones de solución, que incluyen una Ley de Ética y su reglamento, un Sistema Estatal Anticorrupción, un Código de Ética, un Observatorio de Ética y Corrupción, una Cátedra en Ética Pública y Transparencia (en la UAEM), además de un Glosario de Ética, Transparencia y Corrupción.

En el apartado 3 se seleccionan cuatro opciones a partir de su viabilidad económica, política y social, siendo éstas: 1) Creación de una Ley de Ética Pública; 2) Elaboración de un Código Ético para servidores públicos del Estado de México; 3) Creación de la Cátedra "Aristóteles" en Ética Pública y Transparencia; y, 4) Creación de Promotores Éticos.

Por último, en el apartado 4, se describen los elementos que deberán desarrollarse para responder al cuestionamiento ya planteado con base en la metodología de Villoria. De igual modo se enlistan diversos aspectos que deberán considerarse para el diseño de la política, además del diagnóstico propuesto. Para concluir se enuncian los actores, instrumentos, método de implantación y método de evaluación de la política propuesta.

1. Definición del problema

1.1 La corrupción en México

Los países democráticos cimientan su prosperidad sobre la base del respeto al Estado de derecho, y un gobierno transparente que rinde cuentas de su gestión a la ciudadanía. Sin embargo, estos principios fundamentales se ven debilitados por la corrupción. Este fenómeno tiene afectaciones a nivel internacional y ningún sistema de la sociedad es inmune a ella, lo cual genera altos costos para el desarrollo de las naciones y afecta gravemente la credibilidad del Estado y la democracia. (Cruz Vieyra, 2008).

Dada la complejidad de la idea de corrupción, se han elaborado y propuesto diversas definiciones; bajo este esquema es que las instituciones públicas mexicanas han diseñado

instrumentos para combatirla. Sin embargo, en México este problema se ha tornado alarmante, ya que actualmente, se reconoce que "la corrupción ha alcanzado un alto grado de institucionalización", (Arellano, 2012,p.9). Pese a que se han creado instancias con funciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlar la corrupción.

De igual forma, es importante destacar que "la impunidad es el principal ingrediente que se necesita para que exista y se perpetúe la corrupción. No hay recetas probadas en alguna parte de los países desarrollados y en desarrollo o emergentes que hayan sido aplicadas exitosamente para erradicar la corrupción", (Barrios, 201, p.15), con esta aseveración, podría pensarse que combatirla representa una labor frustrante.

Como si esta situación fuera poco, "la corrupción es un concepto amplio, que entraña una variedad de connotaciones morales y éticas, con consecuencias políticas, sociales y económicas, en particular para los políticos. No es sencillo abordar el fenómeno, ya que hay diversas escuelas, teorías y pensadores que la describen y estudian, desde su contexto sociopolítico", (Barrios, 2011, p. 20). Es común que al servidor público se le asocie no sólo con actos corruptos, sino también con incompetencia.

Esta propuesta incorpora el concepto de ética pública, ya que la política sin ética genera corrupción, (Diego, 2012, p. 21). Aristóteles abunda: "Cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales".

Así, la ética pública enfatiza la necesidad de la práctica de valores y el rechazo de los antivalores, como mecanismos internos de control de todos aquellos servidores de instituciones, organismos públicos, organizaciones sociales y privadas. Desde el punto de vista externo, fuera de la conciencia de las personas, se han establecido mecanismos de control como es la exigencia de la transparencia, y la rendición de cuentas; las que de acuerdo a Hickok frenan la corrupción, por ello: "se debe asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones", esto es a través de la rendición de cuentas. (Shedler, 2004, p. 14).

El acceso a la información no solamente puede sacar a la luz casos de corrupción, sino que es una herramienta fundamental para su prevención y control, ya que incide en la generación de canales de participación, y en la identificación de deficiencias en los sectores público y privado, las cuales pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas. (Bahena, Cruz, 2011).

Si hay transparencia y facilidad para acceder a la información, se generan diversos impactos positivos en la sociedad: a) la corrupción se vuelve más riesgosa y menos

atractiva; b) se puede seleccionar al personal mejor preparado para ocupar cargos públicos; c) se hace más eficiente el uso de incentivos para que los funcionarios públicos actúen limpiamente, y d) se fortalece la confiabilidad en los actos de los gobiernos, (Kolstad y Wiig, 2009 citado por Bahena, Cruz, 2011) En este sentido, el alcance del acceso a la información como promotor de desarrollo excede el impulso económico o la reducción de las oportunidades de corrupción, y se sitúa como una herramienta clave para el fortalecimiento institucional. (Roberts, 2002 citado por Bahena, Cruz, 2011).

La transparencia se relaciona con la rendición de cuentas, entendida como un sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público, (O'Donnell, 1996). Abarca de manera genérica tres formas diferentes para prevenir y corregir los abusos del poder: 1) obliga al poder a abrirse a la inspección pública, 2) lo obliga a explicar y justificar sus actos y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones (información, justificación y castigo). (Shedler, 2004, p.13).

1.2 El Derecho de Acceso a la Información y participación ciudadana como medio de prevención de la corrupción

La transparencia y la rendición de cuentas tienen su origen en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 en Francia, y más recientemente se consolidan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de la ONU, que establece "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlos, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión".

México forma parte de "La Convención Americana sobre Derechos Humanos" y "el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos", instrumentos jurídicos ratificados por el Senado mexicano en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de enero de 1981. (López 2010, p.12).

De la libertad de expresión, se comprenden tres libertades interrelacionadas: la de buscar, difundir y recibir información por cualquier medio.

El derecho a la información es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa (investigando) o pasiva (recibiendo), las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad, y que les permite formarse una opinión dentro de la pluralidad que se supone tienen una sociedad democrática. (López 2010, p. 13).

La Corte Internacional de Derechos Humanos: "protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control de Estado". En consecuencia la Corte reconoce que existe el derecho de toda persona a recibir dicha información, y la obligación del Estado de entregarla. Adicionalmente, señala que una característica indispensable de este derecho, es que las autoridades estén sujetas al "principio de máxima divulgación".

A finales de los años noventa la Suprema Corte había reconocido el derecho de acceso a la información, sin embargo, se carecía de un procedimiento práctico para ejercerlo; pero en el año 2002 se creó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (Actualmente se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) a efecto de que cualquier persona puede presentar una solicitud de información.

El carácter público de la información gubernamental, conforma uno de los cambios más significativos y trascendentales de la historia política contemporánea de México (López 2010, p.20.).

Con el principio de publicidad de la información, establecido en el artículo 6° constitucional, se define que la información gubernamental, debe considerarse como un bien público y nunca más como un acceso restringido de los funcionarios.

Este principio supone un nuevo valor que debe formar parte de la función pública, sólo podrá negarse la información en aquellos casos donde se demuestre que su publicación o entrega cause un daño mayor.

1.3 Formación ética y de transparencia en el servicio público

De acuerdo con Villoria y Moreno "… la formación ética es uno de los componentes fundamentales de toda estrategia que pretenda prevenir la corrupción y mejorar la integridad en el sector público" (2011, p. 94), porque la esencia de los servidores públicos es servir al interés general.

El Estado posee intereses y objetivos cuya persecución entrarán en contradicción con preceptos morales o éticos. La razón del Estado es una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la Ley. Esto se podría interpretar, como que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación, desempeñan una función crucial, y que esta lógica tendría que subordinarse a cualquier otro proyecto de acción (Rodríguez, 2004, p. 20) de ahí la necesidad de impulsar la ética pública.

Por otro lado, desde hace más de dos lustros, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) se estableció en su "Capítulo II. Medidas preventivas", referente al sector público que "Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones, les proporcionen capacitación especializada y apropiada, para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes".

Sin embargo, en el contexto mexicano, ha prevalecido el uso de instrumentos externos de control tales como leyes, reglamentos, reportes técnicos, entre otros, que impactan en el ambiente externo del individuo, y son escasas las experiencias que evidencien la promoción de principios y valores éticos, a través de medidas que contribuyan a hacer efectiva la recuperación del sentido ético en la acción pública.

Por lo tanto, la ética aplicada "es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones" (Diego, 2009, p. 15). Sin embargo, "la solución parece expresarse fácilmente, pero su instrumentación no lo es. Hacer racional el acto ético e impulsar una cultura con determinados valores humanos, es sin duda el resultado de una transformación institucional y por tanto organizacional, no un asunto que se logra solamente girando instrucciones o creando nuevas normas" (Arellano y Coronilla, 2012, p. 33), de ahí que el estudio del diseño institucional sea fundamental para la puesta en marcha de una política de Gobierno, enfocada a combatir la corrupción mediante un sistema ético, que además coadyuve a recuperar la confianza de la ciudadanía mexicana en sus instituciones públicas.

Un mecanismo que puede ayudar a combatir la corrupción, es crear gobiernos transparentes, a través de la publicidad, entendiéndose como un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas, cuya naturaleza es trascender lo particular para

incursionar en lo social. Así la publicidad tiene un claro sentido democrático. Para Kant la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es poniéndolas a la vista de la opinión pública, en suma, la publicidad es un principio mediante el cual se generan gobiernos transparentes y se crea una ciudadanía ilustrada, que tenga como fin construir relaciones más sanas, menos autoritarias, más justas y menos bárbaras (Rodríguez, 2004).

1.4 Desarrollo moral y sus niveles (Kohlberg)

Para Palomo "la obra de Kohlberg (1958), más que una teoría del desarrollo moral, es una descripción del juicio moral, desde un enfoque socio-cognitivo" (1989, p. 83). A su vez, este autor contempló tres niveles de desarrollo moral que se reconducen en dos grandes momentos o estadios cada uno:

Cuadro 1. Niveles de desarrollo moral de Kohlberg

Nivel	Estadio
1. Egocéntrica: nivel pre-convencional	1. No distinguen entre el bien y el mal, buscan en todo momento satisfacer sus deseos inmediatos
	2. No hay compromiso real con nadie, sólo se respetan las reglas del juego cuando hay una sanción suficientemente fuerte
2. Social: nivel convencional	3. Son las personas capaces de sacrificar sus intereses con base en un compromiso con su grupo más cercano
	4. Buen ciudadano. Se sacrifica por el interés general
3. Moral: propia del nivel post-convencional (Palomo, 1989: 85)	5 y 6. Son personas muy especiales; hacen de la ética, el centro de su vida; intentan que su conducta sea coherente con principios que expresan un código moral universal y generalizable; en ese sentido, jamás dañarán al otro; intentarán respetar la dignidad de todo ser humano, buscarán la justicia, etcétera.

Fuente: elaboración propia con base en Villoria, 2013.

La idea de presentar el cuadro 1 con los niveles de desarrollo moral realizados gracias a los estudios de Kohlberg, permite ilustrar y distinguir quiénes serían las personas encargadas de gobernar; es decir, si gobiernan personas cuyo nivel de desarrollo moral se ubica en el estadio 1 y 2, el resultado serán gobernantes corruptos, "personas no sólo incompetentes para el cargo, sino desleales para con el país y la gente a la que deben servir, además de carecer de sensibilidad humana y de un espíritu de justicia"

(Diego, 2009, p. 16-17). Mientras que si ocupan los cargos públicos, personas del nivel convencional (estadio 3 y 4), podrán observarse resultados positivos. Evidentemente, hablar del nivel 3, es contar con verdaderos líderes morales en el servicio público, de personas con actitudes íntegras y comportamientos éticamente irreprochables.

Bajo este esquema es posible y es urgente mejorar la integridad en el servicio público; es decir, que se integren al servicio público los mejores, tanto por sus capacidades y habilidades, como por ser éticamente responsables y comprometidas, donde la labor educativa es fundamental para la interiorización de valores.

1.5 Causas, efectos y riesgos

Uno de los reclamos de la sociedad es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política, así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni las administraciones públicas, han logrado cumplir estas exigencias. Tanto en países con economías débiles y carencia de recursos, como en aquéllos con crecimiento económico y superávit financiero, existen una serie de vicios, actitudes antiéticas o prácticas corruptas en el seno de sus instituciones públicas que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada, y se alcancen los resultados deseados. Datos que confirman esta realidad se muestran en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, donde uno de los ejes temáticos es la legalidad, la transparencia, y la rendición de cuentas.

Ahí se muestra la desconfianza en las instituciones, pues tanto el representante del Poder Ejecutivo, gobernadores, diputados, senadores y partidos políticos, resultan reprobados por la percepción ciudadana. (ENCUP, 2012).

La ausencia o debilidad de una cultura ética y transparente de instrumentos que impulsen su desarrollo, da pie a las múltiples prácticas corruptas en la conducta de los servidores públicos en el Estado de México, así en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), realizada por el INEGI, midió las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción.

En dicho estudio, el Estado de México (2013), fue la tercera entidad con mayor corrupción, sólo superado por San Luis Potosí y el Distrito Federal. (INEGI, 2014).

Cualquier proyecto que pretenda prevenir y combatir la corrupción tendrá mayor posibilidad de éxito, si se acompaña de políticas que promuevan principios y valores

éticos. Las instituciones de carácter público deben contar con personal íntegro y en consecuencia, la promoción de ética es vital pues tiene un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones. Por lo tanto, los servidores públicos (personas que ocupan un cargo público por elección, por oposición o por designación) que sirven al Estado deben mantener un comportamiento íntegro.

Quienes sirven a la comunidad política bajo valores y principios, contribuyen a una mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas en todos sus aspectos. A su vez, el adecuado funcionamiento de las instituciones, genera resultados positivos en las tareas o deberes públicos. Los resultados positivos, traducidos en satisfacción de demandas y en generación de políticas gubernamentales que mejoren la calidad de vida de las personas, son un factor clave para que los ciudadanos otorguen confianza a su gobierno.

Para reflexionar y promover la integridad en los servidores públicos la disciplina ética es indispensable, dado que su objetivo es estudiar los valores necesarios para lograr una conducta adecuada.

En el momento en que la ética es aplicada al ámbito público pasa a denominarse "ética pública" o "ética para la política y la administración pública".

La ausencia o debilidad de la ética pública genera de inmediato una multitud de actitudes indebidas que generan corrupción (Zuckerman, 2015).

A continuación se enlistan diversas repercusiones que genera la corrupción en diferentes ámbitos:

Político: el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral o practicar el clientelismo político; también se amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, se debilita a los buenos gobiernos, se distorsionan las políticas de Gobierno, se deslegitima la política, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales y se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado, generando a su vez ineficiencia en los servicios públicos e insatisfacción en los ciudadanos.

Económico: distorsiona los presupuestos, afecta a la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía,

genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos y contribuye a la evasión fiscal. La corrupción disminuye el crecimiento económico, merma el sistema fiscal, favorece a los ricos y a los bien relacionados, reduce la eficacia del establecimiento de objetivos en los programas sociales, disminuye las políticas del gobierno favoreciendo la inequidad en la propiedad de los bienes disponibles, disminuye el gasto social, reduce el acceso a la educación de los pobres e incrementa el riesgo en las inversiones de los mismos. Los niveles de corrupción incrementan la inequidad en la renta y la pobreza. *Transparencia Internacional* señala que la corrupción mueve al año 100 billones de dólares en el mundo.

Social: aumenta la desigualdad al impedir que los programas y políticas de desarrollo lleguen íntegros a los beneficiarios, así lo advierte el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, en su reporte: *Integración y concatenación de padrones de beneficiarios como factores de transparencia y rendición de cuentas*, en nota de Fernando Damián en Milenio de septiembre de 2014.

Se corrompe la justicia, lo que genera incremento de injusticia, la administración se vuelve parcial, se da prioridad a los que pueden sobornar para agilizar los servicios públicos. Hay un menor rendimiento de los servicios sociales y se reduce su calidad (salud, educación). Bajo este contexto es escasa la posibilidad para salir de la pobreza, con ello los problemas se multiplican (desempleo, robos, violencia, etc.) generando un círculo vicioso del cual es difícil salir.

Cultural: aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el actuar diario del individuo, alterando los valores sociales y de convivencia humana, es causa de la alteración o crisis de valores y tradiciones lo que a su vez ocasiona que se alteren la cultura del país con la consecuencia de que los miembros que la conforman modifiquen su comportamiento.

En suma, los efectos que conlleva la corrupción son completamente negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la población en el gobierno, lentitud deliberada en los servicios, derroche de recursos, desaprovechamiento y pérdida del patrimonio, uso indebido de las funciones, negligencia en el personal público, prevaricación, cohecho, tráfico de influencias, malversación, inadecuado uso del patrimonio público, entre otros.

En países altamente corruptos, las múltiples prácticas basadas en antivalores, son consideradas como "normales". Dichas prácticas han penetrado e invadido los dominios de la cultura, de la religión, de la política, de la administración, llegando incluso a las relaciones familiares.

2. Opciones de solución

Bajo el contexto de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, algunas alternativas que este comité ha analizado para hacer frente a la corrupción, son las siguientes:

a) *Elaboración de una Ley de Ética y su reglamento*

Actualmente, ni en México, ni en el Estado de México existe una ley de ética pública, por lo que la entidad tiene la oportunidad de colocarse a la vanguardia en la materia. Esta ley, sería además, fundamental para el diseño de un Sistema Estatal Anticorrupción.

b) *Diseño de un Sistema Estatal Anticorrupción*

A partir de la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (2 de julio de 2015), (http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/28/art3.htm) se considera fundamental crear un sistema anticorrupción para la entidad. Actualmente, en el Estado de México, el proceso legislativo está en marcha para realizar modificaciones a la Constitución Local con el objetivo de sentar las bases para definir el sistema anticorrupción. Una iniciativa que permita realizar una propuesta que armonice la operatividad de las reformas, sería de gran trascendencia.

c) *Código de Ética*

El Plan de Desarrollo del Estado de México (2011-2017) establece en el apartado 2.2 emitir un *Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México*. Bajo este fundamento, una propuesta obligada, es contar con un documento que guíe la conducta idónea de los servidores públicos del Estado de México. Asimismo, para que el Código pueda operar debe acompañarse de los mecanismos para su instrumentación, operación y vigilancia.

d) *Observatorio de Ética y Corrupción*

Para poder conocer y evaluar la integridad de los servidores públicos del Estado de México, así como de la puesta en marcha de interiorización de valores, se propone realizar seguimiento y monitoreo a través de un observatorio, el cual mostraría no sólo los actos reprobables o corruptos, sino aquellos loables fundamentados en los múltiples valores éticos. Un Observatorio con un diseño adecuado podría ofrecer casos, información fresca, oportuna, veraz a la ciudadanía, rescatando así la confianza en las instituciones.

e) *Cátedra en Ética Pública y Transparencia (en la UAEM)*

Para combatir la corrupción, se requiere realizar acciones de carácter preventivo, una de ellas es generar una cultura de ética pública, en este sentido el sistema educativo juega un papel importante, en particular, las universidades. De esta manera se propone la creación de una Cátedra en Ética Pública y Transparencia, que puede estar asentada en la Universidad Autónoma del Estado de México.

La Cátedra sería permanente y abierta al interés tanto de la comunidad universitaria como a los servidores públicos en general. El objetivo de esta cátedra sería contribuir al fomento de una cultura ética y transparente en los servidores públicos, adicionalmente debe crearse una educación ciudadana ya que los gobiernos transparentes no pueden crearse si no existe una masa crítica, capaz de opinar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas.

f) *Glosario de Ética, Transparencia y Corrupción*

Toda disciplina del conocimiento posee una serie de conceptos propios para comunicarse; sin embargo, una realidad indiscutible es que la terminología de la ética pública entre los servidores públicos es muy limitada.

A pesar de que la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, valores de la ética pública, antivalores y prácticas corruptas son temas de siempre pero que han adquirido importancia en las últimas décadas, aún no logran formar parte del vocabulario y de su quehacer cotidiano del servicio público. ¿Qué es un valor? ¿Cuáles son los valores del servidor público? ¿Qué es la justicia? ¿Qué es la libertad? ¿Qué es la benevolencia? ¿Qué la magnanimidad? ¿Y el honor? ¿Qué es la corrupción? ¿Cuántos tipos de corrupción existen? ¿Cuándo hay un conflicto de interés? ¿Qué es derecho de acceso a la información pública? Existen servidores públicos que en su actuar realizan prácticas corruptas pero desconocen que lo son.

En el Estado de México no existe un Glosario de ética pública y corrupción por lo que se propone la elaboración de éste, con un doble objetivo, por un lado, para que los servidores tengan claro las definiciones sobre diferentes comportamientos, y por otro, generar una cultura ética que combata las prácticas corruptas por medio del derecho de acceso a la información pública.

3. Selección de opciones (justificación)

Como resultado de una deliberación colectiva, a continuación se presentan cuatro iniciativas éticas viables, elegidas a partir de las originalmente consideradas, para ser implementadas en el corto plazo con el objetivo de que contribuyan a un cambio de actitud en la conducta del servidor público y como estrategia para combatir la corrupción.

1. Creación de una Ley de Ética Pública.
2. Elaboración de un Código Ético y de Conducta para servidores públicos del Estado de México.
3. Creación de la Cátedra "Aristóteles" en Ética Pública y Transparencia.
4. Creación de Promotores Éticos.

Las cuatro propuestas tienen viabilidad práctica, social, económica y política. El Comité de Ética y Transparencia del IAPEM puede brindar asesoría en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las iniciativas.

A continuación se describe en qué consiste cada una de las iniciativas.

3.1 Creación de una Ley de Ética Pública

Condición fundamental para fomentar la ética es la existencia de un marco legal que la haga viable. Con un marco jurídico, el Estado se obliga y obliga a la promoción de valores éticos. Sin el respaldo jurídico cualquier acción por emprender carece de fundamento.

Para su implementación se requiere elaborar una Exposición de motivos y el contenido de la ley, que puede estar a cargo de investigadores especializados de la propia Universidad Autónoma del Estado de México. En este aspecto, el Comité de Ética y Transparencia del IAPEM apoyaría con la supervisión de los trabajos.

3.2 Elaboración de un Código Ético y de Conducta para servidores públicos del Estado de México

Un Código Ético posee dos características básicas: por un lado, es un documento normativo, y por otro, es educativo, en tanto que presenta un conjunto de valores para que las personas los asimilen hasta lograr una conducta íntegra. Un Código Ético va

más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus actitudes, creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta.

Los destinatarios serán los servidores públicos de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y de los gobiernos municipales, las entidades paraestatales, órganos autónomos, y en general todos aquellos entes que reciban recursos públicos. El éxito para la aceptación de un Código Ético radica en dos puntos: a) la realización de un diagnóstico previo sobre el nivel ético de las instituciones en general y de sus miembros en particular y b) el hecho de que en su elaboración participen los diversos actores de las instituciones públicas (políticos, funcionarios de mandos superiores, medios, operativos, trabajadores, etc.).

Es de destacar que para garantizar el respeto en la operación de un Código Ético es necesario que exista una carta de adhesión a través del cual el servidor público se comprometa a respetar y llevar a cabo una conducta acorde a lo señalado en el Código.

3.3 Creación de la Cátedra "Aristóteles" en Ética Pública y Transparencia

Con el objeto de reforzar los estudios en ética pública y buen gobierno se propone crear en el Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México, la cátedra extraordinaria "Aristóteles" de Ética Pública y Transparencia. Con dicha cátedra se pretenden realizar diversas actividades: conferencias magistrales, congresos y coloquios especializados o interdisciplinarios, diplomados, cursos, seminarios de profesores, investigaciones específicas, asesorías de tesis de licenciatura y posgrado, publicaciones así como capacitación en ética pública.

Tales actividades se programarán anualmente, invitando a participar en ellas a especialistas destacados en la materia. La cátedra será pública y abierta a los interesados en el combate a la corrupción, y cerrada en caso de ser necesario para grupos específicos. La cátedra será multidisciplinaria al converger diversos campos de saber: ética, filosofía, política, administración pública, sociología, psicología, derecho, entre otros. Dicha cátedra tiene por objetivo reunir los fundamentos básicos de la Teoría Política, destacando los valores y principios que deben poseer los servidores públicos para contar con una conducta íntegra impregnada en el bien interno o espíritu de servicio.

Se propone que para la constitución y operación de esta cátedra exista un convenio o acuerdo que brinde aportaciones, en un primer momento, del Gobierno del Estado y de la UAEM. Dejando abierta la posibilidad a la vinculación con otras instituciones internacionales y nacionales interesadas en la materia.

3.4 Creación de los "Promotores Éticos"

Si bien la disciplina ética es un área de conocimiento que tuvo su desarrollo en la época clásica, no logró su autonomía y su atracción como otras disciplinas que actualmente cuentan con profesionales especialistas en su área. Actualmente, después de dos mil años desde la aparición de los primeros textos sobre ética, esta disciplina es impartida por teólogos, juristas, psicólogos, etcétera. Sin embargo, para el desarrollo de una cultura ética, es necesario contar con promotores éticos, con profesionales en ética, cuyo trabajo sea inducir, orientar, educar, aconsejar, desarrollar los valores del espíritu humano para su práctica dentro de la vida pública. Son éstos quienes realizarán la parte sustantiva de la misión. La misión de los promotores de ética será divulgar los valores y principios éticos contenidos en el Código para los Servidores Públicos en los diferentes poderes públicos y ámbitos de gobierno.

La idea de contar con profesionales en ética no es nueva, se encontraba plenamente asentada en la antigüedad. En Oriente, Confucio dedicó su vida a enseñar a los gobernantes y encargados de administración del Estado, dejando una amplia filosofía de preceptos que siguen vigentes hasta la fecha. En la cuna de Occidente, la Grecia clásica, eran los sabios los encargados de formar a los futuros políticos. Más tarde en la cultura romana existió la figura del *Retor,* personaje que tenía entre sus funciones, enseñar Retórica, pero acompañada de un conjunto de cualidades referidas a la conducta ética.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento para la promoción y fomento de valores, no son un fin en sí mismo, es decir, no basta con lograr que se elaboren y aprueben, es necesario que tengan aplicación práctica.

Para generar Promotores éticos se requiere un proceso que abarque el diseño de un perfil idóneo de los aspirantes, luego definir la forma de captación de interesados, puede ser abierta mediante una convocatoria pública, o bien cerrada, identificando personas conocidas con base en el perfil definido previamente.

4. Propuesta de política gubernamental: Política de Ética, Transparencia y Previsión de la corrupción en el Estado de México

Derivado del problema planteado, así como de las opciones de solución y la selección de las mismas en virtud de su viabilidad económica, política y social, dentro de la propuesta, se considera pertinente comenzar por la elaboración de un diagnóstico; es decir, es necesario revisar exhaustivamente el diseño institucional de las instituciones mexiquenses en relación con los instrumentos normativos y prácticos que se han utilizado para combatir la corrupción, y promover una cultura ética, también deben revisarse las evaluaciones que al respecto se han realizado, ello brindará un panorama ilustrativo sobre las políticas de formación en ética, combate a la corrupción y transparencia en las organizaciones públicas mexiquenses. Dicho diagnóstico dará la pauta para elaborar una Ley de Ética Pública, así como del Código Ético y de Conducta para Servidores Públicos del Estado de México que responda y coadyuve a adecuar el diseño institucional en esta materia.

Para realizar este diagnóstico se propone utilizar la metodología empleada por Manuel Villoria Mendieta, quien establece una serie de elementos que deben revisarse antes de conformar un sistema ético holístico y cohesionado. La pregunta fundamental que guía la metodología del trabajo es: ¿el diseño institucional de las organizaciones públicas mexiquenses, incentiva o desincentiva la corrupción? (Villoria, 2013).

Ya se ha mencionado que la corrupción es definida como la ausencia de integridad, donde la secrecía como antípoda de la transparencia forma una simbiosis perversa con la corrupción. La corrupción es posible revertirla si se cuenta con acciones externas plasmadas en un marco jurídico y moral (la ley ética y el código de ética); además de un programa de alfabetización filosófica, en especial alfabetización ética que se desarrollará a partir de la Cátedra "Aristóteles".

En virtud de la naturaleza de este documento, aún no es posible presentar un argumento sólido que responda el cuestionamiento planteado; sin embargo, se considera que una forma fundamental de desincentivar la corrupción es mediante la instrumentación de la ética pública, que obviamente se enriquece con la política de transparencia de todos aquellas entidades que reciban recursos públicos en su funcionamiento.

4.1 Elaboración de diagnóstico: Metodología para el diseño de la política de Gobierno para el desarrollo de una cultura ética en el servicio público mexiquense

"La formación en ética es una parte esencial de cualquier estrategia anticorrupción" (Villoria y Moreno, 2011, p. 96). En efecto, la ética es fundamental, pero debe ir acompañada del diseño de instituciones que garanticen el castigo a los deshonestos y estímulos para los honestos; es decir, instituciones que incentiven valores esenciales para la administración pública; por ejemplo, los ocho valores más citados en los países que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) son: "imparcialidad, que implica tanto un acceso equitativo a los servicios públicos como igualdad ante la ley (24); legalidad (22); integridad (18); eficacia (14); transparencia (14); responsabilidad (11); igualdad (11); y justicia (10)" (Villoria y Moreno, 2011, p. 95); asimismo, instituciones que funcionen y que con su desempeño "que desincentiven la ineficiencia, el despilfarro, la corrupción y esto es clave porque sin esto no puede funcionar ningún país" (Villoria, 2013).

Ante este panorama, se propone la siguiente perspectiva metodológica para realizar un diagnóstico al marco institucional mexiquense con el propósito de mejorar la integridad, con la perspectiva citada.

Cuadro 2. Metodología para el diagnóstico del diseño institucional del Estado de México para promover la integridad

Identificar los pilares institucionales del Estado de México	Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, la auditoria y Contraloría, Derechos Humanos, Agencia anticorrupción, partidos políticos, medios de comunicación, empresas, sociedad civil, entre otros
Cuentan con medios para cumplir su función	Económicos, capacidades, habilidades, estructuras
Independencia para llevar a cabo su función	Si o no
Mecanismos de transparencia	Leyes, normas, prácticas
¿Rinden cuentas?	¿A quién? ¿Se sanciona?
Mecanismos de integridad	Control de conflictos de interés, código ético, sistemas de prevención de riesgos de corrupción, etcétera

Cómo se interrelacionan	Para promover la integridad y prevenir corrupción, cómo cooperan, desde los partidos políticos hasta la contraloría, pasando por el Poder Judicial; qué mecanismos de responsabilidad social tienen las empresas, si tienen sistemas para prevenir la corrupción, si tienen un sistema interno de transparencia ante sus accionistas, etcétera
Institución por institución que genere su sistema de integridad	Mecanismos especiales de promoción de la integridad: sistema de contratación, sistema de gestión de recursos humanos, sistema de evaluación del desempeño, desarrollo de códigos éticos para interiorizarse, "sistema de formación en ética suficientemente sólido", sistema de apoyo para las denuncias de casos de corrupción

Fuente: elaboración propia con base en Villoria, 2013.

Algunos elementos de la propuesta de la Ley de Ética Pública

La elaboración de una política de Gobierno, reflejada en Ley de Ética Pública para el Estado de México tiene el propósito fundamental de que la formación ética sea requerida por ley, que sea exigida para los servidores públicos, que sea una norma de excelencia para el comportamiento ético, y no una sugerencia donde los valores y principios no se traduzcan en acciones concretas. En este sentido, se considera como primer paso elaborar el diagnóstico propuesto; y se sugieren algunos elementos para su diseño.

- Propósitos de la Ley (trabajar en la exposición de motivos).
- Principios generales (definir valores, principios y conductas y su conceptualización); (individuales, institucionales y de relación con la ciudadanía).
- Regulación y atribuciones: conflictos de interés, rendición de cuentas, transparencia, desempeño, acceso a la información, entre otros.
- Organización y atribuciones.
- Sistema de adhesión.
- Sistema de seguimiento y evaluación.
- Reglamento para su operación (definir actores y recursos).

Actores:

Investigadores, especialistas en el tema.

Instrumentos:

Leyes de ética, reglamentaciones ya existentes en algunos estados de la República y en otros países.

Método de implantación

- Hacer impresiones de la Ley.
- Distribuir ejemplares de la ley en dependencias y entidades.
- Realizar presentaciones públicas.
- Debatir en los medios de comunicación (radio, prensa, TV).
- Difundir en redes sociales.

Viabilidad

a) *Económica.* No conlleva un costo al turnar la petición al Poder Legislativo del Estado, y solicitar apoyo en la elaboración de la ley a la UAEM o a otras instituciones.
b) *Política.* Es acorde en el marco del debate sobre la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).
c) *Social.* Ante el descrédito por corrupción de las instituciones y de los servidores públicos, la incorporación de la ética es una demanda ciudadana.

Algunos elementos de la propuesta del Código de Ética y de Conducta para Servidores Públicos del Estado de México

Actores:

Especialistas, investigadores, con autorización de su centro de trabajo para centrarse en el proyecto de ética pública.

Método de implantación

- Imprimir el Código.
- Distribuir el Código en dependencias y entidades.
- Presentar al público.
- Debatir sobre el tema en los medios de comunicación (radio, prensa, TV).
- Ofrecer cursos de los Códigos a servidores públicos.
- Difundir en redes sociales.

Viabilidad

a) *Económica.* No implica un gasto extraordinario.
b) *Política.* En México la mitad de las entidades cuentan con Códigos de Ética, de llevarse a cabo esta iniciativa el Estado de México superaría este déficit actual.
c) *Social.* Frente al ambiente político de descrédito, esta iniciativa abre una posibilidad a la recuperación de la confianza ciudadana.

Algunos elementos de la propuesta de la Cátedra "Aristóteles" en Ética Pública y Transparencia

Actores:

Para la Cátedra en Ética Pública, se requiere que especialistas en ética pública elaboren la justificación, junto con un programa académico que incluya los contenidos temáticos a desarrollar. Una vez elaborado la Cátedra de Ética, el Comité de Ética lo revisa y da el visto bueno para posteriormente enviarlo al titular del ejecutivo, quien lo propondrá al Rector de la UAEM y, en caso afirmativo, aclarar detalles técnicos y acordar la fecha de inicio. La UAEM será la responsable de designar la dependencia donde se impartirá la catedra (se sugiere el CICSyH), de la designación de un titular responsable de la Cátedra (con experiencia y prestigio en este campo) así como de la captación de expertos para participar en ella.

Instrumentos

Para la Cátedra de Ética Pública, se requiere integrar un equipo de especialistas para deliberar y proponer los contenidos. Dichos investigadores requieren autorización para ser designados por un periodo para centrarse en este proyecto.

Método de implantación.

- Definir el lugar donde operará.
- Hacer trípticos y carteles.
- Hacer convocatorias públicas.
- Difundir en los medios de comunicación (radio, prensa, TV).
- Establecer una estrategia de comunicación vinculada con las áreas de los recursos humanos de los poderes públicos y municipios.
- Difundir en redes.

Viabilidad

a) *Económica.* Una iniciativa de esta naturaleza no es costosa. El Gobierno del Estado puede canalizar un presupuesto anual, en tanto que los beneficios sin duda redundarán en la imagen de éste.
b) *Política.* Frente al descrédito del Gobierno y de diversas instituciones del Estado de México, esta iniciativa apoyaría su imagen.
c) *Social.* Al participar la universidad, institución de prestigio, se da paso al ámbito académico y social. La Cátedra puede ser de dos tipos "abierta" y "cerrada". La primera es mediante convocatoria anual a todo aquel interesado previo requisito del

perfil, el segundo tipo se refiere a elaborar cursos de formación para destinatarios específicos (jueces, legisladores, funcionarios, militantes, ONG's, empresarios, asociaciones y organizaciones, ciudadanos interesados).

Algunos elementos de la propuesta para la creación de Promotores Éticos

Actores

Para la creación de Promotores Éticos, se requiere que especialistas en ética pública, elaboren la justificación junto con un programa académico que incluya los contenidos temáticos a desarrollar.

Instrumentos:

Para formar Promotores Éticos, se requiere integrar un equipo de especialistas analizar y definir cada uno de los pasos del proceso hasta terminar su formación y colocación en lugares estratégicos.

Método de implantación

a) Definir el perfil idóneo de los aspirantes.
b) Definir estrategias de captación (abierta o cerrada).
c) Definir los apoyos a los aspirantes (vincularse con CONACyT, COMECyT, para ofrecer becas y trabajo).
d) Establecer una estrategia de comunicación vinculada con las áreas de los recursos humanos de los poderes públicos y municipios.
e) Implementar cursos en línea.

Viabilidad

a) *Económica.* Esta iniciativa no es costosa. Se puede hacer un reclutamiento interno de las instituciones buscando personas idóneas que crean en la ética con habilidades para la transmisión de conocimientos. También se puede captar jóvenes egresados de las áreas sociales y humanidades para capacitarlos y formarlos para la tarea de la divulgación ética. De igual manera que la anterior iniciativa, el Gobierno del Estado y la UAEM pueden destinar un apartado económico para su implementación.
b) *Política.* Frente al descrédito del gobierno y de la administración pública, sin duda la operación de promotores éticos en el mediano plazo tendrá un efecto significativo.
c) *Social.* Si contamos con servidores públicos honestos, se evitarían las prácticas corruptas en las diversas instituciones públicas recuperando la confianza ciudadana.

4.2 Método de evaluación de las iniciativas

Se sugiere elegir técnicas de los métodos cualitativos y cuantitativos (datos e indicadores sobre prácticas corruptas) para hacer las evaluaciones pertinentes a Ley de Ética, el Código Ético, la Cátedra de Ética Pública y a los Promotores Éticos.

Bibliografía

Arellano, David y Raúl Coronilla (2012), "La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías", en Arellano David, ¿Podemos reducir la corrupción en México?, México, CIDE.

Baena Olabe, P. Cruz Vieyra, J. (2011). Washington: BID. Banco Interamericano de Desarrollo en: *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*.

Barrios, Victorino (2011), *Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de México: 2000-2008,* Tesis de Doctorado, La Habana, Universidad de La Habana / Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México.

Damián, Fernando, (2014), "Opacidad en 50 por ciento de los programas sociales" en Milenio, 22 de septiembre de 2014, en http://www.milenio.com/politica/Opacidad_en_programas_sociales-corrupcion-uso_electoral_de_recursos-desvios_0_377362272.html

Diego, Bautista Óscar (2009), *Necesidad de la ética pública*, en Cuadernos de ética para los servidores públicos, Serie 1, Universidad Autónoma del Estado de México / UAEM.

ENCUP, (2012) México: Secretaría de Gobernación, en http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf

G. O'Donnell, *Illusions abaut consolidation*, Journal of Democracy, volume 7 number 2, april 1996

Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel,(2015), *El sistema Nacional anticorrupción y el rediseño del régimen de responsabilidades administrativas en México*, en Hechos y derechos, UNAM. En http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/28/art3.htm

http://comunicarseweb.com.ar/download.php?tipo=acrobat&view=1&dato=1355256160_2009_PlainLanguageGuide_ES.pdf

http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5350/Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20y%20Pol%C3%ADticas%20de%20Transparencia%20Focalizada%20%20%20%20%20.pdf?sequence=1

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/

INEGI (2014) *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG), México en

Instituto Vasco de Administración Pública (2014), *Memoria de la Comisión de Ética Pública del Gobierno Vasco, octubre 2013-diciembre 2014*, Comunidad Autónoma de Euskadi.

López Ayllón, Sergio (2010), Cuadernos de Transparencia, *El acceso a la información como derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana*, IFAI, México. http:biblio.juridicas.unam.mx/libros.

Organización de las Naciones Unidas (2003), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, en http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/tratados-internacionales/convencion_naciones_unidas_contra_la_delincuencia_organizada_transnacional_decreto_supremo_n342.pdf

Palomo González, Ana María (1989), *Laurence Kohlberg: Teoría y práctica del desarrollo moral en la escuela*, en *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado,* núm. 4, 79-90.

Parametría (2012), *Confianza en Instituciones*, en http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4480

Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), cuadernos de Transparencia, *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, México.http:biblio.juridicas.unam.mx/libros

Shedler, Andreas (2004), Cuadernos de Transparencia ¿Qué es la rendición de cuentas?, IFAI. http:biblio.juridicas.unam.mx/libros.

Transparency international, (2009), Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción.

Vieyra, Juan. *Anticorruption Activities Trust Fund report*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.

Villoria, Mendieta, Manuel (2013), ¿Se puede mejorar la integridad de los servidores públicos?, Conferencia Magistral, versión estenográfica, Toluca, Estado de México, México Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Villoria, Mendieta, Manuel y Alberto Moreno de Tejada (2011), *La formación en ética en la administración pública: un análisis comparado*, en Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, pp. 93-111.

Zuckerman, Leo (2015), "Otra vez corrupción, Estado de México y constructores" en Excélsior, 15 de mayo 2015. En: http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2015/05/13/1023860

Innovación Gubernamental

Política de Innovación Gubernamental

Comité Innovación Gubernamental

Presidente
Lic. Laura Patricia Siú Leonor

Vocales
Lic. Elizabeth Pérez Quiroz
Dra. Silvia Cristina Manzur Quiroga
Dr. José Antonio Álvarez Lobato
Mtro. Ubaldo Francisco Velasco Morales
Mtro. Demi Maldonado Trujillo
Lic. José Eduardo Silva Cedillo
Dr. Roberto Ehrman
Ing. Víctor Rafael Flores Durante
Arq. Enrique Collado López

Introducción

En una economía basada en el conocimiento, la innovación y las habilidades, se han convertido en el nuevo capital de los países. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en las últimas décadas la competitividad y prosperidad de los países más desarrollados, se ha basado en su capacidad para innovar.

México se encuentra rezagado en materia de innovación ya que los pilares que la sostienen e impulsan son débiles. La situación se caracteriza por un bajo gasto en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), una cultura innovadora sin arraigo, una débil vinculación entre el sector académico y el sector productivo, escasa generación de recursos humanos especializados y pocos instrumentos financieros especializados en las distintas fases de la innovación.

Cabe señalar que en el Indicador de Capacidad para Innovar 2013, del Foro Económico Mundial, México ocupó la posición 75 de 144 países. El gasto en CTI como proporción del PIB es de 0.4 por ciento, uno de los tres más bajos de los países miembros de la OCDE.

Adicionalmente, la inversión privada sólo representa 39 por ciento, del total de la inversión en CTI, por debajo del 61por ciento que se muestra en los países miembros de la OCDE.

De acuerdo con datos del INEGI, sólo 21 por ciento, de las empresas tiene proyectos de innovación, además de que existe un bajo nivel de patentes, pues solamente 7 por ciento, de éstas se otorgan a residentes. Aún y cuando existen recursos valiosos en términos de infraestructura tecnológica y capital humano diseminados a lo largo del territorio nacional, éstos no se logran articular con las necesidades de la industria de manera adecuada, disminuyendo la eficacia de los recursos públicos que se han destinado a desarrollarlos.

Por lo anterior, se infiere que el gasto de inversión municipal destinado al desarrollo de la innovación digital como tal no existe. Por lo cual, existe la necesidad de invertir en desarrollo social y económico digital en los municipios, para generar mayor competitividad a partir de la innovación y las TIC en su conjunto.

Por otra parte, en el ámbito local, la realidad actual de los estados y municipios del país, es que les resulta muy complejo encontrar soluciones integrales y efectivas a los problemas que enfrentan. La diversidad y la heterogeneidad entre estados e inclusive entre municipios de un mismo estado, dificultan la planeación y ejecución de proyectos o estrategias de solución, generalizada desde una cúpula de gobierno estatal o federal.

Sin embargo, se sabe que la búsqueda de soluciones a problemas que enfrentan los municipios debe atenderse de manera pronta, a partir de estudios e investigaciones sustentadas, que ofrezcan información pertinente y útil para los tomadores de decisiones.

En los últimos años, experiencias exitosas internacionales y nacionales muestran que la participación ciudadana, ha sido un mecanismo que ha permitido avanzar en el desarrollo social en todos los ámbitos. Se ha visto que es una herramienta práctica que poco a poco ha dado resultados positivos, y tomando su propia dinámica de desarrollo y adecuación.

Conceptos como gobernanza, donde el ciudadano toma parte de las acciones y toma de decisiones de su gobierno, es una de las alternativas que se visualiza como solución. Sin embargo, ha sido complejo ya que implica un cambio de paradigma político-ciudadano.

Como lo menciona el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local 1"… La acción pública es definida como la interacción de las instancias gubernamentales y la sociedad, es decir apunta a cómo las políticas públicas encuentran resonancia y continuidad en la sociedad civil y viceversa", (Cabrero, 2005).

De esta manera, se amplía la noción de acción pública tanto a las acciones realizadas por instancias gubernamentales, como por la sociedad civil cuando éstas buscan transformar y mejorar el espacio público. Son acciones realizadas para promover el "bien común" y que pueden tener como autores a gobiernos subnacionales, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, así como ser parte de alianzas entre estos gobiernos y la sociedad civil. Por ello, coincidimos en que "Con la emergencia de nuevas dinámicas y actores, es fundamental considerar el desarrollo de espacios públicos diferentes al espacio estatal, que muestren la dinámica de la sociedad civil, y la ampliación del espacio institucional tradicional".

1. Definición del problema

El Estado de México, es una entidad con indicadores socioeconómicos globales que le brindan condiciones favorables para consolidar más fácilmente un desarrollo integral, basado en ciencia, tecnología e innovación, también como resultado de una dinámica económica y poblacional intensiva, así como de las capacidades institucionales, científicas y académicas existentes.

Sin embargo, para superar las marcadas desigualdades y asimetrías entre las diversas regiones del estado, se requiere implementar políticas de Gobierno diferenciadas que apoyen el progreso integral de los municipios, sustentadas en las vocaciones, capacidades locales específicas y competitivas.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, integra de manera muy precisa dentro de la línea de acción del Estado Progresista:

> *"Promover una economía que genere condiciones de competitividad.*
> *Vincular la educación con los centros de trabajo…*
> *Promover la vinculación de empresas y universidades para crear y consolidar clústeres de innovación y generación de empleos de alto valor agregado.*
> *Impulsar el desarrollo de programas educativos vinculados con proyectos productivos, mediante convenios con los diferentes sectores productivos.*
> *Fomentar el desarrollo de laboratorios y plantas piloto a través del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología"*
> *Asimismo en el punto 1.6 determina*
> *"Fomentar el desarrollo de una sociedad del conocimiento.*
> *Contar con un marco normativo e institucional que permita operar mecanismos para el financiamiento de proyectos, de programas y de acciones que fortalezcan las áreas de ciencia, de tecnología y de innovación, que integre a los diferentes sectores de la sociedad*
> *Implementar mecanismos para articular el sistema estatal de innovación, y promover programas para emprender negocios de innovación."*

Es decir, busca fomentar el crecimiento económico ayudando a las regiones de la entidad a mejorar su desempeño y alcanzar mayores niveles de equidad y de eficiencia, empoderándolas con capacidades que son fundamentales para el progreso.

Sin embargo, visualizamos un reto en el Estado de México y para cada uno de sus 125 municipios por la heterogeneidad de desarrollo entre estos, como los diferentes

grados de desarrollo interno en un mismo municipio donde se presentan importantes asimetrías.

De ahí que el Estado de México enfrente enormes retos en estas materias y por ende el reto de avanzar con mayor velocidad y con acciones efectivas incluyentes, apoyando al diseño y desarrollo de políticas de gobierno, que impulsen acciones en materia de tecnología e innovación, que atiendan diversidades considerando diferentes niveles de desarrollo, heterogeneidad económica, capacidades locales entre otras.

Por otra parte, es de gran utilidad reconocer la experiencia de otros países, muestra que la innovación ocurre a nivel local, como el caso de Palo Alto en EUA y Bangalore en India.

El país y el estado deben de mejorar en varios temas como la educación, dando elementos y herramientas de enseñanza para la vida, la salud, la seguridad y otros temas de interés público. Asimismo, el país debe mejorar en temas como la colaboración entre universidades, académicos, gobierno e industria, donde el tema de la innovación es clave para propiciar cambio y mejora.

Con lo antes mencionado podemos diferir que el gasto de inversión municipal destinado al desarrollo de la innovación digital como tal no existe; por lo cual existe la necesidad de invertir en el desarrollo social y económico digital en los municipios, generando mayor competitividad con los estándares a nivel estatal y nacional.

Innovación gubernamental

La innovación entendida como el proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios, es concebida también como el proceso por el cual una unidad organizacional transforma un conocimiento en nuevo conocimiento ya sea por modificaciones mayores y generalizables que se le realizan o bien mediante una labor de análisis y recreación.

Innovación en el Estado de México

La investigación sobre el fenómeno de la innovación en el gobierno y en las administraciones públicas se ha incrementado de manera sustantiva en los últimos años como el nuevo espacio de reflexión y práctica para impulsar procesos de modernización y mejora en la gestión de servicios e instituciones públicas.

A ello se suma el interés por desarrollar marcos conceptuales y analíticos que sirvan de base para entender el fenómeno de la innovación, identificar sus variables principales (bajo la lógica de observarlo como un proceso de carácter sistémico) e identificar con claridad sus elementos o componentes, a fin de ir configurando y adaptando un modelo de aplicación propia a la naturaleza, intereses y particularidades del sector público; es posible distinguir la innovación como el surgimiento de: una red de conversaciones que entrelaza relaciones y operaciones que ocurren en dominios disjuntos, dando origen a un nuevo dominio relacional y operacional, que resulta sorprendente y deseable a la vez. Las organizaciones e instituciones públicas normalmente pueden beneficiarse al desarrollar espacios de colaboración, coordinación y cooperación en todos los niveles (transversalidad) y favorecer la creación de redes inter e intra-organizacionales (lo que en el actual contexto ayudaría de manera directa en los esfuerzos por generar plataformas, para llevar adelante la llamada interoperabilidad entre servicios públicos que, más allá de las dificultades técnicas y tecnológicas que pueden existir, obedecen a problemas de carácter cultural, organizativo y muchas veces, de naturaleza política).

Hoy más que nunca es necesario que el ciudadano común no sea espectador ni usuario final del servicio público, sino que sea parte de los procesos, el tránsito hacia espacios de co-diseño, co-creación, co-producción y colaboración permanente, mediante estrategias de *crowdsourcing* (o mejor dicho *citizen sourcing*) permite rescatar las mejores ideas disponibles en la sociedad al mismo tiempo se reconoce resignificar el valor cívico de contribuir a la producción social de bienes y servicios públicos (bajo la emergente mirada de los *commons*, procomún o bienes comunes.

Hoy en día, en diversas partes del mundo y en nuestro país se están impulsando (y ensayando) nuevas estrategias de innovación en prácticas concretas que van de la mano con nuevas ideas sobre el qué y el cómo innovar en la esfera de lo público.

Entre las acciones que desde los gobiernos se están fomentando se encuentran:

- Sumar nuevas vías de comunicación y colaboración intersectoriales a fin de estimular estrategias más innovadoras de desarrollo, distribución y entrega de servicios y políticas de Gobierno.
- Gobierno abierto e interoperable. Promoviendo el acceso activo de las personas a los datos públicos para desarrollar nuevas aplicaciones y prestaciones basadas en su uso y reutilización, generando a menudo niveles de impacto social, que no habían sido ni previstos ni esperados por los gobiernos y sus aparatos administrativos.
- Inteligencia Colectiva. Usando enfoques basados en la idea *Wiki* a través de la inteligencia colectiva en los procesos de mejora de los programas públicos, y en la redacción de las normas, regulaciones y legislación.

- Proyectos de participación ciudadana, a partir de iniciativas que impulsen en desarrollo social y la democracia participativa como son ejercicios de votación y democracia en línea.
- Proyectos Ciudadanos. Observatorios Ciudadanos. Empoderar a los ciudadanos a través de la "co-gestión", "co-diseño" y/o "co-producción" de los servicios que necesitan para vivir una vida plena, en lugar de ser tratados como receptores (finales y pasivos) de los beneficios que desarrolla y otorga el gobierno (y en los que hasta hace poco tenían poca o nula influencia directa).
- Cambio de visión y de apertura; la visión mundial del internet como derecho humano o bien, el concepto de gobierno abierto entrelazado como el derecho a saber y acceder a la información, en manos del gobierno y administraciones y sacar provecho de la apertura de datos públicos.

Definitivamente la era industrial (o post-industrial, si se prefiere) cuyos parámetros eran adecuados para un contexto de certidumbre, orden y control, ha dado paso de manera progresiva a la era digital (en un entorno de sociedad y Estado en red), un proceso de transición en el que los modelos de organización y gestión construidos sobre los pilares del paradigma de la era industrial, está agotado en todas las instituciones que conocemos. De allí que sea relevante –sobre todo para instituciones y organizaciones del sector público– tratar de comprender las vías a través de las cuales los nuevos enfoques van encontrando un terreno fértil en el debate sobre la aplicación del concepto de innovación en la gestión pública y sus particularidades. Ese es el reto y al mismo tiempo, la oportunidad para comprender, que la innovación ya no es una opción. Es un imperativo de carácter sistémico para la sobrevivencia de nuestra especie y el sustento de base, que permitirá promover una mejor calidad de vida y mayor bienestar colectivo, Estado, gobierno, gestión pública.

Por ello, la innovación que se promueva desde el sector público tiene que ser abierta, distribuida, colaborativa, horizontal, jerárquica y democrática.

"Innovar en la gestión municipal es enfrentar las situaciones de manera original mejorando la eficacia y la eficiencia del gobierno local, permitiendo el logro de resultados más efectivos, en términos de los requerimientos de la sociedad. Esto supone que las tecnologías y procedimientos no necesariamente se refieren a algo nuevo y original, dado que muchas veces la innovación es el resultado de la combinación de elementos existentes o de soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos".

Ahora bien, la innovación se puede localizar tanto a nivel de los procesos como de los resultados de la gestión. El primer caso se refiere a los métodos y prácticas, a la forma

en que se ha concebido y se produce; a las diferentes fases y mecanismos. El segundo enfatiza en un bien, servicio o procedimiento nuevo.

Es indudable el cambio en la agenda de políticas, en los actores involucrados y en las formas de interacción Estado/ciudadanía, que perfilan un entorno nuevo de mayor colaboración y participación. Pero también determina los dilemas y limitaciones que aún enfrenta la innovación en las localidades latinoamericanas, producto de pasados autoritarios y fuertemente centralizados, que consolidaron al paso de los años, espacios locales con una institucionalidad bastante endeble y con prácticas políticas poco democráticas.

Ante este panorama, es necesario realizar acciones conjuntas entre Gobierno y ciudadanía, para buscar alternativas de solución a problemas que aquejan; facilitar los trámites y servicios que tanto estado y municipios ofrecen, y en términos generales buscar generar mayor bienestar, incluyendo mejores servicios médicos, educación, cultura, deporte, empleos, entre otros.

Lo anterior, a partir de la generación de iniciativas que desarrollen los propios ciudadanos diferenciadamente conforme a ámbitos territoriales, es decir áreas geográficas particulares en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, ambientes con recursos naturales propios y característicos, medios productivos, económicos y de infraestructura, los cuales pueden no coincidir necesariamente con límites administrativos.

En este contexto, creemos que el trabajo colaborativo de instancias educativas, del sector económico privado y del gobierno es un mecanismo que apoya y fomenta de manera directa la innovación.

Comité Consultivo de Innovación Gubernamental

Por lo anteriormente expuesto, y con la iniciativa del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. se conformó el Comité Consultivo de Innovación Gubernamental, conformado por un grupo multidisciplinario de servidores públicos estatales de diferentes instancias de gobierno, académicos y especialistas en el tema de innovación con la finalidad de enriquecer la política estatal, con propuestas que apoyen la mejora en el quehacer gubernamental, que conforman una propuesta de política de gobierno en el tema de innovación y gobierno.

Este Comité se define como un órgano de colaboración, consulta y opinión, cuyo objetivo es el diseño de iniciativas de políticas de Gobierno que el IAPEM promueva

entre las instancias gubernamentales correspondientes, y que coadyuven a fortalecer los objetivos de la administración pública estatal y municipal.

2. Política de innovación gubernamental en el Estado de México

Derivado de las mesas de trabajo realizadas por el Comité Consultivo de Innovación Gubernamental, se propone coadyuvar en una política en Innovación Gubernamental en cuatro vertientes:

1. Mejorar en la administración pública municipal, la gestión estratégica de las tecnologías de información y comunicaciones, como un catalizador de desarrollo económico y social.
2. Contribuir en la formulación de estrategias de gobierno, que promuevan la interoperabilidad y la apertura de datos entre las dependencias de los tres ámbitos de gobierno.
3. Responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los ciudadanos con una mejor gestión y calidad en los trámites y servicios que brinda el gobierno, acompañado de una simplificación administrativa en sus procesos.
4. Fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas en los municipios, de acuerdo con sus vocaciones y sectores estratégicos para lograr un desarrollo regional sustentable e incluyente.

Objetivos

El desarrollo de políticas en innovación gubernamental permitirá al Estado de México:

- Orientar a los Ayuntamientos para alinear su estrategia con los planes de desarrollo federal y estatal vigentes.
- Diseñar una mejor planeación estratégica para el aprovechamiento de las tecnologías de la información en beneficio de la ciudadanía.
- Promover al Estado como una administración pública más moderna, eficiente y transparente.
- Establecer lineamientos para impulsar al Estado hacia un gobierno digital.
- Incentivar la participación ciudadana a través del desarrollo de soluciones innovadoras.
- Facilitar el acceso y el desarrollo científico y tecnológico entre las instituciones de Educación Superior.

- Mejorar la coordinación y colaboración entre las dependencias de Gobierno con la integración de bases de datos.
- Coadyuvar en la definición de lineamientos, implementación de mejores prácticas e innovación tecnológica con otros grupos de trabajo colegiados.

Alcance

Crear las condiciones necesarias para que tanto los sectores público, privado y académico posicionen a la innovación en el centro de sus estrategias futuras, a partir de orientar una Política en Innovación Gubernamental acorde con las siguientes vertientes:

- Gestión digital municipal.
- Datos abiertos e interoperabilidad.
- Mejora regulatoria y gobierno digital.
- Educación e investigación científica y tecnológica.

Gestión digital municipal

Propuesta

Mejorar en la administración pública municipal, la gestión estratégica de las tecnologías de información y comunicaciones, como un catalizador de desarrollo económico y social.

Desarrollo

La elaboración de una política de gestión estratégica, las tecnologías de información y comunicaciones para el desarrollo social y económico municipal, debe considerar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de desarrollo que, alineadas a los Planes de Desarrollo Federal y Estatal, permitan a los municipios aprovechar el potencial que brindan las tecnologías de información y comunicaciones, en beneficio de la sociedad, en sus múltiples oportunidades de crecimiento. De acuerdo con las siguientes actividades:

Acciones

Elaborar un marco metodológico para la construcción de estrategias en innovación digital municipal, que permita a los Ayuntamientos en el corto plazo, analizar su desarrollo socioeconómico basado en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones.

Mesa de trabajo

Para la definición de líneas de acción, entregables y mecanismos que nos permitan impulsar la política de innovación referida, se ha definido una mesa de trabajo, la cual estará coordinada por el Mtro. Ubaldo Francisco Velasco Morales.

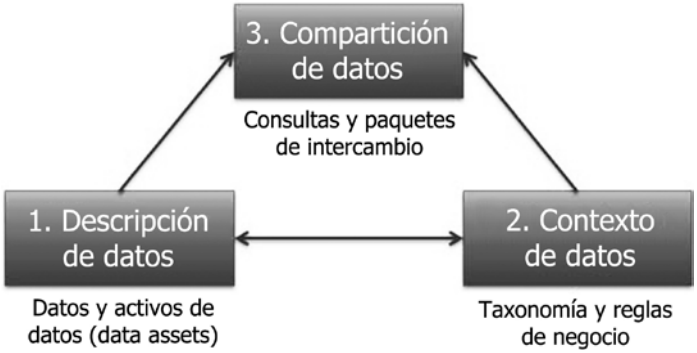
Datos abiertos e interoperabilidad

Propuesta

Contribuir en la formulación de una estrategia que promueva la interoperabilidad y la apertura de datos entre las dependencias de los tres ámbitos de Gobierno.

Desarrollo

En el Estado de México, se hace necesaria la implementación de una política en datos abiertos, que ponga a disposición de la población los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal como una práctica de transparencia, además de impulsar la interoperabilidad e incentivar la participación ciudadana, acercando el gobierno a los ciudadanos al facilitar el acceso, uso, reutilización y redistribución de los datos abiertos para cualquier fin; conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables. Para ello se propone el modelo de arquitectura siguiente:



Por otro lado, la definición de catálogos maestros, facilitará la interoperabilidad entre las aplicaciones de trámites y servicios que brindan los gobiernos, sobre todo en las aplicaciones por desarrollar, para un mejor uso y combinación de la información proveniente de diferentes fuentes; beneficiando al ciudadano ante la posibilidad de reducir requisitos que pueden obtenerse mediante el uso de dicha interoperabilidad. Para lo cual se plantean tres etapas:

a) Proceso de elaboración de datos maestros.
b) Desarrollo de la guía para publicación de datos maestros.
c) Publicación del primer conjunto de datos maestros.

Acciones

- Elaborar lineamientos y guías para la publicación de datos abiertos, así como de datos maestros.
- Desarrollar la plataforma *datos.edomex.gob.mx* para la apertura de datos.
- Analizar y coordinar con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), la creación de una base de datos que facilite la generación y administración de información geográfica estatal y municipal.
- Establecer con el IGECEM y el Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM), un esquema de colaboración para la generación, administración e intercambio de información catastral y registral entre el estado y los municipios.
- Coordinar eventos de colaboración entre los sectores público, privado y académico, para el desarrollo de soluciones de innovación, dirigidas a mejorar la administración y prestación de los servicios.

Mesa de trabajo

Para la definición de líneas de acción, entregables y mecanismos que nos permitan impulsar la política de innovación referida, se ha definido una mesa de trabajo, la cual estará coordinada por la Lic. Laura Patricia Siú Leonor.

Mejora regulatoria y gobierno digital

Propuesta

Responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los ciudadanos a través de una mejor gestión y calidad en los trámites y servicios que brinda el gobierno, acompañado de una simplificación administrativa en sus procesos.

Desarrollo

Hoy en día el país sufre de cambios sociales, económicos y políticos, resultado de una sociedad sin restricciones e inhibiciones para manifestar sus expectativas, motivo por el cual resulta menester, construir una administración pública moderna, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía en materia de trámites y servicios, transparencia y acceso a la información pública, orientado hacia un gobierno digital a través del buen uso de las tecnologías de información, funcional y accesible para la ciudadanía acorde con mejores prácticas internacionales.

Actualmente, el Estado de México a través del Comité Intersecretarial para la Consolidación del Gobierno Digital e Innovación (CICGDI) promueve la coordinación entre las dependencias del Gobierno, para evaluar las estrategias, proyectos y acciones que propicien la implementación y desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones, así como la innovación administrativa orientada a la generación de cambios trascendentales en los procesos de trabajo, a fin de proporcionar a los ciudadanos trámites y servicios con mayor oportunidad, eficiencia y calidad.

Acciones

- Coadyuvar en la definición de lineamientos, uso de mejores prácticas e innovación tecnológica con el CICGDI y la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria (CEMER) en materia de gobierno digital y mejora regulatoria.
- Concertar convenios de colaboración entre las instancias correspondientes de la Secretaría de Finanzas, de la Secretaría de Desarrollo Económico y de los Ayuntamientos que les permitan fortalecer sus estrategias de mejora regulatoria y gobierno digital.

- Formar y capacitar a los servidores públicos en materia de Innovación Gubernamental.
- Coordinar eventos de colaboración entre los sectores público, privado y académico para el desarrollo de soluciones de innovación dirigidas a mejorar la administración pública.

Mesa de trabajo

Para la definición de líneas de acción, entregables y mecanismos que nos permitan impulsar la política de innovación referida, se ha definido una mesa de trabajo, la cual estará coordinada por la Lic. Elizabeth Pérez Quiroz.

Educación e investigación científica y tecnológica

Propuesta

Fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas en los municipios, de acuerdo con sus vocaciones y sectores estratégicos para lograr un desarrollo regional sustentable e incluyente.

Desarrollo

Impulsar al Estado de México como un estado con desarrollo sustentable, requiere de la integración equilibrada de sus regiones, por lo que es fundamental promover los elementos necesarios, para fortalecer a los Ayuntamientos de acuerdo con sus capacidades, vocaciones y necesidades.

Por otro lado, la transformación que está teniendo la educación superior hacia una visión global económica, social y cultural permite al Estado, aprovechar al máximo el capital humano especializado, para promover la innovación científica y el desarrollo tecnológico que satisfagan las cambiantes necesidades del mercado laboral.

Acciones

- Concertar convenios de colaboración entre el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT) y los municipios interesados en implementar programas de apropiación social de la ciencia y de asistencia tecnológica empresarial.
- Gestionar la creación de Fondos Mixtos con los municipios, con el propósito de apoyar proyectos de investigación científica y tecnológica, que generen el conocimiento requerido para resolver problemas, satisfacer necesidades y potencializar las oportunidades de los Ayuntamientos.

- Coordinar esfuerzos entre el COMECyT y las instituciones académicas de la entidad para la elaboración de estudios que propicien el desarrollo de un laboratorio de alta tecnología, centro de emprendimiento y aceleradora de negocios, como piloto en la región oriente del estado.
- Capacitar y sensibilizar a estudiantes, emprendedores e investigadores en relación a los mecanismos de transferencia de conocimiento.
- Propiciar el acceso a la innovación científica y el desarrollo tecnológico, que se genera en la academia a través de un banco de ideas así como, establecer lineamientos para la difusión y comercialización de patentes incorporadas.

Mesa de trabajo

Para la definición de líneas de acción, entregables y mecanismos que nos permitan impulsar la política de innovación en referida, se ha definido una mesa de trabajo, la cual estará coordinada por la Dra. Silvia Cristina Manzur Quiroga.

Bibliografía

Cabrero, Enrique y Ady Carrera (2008), *Innovación local en América Latina*, CIDE/ Lliason Group/ Observatorio Latinoamericano.

Cravacuore, D. (2009). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf

Díaz de Landa, M. (2001), *Innovación y gestión local en los municipios de Córdoba* . Anuario V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba (Argentina)

Domínguez, J. (2011), *Sobre la enseñanza de la participación ciudadana.* Disponible en http://www.didactica-ciencias-sociales.org/publicaciones_archivos/2012-sevilla-XXIII-Simposio-DCS_II.pdf

Suárez, F. Felcman(1975), *Tecnología y organización: un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Buenos Aires: Ed. El Coloquio. Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local. Disponible en http://www.innovacionlocal.org/innova.php?lang=es

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.Disponible en http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/mar133.PDF

El programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. Disponible en http://www.economia.gob.mx/conoce-la-se/programas-se/programa-de-desarrollo-innovador-2013-2018/

Prospectiva Gubernamental

Política de Prospectiva Gubernamental

Comité Prospectiva Gubernamental

Presidente
Dr. Sergio Montero Olivares

Vocales
Dr. Om Christian Alvarado Pechir
Mtro. Manuel Lara Garduño
Mtro. Hoguer Vivero Ávila
Lic. Abiud Vargas González
Ing. Dante Aurelio Ruiz Pichardo
Mtro. Jorge Jesús Martínez Flores
Mtra. Yazmín Martínez Ávila
Dr. Manuel Cervera Medel
Mtro. Marco Vinicio Guzmán Gameros
Mtro. Edmundo Aguilar
Mtro. Antonio Lara Bautista
Lic. Alethia Montero Baena
Mtra. Sonia Déciga Campos
Mtro. Francisco Soria Villegas
Dra. Guillermina Baena Paz

Introducción

El Comité Consultivo de Prospectiva Gubernamental del IAPEM, en su carácter de órgano asesor, propone la siguiente iniciativa de Política Pública sobre Prospectiva Gubernamental. Las propuestas han surgido de las discusiones del grupo de prospectivistas y funcionarios que integran el Comité, después de haber analizado la problemática actual del Estado de México, y el reciente Decreto que incluye en la Ley de Planeación, la integración de planes de largo plazo.

Considerando:

Que de acuerdo con el ordenamiento jurídico, tanto del estado como de los municipios, cumpla con lo establecido en el Decreto número 451, del 22 de junio del 2015, por el que se adiciona y modifican algunas fracciones del artículo 19 de la Ley de Planeación del Estado de México y municipios, en la que se establece que los planes de largo plazo, estatal y municipal, deben considerar una temporalidad de 30 años.

Que las acciones de planeación y gestión pública, en los gobiernos estatal y municipales del Estado de México, deberán orientarse con visión de largo plazo, sustentándose en aplicaciones de Prospectiva Gubernamental.

Que se deberá impulsar el conocimiento, desarrollo y uso de la prospectiva gubernamental, por parte de los mandos superiores y medios de las instituciones gubernamentales, del Estado de México.

1. Propósito de la iniciativa

La siguiente propuesta tiene como propósito plantear opciones para el Estado de México, en relación con:

1. Mejorar la planeación prospectiva estratégica y la toma de decisiones gubernamentales bajo situaciones, ambientes y sistemas de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad y cambios inesperados.
2. Contribuir a una mejor preparación y formulación de políticas de Gobierno, inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales desafíos de la sociedad futura.
3. Proporcionar insumos de información calificada y conocimientos para el desarrollo futuro y la planeación de largo plazo.
4. Promover una cultura política democrática con visión de largo plazo, que desarrolle una actitud proactiva y facilite la solución de los problemas de corto, mediano y largo plazos.
5. Contribuir a la formación y capacitación en Prospectiva Gubernamental de funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno: municipal y estatal, con el objeto de cumplir con políticas de Gobierno con visión de largo plazo.

2. Justificación

La problemática del corto plazo en la gestión pública

El punto de partida de la presentación de estas opciones de reforma, radica en el reconocimiento de varias premisas básicas en la operación de la administración pública (AP) y el Sistema de Planeación del Estado de México (SPEM):

1. La administración pública debe responder a las demandas de la sociedad, y los ciudadanos deben estar convencidos con hechos de sus gobiernos, al realizar las tareas encomendadas con eficiencia, equidad, transparencia y rendición de cuentas.
2. El estar orientada a resultados que se pueden observar y evaluarse por los ciudadanos, de acuerdo con los objetivos de los programas y las políticas de Gobierno.
3. Los tres órdenes de gobierno limitan en la práctica, la planeación y gestión del desarrollo y la toma de decisiones a resultados y con criterios casi exclusivamente de corto plazo.
4. La prospectiva, es la disciplina que anticipa escenarios potenciales que se podrán desarrollar en el porvenir, a partir de la anticipación, y permitirá realizar una planificación que posibilita actuar en sintonía con aquello que, en teoría, va a ocurrir.
5. Las democracias modernas tienen el reto de superar las limitaciones que conllevan los procesos electorales y mandatos, que asumen los gobiernos electos con propuestas de gobierno, que garanticen políticas de Gobierno con una visión de

largo plazo, que den necesaria continuidad y atención de problemas, como sería cambio climático y sus efectos en el desarrollo sustentable y la salud humana.

6. El desarrollo de iniciativas de largo plazo implica el corto y mediano plazos, lo cual requiere un proceso de continuidad. De esta manera, al diseñar un proyecto nacional, éste no debe quedarse en el plazo inmediato.
7. La duración del horizonte temporal de corto plazo, por lo urgente, es referente primordial de los gobiernos, una marca imborrable en la mente de los decisores.
8. Nuestra costumbre enseña que gobernar es administrar crisis y recursos escasos, atender necesidades básicas insatisfechas, y resolver problemas urgentes. No obstante, estamos frente a una oportunidad histórica para transformar este Estado pasado y actual, por uno mejor.
9. La transición de modelos de desarrollo y las tendencias globales que marcan el siglo XXI indican que gobernar ha de significar, primordialmente, preparar al Estado para el desarrollo del bienestar social.
10. Se trata de ampliar el espectro de los horizontes temporales y los marcos cognitivos de los gobernantes y funcionarios**,** para pensar las decisiones estratégicas que conllevan a altos impactos positivos, con sus efectos irreversibles para la sociedad.

Problemática del Estado de México

Con un territorio de 22,500 km^2 que representa el 1.1 por ciento del territorio nacional, en 2010 el Estado de México contaba con 15'175,862 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2010), ocupando el primer lugar entre las entidades federativas del país, con 13.5 por ciento de la población nacional. Para 2015 de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la entidad está ocupada actualmente por 16.9 millones de residentes, lo que representa una población mayor a la de once estados como: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, quienes concentran a 16.4 millones de pobladores de todo el país.

En la entidad mexiquense, el fenómeno de la migración es importante, al ser un gran receptor de población, principalmente del Distrito Federal, Puebla y Oaxaca. De acuerdo a datos del CONAPO, a mitad del año 2010, 62, mil 904 personas llegaban al estado.

Por otro lado, para comprender la magnitud de la economía estatal, es conveniente conocer la estructura económica que representa el Producto Interno Bruto en el total nacional, que explica en gran medida la atracción de gente de otros estados del país, como un elemento detonante para mejorar sus condiciones de vida.

De acuerdo con estimaciones del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), en el año 2014, el valor de la economía, medido en términos de su PIB fue de 1.2 billones de pesos en términos reales, 9.1 por ciento de la producción total del país, hecho que hace a la entidad ser la segunda economía que más aporta, después del Distrito Federal. Por otra parte, genera el 13 por ciento de la producción manufacturera nacional, muy por arriba de entidades como Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal y Jalisco; esto hace que la entidad mexiquense ocupe el primer lugar nacional.

Un rasgo que vale la pena resaltar es el incremento del sector de los servicios, que se caracteriza por englobar las actividades económicas cuyo producto no tiene una expresión material; en 1960 participaba con una décima parte del producto estatal y en 2014, aportó prácticamente más del 63 por ciento del producto interno bruto de la entidad; este hecho refleja una evolución importante en la estructura económica del Estado que debe ser comprendida como consecuencia del desfase entre la población que cambia su residencia al Estado de México y la capacidad del sector para satisfacer su demanda de servicios.

La pobreza es un flagelo para toda sociedad que para entenderlo y atenderlo hay que analizarlo desde varios aspectos, o factores que la determinan. Con ello el coeficiente de Gini es comúnmente utilizado como una medida de concentración de la riqueza, así como el Índice de Desarrollo Humano, que considera el carácter multifactorial de la pobreza.

Con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014, en el Estado de México el ingreso corriente total se redujo en 3.4 por ciento en términos reales, con respecto a 2012. Por su parte, el ingreso corriente promedio por hogar se ubicó en 38 mil 811 pesos trimestrales, lo que representa una caída de 8.36 por ciento, a precios constantes, respecto a 2012.

Por deciles de hogares destaca que los únicos que registraron un incremento fueron el primero y el segundo decil (6.35 y 0.14 por ciento), en tanto que el decil de los hogares de más altos ingresos concentró el 34.8 por ciento de los ingresos corrientes totales.

El coeficiente de Gini fue ligeramente mejor al registrado dos años antes, al presentar valores de 0.419 por ciento en 2014 contra 0.436 por ciento para 2012, respectivamente. Este coeficiente refleja el efecto de las transferencias en la distribución del ingreso, con lo que se puede percibir que hay escaso avance en materia de equidad.

No obstante lo anterior, CONAPO reporta para 2015, 6.4 millones de personas en el Estado de México viviendo en situación de pobreza y 1.1 millones de seres en condi-

ciones de extrema pobreza, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al primer trimestre de este año, en la entidad el 58.9 por ciento de los trabajadores tienen un empleo informal.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano, que indica que la entidad ocupa el lugar 16 a escala nacional y que si fuera un país, estaría en el lugar 77 en el mundo. Asimismo, mientras el municipio de Metepec tiene un INDH de 0.825, que lo coloca prácticamente a la altura de países desarrollados, San José del Rincón tiene un INDH de 0.545, que lo ubica al nivel de países señalados por sus severas necesidades.

Ante este panorama, el Estado de México se coloca en un lugar preponderante, al que contribuyen hechos como que la matrícula escolar total llegó en el ciclo escolar 2013-2014 a 4.7 millones de alumnos (13.6 por ciento de la matrícula nacional) y que sólo en educación superior, el número de alumnos rebasó en ese periodo los 380 mil. (Fuente IGECEM con información de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, 2015).

El vertiginoso crecimiento demográfico, con su impacto en la demanda de bienes y servicios, tiene también efectos notables sobre el ejercicio de gobierno y en particular en la administración pública de los órdenes estatal y municipal, obligados a responder a demandas crecientes, en particular en rubros como la educación, la salud, el empleo, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo urbano. Conjuntamente con ello, la necesidad de promover la cultura política democrática.

La presión de estos hechos, repercute en los gobiernos y exige administraciones en constante adaptación a la diversidad e incremento de los bienes y servicios que demanda la población, pero no sólo esto, sino que revela la necesidad de responder a fenómenos con un alto grado de indeterminación, como el comportamiento demográfico y la inmigración, que han sido dos de los hechos de más alta importancia en la definición del Estado de México de nuestros días, y todo indica que lo seguirán siendo todavía en al menos una década más.

Gobierno Estatal

La prospectiva tiene el potencial –como lo han demostrado las mejores prácticas a nivel mundial– la herramienta que le permita a los gobiernos del Estado de México, redirigir procesos, afinar estrategias y definir criterios que atiendan hoy al perfil de una entidad, que ha liderado en el país y que puede y debe seguir haciéndolo en respuesta a las expectativas de su población, conformado en casi una tercera parte por mexicanos nacidos en otras entidades federativas.

La administración pública mexiquense, requiere con urgencia poner en marcha programas de capacitación en el uso de la prospectiva en sus dependencias de gobierno, ya que para muchos tomadores de decisiones, en niveles operativos y medios, esta herramienta les es desconocida, motivo por el cual se omite su uso y se ignoran los beneficios y bondades de su utilización.

Gobiernos Municipales

En los municipios, la programación de actividades, regularmente se encuentra acotada:

A) Periodos muy cortos de acción -3 años de gestión- y la mayoría de los indicadores operativos, tienen fecha de culminación al 31 de diciembre de cada ejercicio; en acciones tan importantes como la promoción de la salud, la seguridad pública, el medio ambiente y el cambio climático o el desabasto de agua se requiere programar con visión de largo plazo.
B) La prospectiva, al ser una herramienta dinámica nos permite explorar de una forma sistémica, los posibles escenarios futuros y actuar desde el presente para atender la problemática, por ello resulta urgente que se inicie la sensibilización de los tomadores de decisiones en este ámbito.

La prospectiva gubernamental

La importancia de institucionalizar los procesos prospectivos es fundamental dado que antes sólo se practicaban ejercicios sueltos que se dejaban a la voluntad de los tomadores de decisiones sobre su aplicación. Entenderemos por prospectiva gubernamental: "… la actividad de anticipación política, holística, transversal, sistémica que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la administración pública de manera anticipatoria. Para ello aplica métodos, técnicas y conocimientos científicos con visión de futuro, conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir, principalmente para lograr estabilidad y gobernabilidad, en el cambio".

Conveniencia de establecerse como política

A diferencia de otras especializaciones en prospectiva como la educativa, la territorial, la científico-tecnológica, incluso la política; la prospectiva gubernamental tiene particularidades específicas que la hacen ser la conexión de procesos.

- Se caracteriza por ser una democracia anticipatoria, por lo cual facilita la gobernanza.
- Tiene a la previsión como manera de ser.

- La institucionalización de la prospectiva gubernamental integra gobierno, sociedad y academia y se vuelve punta de lanza en la concreción de la acción prospectiva, se apoya en grupos multidisciplinarios de "tanques pensantes".
- Utiliza la planeación prospectiva estratégica.
- Da seguimiento y continuidad a la solución de problemas estructurales, de mediano y largo plazo, gobernando con inteligencia y creatividad.

Los efectos sorpresa y los eventos inesperados se suceden por ausencia o debilidad de la capacidad previsora, pese a que se pudieron haber tomado medidas de anticipación, de ahí que sorprendan a los tomadores de decisiones.

Uno de los argumentos más frecuentes para no aplicar la visión de largo plazo es el que se maneja sobre la duración del periodo administrativo, se dice que no se puede hacer mucho, en tan poco tiempo que se tiene para la administración en turno, pero el problema no es la cantidad de tiempo en la toma de decisiones sino la calidad y la visión de lo que se puede hacer.

Beneficios de la Prospectiva Gubernamental

Si bien es importante atender de manera inmediata la agenda pública, esto no quiere decir que las decisiones no impliquen considerar el corto, mediano y largo plazos.

En este punto reside la visión de estadista, del gobernante que tiene claro su participación en la hechura de las políticas, no reside de manera exclusiva en su acción inmediata de gobierno, sino que trasciende sobre todo por las propuestas de políticas de Gobierno con las cuales se nutre de manera fundamental el Congreso.

Beneficios de la visión de largo plazo y el enfoque prospectivo: cómo resolver lo urgente, sin dejar de atender lo importante, y mucho menos lo impostergable.

Experiencias Nacionales e Internacionales

La prospectiva, es una práctica que cada vez cobra más auge a nivel mundial, muchos países han desarrollado visiones de largo plazo y están emergiendo como países líderes. China en los años sesentas, planeó a cien años, Japón hace planeación de largo plazo con evaluaciones quinquenales, Brasil planeó su futuro en la agenda 2010, muchos países de América Latina, están incorporando a su legislación, pero sobre todo a su práctica, las visiones prospectivas.

Para la Comisión Europea la prospectiva debe contribuir a tres grandes propósitos de la gestión pública:

1. Mejorar la planeación y la toma de decisiones, bajo situaciones, ambientes y/o sistemas de alta volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VICA).
2. Contribuir a la preparación y a la formulación de políticas, inspirar nuevas políticas, proporcionar nuevas ideas e identificar los principales retos de la sociedad futura.
3. Brindar insumos calificados de información y conocimiento para el desarrollo futuro y la planeación de largo plazo.

En México, los gobiernos federales hicieron intentos de planes a 2020 con Fox y 2030 con Calderón, algunas entidades federativas han realizado su planeación de largo plazo, es el caso de Jalisco, Guanajuato, León y Querétaro.

La política de prospectiva gubernamental en el Estado de México

Objetivos de una Política de Prospectiva Gubernamental

- Evitar el problema de corto plazo en la administración pública.
- Promover la continuidad de políticas para el desarrollo.
- No dar salidas inmediatas a problemas de largo plazo que requieren soluciones, las salidas de hoy, no constituyen parte de las soluciones para la resolución de los problemas del mañana.
- Lograr efectividad de la inversión en obra pública.
- Diseñar una mejor planeación con visión de largo plazo para el Estado de México.
- Contar con criterios e indicadores de evaluación de la gestión pública orientada al desarrollo.
- Evaluar de manera permanente los beneficios de la visión de largo plazo y el enfoque prospectivo.
- Considerar la necesidad de un marco normativo obligatorio.

Marco legal

De conformidad con la Ley de Planeación y lo dispuesto en su Artículo 1, fracción 1V; el Estado de México cuenta con su propia Ley de Planeación para el Estado de México y Municipios. En esta fracción, en los dos primeros párrafos de exposición de motivos se estipula: "La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de Estado de derecho. La entidad que anhelamos ser y habremos de heredar a nuestros descendientes, requiere del diseño de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que se traduzca en una imagen de gran visión del futuro, hacia la cual hemos de dirigir la concertación de acciones entre los gobiernos y la sociedad".

Más aún, el 22 de junio del 2015, se publicó en la Gaceta oficial el Decreto 451 por el que se adicionan la fracción XI al artículo 14; la fracción VIII y se recorre la actual fracción VIII para ser la fracción IX del artículo 15 y la fracción X y se recorre la actual fracción X para ser la fracción XI para integrar con la participación ciudadana el Plan de Largo Plazo del Estado de México para los próximos 30 años, y en su caso readecuarlo cada seis años.

Es precisamente en este sentido de estrategia de largo plazo, con gran visión de futuro, que se encamina esta propuesta de política de prospectiva gubernamental.

De manera operativa, los gobiernos sólo se preocupan por los resultados dentro de su periodo, principalmente, pero existe la carencia de una visión a futuro o la falta de interpretación de las tendencias actuales, que necesariamente determinan escenarios futuros respecto a las necesidades y problemática de la sociedad.

Alcance

Su alcance está formulado para implantar acciones específicas para el desarrollo sobre los diferentes ejes temáticos sobre distintos problemas que enfrenta el desarrollo del Estado de México.

- Seguridad.
- Educación y cultura.
- Medio ambiente/sustentabilidad.
- Relaciones intergubernamentales.
- Reordenamiento territorial/transporte y servicios.
- Cuidado del agua limpia.
- Productividad y competitividad.
- Calidad de vida.

3. Acciones

La propuesta de este Comité Consultivo es la aplicación de una línea de acción orientada a la integración de la prospectiva gubernamental en el desarrollo de las políticas de Gobierno en el Estado de México. En términos gráficos, esta línea de acción incluye los siguientes elementos (véase gráfico página siguiente):

A. Consolidación de un *Think Tank* prospectivo.

La integración del Comité Consultivo de Prospectiva Gubernamental, parte de la necesidad de aprovechar las ventajas de la prospectiva, con relación a las políticas gubernamentales del Estado de México y sus municipios. El Comité se integró por especialistas en prospectiva, así como por funcionarios del Estado de México, conscientes de la importancia de aplicar la prospectiva para la solución de las necesidades sociales y políticas de la entidad.

El mismo Comité Consultivo, se consolidará en *Think Tank* o laboratorio de ideas, en dónde los expertos y los interesados puedan reunirse para discutir sobre las necesidades, los retos y las líneas de acción estratégicas para el Estado de México en el corto, mediano y largo plazos.

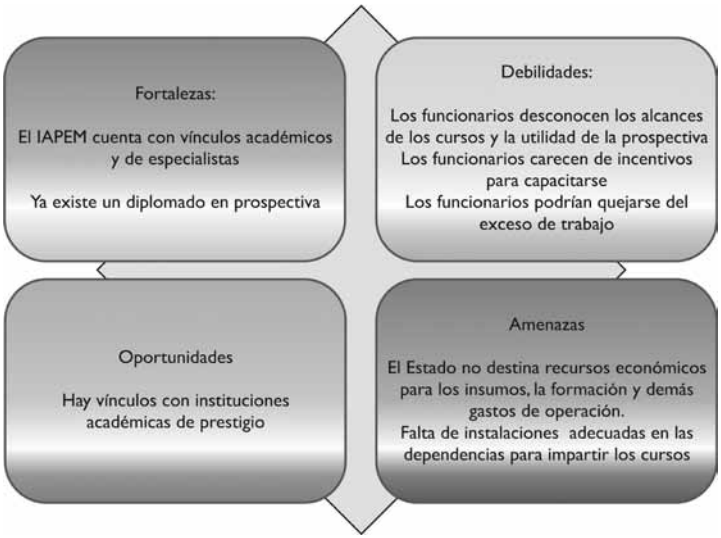
El *Think Tank* ofrecerá opciones de solución a las problemáticas imperantes así como ejes estratégicos que deben considerarse para hacer políticas de Gobierno –estatales y municipales– con visión de largo plazo, para favorecer el desarrollo y el progreso de la entidad.

Como una ventaja para la adopción de este *Think Tank,* puede decirse que sería el primero en implementarse dentro de una administración pública a nivel nacional.

B. Capacitación a funcionarios públicos.

La capacitación es la que puede ser llevada a cabo en el corto plazo. A continuación, se analizará con un esquema FODA sobre cuáles serían las ventajas y desventajas de su implementación:

Creación de cursos de formación prospectiva para funcionarios públicos



Como puede apreciarse, los principales obstáculos provienen de las propias instituciones estatales. En principio, un decreto de los altos mandos podría solucionar la falta de voluntad de los funcionarios públicos, haciendo que la asistencia a los cursos de prospectiva sea obligatoria. Asimismo, un periodo de negociación de horas laborales con goce de sueldo para asistir a las clases, podría motivar la asistencia a las mismas.

Una de las principales amenazas es la cuestión del financiamiento a este programa de profesionalización. Si bien podría ser costoso adecuar las instalaciones y contratar a los docentes, este gasto debería ser analizado más como una inversión en el largo plazo que un gasto en el presente. Siendo así, el destinar un presupuesto podría significar una mayor ganancia con el tiempo.

En este sentido, además del impulso sistemático del IAPEM a la capacitación con visión de futuro de servidores públicos, sería muy útil la inclusión de la formación prospectiva dentro de las instituciones de educación superior del Estado de México, de manera principal la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

Las ventajas para su implementación es que la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Estado de México (EGAPMex), ya cuenta con un programa de estudios en prospectiva; por lo tanto, ya tiene una estructura básica sobre la cual se pueden partir los ejes temáticos de aprendizaje. Asimismo, se cuenta con redes y contactos foráneos que podrían ayudar tanto al diseño curricular, como a la docencia, de manera que se evitarían posibles fracasos de enseñanza.

Esta idea podría implementarse paulatinamente en las instituciones gubernamentales, pudiendo empezar con experiencias pilotos en algunos municipios. Así, por ejemplo, podría tomarse como referencia Toluca, en donde se seleccionarían una o dos dependencias que sean claves para el desarrollo de políticas de Gobierno de acuerdo al Plan de Desarrollo del Estado de México. Una vez seleccionadas, pueden iniciarse cursos básicos de planeación prospectiva, haciendo una evaluación diagnóstica y una evaluación final sobre los resultados obtenidos dentro de las cátedras.

Frente a la necesidad de incorporar nuevas técnicas y metodologías en el diseño, creación e implementación de políticas de Gobierno, es necesario guiar las opciones de solución en dos sentidos: en primer lugar, el proceso de enseñanza-aprendizaje del conocimiento sobre prospectiva, y en segundo lugar, su implementación en la administración.

De igual manera la incidencia de la planeación prospectiva estratégica tendría que llegar a temas específicos para el desarrollo municipal, los llamados TD, que se llevarían a cuestiones muy concretas, que ejemplificamos con dos casos.

C. Crear un modelo de prospectiva gubernamental a partir de un estudio piloto en dos municipios.

La idea de implementar la prospectiva gubernamental en el Estado de México debe darse paulatinamente, de manera que pueda evaluarse en el corto y mediano plazo la funcionalidad de la misma. Por esta razón, se sugiere adoptar dos municipios que, por su contexto, podrían ser Toluca y Texcoco, para implementar un programa piloto.

Este programa incluirá la conformación de un Comité Local Permanente de Prospectiva que analice y revise el trabajo continuo en los municipios. Este Comité podrá proponer:

1. La capacitación en prospectiva para los funcionarios públicos, 2. La reunión con funcionarios de alto y mediano nivel para la adopción de líneas estratégicas en el largo plazo, y 3. La evaluación de las tareas que se van desarrollando de acuerdo con la visión de largo plazo y sus hitos correspondientes.

Estas experiencias se evaluarían para determinar la funcionalidad de la prospectiva gubernamental o, en su defecto, para analizar qué cuestiones son requeridas para modificarse.

La finalidad última de este programa es su paulatina incorporación a otros municipios.

D. Divulgar y promover la prospectiva gubernamental a partir de la creación de una Unidad de Información Digital.

Es necesario que los funcionarios de la administración pública en el Estado de México y sus municipios, estén interesados en la implementación de la prospectiva en sus oficinas y centros de trabajo. Para lograrlo, se debe primero precisar qué es la prospectiva, a fin de que se entienda y se comprendan sus ventajas para el desarrollo del Estado.

La promoción y divulgación de la prospectiva debe hacerse compartiendo información que esté al alcance de todos. Para lograrlo, se propone la creación de una Unidad de Información Digital, dentro del Centro de Prospectiva Gubernamental del IAPEM que puede estar albergado en un dominio de Internet de carácter público, en el que puedan subirse documentos, entrevistas, videos y otras fuentes de consulta sobre estudios de futuros.

E. Promover una cultura política democrática entre los habitantes del Estado de México.

La cultura política democrática, tendrá una visión de largo plazo que desarrolle una interacción proactiva y abierta con su gobierno para facilitar la solución de los problemas.

4. Recursos

Think tank

El Comité de Prospectiva Gubernamental del IAPEM, se constituye en un grupo asesor y consultor sobre el tema para apoyar las decisiones de los gobiernos estatales y municipales. Pero principalmente genera valor agregado a los municipios para fortalecerlos, como gobiernos locales con su agenda ampliada de trabajo.

Unidad de Información digital de Prospectiva Gubernamental

Esta Unidad podría estar en un principio dentro del Centro de Prospectiva del IAPEM y cuya función sería recopilar, organizar, promover y difundir la información prospectiva del país y del mundo, la que se genere en el Estado de México, y sus municipios.

Con el objetivo del apoyo, consulta y sobre todo, seguimiento de los programas de corto, mediano y largo plazo, que se desarrollen, y los que se estén aplicando.

5. Medios de evaluación

Observatorio ciudadano

Generar un Observatorio ciudadano de tal manera que se pueda monitorear las acciones y medir los avances de acuerdo con la planeación a largo plazo y sus diferentes hitos por considerar. La evaluación será una estrategia fundamental apoyada por la información de la Unidad Digital de Prospectiva Gubernamental.

Centros locales de prospectiva

Dentro de cada Centro Municipal de Prospectiva que tenga entre sus funciones, la vigilancia de las acciones propuestas y corresponsabilidad en las mismas. Evaluar de igual manera, la efectividad de las acciones y su revisión trianual.

Bibliografía

Attali, Jacques, (2007) *Breve historia del futuro*; España, PAIDÓS.

Baena Paz, Guillermina, (2011) *Prospectiva estratégica. Gobernar en tiempos de incertidumbre*, en Notas El valor de lo Público, IAPEM, No1.

Baena Paz, Guillermina**,** *Nuevas visiones sobre el concepto de futuro… y otras formas de análisis político para construirlo;* México*,* Dirección General de Asuntos del Personal Académico, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008 (WorkingPapers 8), 63 p.

_____, (*2014),* "Prospectiva gubernamental" en UEC Comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*, Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, México, Cámara de Diputados,*

_____, (2014) "Gobernanza anticipatoria: concretar la acción colectiva*" en* Guillermina Baena (coordinadora), *Espacios anticipatorios y prospectivos*. Escenarios al 2050, México, FCPS UNAM PAPIME,

_____, (2015) "El anti azar, planeación prospectiva estratégica" en Guillermina Baena (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva, México, FCPS UNAM PAPIME,

_____, (2004) *Prospectiva política;* México, UNAM FCPS,. En línea en http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva

Bas, Enric, (1999) *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona, Ariel Practicum,

Barbieri Masini, Eleonora, (1993) *La previsión humana y Social*. Centro de Estudios Prospectivos Fundación Barros Sierra/ FCE,

Bitar, Sergio, (2015) "América Latina debe pensar en el futuro" en Guillermina Baena (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva, México, FCPS UNAM PAPIME,

Cervera. Manuel, (2015) "Planeación prospectiva del municipio", en Revista IAPEM, número 92, septiembre-diciembre.

_____, (2015) *La inteligencia prospectiva y sus métodos*, Cuadernos de pensamiento prospectivo número 10, México, DGAPA UNAM,

Déciga Campos, Sonia, (2014) "México en el sistema internacional: escenarios de política exterior hacia el 2050" en Guillermina Baena (coordiandora), *Espacios anticipatorios y prospectivos. Escenarios al 205*0, México, FCPS UNAM, PAPIME,

Godet, M. (2013), *De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y estrategia*, Alfaomega, Colombia.

Godet, M. (2007), *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos,* Cuadernos de Lipsor, Prospektiker, España.

Innerarity, Daniel, (2009) .*El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política;* España, PAIDÓS.

Medina, Javier; Ortegón, Edgar; *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe,* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Manuales no. 51.

Medina Vásquez, Javier; Steven Becerra, Paola Castaño, (2014) *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe,* ILPES CEPAL; Chile.

Montero Baena, Alethia Berenice, (2015) "El futuro comienza en la mente. Siete principios" en Guillermina Baena (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva, México, FCPS UNAM, PAPIME.

Montero Olivares Sergio, (2014) *Una visión prospectiva de la Administración Pública para la sociedad mundial al 2050*, México, IAPEM;

_____, (2014) "El futuro de la humanidad hacia el año 2050", en Guillermina Baena (coordinadora), *Espacios anticipatorios y prospectivos. Escenarios al 2050,* México, FCPS UNAM, PAPIME,

_____, (2015) "Planeación prospectiva estratégica de escenarios globales al 2050", en Guillermina Baena (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva, México, FCPS UNAM, PAPIME,

Soria, Francisco, (2014) "La exploración de la tierra hacia el 2050" en Guillermina Baena (coordinadora), *Espacios anticipatorios y prospectivos. Escenarios al 2050*, México, FCPS UNAM, PAPIME,

_____, (2015) "La vida en objetos del sistema solar. Plan prospectivo estratégico hacia el 2050" en Guillermina Baena (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva, México, FCPS UNAM, PAPIME,

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

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorífico

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Quezada Aranda
Tesorero

Martha Hilda González Calderón
Carlos Alberto Acra Alva
Alejandro Castro Hernández
Gilberto Cortés Bastida
Benjamín Fournier Espinosa
Marcelo Martínez Martínez
Apolinar Mena Vargas
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
José Alejandro Vargas Castro
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto A. Rodríguez Reyes

DIRECCIÓN DE LA EGAPMex: Rafael Manuel Navas Camacho

CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO: Gabriela Salazar González

CENTRO DE PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL: Celia Martínez Paulín

CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raiza Dayar Mora

COORDINACIÓN DE DELEGACIONES REGIONALES: Jessica Castillo Pérez

COORDINACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posadas Rodríguez

COMITÉ EDITORIAL

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
Miguel Ángel Márquez

http://www.iapem.mx/iapem-editorial/

Políticas de Gobierno para el Estado de México

Se terminó de imprimir en noviembre de 2015 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 300 ejemplares

COMITÉS CONSULTIVOS DEL IAPEM

GESTIÓN POR RESULTADOS

Política para la designación de titulares de unidades administrativas municipales bajo perfiles profesionales

GOBIERNO SOLIDARIO

Política comunitaria de imagen social y apoyo económico al maestro

ÉTICA Y TRANSPARENCIA

Política de ética pública, transparencia y previsión de la corrupción en el Estado de México

INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Política de Innovación Gubernamental

PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

Política de Prospectiva Gubernamental

www.iapem.mx
IapemAC
@iapem
iapemblog.org