Revista iapem

Número 100, Mayo-Agosto, 2018

Innovación gubernamental

Government innovation

iapem

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

© **Revista IAPEM**
Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Director de la Revista:
J. Enrique Yáñez Jiménez

Comité Editorial de la Revista:
Hilda Aburto Muñoz (México), Ricardo Navarro Reyna (México),
Luis Humberto Fernández (México), Fernando Ortega (Perú),
Jordi Serra (España), José Juan Sánchez González (México),
Omar Guerrero Orozco (México), Alejandro Romero Gudiño (México),
Lucio Mauricio Henao Vélez (Colombia).

Coordinadora editorial
Katya I. Hernández Zavala

Av. Hidalgo Pte. núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674
Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al Uso
Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ciudad de México. Noviembre, 2018

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:
Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina (LATINDEX)

Revista Iapem

Número 100, Mayo-Agosto, 2018

Innovación gubernamental

Government innovation

Presentación 9

ENSAYOS

Las Asociaciones Público - Privadas en México. Una mirada desde la Administración Pública
Public-private partnerships in Mexico. A look from the Public administration 13
Yanella Martínez Espinoza y José Juan Sánchez González

Apertura estratégica del gobierno local en la atención de problemas en salud pública
Strategic opening of local government in the attention of public health problems 37
Miguel Ángel Sánchez Ramos

ARTÍCULOS

FINTECH en México, un sector en desarrollo potencial
FINTECH in Mexico, a potencial sector in development 57
Laura Angélica Décaro Santiago,
María Guadalupe Soriano Hernández y
Juana Gabriela Soriano Hernández

La elaboración de políticas regionales de ciencia y tecnología desde el enfoque de gobernanza: el caso de Yucatán, México y Santander, Colombia
The development of regional science and technology policies from a governance perspective: the case of Yucatan, Mexico and Santander, Colombia 79
María Elena Giraldo Palacio

Ética y profesionalización para combatir la corrupción en gobiernos municipales en México.
Ethics and Professionalization to combat corruption in Municipal Governments in Mexico. 107
Dr. Juan Montes de Oca Malváez

Participación Ciudadana en la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: Mercado de Trueque. Ciudad de México.
Citizen Participation in the Management of Urban Solid Waste: Barter Market. Mexico City. 123
Erika Rodríguez De Gress
Sandra Alicia Utrilla Cobos

RESEÑAS DE LIBROS

Colección cuadernos para prevenir la corrupción de Óscar Diego Bautista, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2017.
Collection notebooks to prevent the corruption of Óscar Diego Bautista, Mexico, Legislative Power of the State of Mexico, 2017. 139
Jaime Rodríguez Alba

La simbología y el poder: reseña del libro "Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza". Gustavo Zagrebelsky, Torino,Italia, Giulio Einaudi Editore, 2015.
Symbology and power: review of the book "Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza". Gustavo Zagrebelsky, Italy, Giulio Einaudi Editore, 2015. 145
María del Socorro Rostro Salazar y Rodolfo Téllez-Cuevas.

DOCUMENTOS

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 - 2018
Program for a Near and Modern Government 2013 - 2018 151

Políticas Editoriales de la *Revista IAPEM* 179

Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* 185

Presentación

Innovación Gubernamental es el tema al que la *Revista IAPEM* dedica su simbólico Número 100. Simbólico no sólo por llegar a la centena de ediciones, a lo largo de casi cuatro décadas en las que ha sumado al conocimiento en materia de Administración Pública y revisado la esencia de la actuación gubernamental y su evolución. También es simbólico porque será su última edición impresa, dando paso a la versión digital como lo exigen las nuevas circunstancias, en las que el conocimiento debe ponerse al alcance de todos en forma rápida y sencilla. Decisión, además, que agradece el medio ambiente.

Es también simbólica, porque ejemplifica el esfuerzo innovador que el Instituto de Administración Pública del Estado de México, editor de la *Revista IAPEM*, ha sostenido para proponer nuevos caminos que lleven a encontrar soluciones a las demandas ciudadanas y a los principales problemas que enfrentamos. En forma particular, en los últimos siete años ha dado vida a la *Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense*, *el Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses* y al *Premio a la Gestión Pública Municipal*. Ha creado sus Centros de Políticas de Gobierno, Igualdad de Género y de Modernización Municipal. Y, sobre todo, ha sido vanguardia para que en la discusión del Gobierno y la Administración Pública se coloquen temas como Prospectiva Gubernamental, Vocación de Servicio y Perfil del Servidor Público; o se reavive la revisión de otros como Capacitación o Ética Gubernamental.

Innovación es un concepto que, en el ámbito gubernamental, se utiliza cada vez con mayor facilidad y frecuencia. Pero ¿hasta dónde la realidad lo justifica? ¿nuestros gobiernos de verdad tienen una visión clara de ella como una herramienta para el cumplimiento de sus funciones? En las siguientes páginas nos acercamos a la respuesta. Además de identificar las vertientes de la innovación, así como sus características en el ámbito público, se revisan experiencias en políticas y programas, sistemas y procesos.

En la primera parte de la revista, presentamos el ensayo *Las Asociaciones Público-Privadas en México. Una mirada desde la Administración Pública.* Yanella

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 9-12, ISSN: 1665-2088

Martínez Espinoza y José Juan Sánchez González, plantean para la discusión el tema de las Asociaciones Público-Privadas (APP) a las que identifican como una nueva lógica en las relaciones entre los sectores público y privado, y que revisan desde la teoría de la Nueva Gerencia Pública. Se proponen comprobar si las APP en México funcionan como un nuevo esquema de provisión de servicios o son otra forma de privatizarlos, tema sensible entre la opinión pública. Los autores ofrecen los elementos necesarios para que el lector norme su criterio: qué son y qué no son las APP, cuáles son sus principales funciones en el proceso de prestación de servicios e infraestructura pública, características que deben cumplir estos esquemas para que sean exitosos, principales modalidades de APP que se dan en el país, así como la clasificación que se hace de los diversos proyectos en la materia.

Miguel Ángel Sánchez Ramos nos recuerda que las decisiones y acciones emprendidas por la Administración Pública encuentran su verdadero sentido en la vida diaria de las personas. En su trabajo *Apertura estratégica del gobierno local en la atención de problemas en salud pública*, se atreve y nos muestra cómo las acciones de los gobiernos impactan en el nivel comunitario; y lo hace a través de un fenómeno que pasa inadvertido ante el abrumador transcurrir de los días: la sobrepoblación canina en las calles. Como resultado, en su ensayo propone un modelo de política pública para los municipios mexiquenses ubicados en la región oriente de la Zona Conurbada de la Ciudad de México, donde el problema se agudiza y requiere la apertura gubernamental para permitir una mayor participación ciudadana que haga posible superarlo, a la vez que garantice el respeto a los derechos de los animales.

El artículo *FINTECH en México, un sector en desarrollo potencial,* entrega de Laura Angélica Décaro Santiago, María Guadalupe Soriano Hernández y Juana Gabriela Soriano Hernández, aborda un ámbito donde la innovación ha hecho posible un desarrollo difícil de imaginar hace sólo tres décadas. Las autoras revisan cómo estas empresas, haciendo uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación, ofrecen alternativas de servicio financiero a una población hasta hoy subatendida. Y cómo al identificar esto los gobiernos impulsan al sector a fin de permitir una mayor inclusión financiera, riqueza y generación de empleos. Con detenimiento, analizan el panorama actual del sector Fintech en México; el impacto que estas empresas han tenido en las economías latinoamericanas, sobre todo la mexicana; así como la estructura actual del ecosistema Fintech y las acciones emprendidas por el gobierno para regular dicha actividad y permitir su desarrollo.

María Elena Giraldo Palacio continúa en esa línea y nos recuerda que la Ciencia y Tecnología son elementos imprescindibles para la innovación. Su

artículo *La elaboración de políticas regionales de ciencia y tecnología desde el enfoque de gobernanza: el caso de Yucatán, México y Santander, Colombia* revisa la experiencia vivida en ambos países. Analiza los esfuerzos impulsados "por los gobiernos de Yucatán en México y Santander, en Colombia, para institucionalizar una agenda política dedicada al desarrollo de la CTI, y elaborar políticas concretas para este sector, integradas a sus planes de desarrollo regional, en un marco de gobernanza". A lo largo de su trabajo identifica, para superarlas, las limitantes para el desarrollo de programas de ciencia y tecnología que se ajusten más a las necesidades particulares de cada región.

Juan Montes de Oca Malváez al abordar la *Ética y Profesionalización para combatir la corrupción en Gobiernos Municipales en México*, invita a la reflexión y como consecuencia de ella, nosotros sus lectores podemos preguntarnos si para enfrentar uno de los mayores problemas de nuestra sociedad la innovación debe darse primero en el ámbito de las decisiones políticas. Escribe, sin disimulo, cómo muchos personajes "con frecuencia se presentan sin la mínima capacidad y formación para desempeñarse de forma eficiente en los cargos públicos asignados, dejando en evidencia una clara falta de ética y compromiso de estos servidores públicos". Plantea que la Ética de la Función Pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía; analiza su importancia como factor fundamental en la profesionalización del servicio público para combatir la corrupción en los gobiernos municipales en México; propone principios rectores para regir la conducta del administrador público; y plantea caminos viables a fin de impulsar la Ética y Profesionalización del Servicio Público para una rendición de cuentas transparente, lo que considera, seguirá siendo el principal desafío del siglo XXI en los gobiernos municipales.

En el artículo *Participación Ciudadana en la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos,* Erika Rodríguez De Gress y Sandra Alicia Utrilla Cobos, revisan el caso del Mercado de Trueque de la Ciudad de México que ha fomentado un mejor manejo de residuos sólidos a lo largo del proceso de disposición, desde la separación de origen hasta su reciclaje. Muestran con detenimiento los positivos resultados que arroja la inclusión de la comunidad sumada a la dotación de valor de los residuos; en particular, destacan su influencia en el cambio de actitud hacia el respeto y responsabilidad ecológica entre los ciudadanos, elemento indispensable para cualquier programa de acción sustentable.

El contenido de esta edición continúa con dos reseñas. Primero, sobre la *Colección Cuadernos para Prevenir la Corrupción*, de Óscar Diego Bautista, presentada por Jaime Rodríguez Alba y quien, al apuntar la esencia de los planteamientos vertidos en aquella, despierta en el lector la convicción por revisarla y tomar la obra de Óscar Diego, como un camino seguro que puede seguirse si de verdad deseamos contar con servidores públicos que accedan al

poder público conforme a valores y se sostengan en él mediante esos mismos valores.

La segunda reseña corresponde al libro *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza* de Gustavo Zagrebelsky, y presentada por María del Socorro Rostro Salazar y Rodolfo Téllez-Cuevas. Su título lo dice todo.

Finalmente, para complementar esta edición dedicada a la Innovación Gubernamental, retomamos el documento *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018* presentado al iniciar la administración del Presidente Enrique Peña y cuya revisión nos permite esclarecer si este enfoque, poco a poco, se convierte en realidad o continúa siendo sólo un elemento discursivo. Como el propio documento lo señala su objetivo era generar un gobierno cercano que atendiera con oportunidad "las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población(…) Por ello, la presente administración reconoce la necesidad apremiante de construir un gobierno que se acerque a la ciudadanía con un enfoque moderno de innovación, por medio de una correcta Gestión para Resultados (GpR) y con una mejora de la rendición de cuentas. Con ello se busca contribuir a la construcción de una sociedad mexicana más equitativa, justa e igualitaria". Si se avanzó en esa dirección, el amable lector tiene la respuesta.

Las Asociaciones Público - Privadas en México. Una mirada desde la Administración Pública
Public-private partnerships in Mexico. A look from the Public administration

Yanella Martínez Espinoza y
José Juan Sánchez González*

Resumen
Este ensayo busca poner a discusión un tema novedoso, complejo y de relevancia para los gobiernos en la actualidad. Las Asociaciones Público Privadas (APP) implican *per se* una nueva lógica en las relaciones entre sector público y sector privado. El supuesto a comprobar es si las APP en México funcionan como un nuevo esquema de provisión de servicios o son otra forma de privatizarlos. En ese sentido, es en la Nueva Gerencia Pública (NGP) que estos mecanismos encuentran su sustento teórico para explicar su funcionamiento y razón de ser en los asuntos públicos. El documento se divide en tres apartados, en primer lugar, si bien el tema de las APP se puede concebir multidisciplinario porque es abordado desde la visión jurídica, económica, y técnica desde la ingeniería, entre otras disciplinas; lo que se busca aquí es analizarlas desde el enfoque de la administración pública, por lo que, será a través de la teoría de la NGP que explicaremos su origen, definición y características particulares

Abstrac:
This essay seeks to discuss a novel, complex and relevant issue for governments today. Public-private partnerships (PPP) imply a new logic in the relations between the public sector and the private sector. The assumption to the verification of the application in Mexico works as a new scheme form the provision of services or another form of privatization. In that sense, it is in the New Public Management (NGP) that these mechanisms find their theoretical sustenance to explain their functioning and reason for being in public affairs. The document is divided into three sections. First, although PPP are a multidisciplinary topic since they are approached from the legal, economic, engineering, and other perspectives; what is sought here is to analyze them from the public administration approach. The origin, definition and characteristics of these market mechanisms will be explained, through the NPM theory. Second, it describes what PPPs are and are not, their main functions in the process

**Yanella Martínez Espinoza*: Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM. Actualmente es Secretaria Académica del Centro de Estudios en Administración Pública de dicha Facultad. Y ha sido profesora de asignatura en la misma. También ha impartido clases en la Maestría de la Universidad del Valle de México y del INAP. Es asesora externa de Ceneval.

***José Juan Sánchez González*: Doctor en Administración Pública por la UNAM. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores como Investigador Nacional nivel II. Ha sido funcionario público en diversas dependencias y entidades del gobierno federal mexicano. Autor de diversos libros con 27 años de experiencia como Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS de la UNAM; profesor de tiempo completo definitivo en la UAEM.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 13-35, ISSN: 1665-2088

de estos mecanismos de mercado. Segundo, se esboza más ampliamente qué son y qué no son las APP, sus principales funciones en el proceso de prestación de servicios e infraestructura pública, así como algunas características que deben cumplir estos esquemas para que sean exitosos. Finalmente, contextualizaremos el tema de las APP para el caso de México, haciendo un breve mapeo que nos muestre las principales modalidades de APP que se dan en el país, así como la clasificación que se hace de los diversos proyectos en la materia.

Palabras clave: Asociaciones Público Privadas, Administración Pública, Nueva Gerencia Pública, Mecanismos Tipo Mercado y Privatización.

of providing public services and infrastructure, as well as the characteristics that these schemes must meet to be successful. Finally, the PPP´s issue is contextualized for the Mexican case showing the main PPP´s modalities in the country and the classification of the various projects in the field.

Keywords: Public-Private Partnerships, Public Administration, New Public Management, Market Type Mechanisms and Privatization.

Introducción

Durante las últimas décadas se han venido introduciendo distintas manifestaciones del modelo neoliberal en diversos países del mundo, generando una serie de cambios políticos, económicos y sociales. Como parte de estos cambios se encuentra la reconfiguración de funciones entre sector público y privado, dejando cada vez menos claros los límites entre una esfera y otra, al mismo tiempo que comienza a generarse una nueva relación Estado-sociedad-mercado. Desde siempre las fronteras entre lo público y lo privado habían sido porosas y dificiles de delimitar, pero lo que ha acelerado este proceso de cambio han sido la globalización, la interdependencia y el avance de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otras.

En ese contexto, se ha generado un discurso justificador respecto a los novedosos mecanismos de participación entre ambos sectores. Por un lado, están los argumentos a favor de los procesos de privatización (otorgamiento de activos públicos al sector privado), y por el otro, los procesos licitatorios bajo los cuales se otorgan las posibilidades de explotación de los activos. Mientras que el primero busca la introducción de la competencia en mercados que estuvieron en manos del gobierno por muchos años, el segundo persigue maximizar los ingresos (Laffont & Tirole, 1993:100, citados en Correa, 2014).

Con el establecimiento de la Nueva Gerencia Pública (NGP) se pretende dar sustento teórico para explicar la lógica en estas nuevas relaciones y nuevas interacciones entre lo público y lo privado. Entre sus conceptos fundacionales se encuentran: *eficiencia, eficacia, economía, orientación al cliente*, *privatización*, *mercado (MTM)* y *competencia*. De acuerdo con Guerrero (2003), la NGP constituye en su esencia una visión privada de lo público. Es decir, con su

establecimiento comienza a introducirse el mercado como elemento fundamental, uno de sus efectos preponderantes es la introducción de sus mecanismos dentro de la administración pública (Vicher, 2014).

Parte de los orígenes de la NGP fue dar solución a los problemas de una burocracia excesiva de los gobiernos, y a sus crisis fiscales, con el férreo argumento de contar con los mejores instrumentos de gestión privada combinada con la vocación pública del gobierno (Cejudo, 2011). Contrario a este argumento hay quienes califican a la NGP como un instrumento del modelo neoliberal para incrustarse en la administración pública.

Se afirma que la NGP tiene su origen en la economía, particularmente en el pensamiento económico neoclásico de la escuela austriaca, así como de la opción pública (*public choice*) estadounidense, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. Por lo tanto, aunque la NGP resalta el término público, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado (Guerrero, 2003).

El supuesto a comprobar en este ensayo es si las APP en México funcionan, en efecto, como un nuevo esquema de provisión de servicios o son otra forma de privatización. El documento se divide en tres apartados, en primer lugar, se describe a las APP que se pueden considerar de forma multidisciplinaria, aquí es analizarlas desde el enfoque de la administración pública, por lo que, será a través de la teoría de la NGP. Segundo, se esboza más ampliamente qué son y qué no son las APP, sus principales funciones en el proceso de prestación de servicios e infraestructura públicos, así como algunas características que deben cumplir estos esquemas para que sean exitosos. Finalmente, contextualizaremos el tema de las APP para el caso de México, haciendo un breve mapeo que nos muestre las principales modalidades que se dan en el país, así como la clasificación que se hace de los diversos proyectos en la materia.

I. ¿Qué son las Asociaciones Público Privadas (APP)?

Las APP comparten una filosofía en la que cada agente, público y privado, participa en los proyectos llevando a cabo aquellas tareas para las cuales cada uno cuenta con una ventaja comparativa. La lógica de esa transformación radica en permitir que ambos sectores, público y privado, se concentren en hacer aquello para lo que están mejor preparados, de forma que no se limiten sus capacidades, para lograr así resultados óptimos (Acerete, 2004).

> "Si bien no existe una definición universalmente aceptada de lo que son las APP, debido a que se trata de un concepto en construcción y policémico, el término ha sido utilizado para caracterizar de distintas maneras, en distintos lugares y diversos ángulos, cierto universo de

actividad económica que involucra la participación de los sectores social y privado en actividades tradicionalmente a cargo del Estado" (Woodhouse, 2010: 5).

En términos generales, las APP se han promovido como la vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total, pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza; en pocas palabras "una tercera vía" (Wettenhall, 2003: 78 citado en Vicher, 2014).

Una definición de este concepto podría ser la dada por Lapsley (1998, citado en Acerete, 2004):

"(…) rechazar la confianza en el mercado como solución a los problemas del sector público. Rechazar la creación de burocracias en gran escala. En su lugar, la Tercera Vía busca promover la colaboración entre los sectores público y privado poniendo énfasis en la calidad del servicio, pero teniendo en cuenta los costes".

Entre las definiciones de APP propuestas por algunos autores la siguiente resulta ser la más pertinente para el presente trabajo, así como la más compleja:

"Public Private Partnerships (PPPs) son un medio de utilización de financiamiento y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras, equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPPs generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública 'adquiera' el servicio contratista durante un periodo de tiempo determinado" (The Scottish Parliament, 2001, citado en Acerete, 2004).

Entre algunas características comunes de cualquier proyecto APP se encuentran (Acerete, 2004) las que a continuación se enumeran:

- La administración pública y el sector empresarial establecen acuerdos en los que ambos desempeñan funciones complementarias;
- La base de la relación son acuerdos con vigencia en el largo plazo;
- Los fines a lograr se definen tanto en aspectos económicos como sociales, de forma que ambos sectores obtienen beneficios;
- El sector privado adopta más funciones que en el modelo tradicional de provisión de infraestructuras y servicios públicos;
- El operador privado es remunerado por los usuarios, o, por la propia administración, de acuerdo a la actividad desempeñada;
- Cada uno de los agentes desarrolla aquellas tareas en las que dispone, en principio, de una ventaja comparativa, con el propósito de obtener resultados eficientes;

- A través de la colaboración público-privada y el desarrollo de las respectivas capacidades, se intentan lograr mejores resultados al mismo coste o los mismos resultados a un coste;
- Los contratos deben definir de forma precisa las responsabilidades de cada parte, los costes y riesgos implicados y a quién corresponde su gestión.

Para Forrer (2010: 476) existen tres condiciones que caracterizan a las APP, de otras formas de asociación: i) la relación entre sector público y sector privado es de largo plazo; ii) el sector privado interviene tanto en la toma de decisiones como en la producción y entrega de los bienes y servicios que anteriormente sólo correspondían al sector público; y iii) la relación implica una asignación de riesgos para ambos sectores y ya no sólo para el sector público.

Es importante decir que no todo acuerdo entre la administración pública y una entidad privada, por el que se desempeña más de una función respecto a equipamientos o servicios públicos, puede calificarse como APP. Sino sólo aquellos contratos o relaciones que involucran una transferencia auténtica de riesgos al sector privado. Por todo ello, la distribución de riesgos se considera un aspecto fundamental en el desarrollo de cualquier asociación (Acerete, 2004).

El alcance de las APP abarca un amplio abanico de proyectos y sectores. De acuerdo con el *Public Private Partnerships Working Group* (2002), se pueden agrupar en los siguientes conjuntos:

Cuadro 1. Alcance de Proyectos y Sectores por APP	
Infraestructuras	De manera genérica engloba carreteras, abastecimiento de aguas, aeropuertos, ferrocarriles, gestión de residuos. En estos proyectos normalmente el sector privado se ocupa de la prestación de los servicios públicos, quedando sujeto a la normatividad específica. La duración de estos contratos es de largo plazo; superior a 20 años.
Equipamientos inmobiliarios	Incluye la construcción de los equipamientos, especialmente inmuebles, a través de los que se proporcionan servicios públicos relacionados con: educación, sanidad, viviendas sociales, edificios públicos. También suele ser frecuente que, además, el sector privado se ocupe de prestar servicios auxiliares asociados (limpieza, mantenimiento, asistencia informática, etc.).
Tecnología	Implica la prestación por el sector privado de servicios con un sustrato formado por componentes tecnológicos –equipos informáticos, telecomunicaciones, parque móvil, material fungible, industria de tecnología de la información, etc.-. Aunque los activos afectados no suelen ser de gran valor, la duración de los contratos también es de largo plazo. No obstante, al ser sectores sujetos a rápidos cambios y afectados por el riesgo de obsolescencia, no sobrepasan los 10 años de vigencia.

Fuente. Elaboración propia con información de Acerete, 2004.

Sin embargo, es menester resaltar que no sólo existen beneficios en estos esquemas de provisión de servicios públicos, también hay algunas críticas a las APP derivadas principalmente de experiencias fallidas, las cuales muestran debilidades e inconsistencias en el diseño, operación y resultados de los propios proyectos de Asociación Público Privada. A continuación, se mencionan algunas de ellas (Correa, 2014):

- La pérdida del control por parte del ente público de activos públicos valiosos;
- Falta de supervisión pública donde los gobiernos pueden desplazar su responsabilidad al ente privado sin ejercer necesariamente su función;
- La existencia de costos adicionales no transparentados ni justificados en el desarrollo de proyectos que puedan acarrear un impacto negativo en las comunidades y en el incremento de los costos de los proyectos;
- Falta de participación ciudadana en la toma de decisiones, sobre todo durante las primeras etapas de desarrollo de los proyectos de APP, ya que se considera que ahí es cuando sus comentarios, preocupaciones y sugerencias pueden tener un impacto mayor;
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los entes privados, que por su naturaleza económica no acostumbran transparentar ni rendir cuentas;
- Carencia de regulación adecuada y precisa para el seguimiento de los proyectos, ya que existen gobiernos donde la regulación en el tema no es clara y puede estar sujeta a intervenciones políticas;
- Se considera que el privado puede tener una actitud reacia en la realización de proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad.

Todos estos argumentos en contra de las APP pueden también variar y tomar una importancia relativa dependiendo el contexto y país en el que se desarrollen. Para autores como Engel, Fischer y Galetovic (2014), las APP deben considerarse una opción en países con un desarrollo institucional suficiente, a diferencia de países institucionalmente débiles, en los que la provisión pública generalmente es preferible. En efecto, el respeto a los derechos de propiedad es más importante bajo APP que bajo provisión pública, pues la larga duración de la relación contractual bajo una APP da espacio tanto al oportunismo del concesionario como a la expropiación, directa o indirecta, del concesionario por parte del gobierno. Si se utilizan las APP en países con bajo desarrollo institucional, los concesionarios exigirán primas con riesgo muy altas para participar en proyectos que combinan elevadas inversiones iniciales contra flujos de ingresos (tarifas a usuarios, peajes sombra o pagos por disponibilidad) que se materializan en el futuro lejano.

Según la OCDE ((b), 2012:9 citado en Correa, 2014) existen algunas condiciones estructurales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa:

- Primero, se considera fundamental contar con las reglas del juego que normen la relación entre el sector público y el privado. Es decir, se requiere de un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que produzcan proyectos con la mayor "relación calidad–precio". Además, este marco institucional requiere ser adoptado y aplicado a través de un enfoque de arriba hacia abajo en donde los tomadores de decisión del más alto nivel gubernamental conozcan los proyectos de APP, sus objetivos, costos, beneficios, retos y limitaciones.
- Segundo, del marco institucional debe fluir un marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP. Debe existir una unidad, comisión, comité o instituto dedicado a los proyectos de APP, responsable de dar apoyo o encargarse directamente de crear, administrar y evaluar el proyecto APP a profundidad. Esta unidad debe de asegurar que los procedimientos del marco institucional se cumplan en los términos establecidos en el proyecto.
- Tercero, el marco institucional de las APP, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada en los mercados. El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto APP garantiza que éste sí entregue la mejor "relación calidad-precio", es fundamental como mecanismo de rendición de cuentas gubernamental. Por este motivo, es necesario que el gobierno defina claramente en los contratos los resultados de los proyectos APP para que los usuarios del servicio monitoreen la calidad de la entrega del mismo. Esto promueve que los servicios sean los necesarios y sean entregados con la calidad que se requiere. Además, este método garantiza también el control social de los usuarios.
- Cuarto, los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados, es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos proyectos. Si esto no es posible, al menos los mercados deben de permanecer contestables para permitir que un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado. Además, las APP no deben impactar de manera negativa en la claridad y transparencia de la regulación de estos mercados.

En general, hasta el momento se ha identificado qué son las APP, las principales características y críticas a estos esquemas, la forma de agrupar la variedad

de proyectos dependiendo el sector al que pertenecen, y también algunas condiciones necesarias para que se desarrollen en un ambiente favorable.

En ese sentido, Forrer (2010) no sólo ha contribuido en la definición de las APP para entender, desde su origen, lo que es y lo que no es una APP, así como a matizar las diferencias. También, el autor ha enfatizado la importancia de llevarlas a cabo con responsabilidad en un marco transparente y de rendición de cuentas. Propone un marco analítico, -mismo que no es objeto de análisis en este ensayo para evaluar el alcance de las APP- que permite conocer si efectivamente son coherentes con los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad que persigue el sector público.

II. APP, una mirada desde la administración pública

La concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado; y se adoptaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak, 2013).

En ese sentido, la visión neogerencial de la NGP refleja sobremanera los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, si bien la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace sí lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo mercantil interior (Lane, 1994:140 citado en Guerrero, 2003). El sector público comienza a delegar cada vez más funciones al privado, cuando no es que las transfiere en su mayoría, en particular aquellas relacionadas con la producción de bienes y servicios.

Según Guerrero (2003), la NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir, nítidamente, a través de sus conceptos fundacionales: orientación al cliente, competencia, privatización y mercado.

- *Orientación al cliente*: Se parte del hecho de que, estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares, como educación, salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, emerge el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo al erario público (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1987: 27-31, citado en Guerrero, 2003). La solución se materializa con la *orientación hacia*

el cliente, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, y así los consumidores tengan la posibilidad de elegir, según su conveniencia, dónde comprar y así ejercer su papel de clientes.

Se puede decir entonces que con el enfoque de orientación al cliente no sólo se dan los primeros indicios en la disolución de las dicotomías política-economía y público-privado, sino que el papel del Estado a través de la administración pública y el del ciudadano cambian y juegan nuevos roles. Por un lado, el ciudadano desde esta visión neogerencial, deja su condición de tal para convertirse en cliente, un cliente informado que para cubrir sus necesidades cuenta con demandas específicas, con una visión mercantil y de consumo de los servicios públicos, aunado a un desinterés cada vez más creciente por participar en las actividades políticas de la vida democrática. Y por otro, el Estado, a través de su brazo ejecutor, la administración pública, deja de ser un prestador y garante de los servicios públicos para convertirse en un regulador y facilitador de los mismos; es decir, se vuelve un estado más competitivo con prácticas gerenciales desde su seno y afín a las preferencias del mercado.

- *Competencia*: La participación del estado a través del gobierno en la economía ha sido muy fuerte, ejemplo de esto es que algunos servicios públicos que prestaba se convirtieron en monopolios naturales (líneas telefónicas, electricidad, gas, petróleo, por mencionar algunos). Sin embargo, la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia. Según Stiglitz (1988) las causas que le impiden al gobierno alcanzar sus objetivos son: la información limitada, el conocimiento restringido de las respuestas de las entidades privadas a sus intervenciones, el control circunscrito de la burocracia, y el propio condicionamiento que impone el proceso político (Vilchis, 2007).

  Si bien son varias las fallas que provocan la ineficiencia en el papel del estado, una de las soluciones es la competencia en la prestación de los servicios públicos (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995 citado en Vilchis, 2007). La competencia es uno más de los mecanismos de mercado que se introducen como parte de las funciones del gobierno. De acuerdo con estos autores son tres las formas de competencia: 1) competencia entre lo público y lo privado, donde empresas privadas compiten con las públicas para la prestación de servicios; 2) competencia entre lo privado y lo público, donde el sector público traslada por completo los servicios al mercado privado a través de la adquisición y de la contratación; y, 3) competencia entre lo público y lo

público, donde se estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas.

- *Privatización:* La NGP se propone reemplazar al viejo paradigma vigente de la administración pública, emanada de la combinación de la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, que descansa en el propósito de establecer un mercado interior y privatizar la provisión de bienes y servicios públicos (Guerrero, 2003).

  El resultado es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera se refiere a la exoprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia *fuera* del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado (Guerrero, 2003). Tanto la exoprivatización como la endoprivatización representan dos formas de expansión de lo privado dentro de los asuntos de lo público.

  Se puede afirmar entonces que, con la privatización, las funciones del gobierno a través de la administración pública para proveer y producir bienes y servicios públicos, juega un nuevo rol. Por un lado, la privatización de la producción implica un cambio en el estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada; por otro, la privatización de la provisión significa la enajenación de facultades del gobierno cuya renuncia puede tener serias consecuencias sociales "saldos decrecientes de orden social" (Guerrero, 1990). Por ello, una nueva forma de exoprivatización son las APP, como se destacará más adelante.

- *Mercado (MTM)*:

> "La NGP representa un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia fuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, su objeto es explotar a los sectores públicos de los países que tienen una economía avanzada, donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es substancial y cuentan aún con empresas públicas" (Lane, 1994:142, citado en Guerrero, 2003:387).

Se puede decir que la privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno.

Los MTM se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos

mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997:91,92, citado en Vicher, 2014).

Los MTM más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997:92, citado en Vicher, 2014). Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las Asociaciones Público Privadas (OCDE, 1997:333 citado en Vicher, 2014). Estas últimas, son consideradas uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro de las medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP.

Se tiene entonces que con el establecimiento de la NGP comienza la introducción del mercado a través de sus distintos mecanismos dentro de la administración pública, lo que trajo como implicaciones la reconfiguración de funciones entre sector público y sector privado, al mismo tiempo que una nueva lógica en las relaciones Estado-sociedad-mercado. Por un lado, la administración pública comienza a delegar su función de garante en la provisión de bienes y servicios públicos como parte sustantiva de sus actividades para dar paso al sector privado de llevar a cabo esas funciones. Y por otro, se empiezan a introducir mecanismos gerenciales y privados dentro del quehacer público, adoptando valores como los de eficiencia, calidad, individualismo en lugar de equidad, bienestar común y seguridad (Oszlak, 2013). La versión gerencial de la administración pública concibe en esencia a ésta como una empresa, una organización lucrativa y una entidad que debe tener un espíritu empresarial, dejando de lado otros valores de lo público como la equidad social y la predominancia del interés público.

El establecimiento de las APP como MTM promovidos e impulsados como parte de las estrategias de la NGP, dan cuenta de lo anterior. Estos esquemas de asociación justifican la participación del sector privado con el argumento de brindar mayor eficiencia, eficacia y calidad en los servicios, compartir los riesgos con el sector público, disminuir el gasto público para tener finanzas públicas más equilibradas, entre otros; permitiendo que el Estado vaya cediendo funciones sustantivas al ente privado que anteriormente sólo eran de su competencia y que en muchos casos deberían seguir bajo su potestad. Sin embargo, el riesgo de las APP como MTM es la débil regulación existente para evaluar su desempeño y el cumplimiento en las metas públicas que le han sido asignadas, así como en su dimensión presupuestal que requiere de entes públicos que puedan realizar un seguimiento presupuestal adecuado y oportuno.

En suma, resulta importante distinguir que aunque la APP es un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y Asociación Público - Privada, reside en que en la última, la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el "potencial" asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado (Forrer, 2010: 476 citado en Vicher, 2014). Se puede afirmar que la APP es una nueva relación contractual entre el sector público y el sector privado para la provisión de bienes y servicios públicos, en el que por este contrato el operador privado proporciona servicios y asume riesgos.

III. Las APP en México: ¿Un nuevo esquema de provisión de servicios o de su privatización?

En las últimas tres décadas, México y gran parte de los países de América Latina ha experimentado transformaciones profundas que han impactado en los aspectos político, económico y social; el papel del Estado se transforma y pasa de un Estado propietario y rector, a un Estado neoliberal y regulador, esto es, el Estado adquiere un papel regulador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización, por lo que deja de ser interventor para buscar otras formas de colaboración con el sector privado como son las APP.

En el caso particular de México, los cambios más profundos se dan con la Reforma del Estado de Salinas (1988-1994), la cual cambia significativamente la relación Estado-sociedad-mercado. La reforma fue un proceso profundo que trastocaba todos los órdenes de la Nación y que responde a una concepción de política definida (neoliberalismo) que buscaba redefinir los límites de lo público y lo privado, para propiciar una relación diferente entre Estado y sociedad (Sánchez, 2018).

En el marco de importantes reformas de liberalización, desregulación, apertura comercial y privatización, a mediados de los noventa se dan los primeros cambios institucionales, principalmente a nivel federal, para producir bienes y servicios públicos a través de esquemas de APP. La nueva ley, promulgada en enero de 2012, crea un esquema de APP válido para todos los sectores, abarcando incluso centros de investigación científicos.

Debido a que en el país se promovían medidas para fomentar el libre mercado, la expansión del capital privado y la participación de éste en las actividades que antes eran consideradas exclusivas del Estado, comienza un proceso de desregulación (eliminación de leyes y reglamentos), para que las firmas privadas puedan acceder a esas actividades (Vicher, 2014).

Lo anterior se plasma de forma clara en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, desde donde se prescribe la desincorporación del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales que ya no satisfagan el objeto para el que fueron creadas, o en los casos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias (Vicher, 2014), o bien, se ordena:

> *Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía. (DOF, 2013: 133)*

Bajo esta visión de apertura del sector privado en proyectos públicos, en enero de 2012 se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) que establece y regula los esquemas de asociación entre los sectores público y privado del país. Lo que busca la ley es un marco regulatorio accesible, actualizado y simplificado para proveer de mayor certidumbre a los involucrados. Las APP a diferencia de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) permiten una amplia participación del sector privado en todas las etapas de los proyectos y sin tantas restricciones desde el marco institucional.

La nueva ley, crea un esquema de APP válido para todos los sectores, abarcando incluso centros de investigación científicos. Sin embargo, es importante considerar algunos aspectos de la experiencia de leyes de APP en otros países para poder fortalecer el marco jurídico en México.

Entre los aspectos que se rescatan están: primero, que la ley de APP en México deja demasiado abierto el espacio para renegociación de los contratos de concesión, ya que éstas sólo se limitan a no exceder 20% del valor del proyecto durante los primeros dos años posteriores a la adjudicación. Otro punto a considerar es el de las renegociaciones, las cuales han sido uno de los principales problemas asociados a las APP, y la ley no ataca ese problema de manera eficaz.[1] Por otra parte, el mecanismo para tramitar las propuestas de iniciativa privada sufre de los mismos problemas que la ley chilena de 1996. Es decir, se otorga protección a proyectos que son obvios o que interfieren con el desarrollo de otros proyectos ya planificados (como ocurrió en Chile con el túnel Salto-Kennedy), además de otorgarle una ventaja a la empresa que introdujo la iniciativa privada, lo que puede desalentar a otras empresas de participar en el proyecto, reduciendo así la competencia (Engel, Fischer y Galetovic, 2014: 93,94).

[1] El sistema de resolución de conflictos define comités de expertos para cada proyecto, como en la ley chilena de 1996. Debido a las deficiencias de ese sistema, la reforma a la ley chilena de APP de 2008 lo modificó, creando un panel experto permanente que ofrece recomendaciones sin sesgos (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

A continuación, se enlistan en el siguiente cuadro las leyes federales que regulan a las APP de acuerdo a su clasificación jurídica. En este afán de promover e impulsar los esquemas de APP en México, el Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos propone una clasificación jurídica de las APP, dependiendo la forma legal que adopte la asociación correspondiente, es decir, el tipo de instrumento jurídico mediante el cual la entidad pública se asocie con la entidad privada, y se clasifica en cuatro categorías: a) empresas público privadas o mixtas, b) contratación tradicional, c) régimen de concesiones y d) contratación integral. Cabe decir que existe una gama aún mayor de leyes estatales y municipales en materias específicas.

Cuadro 2. Leyes federales que regulan las APP por clasificación

Empresas público privadas o mixtas	Contratación tradicional	Régimen de concesiones	Contratación integral
• La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, • La Ley Federal de Entidades Paraestatales, • La Ley General de Sociedades Mercantiles, • La Ley General de Sociedades Cooperativas, • La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, • La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, • El Código de Comercio, • El Código Civil Federal, • Las leyes orgánicas de la administración pública de las entidades federativas y sus municipios,	• La ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, • La ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios	• La Ley General de Bienes Nacionales, • Las leyes que regulan la explotación de bienes del dominio público y la prestación de servicios públicos en las distintas entidades federativas, Leyes específicas: • La Ley de Aguas Nacionales, • La Ley Minera, • La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, • La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, • La Ley Aduanera, • La Ley de Aeropuertos, • La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal,	• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Leyes específicas: • Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Cuadro 2. Leyes federales que regulan las APP por clasificación			
Empresas público privadas o mixtas	Contratación tradicional	Régimen de concesiones	Contratación integral
• Las leyes de entidades paraestatales y paramunicipales en los estados, y • Los códigos civiles de las entidades federativas.		• La Ley de Puertos, • La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, • La Ley Federal de Telecomunicaciones, • La Ley Federal de Radio y Televisión, • La Ley de Vías Generales de Comunicación, • La Ley de Pesca, • La Ley General de Salud, y • La Ley Federal de Seguridad Privada	

Fuente. Elaboración propia con datos del PIAPPEM, 2015 .

Como se puede observar en el cuadro anterior, el marco jurídico federal es muy claro y preciso al clasificar las leyes con base en su actividad jurídica: a) Empresas público privadas o mixtas que abarca desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) hasta los Códigos Civiles de las Entidades Federativas; 2) Contratación tradicional donde entra la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones federales; 3) Régimen de concesiones que básicamente abarca la reglamentación de todos los sectores; y, 4) Contratación integral que se refiere a leyes específicas como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Mientras que a nivel estatal y municipal la experiencia ha sido muy variada. En algunas entidades federativas se han realizado reformas integrales para incorporar el esquema de APP en su marco constitucional y legal, en otras las reformas han sido mínimas, y en algunas más las reformas se encuentran siendo analizadas.

Con base en los informes y documentos de trabajo emitidos por el Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), se puede dar un panorama general sobre las leyes y reglamentos generales con los que cuentan los estados en México en materia de APP, como lo sintetiza el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Leyes y reglamentos en materia de APP de las entidades federativas	
Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Aguascalientes	• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes • Reglamento de La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes
Baja California	• Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California • Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California
Campeche	• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche
Chiapas	• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas • Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas • Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas
Chihuahua	• Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua
Coahuila	• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para El Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Distrito Federal	• Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio para los proyectos de servicios a largo plazo y sus anexos • Ley de Adquisiciones del Distrito Federal • Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
Durango	• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para El Estado de Durango
Estado de México	• Código Administrativo del Estado de México "de la Participación Pública Privada en Proyectos para Prestación de Servicios"
Guanajuato	• Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato • Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato • Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato
Guerrero	• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero
Hidalgo	• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo

Cuadro 3. Leyes y reglamentos en materia de APP de las entidades federativas	
Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Jalisco	• Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios • Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado De Jalisco y sus Municipios
Michoacán	• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos
Nayarit	• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit
Nuevo León	• Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León
Oaxaca	• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Oaxaca
Puebla	• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla
Querétaro	• Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro
Quintana Roo	• Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo
San Luis Potosí	• Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios
Sinaloa	• Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa • Reglamento de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa
Sonora	• Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora • Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora
Tabasco	• Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco • Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus municipios
Tamaulipas	• Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas
Veracruz	• Ley de Proyectos para La Prestación de Servicios para El Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave • Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz

Cuadro 3. Leyes y reglamentos en materia de APP de las entidades federativas	
Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Yucatán	• Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán

Fuente. Elaboración propia con datos del PIAPPEM, 2015.

Lo que se puede observar es que el marco jurídico e institucional en México ha tenido modificaciones y avances principalmente a nivel federal. Sin embargo, esto ha sido menos evidente a nivel estatal y municipal, a pesar de que en los últimos años se han dado cambios importantes en materia de concesiones, contratación de servicios y obra pública en la mayoría de las entidades federativas.

En el país, hasta 2015 son 27 las entidades federativas que cuentan con un marco jurídico, ya sea una ley o reglamento que regule la prestación de servicios y de infraestructura a través de APP. Cabe resaltar que sólo 10 estados tienen ley de APP, lo que representa el 37 por ciento, y son: Baja California, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz. Es decir, ni siquiera la mitad de las entidades cuenta con una Ley de APP. Algunas se rigen a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios Públicos, o la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios.

Como se ha venido argumentando en una alianza público privada, los principales involucrados son el sector público y el sector privado. La participación y responsabilidad de estos actores al momento de iniciar una alianza de acuerdo a su definición es, entre otras, concretar objetivos comunes, identificar beneficios de cada actor involucrado, compartir riesgos y crear una distribución equitativa del poder en la toma de decisiones.

Cabe desatacar que el sector público es el encargado de garantizar el acceso a los servicios e infraestructura públicos y, por lo tanto, el principal responsable de fomentar un entorno favorable para llevar a cabo los proyectos bajo los esquemas de APP. En México, los actores institucionales del sector público, responsables de implementar los proyectos de APP, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como los gobiernos estatales, municipales y las empresas paraestatales. Por su parte, el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales también tienen su participación como actores políticos del sector público.

A continuación, se hace una clasificación general de los actores públicos, privados y sociales que intervienen en el proceso de los proyectos de APP en el país:

Cuadro 4. Matriz de actores en los esquemas de APP en México

Sector	Nivel	Actor
Público	Institucional	• Gobierno Federal (SHCP, SFP, ASF) • Gobiernos Estatales • Gobiernos Municipales • Empresas Paraestatales
	Político	• Congreso de la Unión • Congreso de los Estados
Privado	Económico	• Empresas nacionales • Banca comercial
	Internacional	• BID • BM • PIAPPEM
Tercer sector o social	Sociedad Civil Organizada	• Sindicatos • ONG • Institutos y Universidades • Especialistas

Fuente. Elaboración propia con base en información analizada de diversas fuentes.

Asimismo, cabe decir que en México, se han llevado a cabo diversos proyectos de APP en distintos sectores: infraestructura carretera, hidráulica, de salud, de educación, energética, servicios urbanos, entre otros. A través de las distintas modalidades de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), Concesiones, Aprovechamiento de Activos y Proyectos de Infraestructura carretera a largo plazo (PIDIREGAS).

De acuerdo con información del PIAPPEM (2015), hasta 2013 se han establecido convenios de colaboración con estados para la implementación de proyectos APP con apoyo y asesoría del PIAPPEM en: Yucatán (2008), FIDESUR (2009), Guanajuato (2009), Chiapas (2010) y Quintana Roo (2013). Asimismo, se han creado unidades responsables del desarrollo de proyectos de APP estatales y de la definición de la política estatal en materia de APP.

Cabe resaltar que se hacen diferentes clasificaciones que permiten catalogar de manera general los distintos proyectos de APP, y aunque cada uno tenga características particulares, se pueden agrupar en algún rubro o sector, así como también especificar sus alcances y limitaciones de acuerdo al tipo de contrato que se trate. Una clasificación de los servicios por tipo de infraestructura en los distintos sectores la hace la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Otra clasificación de proyectos APP la hace el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y es la siguiente:

Cuadro 6. Clasificación de proyectos de inversión

Estudios apoyados	Proyectos apoyados
▪ Agua	▪ Agua
▪ Carreteras	▪ Carreteras
▪ Medio Ambiente	▪ Medio Ambiente
▪ Transporte	▪ Transporte
▪ Transporte Urbano	▪ Transporte Urbano
▪ Turismo	▪ Turismo
▪ Otros (Hospital de Especialidades; Fondo de Financiamiento de Estudios para Proyectos de Infraestructura; Propuesta de contratación de asesor para esquemas de APP; Evaluación técnica y financiera, monitoreo y seguimiento de Desarrollo Urbano Integral Sustentable (DUIS); Redes urbanas de fibra óptica; entre otros.	▪ Otros (DUIS Valle San Pedro)

Fuente. Elaboración propia con datos del FONADIN, 2015

El Fondo Nacional de Infraestructura es el vehículo de coordinación del gobierno de México para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. El Fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, en los que participa el sector privado. Se puede decir entonces, que el fondo se crea para promover el fomento y desarrollo de infraestructura en el país a través de los esquemas de APP.

Sin embargo, es importante resaltar que la modalidad de APP, si bien es una novedosa forma de financiar la prestación de los servicios e infraestructura públicos, también es cierto que en algunos casos no es pertinente su uso. En sectores estratégicos como salud, educación, seguridad, agua, entre otros, llevar a cabo proyectos APP para prestar servicios de esta naturaleza puede resultar oneroso y poco accesible para la mayor parte de los beneficiarios y/o usuarios del servicio. Lo anterior nos lleva a cuestionarnos si las APP en México son efectivamente un nuevo esquema de provisión de servicios o de su privatización.

Conclusiones

Finalmente, lo que se buscó con este ensayo fue introducir el debate sobre el tema de las APP desde el enfoque de la administración pública, básicamente, conocer si las APP en México funcionan como un nuevo esquema de provisión de servicios o son otra forma de privatizarlos. A través de la NGP se logró explicar el

origen, definición y características de estos mecanismos con base en un sustento teórico. Asimismo, se abordó de manera general qué son y qué no son las APP, sus principales funciones y también se mencionaron algunas características que se deben tomar en cuenta para el éxito de estos esquemas. Otro punto que se abordó en el documento fue que el análisis se enfocó al establecimiento de las APP en México, haciendo un breve esbozo sobre el marco jurídico e institucional de estos esquemas, al mismo tiempo que se identificaron las principales modalidades y algunas de sus clasificaciones por tipos de proyectos y por sector.

Como parte de los hallazgos obtenidos, se puede decir que la tendencia sobre el establecimiento de estos mecanismos de mercado (APP) es creciente en todo el mundo, se da por igual en países desarrollados que en países en vías de desarrollo. Lo importante, por un lado, es que su establecimiento y desarrollo se den en un ambiente favorable para su éxito, y por otro, que se contemple la pertinencia de estos esquemas *vs* la provisión tradicional, ya que hay servicios que no pueden verse como una simple mercancía como es el caso de la salud, la educación, la seguridad, el agua, por mencionar algunos casos.

Para el caso de México, el tema de las APP aún es incipiente tanto en lo teórico como en la práctica. El tema es novedoso, actual y pertinente para el análisis. Sin embargo, la evidencia empírica aún es escasa, ya que, al tratarse de proyectos de largo plazo, su conocimiento, desarrollo y evaluación en los resultados aún es difícil de conocer *per se*. Si bien existen diversos estudios desde el enfoque jurídico y económico en la materia, es importante resaltar su análisis desde el enfoque de la administración pública por el simple hecho de involucrar al sector público como uno de los principales actores participantes.

Cabe decir que aún queda mucho camino por recorrer para que se puedan conocer los alcances que estos mecanismos de mercado tienen para atender los problemas sociales. En ese sentido, surgen una serie de preguntas que sería pertinente cuestionarnos: ¿Efectivamente, con los esquemas de APP se obtienen servicios públicos eficientes y eficaces que beneficien a la sociedad en su conjunto? o ¿son estos esquemas otra manera de privatizar los servicios públicos, lo que traería como consecuencia la reconfiguración en los objetivos de las políticas públicas, quizá con más tendencia a las reglas del mercado que a las de una perspectiva social? ¿Desde el enfoque de la administración pública, cómo debería ser la relación Estado-sociedad-mercado para llevar a cabo estas nuevas y complejas relaciones entre sector público y privado? Y, para el caso particular de México, ¿Cómo se ha modificado el marco institucional y qué cambios se han dado en la administración pública con el impulso e implementación de las APP?

El presente ensayo deja ver que los esquemas de APP más que resultar una novedosa forma de prestar servicios e infraestructura públicos son mecanismos de privatización de los mismos. Por supuesto, con formas y estilos distintos a los

tradicionales. Estos mecanismos de mercado ya no buscan tener el control total de la empresa y bienes públicos, sino llevar la dirección y función del Estado en actividades específicas como la prestación de servicios públicos, compartiendo riesgos y generando una relación contractual entre sector público y sector privado en igualdad de condiciones.

Bibliografía

Acerete, J. B. (2004). *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos.* Asociaciones Público-Privadas. España: Universidad de Zaragoza.

Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica.* En Guillermo Cejudo (Comp.) *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI. pp. 17-47.

Correa, H. C. S. C. y. I. F. S., 2014. "Evolución y análisis institucional del esquema de Asociaciones Público-Privadas en México". *Iberofórum,* IX (117), pp. 28-72.

Diario Oficial de la Federación. (2014). *Programa Nacional de Infraestructura.* Recuperado el 10 de septiembre de 2018 de, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342546&fecha=29/04/2014

Engel E; Fischer R; Galetovic A. (eds). (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: Fondo de Cultura Económica.

FONADIN. (2015). *Acerca de FONADIN.* Recuperado el 19 de Marzo de 2015 de, http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/proyectos_de_inversion

Forrer, J; (et. al). (2010). *Public-Private and the Public Accountability Question.* Public Administation Review, 70, pp. 475-484.

Guerrero, O. (2003). *Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?* Revista Venezolana de Gerencia, 8 (023), 379-395.

_____, 1990. *Privatización de la Administración Pública*. Revista Internacional de Ciencias Administrativa. 57, (1), pp. 221-241.

Osborne, D. G. (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* España: Paidós.

Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública Post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. *Jornada inagural en la IX Conferencia de la INPAE: Enseñanza y pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público.* Santiago, Chile.

PIAPPEM. (2015). *Desafíos para implementar las APP a nivel subnacional*. Recuperado el 30 de Marzo de 2015, de http://slideplayer.es/slide/74714/.

Public Private Partnerships Working Group. (2002). *Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland* Irlanda del Norte: Department of Finance and Personnel.

Sánchez, J.J. (2018). *Administración Pública y Reforma del Estado en México.* México: Mimeo.

Stiglitz, J. E. (1998). *La economía del sector público.* España: Antoni Bosch.

Vicher D. (2014). *Empresas públicas y Asociaciones Público-Privadas en México*. En G. Guajardo y A. Labrador (Coords.). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. México: CEIICH-UNAM, INAP, pp. 71-85.

Vilchis, J. M. (2007). *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México.* México: Porrúa.

Wettenhall, R. (2003). *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*. Public Organization Review: A Global Journal, Issue 3, pp. 77-107.

Woodhouse, D. M. (2010). *Marco Regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en Estados de la República Mexicana. Análisis comparativo de la legislación en materia de PPS y Concesiones.* Recuperado el 14 de octubre de 2014, de http://www.piappem.org/file.php?id=251.

Apertura estratégica del gobierno local en la atención de problemas en salud pública

Strategic opening of local government in the attention of public health problems

Miguel Ángel Sánchez Ramos*

Resumen

El gobierno y la administración local son entes complejos por la magnitud de diversas materias que convergen, entre ellas la salud pública, cuya manifestación también es complicada. La salud pública puede verse afectada a través de los perros callejeros, mismos que merecen no ser maltratados. Entonces, el gobierno municipal puede desplegar una política pública que le permita administrar este asunto de la mejor manera y otorgando calidad de vida a los caninos. El propósito de este ensayo es proponer un modelo de política pública para los municipios, principalmente los mexiquenses conurbados de la zona oriente; la cual, desde el punto de vista de la salud pública, pueda disminuir las problemáticas que genera la sobrepoblación canina en las calles. De esta forma se apoya el impulso de un gobierno abierto dispuesto a la colaboración ciudadana en la formación y atención de la agenda pública.

Palabras clave: municipio, salud pública, política pública, gobierno abierto

Abstract

The government and local administration is complex because of the magnitude of diverse matters that converge, among them public health, whose manifestation is also complicated. Public health can be affected through street dogs, which deserve not to be mistreated. Then the municipal government can deploy a public policy that allows it to manage this issue in the best way and providing quality of life. The purpose of this article is to propose a model of public policy for the municipalities, mainly the Mexiquenses from the eastern region, which from the point of view of public health can reduce the problems generated by the overcrowding of dogs in the streets. In this way, the impulse of an open government willing to citizen collaboration in the formation and attention of the public agenda is supported.

Keywords: municipality, public health, public policy, open government

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrito al Centro Universitario UAEM Amecameca, miembro del Sistema Nacional de Investigadores I. E-mail: masr35@hotmail.com

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 37-55, ISSN: 1665-2088

Introducción

El estudio del fenómeno público y político es objeto de diversas disciplinas, pero sobresale el interés de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública; ambas centran su atención en el poder político. La primera de ellas explica las formas de arribarlo y conservarlo; mientras que la administración pública su objetivo es el estudio de la distribución del poder político a través de acciones que garanticen la conservación y bienestar de la sociedad. La administración pública es exactamente eso, conservar y preservar la vida comunal (Bonnin, 2004).

En este sentido, la administración pública como disciplina, tiene una gama de focos de estudio, igual a los ámbitos de la administración pública como acción del gobierno. Uno de éstos es la salud pública, compleja en términos de la complicada relación social que crece y se diversifica con actividades innumerables que los miembros de la sociedad realizan a diario. De ahí que la administración pública recurra a las políticas públicas para atender temas complejos que requieren atención multidisciplinaria.

Las políticas públicas revisten importancia *sui generis* toda vez que son éstas las formas en que el Estado ofrece alternativas de solución a las diferentes problemáticas sociales.

Uno de los problemas sociales, que ha sido un poco olvidado, ronda sobre la salud pública y tiene que ver con el control y la defensa canina, por no decir que defensa de los animales. La fauna es uno de los elementos presentes en la vida diaria de algunas personas, llegando a ser parte importante de su convivencia cotidiana. Por lo tanto, su cuidado lleva consigo factores de seguridad para que el hombre pueda convivir en sociedad. De ahí que se considere de suma importancia el estudio de las formas en cómo el Estado diseña sus políticas para la protección de los animales, en específico la de los perros, que son considerados animales de compañía del hombre.

El hombre ha convivido desde hace siglos con el perro, lo domesticó y lo convirtió en un acompañante de su vida. Sin embargo, la exageración de esta convivencia ha llevado al hombre a tener el descuido de ellos y dejarlos libres en la vía pública, trayendo consigo problemas de sanidad.

No es mentira que, en las calles de municipios y localidades incluso con alta urbanidad, se observen caninos solitarios. Un caso que sobresale es el de municipios conurbados de la zona oriente del Estado de México. Esta circunstancia hace exigir la apertura e intervención gubernamental para aportar a la sociedad una política pública efectiva, que pueda combatir el problema de sobrepoblación canina en las calles y prevenirlo a futuro.

El análisis de la atención y desatención de los perros por parte del hombre y la mujer, integrantes del Estado, impulsa a visualizar la trascendencia que tiene el tema en el ámbito de la política pública, la salud pública, convivencia y generación de valores de forma integral. La elaboración de la propuesta de política pública en este tenor significa una contribución a la atención del problema. Crear una política pública para la defensa canina contribuye a la efectividad de la salud pública dentro del ámbito municipal. La elaboración de la política pública trae consigo el diagnóstico de la problemática y su posible solución.

El propósito de este ensayo es proponer un modelo de política pública para los municipios, principalmente los mexiquenses conurbados de la zona oriente, dado que la mayoría de la información recolectada proviene de estos lugares. Sin embargo, ésta no es excluyente, sino que se puede adaptar a otras realidades, la cual desde el punto de vista de la salud pública pueda disminuir las problemáticas que genera la sobrepoblación canina en las calles.

Para cumplir este objetivo, la exposición se ha dividido en los siguientes elementos: presentación del problema, explicación del procedimiento, revisión de la literatura especializada, resultados y discusión del problema y, finalmente, propuesta de política.

Problema

Los problemas que se establecen en la vida pública son producto de la construcción social que, con base en el lenguaje, establece y configura explicaciones, mismas que afinan la atención o desatención del colectivo. En esta tesitura, es importante entonces, construir el problema del control canino a partir de la observación que se hace de una población perruna callejera y los efectos que esto produce en la salud pública.

La salud pública, considerada como ciencia (Molina, 1977) busca que los esfuerzos de la colectividad se dirijan para la protección, fomento y reparación de la salud. El propósito de este campo es garantizar la vida, prolongarla y aumentar la calidad en la condición física y mental de los miembros de una comunidad, donde las acciones de cada uno y de todos influyen para su consecución. El interés en la salud de todos y su preservación, tiene gran sincronía con la administración pública, que como se dijo al principio de este ensayo, busca la conservación de la comunidad. Por lo tanto, la administración pública tiene responsabilidad de dar cumplimiento a los propósitos de la salud pública; su intervención es fundamental.

La manifestación canina en las calles de las diversas plazas y localidades, más aún cuando transitan solitarios, constituye un problema para la salud pública, dado que su reproducción no controlada trae consigo una explosión poblacional. El comportamiento de los caninos en la calle, sin contar con una persona que

se responsabilice de su cuidado, acarrea una serie de consecuencias que pueden afectar la salud pública, por ejemplo, focos de infección, contaminación, exposición a ataques de furia, entre otros.

Los caninos suelen ser portadores de infecciones, enfermedades e incluso agresiones hacia la sociedad. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), 53 de 174 enfermedades son transmitidas por perros, entre las que se hallan la sarna, leptospirosis, rabia y teniasis, entre otras (Hernández, 2017). El cúmulo de residuos fecales animales en las calles, al secarse y ser portados por el viento, se adhieren a diferentes insumos alimentarios que son consumidos por los humanos, además de ser ingeridos esos vientos por la nariz, lo que puede desencadenar enfermedades.

Hay comunidades que fomentan o toleran la población canina en las calles, ya sea dándoles de comer o incluso echando de las casas a los canes por circunstancias diversas. Cuando hay sobrepoblación canina callejera se convierte en un problema que afecta a todos. Ante esta situación, es pertinente precisar la necesidad de la intervención pública con la elaboración de una política pública.

Metodología

El presente trabajo realiza un estudio transversal y comparado. Lo primero, al contemplar la situación del objeto de estudio en un solo momento, su comportamiento en los años 2015 y no su evolución a lo largo del tiempo. Comparado, porque se eligieron seis municipios de condiciones similares en tamaño y urbanidad, ubicados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y que pertenecen al Estado de México, para encontrar indicios del tipo de gestión del control canino y poder establecer la política correspondiente.

Los municipios fueron elegidos por considerar que cuentan con características similares, en cuanto al estrato de urbanidad se refiere, éstos son: Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz, Texcoco y Valle de Chalco.

Se realiza primero un diagnóstico de la población canina, de la gestión del problema en el municipio, contemplando el presupuesto destinado, la estructura administrativa del área de atención y los programas o protocolos que se documentan para la intervención en la materia de estudio. Este diagnóstico se realiza con búsqueda de información en bases de datos, sobre todo del INEGI, y con entrevistas realizadas a funcionarios de las administraciones municipales de cada lugar en estudio.

Una vez que se cuenta con el diagnóstico, se lleva a cabo la generación de alternativas para el problema identificado, a través del modelo de política pública propuesto por Julio Franco Corzo, en su obra *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (2015), que edita a través

de IEXE, el cual se explica más adelante. El autor del presente ensayo cuenta con la aprobación de Franco Corzo para ser replicado aquí su modelo y publicarlo.

Marco teórico

Las políticas públicas están dirigidas a la vida en colectividad, lo que tiene que ver con la esfera pública (Parsons, 2007); por medio de la discusión abierta se define la agenda de los problemas que a través de una intervención gubernamental pueden ser atendidos y generar resultados para todos. La característica de las políticas es que producen resultados, soluciones a problemas; esas alternativas son construidas con la participación de diversos actores y saberes, en eso estriba la singularidad de ser públicas.

Los problemas públicos son complejos y, por tanto, requieren de diversas explicaciones para su comprensión y construcción como políticas, de ahí la necesidad de contar con un enfoque multidisciplinario (Lasswell, 1956), lo que conjuga de forma inteligente conocimiento y acción. Un problema público no es limitativo de un enfoque unívoco, por el contrario, entre más aristas de explicación tenga es mejor la integración de la construcción social que merece la intervención gubernamental.

Existen dos métodos para abordar el diseño de las políticas, desde el conocimiento científico Herbert Simon (1945 y 1957) propone que la racionalidad es básica para la construcción de los problemas públicos, por lo tanto, Simon es el creador del método racional, que se identifica bastante con el método científico importado en la elaboración de las políticas. En contraste, Lindblom (1959 y 1991) aporta el método alternativo al racional, que se conocerá como el método incremental, reconociendo que las políticas no atienden a una linealidad de etapas y acciones.

Las políticas públicas se erigen como alternativa de la administración pública y, en específico, de la atención de problemas que pueden incidir en la mejora de la calidad de las decisiones gubernamentales (Aguilar, 2015), mostrando apertura al reconocer las insuficiencias del gobierno y las exigencias de la actualidad compleja, construyendo de forma social y pública la agenda y la formas en que deben atenderse las demandas.

La elaboración de las políticas atiende algunas recomendaciones de etapas que han definido en el estudio diversos autores como Brewer y de León (1983), May y Wildavsky (1978), Hogwood y Gunn (1984), Jekins, (1978); no existe un consenso o método único, lo sobresaliente es la trascendencia que se pone en la definición de los problemas de una forma social, característica de lo público de las políticas.

Julio Franco Corzo (2015: 124) cuenta con una forma muy didáctica, pragmática y real de construir las políticas a través de cinco etapas que consisten en:

1. Análisis del problema: donde se da espacio para entenderlo, cuantificarlo, realizar el análisis causal y encontrar la explicación.
2. Análisis de soluciones: en esta etapa se establecen los objetivos y la población potencial, se recoge una lluvia de ideas, analizan acciones actuales y mejores prácticas; se selecciona la mejor solución y establece la población objetivo.
3. Análisis de factibilidad: se realiza a través del estudio presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo. Se integra una matriz de factibilidad.
4. Recomendaciones de política pública: aquí es donde se escribe, en palabras de Franco Corzo (2015: 213) un *policy memo*, memorándum de política pública, se sugiere la toma de decisión.
5. Plan de acción de política pública: se escribe un plan de acción que contemple el área legal, administrativa, de programación presupuestal, operación para el cabildeo, recomendaciones de evaluación y estrategia de comunicación.

El *policy memo* "Es un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública" (Franco Corzo, 2015: 216). Así, el *policy memo* es el referente estratégico, condensado para la toma de decisiones. Al constituir la síntesis, el *policy memo* contiene información de primer orden y fundamental que da razón sobre el problema, su definición, origen, objetivos, opciones, lo preferible dadas las metas.

Las políticas constituyen una estrategia idónea para la atención de la salud pública en la coordinación y movilización de los diversos actores, en interacción responsable para contribuir a la mejora y promoción de la salud, progreso de la calidad de los servicios y de la vida misma, logrando la reducción de impactos de emergencias o desastres, esta condición la afirman Restrepo y Malaga (2001), Restrepo (2004) y Álvarez (2006).

La salud pública es producto de una construcción social, por lo tanto, compete a diversos entes y saberes, esto la alinea bastante con la misión de las políticas públicas. La administración del tema canino es de interés de la administración por los efectos producidos en la salud pública (Álvarez, 2006; García, 2008; López y Zavaleta, 2012). Así también, el tema del maltrato animal (Vázquez, 2010) es central en la ampliación de los derechos de los seres vivos, mismos que los gobiernos están obligados a garantizar.

Carolina González y Carmen Orrego (2013) contribuyen con la definición de términos propios en la arena de la fauna canina, como es el caso de llamar a un perro vagabundo como aquel que no cuenta con dueño; callejero es el que tiene dueño, pero éste lo deja libre en la calle. Estos dos tipos de perros son los que

contribuyen a problemas sanitarios trasladados a la humanidad, lo que se conoce como zoonosis, a través de diferentes manifestaciones que logran estos animales. Un perro supervisado está en la calle con la vigilancia de su amo, que asume ese rol de forma responsable; el perro de vecindario es aquel que está alimentado por otros, pero sin asumir su custodia.

En la actualidad tan compleja se requiere de gobiernos innovadores, con capacidad dialógica y resolutiva, que estén dispuestos a enfrentar con decisión la transparencia, la participación y la colaboración. La construcción de gobiernos abiertos es el reto actual para diferentes fines de la complejidad social y política que se vive, tal como lo sostienen Sánchez (2017), Sánchez y Beltrán (2017), Martínez (2016), Ozlak (2015), y Sandoval (2013).

Resultados

Según datos del INEGI retomados por *Publímetro* (2016), hay 18 millones de caninos en el país, de los cuáles, el 30% tiene dueño y el resto vive en la calle, debido a diversas razones. De acuerdo con informes de la Secretaría de Salud local emitidos en el año 2017, en la Ciudad de México se estima que hay más de 1 millón 200 mil caninos en la calle, lo que produce más de media tonelada de heces fecales al día con las respectivas consecuencias para efectos de la salud pública.

Con estos datos, la estimación tendencial de número de caninos es equivalente al 15 o 16% de la población humana en México, estimada en más de 112 millones de personas. Datos que se aproximan a lo consignado por Diana Ortega (2013), quien llega a la conclusión de un perro por cada siete habitantes.

Al considerar esta tendencia promedio y la población de los municipios seleccionados como muestra, se obtiene que el número estimado de población canina callejera es alta, preocupante para la salud pública. La población canina callejera ronda arriba del 10% de la población humana.

Cuadro 1. Población humana y su relación con la canina por municipio

Municipio	Población humana (INEGI)	Población canina total (estimación al 15%)	Población canina callejera (estimación al 70%)
Chalco	343,701	51,555	36,088
Chimalhuacán	679,811	101,972	71,380
Ixtapaluca	495,563	74,334	52,034
La Paz	293,725	44,059	30,841
Texcoco	240,749	36,112	25,278

Valle de Chalco	396,157	59,424	41,597
TOTAL	2,449,256	367,456	257,218

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, 2015

De acuerdo con Julio Franco Corzo (2015), el 60% de los perros de la calle tienen dueño, por lo tanto, se puede presumir que hay una irresponsabilidad compartida de los dueños o amos por la falta de un sentido social, al dejar libres a sus perros sin la atención correspondiente. Los otros cuatro de cada diez perros son producto de la calle y que, frente a una progresión geométrica típica de las poblaciones, puede aumentar rápidamente.

Chalco cuenta con una población superior a los 343,701 habitantes (INEGI, 2015) y 34,635 viviendas (Gobierno municipal de Chalco, 2015), tiene 11 dependencias, entre las que se ubica la Dirección de Protección Civil y Bomberos, la cual tiene a su cargo el control canino de forma esporádica.

Como resultado de las entrevistas realizadas en Chalco al responsable de las tareas de control canino, se obtiene que se desconoce el presupuesto designado para tal acción de control. Los recursos y los operativos que se realizan responden a contingencias. No hay dirección de Ecología, son la Coordinación de Servicios Públicos en cooperación con Protección Civil, las que llevan a cabo redadas. Existen campañas de esterilización, también de forma esporádica y no regular, que no responden a ejercicios serios de planeación. Se apoyan para este propósito de la fundación Pro-Animal. No hay campañas de educación y cultura sobre el cuidado y responsabilidad de la fauna doméstica. En la entrevista, las autoridades de Chalco reconocieron haber sacrificado en la gestión 2013-2015 a 1300 perros, sin los protocolos básicos para esta tarea.

Chimalhuacán tiene una población superior de 679,811 habitantes (INEGI, 2015), cuenta con 14 dependencias, entre las que se encuentra la Dirección del Medio Ambiente, misma que se ocupa del control canino.

Según la Dirección del Medio Ambiente, en entrevista, aclara que cuenta con una coordinación de zoonosis, la cual tiene como función el control canino. Tiene un presupuesto asignado, aun cuando declaran que la asignación para el control canino es variante de acuerdo a lo programado en el bimestre. Sí llevan a cabo campañas de esterilización y vacunación en los diversos barrios del municipio, con personal que tiene experiencia; aseguran contar con campañas de sensibilización.

Sin embargo, no hay evidencia de protocolos para la mediación del personal ante la fauna canina. Entonces, la administración asegura contar con el personal pero éste no cuenta con el perfil profesional adecuado ni protocolos de actuación. De la entrevista se obtuvo que se habían sacrificado 852 perros; situación que se realizó sin aplicar las recomendaciones internacionales.

Ixtapaluca registra una población de 495 563 habitantes (INEGI, 2015), existen 14 dependencias administrativas, entre las que se encuentran Dirección de Servicios Públicos, la cual se ocupa de forma esporádica del tema del control canino.

En entrevista con el funcionario de la Dirección, éste informó que no existe un presupuesto exclusivo para desarrollar dicha actividad, misma que realiza en conjunto con ecología. Los operativos consisten en redadas con perrera, haciendo campaña de esterilización continúa en diferentes puntos del municipio. Se declaró que entre 300 y 400 perros fueron sacrificados al bimestre durante el trienio 2013-2015.

Los Reyes La Paz, cuenta con una población de 293,725 habitantes (INEGI, 2015), y tiene 20 dependencias administrativas, donde la Dirección de Ecología en colaboración con Protección Civil son encargadas del asunto en estudio. No existe presupuesto específico ni constante, cada dirección gestiona el material con anticipación para realizar las campañas de esterilización, aproximadamente tres veces al semestre. Se reconoció que se sacrificaron más de 1000 perros, sin observación de protocolo.

En Texcoco, la población asciende a 240,749 habitantes, y en su organigrama se identifican 18 dependencias administrativas, entre las que está la Dirección de Ecología y Medio Ambiente. No hay presupuesto previamente establecido, no hay personal idóneo, pero tampoco lo han gestionado. No se han realizado campañas de sensibilización. Afirman haber sacrificado 800 perros con descargas eléctricas.

Valle de Chalco es un municipio cuya población llega a más de 396 157 habitantes, registra 10 dependencias, siendo la de Servicios Públicos la que se ocupa del control canino de manera esporádica. En entrevista con el director de la Coordinación de Medio Ambiente, éste manifestó que el apoyo para el control canino estriba en alimentación, limpieza, cuidado y prevención de los caninos ya capturados. Las campañas de sensibilización y esterilización se llevan cada dos o tres meses en lugares estratégicos. Los perros sacrificados ascienden a 1,370, así como 820 gatos.

Discusión

Como se puede desprender de los resultados obtenidos en estos municipios, el tema del control canino no es prioritario en la agenda y, por ende, el de la salud pública. El presupuesto atiende comportamientos de contingencia. No hay protocolos documentados o formales, a pesar de que los funcionarios afirmaron la existencia de ellos. El personal destinado carece de especialización respectiva; su intervención responde a petición de parte, más que ser una actividad estratégica de la administración para la salud pública.

En términos de los métodos de las políticas públicas, se afirma que el tema ha sido tratado en los municipios de manera incremental (Lindblom, 1959). No se ha formalizado la práctica de una política que vaya al fondo y pueda también controlar lo inmediato.

En términos de los expertos en políticas públicas, entre ellos Julio Franco (2015), se afirma que están dadas las condiciones para establecer una política pública que atienda el tema de la salud pública centrándose en la protección animal. En este sentido, puede haber diversas recomendaciones de política pública, eso es lo que efectivamente construye las políticas, la divergencia inicial de la perspectiva hasta que socialmente se construye la definición del problema, la prioridad de la agenda y en sí la política pública.

Alternativas de políticas

Las políticas públicas, como cursos de acción que conllevan la intervención de la autoridad y los diversos actores incluidos, que pueden plantearse para el caso que nos ocupa, implican tres opciones:

1) Mantener la situación actual: Seguir realizando redadas y sacrificio de animales, pero esto está fuera de la previsión legal y trae consigo problemas de ese orden, y social, por no contar con los protocolos respectivos.
2) Mantener la acción actual pero acompañada de esterilización: Esta alternativa supera a la anterior por el ingrediente de esterilización; sin embargo, no impacta de forma positiva, porque seguirá enfrentando reacciones sociales que están a favor de los derechos animales y de su no maltrato.
3) Estrategia integral: Contempla la sensibilización ciudadana con responsabilidad por la mascota, y campañas de esterilización que refuercen el control de la población canina. Esta opción, trae consigo un ajuste en la estructura organizacional para precisar la división del trabajo y áreas de responsabilidad. Puede recaer esta función en una coordinación que se ubica en el tercer nivel de la jerarquía.

Para la valoración de estas opciones, es conveniente el estudio de factibilidad, mismo que se presenta a continuación. De este estudio surge la propuesta de la política al encontrarse factible en el ámbito 1) presupuestal, 2) socio económico que a su vez contempla lo legal y político, 3) ambiental, y 4) administrativo.

Estudio de factibilidad

En materia presupuestal la opción 1 y 2 son de alta y mediana factibilidad, respectivamente, porque corresponden a la inercia institucional que no supone ningún cambio, dado que no ha sido prioridad en la agenda municipal.

En la opción 3, la factibilidad es mediana porque tiene un impacto financiero que contempla los gastos de operación de la oficina que será la responsable. Sin oficina, sin personal responsable todo programa tiende a la muerte. Se contempla una inversión inicial para material de esterilización, y gastos de promoción de alrededor de los $30,000; un gasto operativo mensual que cubre el pago de un coordinador, un auxiliar administrativo y hasta uno operativo por $25,000, más material de esterilización, combustible y material de promoción por $10,000. Esto lleva a que el gasto anual sea de $420,000. A precios promedio.

Este costo frente a los gastos contingenciales que se hacen en la actualidad por las redadas, renta de transporte, alimentos para la fauna cautiva, y otros gastos, representan mayor orden y mejoramiento de la salud pública.

La dependencia que se propone es a nivel de coordinación, dependiente de una dirección, según lo decida el ayuntamiento a propuesta del presidente; integrada por tres personas, un coordinador y hasta dos auxiliares, uno administrativo y otro operativo. El resto de las personas, máximo 15, mínimo 10 serían universitarios, voluntarios o personal de asociaciones protectoras de animales, los cuales ayudarán a levantar el censo cuando se requiera, y apoyar en las consultas y campañas de sensibilización ciudadana. Se formaliza la intervención de estas personas a través de convenios. Esto es un ejemplo de la gerencia social y de la gobernanza que es actual.

En el ámbito socio económico las opciones 1 y 2 están con baja y mediana factibilidad, respectivamente, por lo mismo discutido y demostrado arriba de este ensayo. La opción 3 tiene una alta factibilidad porque los beneficios son más que los costos. Este programa contempla la reducción de perros en las calles de los municipios, lo que conlleva a una indiscutible mejoría en la salud pública. Hay mejoría en el ambiente, la calidad de vida mejora en las comunidades por las externalidades positivas que la acción de la política traerá consigo.

En lo legal no hay inconveniente, el gobierno municipal cuenta con facultades para la creación de dependencias administrativas, así lo dispone la Ley Orgánica Municipal mexiquense en su fracción IX del artículo 31. Así mismo cuenta con facultades reglamentarias para la prestación de servicios públicos.

En lo político es considerado también un saldo positivo, dado que la política que se propone no se enfrenta a intereses de asociaciones o grupos organizados de ciudadanos, por el contrario, encontrará eco en algunas expresiones que se han definido como defensores de los derechos animales y en otras en pro de la

salud pública. En la actualidad existen más de 11 asociaciones protectoras de animales en el Estado de México como: Amigos Pro Animal A.C., Grupo de Defensa de la Vida Animal A.C., Gatos Para Todos A.C., Asociación Voluntaria para la Protección y Cuidado de Animales A.C. y Gente por los Animales A.C., por mencionar algunas de las cuales respaldan el trabajo y colaborarían con el mismo ayuntamiento.

Desde el ángulo ambiental la opción 1 tiene baja factibilidad y la opción 2 mediana factibilidad, la 3 es de alta factibilidad. El programa es bien visto, dado que la sensibilización ciudadana traerá el desarrollo del sentido de responsabilidad para el cuidado animal y medio ambiente. El proyecto desarrolla una cultura en pro del medio ambiente.

Desde la materia administrativa las opciones 1 y 2 tienen una factibilidad alta porque conservan lo existente hasta ahorita. La opción 3 es de mediana factibilidad porque no tiene un impacto que engrose de manera significativa la estructura de la administración municipal. Sólo se contemplan 3 personas con perfil específico, uno del área de veterinaria y otros del campo de la administración o de las ciencias sociales.

Una vez que se ha realizado el estudio de factibilidad surge la etapa de la presentación de la propuesta, la cual se puede hacer a través del *policy* memo (Franco, 2015).

Policy memo

El Memorándum de Política Pública resume todos los elementos que se consideran para la construcción de una política pública en forma ejecutiva. La presentación que se hace a través del siguiente cuadro que recomienda Julio Franco (2015) es ejecutiva y muy didáctica para el tomador de decisiones y para quien aprende a elaborar políticas.

Cuadro 2. *Policy memo* de la política pública para la apertura del gobierno en sensibilización y control canino en los municipios de la zona oriente del Estado de México

Información que contiene	Elementos
Encabezado 1) ¿A quién va dirigida la recomendación? 2) ¿Quién la escribe? 3) ¿Cuál es el objetivo del documento?	Oriente del Estado de México, mayo 2018. **Para**: Presidente o Presidenta Municipal. **De**: Miguel Ángel Sánchez Ramos **Asunto**: Análisis de propuesta de política pública para la apertura del gobierno en sensibilización y control canino en los municipios de la zona sur oriente del Estado de México.

Resumen 1) ¿Por qué se creó el documento? 2) ¿Cuál fue el resultado del análisis? 3) ¿Cuál es la recomendación de política pública?	Ante la evolución del reconocimiento de los diversos derechos que asisten a todos los seres vivos, surge la inquietud de atender la defensa y control canino en los municipios, desde una necesidad de salud pública, como un derecho fundamental de los ciudadanos, ciudadanas y sociedad misma. La población canina se estima entre el 15 o 16% de la población humana en México, equivalente a **1 perro por cada 7 habitantes**. De éstos, se considera que el 70% está en la calle. Estos parámetros llevan a calcular que en estos municipios hay aproximadamente **257 mil perros en la calle**, algunos con dueño y otros sin él, pero ambos causando efectos a la salud pública. Se propone crear una **política pública de apertura gubernamental en la sensibilización, defensa y control canino** que incluya: 1) **sensibilización ciudadana y responsabilidad** sobre el cuidado canino; 2) campañas de **esterilización** que permitan contener el sobre poblamiento canino en los municipios. La propuesta tiene un costo de inversión inicial de 30 a 35 mil pesos mensuales, y anual de 408 mil pesos. Se considera viabilidad política media por no encontrar organizaciones opositoras, la viabilidad ambiental es alta, por la urgencia de la atención y seguridad de la salud pública.
Antecedentes 1) ¿Por qué es un asunto público importante? 2) ¿Cómo se posicionó el problema en la agenda pública? 3) ¿Por qué se sugiere incluir el asunto en la agenda de gobierno?	La sobrepoblación canina y sobre todo la callejera, que es evidente en los municipios de la zona sur oriente del Estado de México, aparte de ser generada por la misma sociedad, se ve incrementada de manera notoria con las acciones que tiene el gobierno para asegurar el control canino, ya que éstas no son suficientes ni efectivas, produciendo efectos en la salud pública. En los últimos años ha venido creciendo la oposición por parte de algunos sectores de la sociedad, principalmente ecologistas y pro animales, quienes presionan para que se otorgue reconocimiento a los derechos de los diversos seres vivos, entre ellos los animales y muy en concreto la fauna canina. La evolución, incluso ha contado con avances en la regulación legal y el establecimiento de sanciones para quienes infrinjan los protocolos de trato adecuado de animales. Los diversos análisis del asunto han reportado que la atención inadecuada a la fauna canina, ha acarreado mayores gastos a las administraciones; además de que la evasión en la atención a los canes callejeros puede ocasionar problemas directos para la salud pública, con esto afectando derechos humanos de los pobladores y su calidad de vida. De ahí que sea de suma importancia incorporar el asunto en la agenda para, con gestión y previsión, poder administrar el problema impulsando así la colaboración para conseguir la calidad de vida.

Análisis del problema 1) ¿Cuántos afectados tiene el problema? 2) ¿En qué áreas geográficas se manifiesta el problema? 3) ¿Cuáles son los costos sociales del problema? 4) ¿Cuál es la principal causa que generó el problema?	La población que radica en los seis municipios objeto de estudio: Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz, Texcoco y Valle de Chalco, asciende a los 2,238,585. El número de localidades en estos municipios asciende a las 150 comunidades. Todas con derecho a la salud pública de calidad. El problema de la fauna canina callejera que afecta más a la salud pública radica en las cabeceras municipales y las zonas urbanas. La fauna canina callejera produce una serie de externalidades negativas que afectan a la salud pública directamente, ocasionando la reproducción de focos de infección, lo que es un riesgo para la salud y la calidad de vida. La principal causa de la propagación de la fauna canina callejera se debe a la falta de responsabilidad por parte de los dueños de los perros, quienes sin cuidado alguno dejan libres a sus perros, no asumiendo compromiso de lo que éstos hacen en la calle, sobre todo, en cuanto a las heces fecales y perjuicios que pueden ocasionar a los vecinos.
Análisis de soluciones 1) ¿Cuáles son los objetivos y la población objetivo de las soluciones propuestas? 2) ¿Qué acciones se han emprendido para solucionar el problema? 3) ¿Cuáles son las mejoras prácticas? 4) ¿Cuáles son los costos de las soluciones propuestas?	Los objetivos de las soluciones analizadas son elaborar y realizar un programa de concientización ciudadana sobre el cuidado de los animales, estableciendo responsabilidades para los amos y promoviendo una convivencia de calidad social. Se han llevado a cabo redadas en donde, en una perrera se levantan los perros y se depositan en lugares que no cuentan con las condiciones para albergarlos, además de generar gastos para su mantenimiento. Posteriormente los animales que no son reclamados son sacrificados, no contando con crematorios y procediendo a su entierro, provocando con esto la posible contaminación de mantos freáticos subterráneos. También se han llevado a cabo campañas de esterilización, mismas que han contado con respuesta social. Las mejores prácticas registradas internacionalmente son aquellas que estriban en la sensibilización, educación y establecimiento de compromisos en el tenor de cohabitantes de una comunidad. Con base en esto se propone: Opción 1. Mantener la situación actual Llevar a cabo redadas y sacrificio de animales. Esto traerá problemas sociales y legales para la administración y el gobierno, por estar alejados de los protocolos convencionales. Esta opción encuentra oposición de grupos que van en aumento, por lo tanto, políticamente su factibilidad es baja.

	Opción 2. Mantener la acción actual acompañada de campañas de esterilización. La difefencia de esta opción, radica en el trabajo de la esterilización, sin embargo no impacta de manera favorable dado que los grupos opositores se seguirán manifestando en contra del trato hacia los perros y de sus sacrificios. Opción 3. Estrategia Integral. 1) Campañas de sensibilización ciudadana y responsabilidad de su mascota. 2) Campañas de esterilización que refuerce el control de sobre población canina. Esta opción requiere de un ajuste en la administración, dado que es necesario contar con una dependencia que se encargue de esta tarea de forma permanente. La oficina que se propone es a nivel de coordinación, es decir en el tercer nivel de la jerarquía. Dicha dependencia tendría funciones que realizar, entre las cuales resaltan: 1. Acordar con el director del área respectiva su plan de actividades. 2. Acordar con el director del área el anteproyecto de Reglamento Para el Control Canino del municipio y presentarlo al Presidente Municipal para que sea discutido y aprobado, en su caso, por el cabildo. 3. Desarrollar un programa de sensibilización ciudadana sobre el cuidado de los animales, que contemple la vinculación con organizaciones de la sociedad civil sobre el tema, para realizar sinergia en la materia. 4. Levantar un padrón de población canina municipal donde se identifique dueño, vivienda, mascota. 5. Planear estrategias para la esterilización canina por centros poblacionales. 6. Reclutar fauna canina sin dueño, con el apoyo del área de protección civil, y gestionar su donación a centros de adopción. 7. Gestionar la obtención de recursos indirectos para el apoyo de campañas de sensibilización, reclutamiento y donación, ante el sector privado. 8. La creación de brigadas, en conjunto con la sociedad civil interesada en ayudar a la defensa canina del municipio y con las organizaciones defensoras de los animales, incluso con estudiantes que puedan ayudar y de esta manera liberar su servicio social y o prácticas profesionales.

<table>
<tr>
<td>Análisis de factibilidad y la recomendación
1) ¿Cuál es el resultado del análisis de factibilidad?
I. Presupuestal
II. Socioeconómico
III. Legal
IV. Política
V. Ambiental
VI. Administrativa

2) ¿Cuáles son las limitaciones de las propuestas?

3) ¿Cuál es la recomendación de política pública?</td>
<td>El análisis de factibilidad realizado mostró lo siguiente:
<table>
<tr><th>Área</th><th>Opción 1</th><th>Opción 2</th><th>Opción 3</th></tr>
<tr><td>Presupuestal</td><td>Alta</td><td>Media</td><td>Media</td></tr>
<tr><td>Socioeconómica</td><td>Baja</td><td>Media</td><td>Alta</td></tr>
<tr><td>Legal</td><td>Baja

Reformas prohíben trato actual</td><td>Media

Limitante en el manejo de la perrera</td><td>Alta</td></tr>
<tr><td>Política</td><td>Baja</td><td>Media</td><td>Alta</td></tr>
<tr><td>Ambiental</td><td>Baja</td><td>Media</td><td>Alta</td></tr>
<tr><td>Administrativa</td><td>Alta

mantiene statu quo</td><td>Alta

mantiene statu quo</td><td>Media

Ajuste de funciones en áreas</td></tr>
</table>
La opción 1, corre el riesgo de traer consecuencias en sanciones económicas y de otra índole para la administración, dado el cambio en el marco legal.
La opción 2, cuenta con la limitante del híbrido que le proporciona la manera en cómo se están tratando los animales actualmente.
La opción 3, es la factible dado que cuenta con aceptación social, es congruente con la normatividad.

Se recomienda la opción 3, la cual se concentrará en la creación de la Coordinación de Control Canino.</td>
</tr>
</table>

Consideraciones finales

Las políticas públicas como cursos de acción que estriban en la sinergia pública, social y privada, son necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida. La complejidad social, política, económica y de todo orden, merece atención multidisciplinaria, exigen la apertura de los gobiernos para dar cabida a las diversas posturas y contar con propuestas más consensadas y que a su vez comprometen a las partes.

Las políticas públicas invitan a la apertura de los diversos actores privilegiando la mejoría en las condiciones de vida del colectivo. La salud pública es una responsabilidad estatal, que a través de las políticas puede irse atendiendo y asegurando. Esto es elemental para el desarrollo humano.

El propósito de este ensayo se cumple; se cuenta con una propuesta para la apertura gubernamental en materia de sensibilización y control canino en los

municipios de la zona oriente del Estado de México, con probabilidad de extender esta propuesta a municipios diversos y preocupados por la salud pública.

La propuesta que se recomienda no tiene un impacto presupuestal alto, es una inversión que trae diversas externalidades positivas en el área de la salud pública, imagen pública y convivencia social responsable.

Un gobierno abierto está sensible a la administración de los diversos temas con visión integral que asegura la conservación de la vida, el cual es el fin de la administración pública.

Fuentes

Aguilar, L. (2015). *Gobierno y administración pública.* México: FCE.

Álvarez, E. (2006). *La salud pública veterinaria en el siglo XXI*. Biomedicina. (Núm. 2). pp. 180-185.

Bonnin, C. J. (2004), *Principios de administración pública.* México: FCE.

Brewer, G; De León, P. (1983). *The foundations of policy analysis.* Michigan: Dorsey.

Franco, C. J. (2015). *Diseño de políticas públicas, Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables.* México: Exe editorial.

García, G. (2008). *Del sufrimiento de los animales y la connotación jurídica en el derecho público de Colombia.* [En línea]. Revista virtual Católica del Norte. (Núm. 23). Recuperado el 06 de agosto de 2018 de, http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/147/283

Gobierno Municipal de Chalco. (2015). *Web del Gobierno municipal de Chalco*. Recuperado el 06 de agosto de 2018 de, www.chalco.gob.mx

González, C; Orrego, C. (2013). *Aperrados Tenencia responsable canina en Santiago*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Sociología. Santiago, Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Hernández, A. (2017, 25 de diciembre). *Más de 16 millones de animales pasaron Navidad en la calle.* [En línea]. Publímetro. Recuperado el 06 de Agosto de 2018 de, https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/12/25/mas-16-millones-animales-pasaron-navidad-la-calle.html.

Hogwood, B; Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World.* Londres: Oxford University Press.

INEGI. (2015), *Número de habitantes por municipio*. Recuperado el 06 de agosto de 2018 de, http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Mex/Poblacion/default.aspx

Jekinns, W.I. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective.* Londres: Martin Robertson.

Lasswell H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis.* Maryland: College Park.

Lidblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid: MAP *Ministerio para las Administraciones Publicas.*

Lindblom, C. E. (1959). *The science of muddling through*. [En línea]. Public Administration Review. (Núm 19) pp. 78-88

López, G; Zavaleta, G. (2012). *Perros callejeros.* Tesis para obtener el título de Licenciado en Medicina Veterinaria y Zootecnia. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Luna, I; Bojorquez, J. (s/a). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública.* México: Intituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM – Instituto Tabasqueño de Transparencias y Acceso a la Información Pública.

Martínez, R. (2016). *Gobierno abierto para la consolidación democrática*. México: Tirant Lo Blanch.

May, J; Wildavsky, A. (1978). *The Policy cycle.* Michigan*:* Sage.

Molina, G. (1977). *Introducción a la salud pública*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Ortega, D. (2013), *Problema de los perros callejeros en cifras*. [En línea]. Vertigo político. Recuperado el 06 de agosto de 2018 de, http://www.vertigopolitico.com/articulo/2086/Problema-de-los-perros-callejeros-en-cifras.

Ozlak, O. (2015). *Ideas sobre gobierno abierto. Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos.* México: Intituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO.

Redacción. (2016). ¿Qué pasa con los 18 millones de perros callejeros que hay en *México?*. [En línea] México. Publímetro. Recuperado el 06 de Agosto de 2018 de, https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2016/01/23/que-pasa-18-millones-perros-callejeros-que-hay-mexico.html.

Restrepo H. E; Malaga, H. (2001). *Promoción de la Salud: cómo construir vida saludable.* Colombia: Editorial Médica Panamericana.

Restrepo, H. (2004), *Municipios saludables: Lecciones aprendidas, desafios*. Recuperado el 06 de Agosto de 2018 de, http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/restrepo.pdf

Sánchez, M. (2017). *Gobierno abierto, una estrategia innovadora para el governance local.* En Olvera, J; Contreras, L. *Administración pública y sociedad. Una necesaria relación de proximidad*. México: Porrúa – UAEM.

Sánchez, M; Beltrán, T. (2017). *Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local.* En Moreno, R; Pérez, J; Covarrubias, O. *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales.* México, IAPAS - Universidad Autónoma de Tlaxcala y Universidad Autónoma del Estado de México.

Sandoval, R. (2013), *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, meditación y futuro.* México: INAP- IICA - GLAP/IICA.

Simon, H.A. (1945), *Administrative Behavior.* New York: Free Press.

Simon, H.A. (1957), *Models of Man: Social and rational.* New York: John Wiley.

Suchman, E. (1967). *Evaluative Reseach.* Nueva York: Russell Sage.

Vázquez, D; Peñuela, M. (2010). *El maltrato animal. Una reflexión desde la sustentabilidad y las tradiciones culturales.* Revista Ingeniería de Recursos naturales y del ambiente. (Núm. 9). pp.39-43.

FINTECH en México, un sector en desarrollo potencial
FINTECH in Mexico, a potential sector in development

Dra. en C.A. Laura Angélica Décaro Santiago*
Dra. en C. María Guadalupe Soriano Hernández**
M.A. Juana Gabriela Soriano Hernández***

RESUMEN
Los servicios financieros, con uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación brindados por empresas innovadoras, son el resultado de las necesidades insatisfechas de una población sub-atendida por el sector financiero convencional. Consecuentemente, los gobiernos han realizado una serie de acciones, pues fomentar el sector se traduce en mayor inclusión financiera, riqueza y generación de empleos. El objetivo de este documento es analizar la situación actual del sector Fintech en México, para comprender los avances y oportunidades que presenta. A lo largo del artículo se identifica el origen, desarrollo e impacto que tienen las empresas Fintech en las economías, específicamente la economía mexicana, así como la estructura actual del ecosistema Fintech mexicano y las acciones emprendidas por el gobierno para regular dicha actividad.

Palabras clave: Fintech, Instituciones Financieras y Servicios, Inclusión Financiera, Tecnologías de la Información y Comunicación, Políticas Gubernamentales y Regulación.

ABSTRACT
Financial services with intensive use of information and communication technologies provided by innovative enterprises are the result of unsatisfied needs from a sub-attended population for the convencional financial sector. In addition, other factors such as high levels of penetration of mobile devices and the development of an enterpreniur ecosistem, they have enabled Mexico to become one of the leaders of the región in generating companies known as Fintech.Fintech represents accesibility, availability, transparency and increased supply; especially for the population located on a pyramidal base, and small enterprises. Consequently, goverments have carried out a series of actions, since promoting the sector that is translated into greater financial inclusión, wealth and job creation.Therefore, the purpose of this document is to analyze the finantial situation of Fintech sector in Mexico in order to understand the progress and opportunities that this represents. Throughout this article, it is identified the origin, development and impact that Fintech enterprises have in the economies that are identified, specifically in the mexican economy, as well as the current structure of mexican Fintech ecosystem in the actions undertaken by the government to regulate this activity.

Keywords: Fintech, Financial Institutions and Services, Financial Inclusion, Information and Communication Technologies, Government Policy and Regulation.

* Profesor de Tiempo Completo de la Licenciatura en Administración, UAEMex Zumpango.
** Profesor de Tiempo Completo de la Licenciatura en Administración, UAEMex Zumpango.
*** Profesor de Medio Tiempo de la Licenciatura en Administración, UAEMex Zumpango.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 57-78, ISSN: 1665-2088

INTRODUCCIÓN

Las políticas gubernamentales y el desarrollo tecnológico han incitado un gran aumento en el comercio. Muchos gobiernos han adoptado sistemas económicos de libre mercado, generando con ello cambios constantes y vertiginosos, que se derivan de las nuevas y voraces exigencias demandadas por los usuarios en búsqueda de la satisfacción de las necesidades y deseos; y de la hiperconectividad experimentada en las últimas décadas.

Ante tales circunstancias, el sector financiero se ve obligado a evolucionar, dado que los servicios financieros convencionales ya no son suficientes para lograr la inclusión, confianza y transparencia demandada por la sociedad, pues el sector aún no logra mejorar sus oportunidades para captar y colocar recursos financieros.

Dentro de las oportunidades que se presentan, se encuentra el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) que comienzan a ser la respuesta a las necesidades financieras no cubiertas. Este medio ha generado cambios disruptivos respecto a la forma en que nos desenvolvemos, comunicamos y hacemos negocios (BBVA, 2014); dando como resultado el sector Fintech, que por sus siglas en inglés se refiere a "Finances" y "Technology". En palabras de la Universidad de Wharton, ésta es la industria que está compuesta por compañías que usan la tecnología para hacer sistemas financieros más eficientes y menos costosos (ENDEVOR, 2017).

La oferta de servicios financieros bajo esta modalidad se lleva a cabo mediante el uso intensivo de teléfonos inteligentes, algoritmos y aplicaciones móviles; esto ha sido foco de atención de emprendedores, inversionistas y actualmente de las autoridades, representando la posibilidad de inclusión económica generalizada, y sus límites sólo son condicionados por el interés de uso de los demandantes, toda vez que hay posibilidades de inversión y financiamiento para personas con distintos niveles económicos.

Derivado de la fuerte tendencia del tema, el objetivo de este documento es analizar la situación actual del sector Fintech en México**,** a fin de que exista una comprensión sólida respecto de los avances y oportunidades que presenta el sector mencionado, tanto para los emprendedores como para quienes han sido sub atendidos en el sistema financiero convencional. Para lo cual se abordan antecedentes, subgrupos que conforman el sector, presencia en la región y específicamente en México, así como participantes, para finalmente presentar los avances en términos de regulación.

I. Detonantes del FINTECH

Exclusión Financiera. La estructura y operación de las instituciones financieras a lo largo del mundo no ha logrado alcanzar y satisfacer las necesidades de la totalidad de sus habitantes, especialmente de las economías en desarrollo. El estudio realizado por *McKinsey Global Institute* (2016), sostiene que la exclusión financiera alcanza tanto a la clase pobre como a la clase media. Así bien, el 45% de los adultos no tienen una cuenta de banco u otra institución, representando así dos billones de personas; mayormente mujeres, personas en estado de pobreza, habitantes de zonas rurales; y, acentuándose en África, Medio Oriente, Sudeste de Asia y Sur de Asia. La tabla 1 muestra como África y Medio Oriente representan el porcentaje más alto de exclusión financiera; mientras que, América Latina ocupa el cuarto lugar (respecto a su población).

Tabla 1. Población adulta en exclusión financiera.

Zona	Personas con exclusión financiera (Millones / % de la población adulta).	% de población excluida		
		Pobre	Mujeres	Rural
Sur de Asia	642 / 53%	46%	57%	71%
África y Medio Oriente	467 / 61%	46%	54%	61%
Sudeste de Asia	266 / 59%	48%	49%	59%
China	238 / 21%	53%	54%	56%
América Latina	214 / 48%	48%	54%	23%
Europa del Este y Asia Central	154 / 39%	47%	54%	41%

Fuente: Global Findex database 2014, World Bank; análisis de McKinsey Global Institute.

Una situación similar ocurre para el mercado de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa MiPyMe de países emergentes, toda vez que al menos 20 millones de estas unidades económicas no tienen acceso suficiente a crédito (McKinsey Global Institute, 2016).

En México, los datos parecen no ser diferentes, la exclusión financiera se acentúa en la población de la base piramidal, ya que existe una relación positiva entre el nivel de ingresos y el acceso al crédito formal. El Reporte Nacional de Inclusión Financiera RNIF presentado en el año 2017, según datos provenientes de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015, destaca que:

- Han disminuido los contratos por tarjeta de crédito de 3 249 a 3 168 y a 2 920 por cada 10 000 adultos, de los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente.
- Para el año 2015 el 23.5% de los encuestados no ahorra, el 45.6% no tiene un crédito, el 73.1% no tienen un seguro y el 52.4% no tiene una cuenta de ahorro para el retiro.

Además, al igual que señala el reporte de McKinsey Global Institute (2016), en México el acceso a los servicios financieros se dificulta en las zonas rurales (población de 0 a 5 000 habitantes), donde las instalaciones se encuentran únicamente en las cabeceras municipales, especialmente en el sur del país (CNBV, 2017).

Así bien, no sorprende que el gobierno federal ha levantado la mano para mejorar la inclusión financiera del país, como se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pues tal elemento se traduce en una mayor expansión de crédito, eficiencia del sistema financiero y mejor interacción de los agentes económicos; detonantes del crecimiento económico de los países, tal y como lo afirma la Comisión Federal de Mejora (COFEMER) en su reporte final (2017a).

Limitada innovación de las instituciones financieras actuales. La innovación es una constante que no sólo tiene que ver con la creación de productos y/o servicios, sino también, con la mejora en los procesos. Según Schumpeter, cinco son las vertientes para generar innovación, clasificación retomada en el Manual de Oslo (European Comission, 2005): creación de nuevos productos o servicios o modificaciones significativas; desarrollo de nuevos métodos de producción o comercialización; ingreso o apertura de nuevos mercados; obtención de nuevas fuentes de materias primas o insumos; y, la modificación a la estructura de mercado.

En este sentido, aunque el sector financiero ha innovado, el proceso ha sido lento y espaciado: en los años 60 la tarjeta de crédito; el uso de cajeros automáticos en los 70´s; en los 80´s la banca telefónica; nuevos productos financieros en los 90´s; y, para el nuevo milenio un uso más intensivo de operaciones remotas sin la necesidad de presentarse a una sucursal (Consejo de Estabilidad Financiera, 2017). Sin embargo, la tecnología empuja a cambios cada vez más rápidos y constantes con mayor alcance y menores recursos; cambios que de manera tradicional, como la instalación de más sucursales, no se lograrían.

Actualmente, el sistema financiero mexicano contempla la banca múltiple y la banca de desarrollo. La segunda conformada por las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC), Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) y Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS). Sin embargo, la banca múltiple controla el mayor flujo de operaciones; según el Reporte Nacional de Inclusión Financiera (CNBV, 2017) siete son las instituciones que concentran el 84% de

la cartera en México y que presentan 79.2% de los activos: BBVA Bancomer, Citibanamex, Santander, Banorte, HSBC, Scotiabank e Inbursa.

Los canales de acceso que convencionalmente utilizan los colocadores y captadores de recursos monetarios en el país son: las sucursales, los corresponsales, los cajeros y terminales punto de venta (TPV). También, la banca electrónica, en su versión banca por celular y banca por internet, son canales de acceso. Comparando estas dos modalidades, la banca electrónica incrementó en su contratación por encima de la aparición de sucursales e instalación de cajeros del 2015 al 2016, estas últimas con un incremento del .09% y 7.5% respectivamente; mientras que, la banca por celular incrementó en un 13% de contratos asociados a un teléfono celular y la banca por internet incrementó en 12.7% de usuarios, también de 2016 respecto a 2015 (CNBV, 2017). Además, los canales convencionales de acceso se han visto disminuidos en su uso. El 40.5% de adultos que indicaron usar sucursales, disminuyó a 39.5%, resultados arrojados por la RNIF de 2012 y 2015.

Ahora bien, cabría reflexionar sobre las diversas alternativas para democratizar los servicios financieros, fuera de los muros que requieren altas inversiones y costosos procesos administrativos; pues como se menciona en la publicación de Endeavor (2016), las instituciones financieras actuales se ven limitadas por su estructura operativa, costo del servicio y enorme infraestructura. La tendencia observada, hasta entonces, es la baja penetración de la bancarización y poca innovación en la oferta de crédito al consumo, como se afirma en el reporte de FINNOVSITA (2017).

La tecnología. En el II Foro de Inclusión Financiera, llevado a cabo en julio de 2016, se destacó el papel de la tecnología como un detonante en la inclusión financiera de las zonas más alejadas y la población más desprotegidas, haciendo alusión a los cambios necesarios y creación en la regulación del sector financiero y de sus tendencias. El uso intensivo de teléfonos inteligentes, algoritmos y aplicaciones móviles es una realidad que desencadena nuevas oportunidades para realizar transacciones (FINNOVISTA, 2017). La penetración de los teléfonos móviles en los países emergentes es más fuerte, toda vez que en el año 2014 cerca del 80% de esta población tiene un teléfono celular; en contraste del 55% que tiene una cuenta financiera (*McKinsey Global Institute*, 2016).

En México, la penetración del internet y alcance de dispositivos electrónicos es superior cada año, esta afirmación se confirma con el informe estadístico de INEGI (2017), en el que se plasma que: el 59.5% de la población de seis años o más declaró usar Internet; el 68.5% de los cibernautas mexicanos tienen menos de 35 años; el 47.0% de los hogares del país tiene conexión a Internet; y, los usuarios de teléfono celular representan el 73.6% de la población de seis años o más, y tres de cada cuatro usuarios cuentan con un teléfono inteligente (*Smartphone)*.

Además, México se encuentra dentro del grupo de países entrantes de las tecnologías disruptivas, al igual que EUA y China, derivado de una alta penetración de teléfonos inteligentes (Citi GPS, 2017).

De estos últimos años, la tendencia de mayor uso de smartphones en el país es resultado de la disminución de su precio. En el 2012, el precio en el mercado mexicano era de USD$ 318, representando el 40 por ciento del ingreso promedio mensual; para el año 2014 se redujo a USD$185, es decir, representando el 20 por ciento del ingreso promedio mensual (ENDEAVOR, 2017). Por lo mencionado no es insólito que, dentro de los objetivos para una mejor inclusión financiera a nivel nacional, se implante el uso intensivo de la tecnología. "La inclusión financiera es uno de los grandes objetivos del siglo XXI para gobiernos, agencias de desarrollo, bancos multilaterales y ONG de América Latina" (BID, 2017: 3).

Siguiendo con el reporte de *McKinsey Global Institute* (2016), el uso de esta tecnología permitirá la disminución en los siguientes costos:

a) Disminución de 65% a 75% en la apertura y mantenimiento de una cuenta.
b) Disminución de 40% a 60% en la disposición y depósito de efectivo.
c) Disminución de 90% a 95% en la transferencia del efectivo.
d) Disminución de 80% a 90% el costo general de los servicios financieros.

Si las instituciones, principalmente bancarias del país no se transforman junto con el sector, se verán amenazadas, pues algunos consideran que en 10 años perderán el 30 % del mercado, trasladándose a las empresas con alto uso de tecnologías llamadas Fintech (FINNOVISTA, 2017) (Tolama, 2017). Sólo algunos bancos han decidido incursionar en el nuevo escenario financiero con uso intensivo de la tecnología. Bancomer, Scotianbank y Monex, han presentado una nueva oferta de servicios, invertido en innovaciones o apoyando el desarrollo de otros.

II. El Sector FINTECH

Derivado de los altos niveles de exclusión financiera, desconfianza hacia los servicios y productos financieros convencionales, falta de innovación y rigidez de los actuales intermediarios financieros, nacen las empresas Fintech como una respuesta a dichas demandas.

Evidencia de lo anterior, es parte de los resultados que arrojó una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017), donde se encuesta a 393 empresas jóvenes latinoamericanas de tecnología financiera, el 41.3% de los encuestados indicaron que su misión es atender a clientes excluidos o sub-atendidos por los servicios financieros convencionales.

Para dar inicio, *Mckinsey Global Institute* (2016) definió el servicio financiero digital, como aquel servicio que se entrega por medio de una infraestructura digital que incluye los dispositivos móviles e Internet; por lo que son necesarios los teléfonos móviles, las computadoras y las terminales punto de venta TPV. Dicha definición considera todos los tipos de servicios financieros como pagos, cuentas de ahorro, créditos, seguros y demás productos financieros; y todos los usuarios, es decir, personas de todos los niveles de ingreso, todas las empresas sin importar el tamaño y el gobierno en todos sus niveles. Pero, además, estos servicios financieros pueden ser proveídos por bancos, proveedores de pagos, empresas de telecomunicaciones, empresas de tecnología financiera, empresas minoristas u otras instituciones financieras.

Con base en la anterior definición, la empresa Fintech ofrece servicios financieros digitales. Esta entidad es definida en el anteproyecto de Ley Fintech de México como: la Institución de Tecnología Financiera que se organiza para operar con las herramientas tecnológicas para facilitar operaciones y servicios financieros relacionados en el acceso al financiamiento e inversión, servicios de emisión, administración, redición y transmisión de fondos de pago electrónico, además del uso de activos virtuales. El anteproyecto establece que dichas instituciones deben contar con autorización del Gobierno Federal para salvaguardar la seguridad de los inversionistas, usuarios y solicitantes del servicio (COFEMER, 2018).

La COFEMER, citando el documento *"The Fintech Book"* (Kriste, S; Barberis J, 2016). Presentan las características de las empresas Fintech:

a) Satisface necesidades de un sector específico del mercado, otorgando mayor especialización.
b) Su principal activo en su estructura operativa son las herramientas tecnológicas.
c) El éxito de las Fintech radica en la transparencia, la practicidad, el fácil acceso y el acercamiento a los clientes.

Con estas características, los servicios de finanzas digitales tienen el potencial de atender a 1.6 billones de habitantes de economías emergentes como Brasil, China, Etiopia, India, México, Nigeria, y Pakistán, según el *McKinsey Global Institute* (2016).

FINNOVISTA y el BID desarrollaron y presentaron en el 2017 la taxonomía del sector Fintech en América Latina, tal y como se aprecia en la figura 1; los grandes diez grupos son: a) plataforma de financiación alternativa, b) puntaje alternativo (*Scoring*), c) soluciones de pagos, d) gestión de finanzas personales, e) gestión de finanzas empresariales, f) gestión patrimonial, g) negocios de activos financieros

(*Trading*) y mercado de valores, h) empresas de tecnologías para instituciones financieras, i) bancos digitales, y, j)seguros.

El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés) (2017) puntualiza que el desarrollo del sector Fintech conlleva oportunidades, pero también riesgos. En lo que toca a las oportunidades, éstas, teóricamente, generan posibles implicaciones como complemento y compensación, competencia, protección del consumidor/inversionista e inclusión financiera, sugiere la FSB.

Figura 1. Segmentos Fintech de América Latina

Plataforma de Financiación alternativa		
1	Financiación colectiva de recompensas	Plataformas mediante las cuales las personas aportan recursos financieros a individuos, proyectos o compañías a cambio de productos o recompensas no monetarias.
2	Financiación colectiva de donaciones	Plataformas mediante las cuales los donantes aportan recursos financieros a individuos, proyectos o compañías con motivaciones filantrópicas y sin expectativas de un retorno monetario o material.
3	Financiación de bienes raíces	Plataformas mediante las cuales las personas financian o adquieren participación en proyectos de bienes raíces.
4	Financiación colectiva de capital	Plataformas mediante las cuales las personas adquieren participación accionaria en compañías privadas.
5	Préstamos en Balance a negocios	Plataformas operadas por una entidad que directamente provee préstamos en línea a negocios.
6	Préstamos en balance a consumidores	Plataformas operadas por una entidad que directamente provee préstamos en línea a consumidores.
7	Préstamos P2P a negocios	Plataformas donde personas proveen préstamos en línea a negocios.
8	Préstamos P2P a consumidores	Plataformas donde personas proveen préstamos en línea a consumidores/individuales.
9	Factoring y préstamos de facturas	Plataformas en líneas donde personas o entidades compran facturas o cuentas por pagar de otros negocios u ofrecen préstamos respaldados por ellos.
Puntaje alternativo (Scoring)		
1	Puntaje alternativo (Scoring)	Soluciones alternativas para la medición de riesgo crediticio de personas o empresas.

Soluciones de pagos		
1	Pagos y carteras móviles	Soluciones móviles para la transmisión y administración de dinero.
2	Transferencias internacionales y remesas	Soluciones en líneas diseñadas para el envío de dinero a empresas o personas en el extranjero.
3	Puntos de venta móviles (mPOS)	Terminales de punto de venta para teléfonos móviles (celulares).
4	Pasarelas y agregadores de pagos	Soluciones para la aceptación, automatización y procesamiento de pagos en plataformas digitales.
5	Otros	Otras soluciones tecnológicas relacionadas con pagos digitales.
Gestión de finanzas personales		
1	Ahorro y eficiencia financiera	Herramientas digitales para consumidores que facilitan la gestión de ahorros y la organización de gastos.
2	Plataformas de comparación	Plataformas en línea que contrastan diferentes productos financieros y sus características.
3	Gestión de deuda	Herramientas digitales para consumidores que facilitan la gestión y reestructuración de deudas personales.
4	Otros	Otras soluciones tecnológicas para gestión financiera de individuos.
Gestión de finanzas empresariales		
1	Facturación electrónica	Plataforma en línea para la oferta y provisión de servicios de factura.
2	Contabilidad digital	Plataformas en línea para la administración contable y cálculo de impuestos.
3	Gestión financiera e inteligencia de negocio	Plataformas en línea para la administración financiera y la generación de analíticas de desempeño de los negocios.
4	Cobranzas	Soluciones digitales para facilitar o administrar la recuperación de cuentas por cobrar de los negocios.
5	Otros	Otras soluciones para la gestión.

Gestión patrimonial		
1	Gestión patrimonial digital	Plataformas en línea para la oferta y provisión de servicios de gestión patrimonial.
2	Asesores robotizados	Soluciones automatizadas para la gestión patrimonial mediante algoritmos o inteligencia artificial.
Negocios de activos financieros (Trading) y mercado de valores		
1	Soluciones FX	Soluciones de compra y/o venta de divisas extranjeras para personas y empresas.
2	Soluciones para mercado de valores	Soluciones para la compraventa de acciones y deuda.
3	Otros	Otras soluciones tecnológicas para facilitar o ejecutar transacciones de otras clases de activos.
Empresas de tecnologías para instituciones financieras		
1	Seguridad e identificación digital	Soluciones de verificación y autentificación de personas para acceso y autorización de transacciones financieras.
2	Soluciones de identidad y conocimiento del cliente (KYC)	Soluciones para el conocimiento de clientes en su relación con los proveedores de servicios financieros.
3	Prevención de fraude y gestión de riesgo	Soluciones enfocadas en la prevención de fraude y gestión de riesgos operativos para entidades financieras.
4	Biométricos	Aplicaciones de tecnología relativas a los rasgos físicos o de conducta de un individuo para verificar su identidad.
5	Contratos inteligentes	Protocolo tecnológico que facilita, asegura, refuerza y ejecuta contratos/ acuerdos.
Bancos digitales		
1	Bancos digitales	Entidades financieras de nueva creación (con licencia bancaria propia o utilizando la de un tercero) con múltiples productos financieros y cuya distribución es 100% digital.
Seguros		
1	Seguros	Todo tipo de emprendimiento tecnológico aplicado exclusivamente al sector de seguros.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Págs. 13-14

Además, la descentralización, diversificación, transparencia, acceso y convivencia, se traducen en la reducción de barreras de entrada, como una regulación más ligera asociada con la separación de préstamos y depósitos, o el uso de algoritmos para evaluar la solvencia crediticia, operando con costos

relativamente bajos que puede conducir a una mejor asignación de capital (FBS, 2017).

De manera antagónica, el FBS (2017), también pone a discusión los riegos a nivel macro: el contagio, la prociclicidad, el exceso de volatilidad, la importancia sistémica de algunas entidades que pueden ampliar los peligros a través del riesgo moral. Además, existe el riesgo a nivel micro, derivado de quedar fuera de un perímetro regulatorio, el ciberataque, incremento de dependencia de los servicios tecnológicos y su operatividad, entre otros. El FBS ejemplifica con la provisión excesiva de crédito por parte de los bancos durante las fases ascendentes de la economía, y el grado extremo del desapalancamiento que tiende a producirse una vez que la economía se convierte en una fase descendente y las posiciones de capital se ven amenazadas.

III. Panorama FINTECH en América Latina

Así bien, la atención visionaria de un grupo de emprendedores en la región de América Latina dio vida a alrededor de 703 empresas de servicios financieros en uso de tecnologías subyacentes. El BID (2017) reportó que el 21.2% utilizan macrodatos/analítica de información, 18.6% tecnología móvil y aplicaciones, y, 16.4% desarrollo de interfaces de programación de aplicaciones y plataformas abiertas; de las cuales 7.9% utilizan criptomonedas y cadenas de bloques, así como 5.9% aprendizaje automatizado.

El sector apareció en la región de América Latina desde el 2011, sin embargo, con la incorporación de nuevas empresas se ha visto permeado a partir del año 2014 (BID, 2017). Situación compartida por México ya que el 69% de estas empresas se crearon en los últimos 3 años, y el 32% tienen de cuatro a más años en el mercado (FINNOVISTA, 2017).

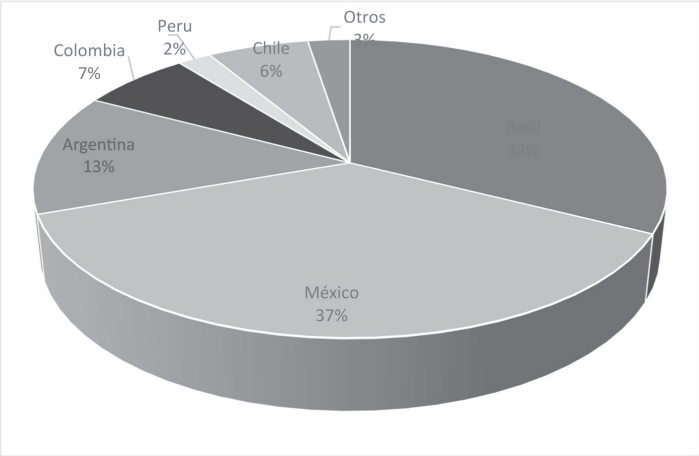
El mayor número de empresas identificadas en América Latina se ubica en las plataformas de financiación alternativa; 98 empresas de préstamos, 65 de financiación colectiva y 17 de financiación de facturas; representando así el 25.6% de las empresas Fintech de la región (BID, 2017).

El segundo segmento, soluciones de pago con un 25.2%, es decir, 177 empresas. Mientras que el tercer bloque lo conforma la gestión de finanzas empresariales con 93 plataformas; y 69 emprendimientos con gestión de finanzas empresariales. En el quinto peldaño, empresas de tecnologías para instituciones financiera aportando el 8.0% del total de Fintech con 56 unidades (BID, 2017).

Asimismo, dentro de los resultados ofertados en el estudio del BID (2017), se destaca que en la modalidad B2B (negocio a negocio) hay una orientación a la PyME como principal cliente del 52.5%; mientras que en el modelo B2C (negocio a consumidor) el 46.6% tiene por objetivo de mercado a los consumidores de la

base piramidal. Entendiendo que éstos son de los sectores más desatendidos por las instituciones financieras convencionales.

Figura 2. Número de inversiones de capital de riesgo en América Latina 2016



Fuente: Trend Watch, 2017

En lo que respecta a la absorción de inversiones de capital de riesgo (*capital venture)*, éste incrementó. En el 2015 se reportaron 182, repuntando en el 2016 con 197 inversiones. Identifique en la figura 2 que México logró el mayor número de inversiones (73), seguido de Brasil (64). Sin embargo, Brasil en valor monetario obtuvo un mayor monto al alcanzar 279 millones de dólares, mientras que México obtuvo 130 millones de dólares (Trend Watch, 2017).

IV. Desarrollo del Fintech Mexicano

De manera homogénea que en América Latina, en México se mezclaron los diversos componentes de insatisfacción por la oferta de los servicios financieros, la alta penetración de los dispositivos móviles, pero además el fuerte desarrollo de un ecosistema emprendedor liderado por el Instituto Nacional del Emprendedor INADEM, de tal forma que el sector se hizo realidad por un grupo de emprendedores visionarios y llamó la atención de inversionistas y del propio gobierno, materializándose en la participación con capital y la intención de crear una ley Fintech.

México ha ocupado los primeros lugares en la generación de empresas Fintech de la región. Derivado del dinamismo del sector, el número de empresas evoluciona constantemente, ya que para la primera versión del 2016, en México

se contabilizaron 128 empresas, la siguiente versión del mismo año tuvo un incremento del 24%, al colocarse en 158 unidades; y como se aprecia en la tabla 2, para el 2017, se contabilizaron 180 Fintech; finalmente, en el reporte generado en julio de 2017 por FINNOVISTA, el número de Fintech mexicanas pasó a 238, dejando a Brasil en segundo lugar con 230.

Tabla 2. Número de Empresas de la región

País	2016	Participación	2017	%
México	158*	32.8%	180**	25.6%
Brasil	130	27.0%	230	32.7%
Colombia	77	16.0%	84	11.9%
Argentina	60	12.5%	72	10.2%
Chile	56	11.6%	65	9.2%
Otros		0.0%	72	10.2%
TOTAL	481	100%	703	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Fintech Radar México, 2016 y BID, 2017

Cabe destacar que hay una diferencia significativa entre los dos líderes de la región. El enfoque en el mercado objetivo conformado por consumidores y PyMes sub-bancarizados o no bancarizados es distinto, mientras en Brasil sólo es de 28%, en México es del 46%; muy de cerca le sigue Colombia con 45% (FINNOVISTA, 2017). Resulta esta tendencia de total relevancia, ya que para México la Mipyme otorga el 71% de empleo y sólo el 11% de éstas obtienen financiamiento (Política Nacional de Inclusión Financiera, 2016).

Retornando al sector, el Radar Fintech de México publicado por Finnovista (2017), divide el sector en catorce grupos: Pagos y Remesas (*Payments & Remittances*), Préstamos (*Lending*), Gestión Finanzas Empresariales (*Enterprise Finance Management*), Gestión Finanzas Personales (*Personal Finance Management o PFM*), Financiamiento Colectivo (*Crowdfunding*), Gestión de Patrimonio (*Wealth Management*), Seguros (*Insurance*), Educación Financiera y Ahorro (*Financial Education & Savings*), Evaluación de Identidad y Fraude (*Scoring Indentity and Fraud*), Comercio y Mercados (*Trading & Mercados*), Empresas Tecnológicas para Instituciones Financieras (*Enterprise Technologies for Financial*); Pagos: Crypto (*Payments crypto*), Plataformas de Comparación PFM: *Comparison*.

* Esta es la versión actualizada a 30/08/2016 del Fintech Radar México que se publicó originalmente el 11/05/2016 por FINNOVISTA.

Los cuatros grupos con mayor número de unidades empresariales en México se concentran en las plataformas de financiación alternativa (59), pagos (50), gestión de finanzas personales (22) y gestión de finanzas empresariales (21) (BID, 2017).

El reporte de FINNOVISTA plantea que estos nuevos emprendimientos competirán por el 30% del mercado, obteniéndolo en 10 años; con un valor de 30 mil millones de dólares. Y según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hasta el primer trimestre del 2015 las Fintech otorgaron 1 000 millones de pesos en créditos con 540 mil clientes activos (Tolama, 2017).

En lo que respecta a las inversiones en el sector, su comportamiento se visualiza en ascenso. El 25% de las inversiones de capital riesgo en IT (tecnologías de la información) en la región se han destinado a las Fintech (Trend Watch, 2017). Por tanto, cuatro empresas mexicanas rompieron paradigmas, pues para el año 2016, lograron captar el 33.3% de USD $188 millones (total de capital levantado por start-ups mexicanas), colocándose en primer lugar la empresa Kueski con USD $35 millones, seguido de Konfío y Clip con USD $8 millones cada una y finalmente Kubo financiero con USD $7.5 millones (Tolama, 2017).

AMEXCAP, en su reporte de octubre del 2017, confirma que el sector más atractivo para la inversión de Capital Ventures fue el Fintech, con más de USD$ 87 millones, repartido en 66 transacciones, donde participaron 39 fondos en 23 nuevas empresas Fintech, representando así 42% del monto total para el año 2016. También reporta que hasta la fecha de dicho reporte se han alcanzado 35 transacciones por un monto de USD $ 62.9 millones.

Un dato interesante es la composición de empresas Fintech mexicanas, pues mientras que 39% son pequeñas – de uno a diez empleados-, 26% tienen de 11 a 100 empleados, también existen de gran tamaño, en un porcentaje importante, así pues 35% de estas cuentan con más de 100 empleados; situación que no sucede en países competidores de la región como Colombia -sólo el 3% tiene más de 100 empleados-.

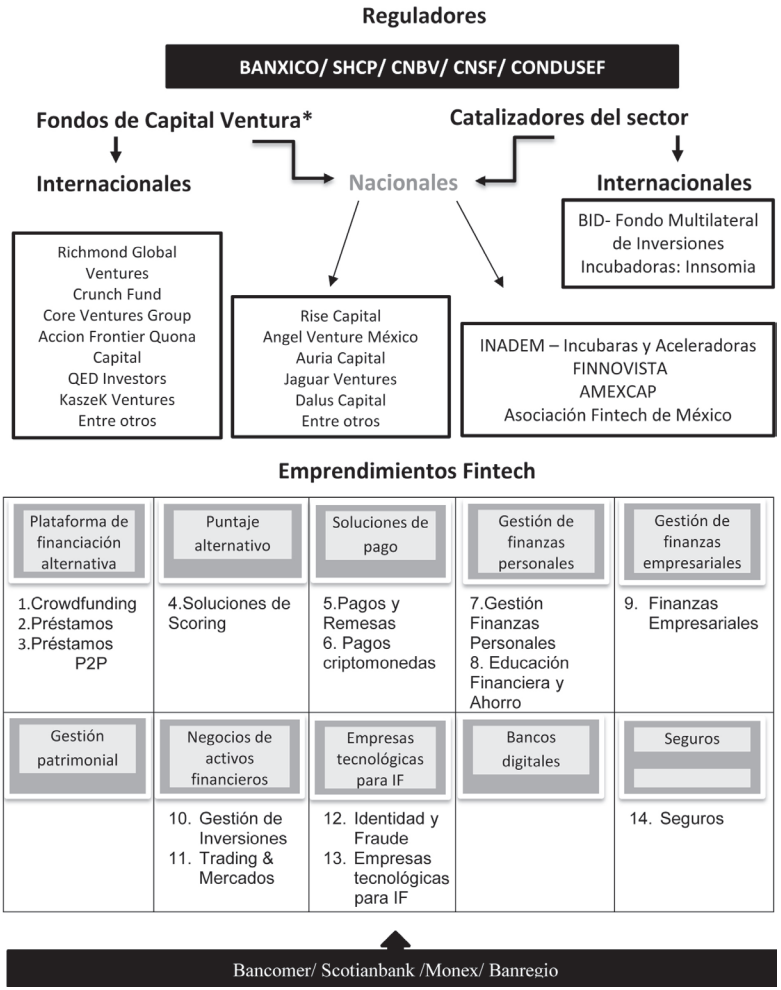
Este dato también es significativo, toda vez que el BID (2017), en su estudio encontró relación positiva entre la cantidad invertida y el número de empleados promedio, evidenciando la escalabilidad de las empresas jóvenes Fintech.

Como ya se mencionó se presentó un repunte en las inversiones de capital de riesgo en el año 2016, situación que benefició claramente a México, especialmente porque el apoyo no estuvo dirigido únicamente a empresas del sector en expansión, sino también en empresas en fase de incubación y de temprana edad (Trend Watch, 2017).

La importancia del sector, la necesidad que satisface, la riqueza y beneficios que puede generar bajo una debida regulación, han hecho que un sin número de participantes se agrupen para dar vida al ecosistema Fintech mexicano, conformado por:

a) Autoridades reguladoras. Encargadas en primeras instancias en la propuesta regulatoria del sector, seguido de la vigilancia del mismo.
b) Catalizadores del sector. No sólo promueven y ofrecen apoyos en recursos financieros, sino también información, prácticas y redes para el desarrollo y consolidación.
c) Inversionistas. Principalmente fondos de capital de riesgo. La industria de capital de riesgo de México está compuesta por 63 gerentes de fondos con base en México más otras 50 firmas extranjeras que han realizado al menos una transacción en los últimos 4 años (AMEXCAP, 2017).

Figura 3. Participantes en el ecosistema Fintech en México.



d) Instituciones financieras Convencionales. Interesadas en incursionar y ser partícipe del sector Fintech como es caso de BBVA Bancomer al comprar servicios de Openpay para pagos en línea; y Scotianbank que trabaja con Kabbage para calificar la reputación crediticia de los microempresarios (Tolama, 2017).
e) Catorce subgrupos del sector Fintech, agrupados bajo la taxonomía del BID, tal y como se diseñó en la figura 3.

V. Ley FINTECH en México

La inclusión financiera es definida como "el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar la capacidad financiera de todos los segmentos de la población" (SHCP, 2016). Podría decirse así, que el sector Fintech aún se encuentra en proceso de generar una inclusión financiera toda vez que el marco regulatorio se encuentra en las primeras fases de gestación en el país.

Al respecto, a mediados del 2016 se presentan las primeras acciones de interés del gobierno federal; pues, el entonces secretario de la SHCP visitó Silicon Valley para comprender que el sector Fintech requería una regulación urgente, bajo reformas en materia financiera y de telecomunicaciones (el Universal, 2016). Así bien, la propuesta quedaría para el 8 de septiembre de 2016, sin embargo, esta fue retrasada hasta el 2017.

Finalmente, se produjo el Decreto, para lo cual en conjunto la SHCP, CNBV y el Banco de México trabajaron una propuesta de Ley Fintech (Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera LRITF), esta a su vez adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley para regular las Agrupaciones Financieras, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (COFEMER, 2017a).

El anteproyecto de ley, elaborado por la SHCP, Banco de México y CNBV, se presentó el 19 de septiembre de 2017, ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Su objetivo es

> "la creación de un marco regulatorio actualmente inexistente con el fin de ordenar el mercado, dar certidumbre jurídica y dotar de seguridad a las personas que, a través de

plataformas o herramientas tecnológicas, facilitan la celebración de operaciones y servicios financieros relacionados con el acceso al financiamiento e inversión, servicios de emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, además de uso de activos virtuales en dichas operaciones" (COFEMER, 2018).

Asimismo, se presentó ante la Comisión Federal de Competencia Económica COFECE, para otorgar sus opiniones en sus atribuciones correspondientes. Finalmente, la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP recibe el dictamen el día 2 de octubre del 2017.

La Ley Fintech persigue la inclusión financiera, pugna por mejorar la competencia del mercado, establecer un marco jurídico para el nacimiento de modelos de negocios innovadores en el tema, reducir los costos de los servicios financieros y ajustar las leyes actuales a las que ya se hizo mención. Estos elementos dan respuesta y contribuyen a la Reforma Financiera, Política Nacional de Inclusión Financiera, Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y la Protección de la Economía Familiar, y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Su propuesta está dividida en tres apartados:

- Préstamos colectivos.
- Activos virtuales
- Modelos Innovadores (*Regulatory Sandbox*)

En la primera clasificación, también conocida como *crowdfunding,* se manejará con determinada reserva la financiación colectiva de capital, de tal manera que no resulte un mercado paralelo informal al regulado por la Ley de Mercado de valores. Referente a los activos virtuales, se analizará en dos vertientes. Una, cuando se aceptan las criptomonedas, pero no las cambia. Y dos, cuando son liquidadas ya que son pago en efectivo (Tolama, 2017).

En la última clasificación encontramos los modelos innovadores, que permiten flexibilidad y respuesta a las nuevas propuestas de modelos de negocios, entendidos a éstos como: "aquellos mecanismos que para la presentación de servicios financieros utilice herramientas o medios tecnológicos con modalidades innovadoras distintas a las existentes en el mercado al momento en que se otorgue la autorización temporal correspondiente" (COFEMER, 2017a).

Estos tres apartados fueron establecidos por el equipo de trabajo del anteproyecto, derivado de otras observancias internacionales, tal y como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 3. Marco regulatorio sobre empresas Fintech en otros países.

Modalidad	Elementos a regular	País	Documento
Crowdfunding	Exigen autorización o registro ante alguna autoridad financiera. Establece límite de inversión de recaudación y de capital mínimo. Obliga a la plataforma informar explícitamente a los usuarios sobre los riesgos en invertir en dicha plataforma.	Estados Unidos	Jumpstart Our Business Startups Act.
		Reino Unido	Regulated Activities Order del Reino Unido
		España	Ley 5/2025 del 27 de abril
Activos virtuales	Define al activo virtual. Estable la obtención de una licencia. Reconoce de plataformas para realizar operaciones con activos virtuales como transmisores de dinero.	Japón	Virtual Currency Act
		Estados Unidos	Licencia BitLicense Financial Crime Enforcement Network
Modelos Novedosos	Determina parámetros para evaluar propuestas de modelos de negocio, enfocados en la necesidad para desarrollarse sin barreras legales y utilidad para el consumidor.	Reino Unido	Financial Conduct Authority (FCA).

Fuente: (COFEMER, 2017a)

Además de los beneficios ya mencionados, la ley Fintech busca disminuir los riesgos inherentes -sin una adecuada regulación-, como delitos de lavado de dinero, que son preocupaciones latentes en el crowdfundig y bitcoin (Endeavor, 2017).

Finalmente, el día jueves 8 de marzo de 2018, el Presidente de México en funciones promulgó la definitiva Ley Fintech (Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera LRITF), en la ceremonia de inauguración de la 81 Convención Bancaria que se celebra en Acapulco, convirtiéndose así en el primer país de América Latina que cuenta con una ley que permite regular las instituciones financieras tecnológicas. La nueva legislación permite a la autoridad mitigar los riesgos y permite su expansión en ambientes competitivos, lo que pone al país a la vanguardia en el desarrollo de servicios financieros capaces de incrementar su nivel de inclusión financiera a través del establecimiento de las condiciones básicas que permitan desarrollar innovaciones tecnológicas en espacios regulatorios seguros.

Y aunque dicha ley consta de 139 artículos únicamente, resta que las diversas autoridades financieras competentes emitan la regulación secundaria, cada una desde el ámbito de su competencia.

Conclusiones

A últimas fechas el sector ha cobrado gran importancia ya que satisface una necesidad específica, puesto que la riqueza y beneficios que se genera han hecho que un sin número de participantes se congreguen para dar vida al ecosistema Fintech mexicano. El sector es joven, sin embargo, su evolución ha sido tan acelerada que al cabo de un aproximado de cinco años de vida en el mercado mexicano y de la región, ya se vislumbra la conformación de un ecosistema, integrado por autoridades reguladoras, catalizadores del sector nacionales e internacionales, inversionistas, instituciones financieras convencionales y los catorce sub- sectores de emprendimientos Fintech.

Adicionalmente, otros factores como los altos niveles de penetración de dispositivos móviles y el desarrollo de un ecosistema emprendedor, han hecho posible que México se convierta en uno de los líderes de la región en la generación de empresas conocidas como Fintech. La Fintech representa accesibilidad, disponibilidad transparencia y mayor oferta; especialmente para la población ubicada en base piramidal, y las pequeñas empresas.

Respecto de la normatividad en México, las condiciones actuales han rebasado los alcances del gobierno en términos de regulación. A pesar de que la LRITF se encuentra vigente y se materializa bajo los principios de inclusión e innovación financiera, preservación de la estabilidad financiera, promoción de la sana competencia, previsión del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, y protección al consumidor, lo cierto es que aún falta un largo trecho por recorrer. Y la principal preocupación del gobierno, es hacer eficientes los servicios que ofrece este tipo de instituciones a los participantes.

REFERENCIAS

AMEXCAP. (2017). *Overview of the Venture Capital Industry in Mexico*. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://amexcap.com/contenido/overview-of-the-venture-capital-industry-in-mexico-october-2017.

Banco de México. (2011). *Sistema Financiero Mexicano 2011*. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.abm.org.mx/anuario/anuario2010/sistemafinancieromexicano/index.htm.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2017). *Fintech Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8265/FINTECH-Innovaciones-que-no-sabias-que-eran-de-America-Latina-y-Caribe.pdf?sequence=2&isAllowed=y

BBVA (2014). *Reinventar la empresa en la era digital. BBVA*. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2015/01/BBVA-OpenMind-libro-Reinventar-la-Empresa-en-la-Era-Digital-empresa-innovacion1-1.pdf

Citi GPS: Global Perspectives & Solutions (2017). *What FinTech VC Investments Tell us About a Changing Industry.* Recuperado el 05 de Agosto de 2018 de, https://es.scribd.com/document/337675097/Citi-anuary2017#download&from_embed

CNBV. (2017). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf

COFEMER (2017a). *Dictamen total, con efectos de final, sobre el anteproyecto denominado Decreto por lo que se expide la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, http://www.cofemersimir.gob.mx/expediente/20718/emitido/46468/COFEME

COFEMER (2017b). *La COFEMER cumple a cabalidad el procedimiento de mejora regulatoria.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.gob.mx/cofemer/prensa/la-cofemer-cumple-a-cabalidad-el-procedimiento-de-mejora-regulatoria-establecido-en-la-lfpa?idiom=es

COFEMER (2018). *Ley Fintech.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.gob.mx/busqueda?utf8=%E2%9C%93&site=cofemer&q=LEY+FINTECH.

Consejo de Estabilidad Financiera FBS (2017). *Financial Stability Implications from FinTech. Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention.* Recuperado el 05 de Agosto de 2018 de, http://www.rdmf.es/wp-content/uploads/2017/07/informeFinTech.pdf.

El Universal, (2016, 18 de mayo) *Concluye Videgaray gira de trabajo por San Francisco*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018 de http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/05/18/concluye-videgaray-gira-de-trabajo-por-san-francisco

ENDEAVOR (2017). *Panorama fintech en México*. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, http://endeavor.org.mx/img/post/php0LWezl_58b5b490d65f2.pdf.

European Commission (2005). *Oslo Manual: Organization for Economic Co-operation and Development The Measurement Of Scientific And Technological Activities Proposed Guidelines For Collecting And Interpreting Technological Innovation Data.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf

Estañol, A. (2017, 05 de octubre). *La ley Fintech sale planchada de la COFEMER y ahora se discutirá en el congreso*. [En línea]. CNN Expansión. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, http://expansion.mx/empresas/2017/10/05/la-ley-fintech-sale-planchada-de-la-cofemer-y-ahora-se-discutira-en-el-congreso.

FINNOVISTA (2016, 11 de mayo). *Fintech Radar México: México se convierte en el mayor mercado Fintech de América Latina Fintech Radar México*. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.finnovista.com/fintech-radar-mexico/.

FINNOVISTA (2017, 06 de julio). *Fintech Radar México: El ecosistema Fintech de México crece un 50% en menos de un año y releva a Brasil como Líder Fintech en América Latina.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.finnovista.com/actualizacion-fintech-radar-mexico/ .

Kriste, S; Barberis J. (2016) *The Fintech Book: The Financial Technology Handbook for Investors, Entrepreneurs and Visionaries.* Recuperado el 05 de Agosto de 2018 de,

http://www.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-111921887X.html

INEGI (2017). *Estadísticas a propósito del día mundial de internet.* Recuperado el 30 de noviembre de 2017 de, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf.

Ordaz, D. (2016, 16 de mayo) *Luis Videgaray buscará inversiones en California y Silicon Valley.* [En línea]. Aristegui Noticias. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://aristeguinoticias.com/1605/mexico/luis-videgaray-buscara-inversiones-en-california-y-silicon-valley/.

McKinsey Global Institute. (2016). *Digital finance for all: Powering Inclusive growth in emerging economies*. Recuperado el 05 de Agosto de 2018 de, https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/How%20digital%20finance%20could%20boost%20growth%20in%20emerging%20economies/MGI-Digital-Finance-For-All-Executive-summary-September-2016.ashx

Trend Watch (2017). *Latin American Venture Capital.* Recuperado el 05 de Agosto de 2018 de, https://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?dl=es&mkt=es-MX&ref=SERP&r=true&a=https%3A%2F%2Flavca.org%2Findustry-data%2Ftrend-watch-2016-latin-american-venture-capital%2F.

SHCP. (2016). *Política Nacional de Inclusión Financiera 2016.* Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110408/PNIF_ver_1jul2016CONAIF_vfinal.pdf.

Tolama J. (2017, 03 de abril). *El huracán Fintech en México.* [En línea]. CNN Expansión. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, http://expansion.mx/emprendedores/2017/04/03/el-huracan-fintech-en-mexico.

Wardrop R. (et. al). (2018). Breaking New Ground: The americas alternative finance Benchmarking report. Reuperado el 11 de noviembre de 2017 de, https://

www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2016-americas-alternative-finance-benchmarking-report.pdf .

La elaboración de políticas regionales de ciencia y tecnología desde el enfoque de gobernanza: el caso de Yucatán, México y Santander, Colombia

The development of regional science and technology policies from a governance perspective: the case of Yucatan, Mexico and Santander, Colombia

María Elena Giraldo Palacio*

Resumen

La elaboración de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en la escala regional es una cuestión reciente y poco explorada académicamente. Este artículo se centra en analizar los procesos impulsados por los gobiernos de Yucatán en México y Santander, en Colombia, para institucionalizar una agenda política dedicada al desarrollo de la CTI, y elaborar políticas concretas para este sector, integradas a sus planes de desarrollo regional, en un marco de gobernanza. Los resultados aquí presentados son producto de una investigación más amplia que siguió una metodología cualitativa, basada en un estudio de caso en perspectiva comparada. Se concluye que si bien, se han logrado dinamizar varias capacidades territoriales para la construcción de esta agenda, existe una tensión permanente entre el modelo jerárquico tradicional para la hechura de políticas regionales, y las capacidades endógenas que se han creado en cada territorio, entre actores políticos, académicos y empresariales, lo cual limita el desarrollo de programas de ciencia y tecnología más ajustados a las necesidades particulares de cada región.

Palabras Clave: Políticas de Ciencia y Tecnología, Políticas públicas regionales, Gobernanza, Políticas de CTI en Yucatán (México), Políticas de CTI en Santander, (Colombia).

Abstract

The making of Science, Technology and Innovation Policy (STI) at the regional level is a recent and little explored academic issue. This article focuses on analyzing the processes promoted by the governments of Yucatan in Mexico and Santander in Colombia to institutionalize an STI development policy agenda, and to develop concrete policies for this sector, integrated into their regional development plans, within a governance framework. The results presented here are the product of broader research that followed a qualitative methodology, based on a comparative case study. It is concluded that although several territorial capacities have been dynamized for the construction of this agenda, there is a permanent tension between the traditional hierarchical model for the creation of regional policies and the endogenous capacities that have been created in each territory, among political, academic and business actors, which limits the development of science and technology programs more adjusted to the particular needs of each region.

Key words: Science and Technology Policies, Regional Public Policies, Governance, STI Policies in Yucatan (Mexico), STI Policies in Santander (Colombia).

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la orientación de Administración Pública. Actualmente es profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, en el Sistema Abierto y Educación a Distancia (SUAyED).

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 79-106, ISSN: 1665-2088

Introducción

La incorporación de la cuestión regional en el análisis de políticas de ciencia y tecnología es reciente, siendo poco común encontrar regiones donde la construcción de una agenda para ese sector sea un asunto prioritario. En América Latina se trata de una práctica incipiente que, por lo regular, obedece a un esquema vertical a partir del cual los gobiernos nacionales imponen a los subnacionales los diferentes programas, contenidos e instrumentos que integran la agenda de ese sector. En tal sentido, son escasas las experiencias de los estados que han logrado construir una política que se articule al plan de desarrollo regional. Más difícil aun es hallar casos en los cuales los actores regionales hayan logrado movilizarse para impulsar un proyecto territorial de abajo hacia arriba (o *bottom up*), basado en la generación, difusión y uso de conocimiento, mediante el cual se brinden soluciones a sus problemas y necesidades prioritarias.

Este artículo recoge parte del trabajo realizado en una investigación más amplia, y se orienta a analizar las trayectorias singulares que han tenido la región de Yucatán en México y la de Santander, en Colombia, tomados como casos de estudio, donde existen evidencias sobre el proceso que se ha seguido para la construcción de una agenda política regional científica y tecnológica, desde hace más de una década[1]. Es importante señalar que, si bien los contextos de ambos países son similares, existen diferencias desde la perspectiva político-administrativa, pues mientras en México se sigue un modelo federalizado de gobierno, en Colombia éste es centralizado, y dicho factor puede influir en las dinámicas que adoptan los gobiernos subnacionales para la elaboración de las políticas públicas, y especialmente la posibilidad de una mayor autonomía en su desarrollo.

Así, el objetivo planteado es analizar las acciones que han emprendido los gobiernos estatales en los dos casos de estudio, con el fin de institucionalizar la CTI como un asunto vinculado al proyecto de desarrollo territorial, y configurar políticas concretas para trazar la agenda del sector en un marco de gobernanza. Es de anotar que la estrategia metodológica de la investigación de la cual se desprende este artículo fue de corte cualitativo, y se basó en la triangulación de entrevistas semi estructuradas, observación no participante y recolección documental, llevadas a cabo en las dos regiones que son objeto del estudio[2].

[1] La tesis se titula "Capacidades interactivas, redes y desarrollo regional en las políticas de ciencia y tecnología. El casos de dos parques tecno-científicos de México y Colombia" y se desarrolló en el Doctorado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la orientación de Administración Pública.

[2] La tercera y cuarta sección de este artículo se desarrollan especialmente a partir de las entrevistas realizadas a diferentes actores del gobierno, la academia, y las empresas en Yucatán, México y Santander, Colombia, cuya identidad se protege por razones de confidencialidad.

El artículo se estructura en cinco secciones. En la primera, se hace una revisión conceptual sobre las políticas públicas regionales, para luego realizar algunas consideraciones respecto a las políticas de CTI en la dimensión territorial. En la segunda, se analizan algunas políticas, acciones e instrumentos que se han desarrollado tanto en México como en Colombia para fomentar la descentralización de la ciencia y la tecnología. En la tercera y la cuarta, se discuten las trayectorias que han seguido las regiones de Yucatán, México, y Santander, Colombia, respectivamente, para la construcción de una agenda regional de CTI. Y en la quinta, se presentan algunas reflexiones sobre el reto que enfrentan las dos regiones estudiadas para lograr una mayor autonomía en el proceso de desarrollo territorial basado en el conocimiento.

I. Sobre las políticas públicas, las regiones y las políticas de CTI

Las Políticas Públicas (PP) corresponden a un conjunto de acciones gubernamentales que dan solución a un problema público llevado a la agenda política, y en la discusión académica vigente, se ha reconocido que las PP se asocian con procesos de diálogo, deliberación y consenso. No obstante, en la práctica no todas las PP se elaboran para dar solución a los problemas que se han establecido en la agenda política, pues también responden a mecanismos para garantizar el ejercicio del poder (Subirats; *et al*, 2008). De igual forma, es de reconocer que los gobiernos operan bajo una serie de limitaciones, por lo cual no pueden atender todos los problemas, y aunque se esperaría que resolvieran los más importantes, en realidad se enfocan en resolver los que han logrado aceptación política, a partir del juego de intereses que presiona el diseño de la agenda.

Según Aguilar (2006), las PP se configuran mediante el equilibrio de dos componentes contrapuestos, pero complementarios: el técnico, relacionado con las creencias científicas y tecnológicas de una sociedad (enfoque racional); y el valorativo, asociado al sistema de valores políticos y sociales (enfoque político). Por tanto, se han identificado fuerzas compensatorias en el proceso decisorio, en el cual subyace una tensión entre los procesos racionales, los intereses políticos y las presiones ciudadanas, que obligan a los gobiernos a abrirse al diálogo con otros sectores de la sociedad. La incursión de una mayor diversidad de actores en la arena política, puede propiciar que se abran espacios de deliberación y acuerdos, reduciendo la polarización hacia los intereses privados (Chaqués, 2004).

Este artículo se orienta al entendimiento de las políticas regionales de CTI como un proceso de gobernanza interactiva en el cual intervienen múltiples actores. Al respecto, es de señalar que la gobernanza es entendida aquí como un nuevo enfoque para la elaboración de PP, en el cual la relación entre gobierno y sociedad pasa de ser unidireccional a bidireccional, esto es, una relación de doble

vía (o interactiva) en la cual la responsabilidad pública y privada se conjunta, y se desarrolla en un marco común de instituciones (Kooiman, 2003). Y en los espacios locales y regionales la proximidad facilita la interacción para la resolución de problemas de interés público, toda vez que es allí donde es más factible actuar en un contexto compartido de instituciones formales (leyes, decretos, reglamentos) e informales (normas, valores, creencias y patrones de relaciones interpersonales) que configuran la identidad de una región.

Desde esa postura, se busca trascender del esquema jerárquico tradicional o de arriba hacia abajo (*top down*), que ha caracterizado el proceso decisorio de los gobiernos de América Latina, a un esquema de abajo hacia arriba (*bottom up*), en el cual los actores socio-territoriales tengan una participación activa facilitada por el desarrollo de mecanismos de gobernanza impulsados por las autoridades locales. Como se ha señalado, en los niveles locales y regionales es donde existe una mayor proximidad con los ciudadanos (Peters y Pierre, 2000), por lo que la elaboración de PP en estos escenarios, debería darse en el marco de gobiernos más abiertos que tengan la capacidad de abrir más canales de participación de diversos sectores y priorizar sus demandas.

Debe señalarse que en el marco de la Administración Pública, la cuestión regional ha tomado fuerza en el contexto del neoliberalismo, toda vez que uno de sus pilares ha sido fomentar la desconcentración y descentralización político-administrativa, con el fin de promover desde la lógica hegemónica del desarrollo, la configuración de regiones "competitivas". Este enfoque ha sido promovido por la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), desde la década de 1980 (Hood, 1991) como parte de otra serie de reformas que apuntan a orientar la gestión gubernamental mediante técnicas gerencialistas y diferentes mecanismos de tipo mercado. Así, se ha dicho que la elaboración de PP en los contextos subnacionales, está asociada al sistema de descentralización político-administrativa y se corresponde con el estadio de democratización en el cual se encuentre un país.

Este artículo se adscribe a la idea según la cual, superando esta concepción empresarial sobre el ejercicio de lo público, las PP en el plano regional estén imbricadas al contexto sociocultural, económico y político en el cual se inscriben, y sean resultado de una mayor articulación entre el gobierno y la sociedad, pero también entre los diferentes niveles de gobierno. En otras palabras, se considera que la adecuada coordinación entre el gobierno nacional y el estatal, es una condición necesaria pero no suficiente, para lograr la construcción de capacidades políticas y administrativas en los escenarios subnacionales. Lo anterior, permitirá fortalecer las dinámicas territoriales para la resolución de demandas en contextos específicos, conduciendo a la elaboración de políticas viables y sostenibles en el largo plazo (Scartascini, 2010).

Es de señalar que por capacidades políticas y administrativas, se entiende aquí el conjunto de capacidades creadas por los gobiernos regionales, en interacción con diferentes actores (de otras dependencias del gobierno, del sector privado y de la sociedad –organizada y no organizada-), con el fin de conducir el proyecto de desarrollo territorial, mediante la configuración de un marco institucional que ampare la elaboración e implementación de políticas públicas, gracias a lo cual se puedan articular las diferentes demandas ciudadanas.

Autores como Arocena y Sutz (2013), plantean que el establecimiento de una agenda política regional requiere de estrategias de "jardinería", que permitan preparar en forma cuidadosa un terreno, las relaciones entre actores, la identificación de demandas y las interacciones necesarias para llegar a soluciones adecuadas, de tal forma que sea posible impulsar la hechura de políticas desde abajo, específicas para cada "jardín" (Jhonson y Dahl, 2012). Sin embargo, los gobiernos de América Latina se han caracterizado por un bajo nivel de gobernabilidad, contexto en el cual el concepto de la *democracia* se limita a la procuración de garantías en los procesos electorales, desatendiendo la importancia de la calidad democrática; esto es, la inclusión de diferentes sectores sociales en los procesos de gobierno (Camou, 2001).

De acuerdo con lo que se ha señalado, en los cuadros tradicionales del subcontinente, las políticas se han elaborado en un esquema según el cual el gobierno nacional diseña las políticas, y posteriormente las "traslada" a los niveles regionales y locales, donde se implementan de manera voluntaria, o bien coercitiva. Según Podestá (2001), ello ha implicado que en los espacios locales no se hayan abierto los procesos de diálogo, deliberación y concertación, toda vez que allí no han tenido lugar los procesos decisorios. En consecuencia, las políticas no se acoplan a los planes de desarrollo trazados en el ámbito regional; en muchos casos, no tienen coherencia con las problemáticas regionales, o bien, sólo cubren aspectos parciales de una situación a resolver; y en últimas, no logran la legitimación de los actores regionales.

Ahora bien, en el campo de la CTI, las políticas se caracterizan por ser trasladadas de un país a otro, de tal suerte que corresponden a un proceso de isomorfismo en la construcción de los diferentes programas, contenidos e instrumentos. En este sentido, se trata de políticas ajenas que distan de ser "públicas", especialmente cuando corresponden a modelos impuestos desde "afuera", que inhiben la generación de procesos consultivos y deliberativos para el desarrollo de la agenda, por parte de las autoridades políticas del nivel nacional de gobierno. Empero, es interesante anotar que en la última década, varios países de la región han logrado el desarrollo de esquemas más abiertos y plurales, dando paso a una reconfiguración en la forma en que es concebida la CTI, por lo cual

la dimensión regional figura explícita en varios programas actuales (Casas; *et al*, 2014).

Es de señalar que las políticas de CTI se han caracterizado por ser "políticas de oferta", "políticas de demanda" y "políticas interactivas". Mediante las primeras, se han buscado fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas, es decir, infraestructura académica y de investigación, formación de posgrado, personal docente y de investigación y productividad científica; en tanto que las segundas dan prioridad a los requerimientos productivos como insumos para el desarrollo de los proyectos de investigación, los cuales muchas veces son generados en el área de Investigación y Desarrollo (I&D) de las empresas. Aunque en el escenario internacional la agenda del sector ha pasado de orientarse a las "políticas de oferta", a enfatizar en las "políticas de demanda", ambos enfoques se han desarrollado con base en una concepción lineal en la producción del conocimiento.

Sin embargo, desde la década de 1980, apareció en la agenda de CTI el concepto de las "políticas interactivas" entre oferta y demanda, mediante las cuales se ha buscado propiciar la innovación a través de un modo no lineal en la generación de nuevo conocimiento, que busca la interdisciplinariedad, la flexibilidad y la heterogeneidad de los actores que intervienen en estos procesos. Con todo, esta concepción ha generado diversas críticas y controversias, toda vez que el conocimiento ha sido concentrado por las élites del gobierno, la academia y las empresas, excluyendo a otros actores sociales relevantes en la construcción de aprendizajes colectivos. Este hecho, evidencia la necesidad de que el nuevo conocimiento sea producto de las interacciones entre una mayor diversidad de actores y sea responsable socialmente.

Al respecto, es importante subrayar que luego de haberse superado el hiato entre la ciencia y los fines bélicos a partir del periodo de la posguerra, el paradigma que ha prevalecido en la construcción de las políticas de CTI es el de la "economía del conocimiento". Según el cual la finalidad de la ciencia y la tecnología es servir a los intereses del mercado, de tal forma que su función sea propiciar la innovación empresarial como vía para lograr la competitividad y en última instancia el crecimiento económico. Esta racionalidad se ha trasladado a las regiones, donde la construcción de las políticas regionales de CTI es aún incipiente y no se le ha concedido prioridad como parte integrante de los planes de desarrollo. Tal situación se hace latente en América Latina, donde las regiones enfrentan graves restricciones políticas y económicas que les impiden gozar de una mayor autonomía en la configuración de sus programas de política.

El argumento de este artículo es que las políticas regionales de CTI deben trascender de este paradigma dominante, para considerar otros saberes y aprendizajes colectivos que requieren valorarse en las regiones, a fin de construir una agenda científica y tecnológica más integral, que supere la concepción

mercado-céntrica del conocimiento, para atender otros problemas sociales relevantes en sectores como salud, medio ambiente, nutrición o educación, y de esta forma, generar nuevas capacidades territoriales. Para tal fin, las políticas de este campo no deben ser analizadas aisladamente, sino como una herramienta transversal para el desarrollo de otros sectores sociales y económicos, y contar con la prioridad y los recursos necesarios para que mediante ellas se pueda encauzar a las regiones hacia un proyecto de desarrollo basado en el conocimiento.

II. Las políticas regionales de CTI en México y Colombia

En esta sección se analizan las acciones que se han emprendido tanto en México como en Colombia para promover la descentralización del sector de ciencia y tecnología como un asunto liderado por los gobiernos nacionales. Estas, se han desarrollado especialmente a partir de la década de 1990, e incluyen diferentes estrategias orientadas a favorecer la creación y fortalecimiento de las capacidades políticas e institucionales en las regiones, para propiciar el desarrollo de ese sector.

Políticas regionales de CTI en México

En México se han emprendido acciones desde hace varias décadas para fomentar el desarrollo regional de la CTI, considerando la altísima concentración de capacidades científicas y tecnológicas en la capital del país (Casas; *et al*, 2013). Así, se reconoce que uno de los primeros mecanismos para impulsar la producción de conocimiento en las entidades federativas, son los Centros Públicos de Investigación (CPI) promovidos entre 1970 y 1982, con el fin de articular la agenda de investigación a las condiciones particulares de los diferentes estados del país. El proyecto para construir un sistema de CPI en México, ha sido de gran relevancia para impulsar las capacidades institucionales regionales, y se constituye en unos de los factores que diferencian a este país respecto a otras experiencias en América Latina, donde son las universidades las que concentran las actividades de investigación.

Sin embargo, es a partir de la década de 1990 que se enfatiza en la implementación de políticas para dotar a los estados de instrumentos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Al respecto es de señalar que si bien, en la década de los noventa los programas se orientaron a identificar las prioridades estatales que podían ser consideradas en la agenda de investigación, es a partir del 2000 que se puso el acento en el fomento de la innovación empresarial como principal objetivo de las políticas de CTI. En otras palabras, se observa que en el contexto mexicano el discurso político del gobierno federal ha girado cada vez más hacia la concepción de la economía del conocimiento.

Por tanto, desde el nivel nacional se ha construido un marco institucional que paulatinamente se ha encaminado a fortalecer la competitividad, en detrimento de otras necesidades regionales. De acuerdo con Casas (*et al*, 2013), en 1992 se crea la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico y Tecnológico Regional del Conacyt. Y en 1993, se crean los Sistemas de Investigación Regionales (SIR) con el objetivo de integrar las Instituciones de Educación Superior (IES) a los sectores regionales públicos y privados. Es de reconocer que gracias a los SIR se realiza un esfuerzo por dibujar una agenda regional, que prioriza los problemas sociales y económicos más importantes y se destina un presupuesto específico para el fomento a la CTI en las entidades federativas. Otra expresión de las políticas de descentralización impulsadas, son los consejos estatales de ciencia y tecnología que comenzaron a crearse en esa década, los cuales llegaron a constituirse en 14 estados de la República Mexicana, a comienzos del año 2000 (Casas; *et al,* 2013).

Sin embargo, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República para el periodo 2000-2006, se modificó el curso que seguía la política regional. Es así como los consejos estatales comenzaron a replicar el modelo federal del Conacyt. En ese mismo tenor, la política estatal se apuntala al desarrollo industrial, promoviendo diferentes instrumentos interactivos entre la oferta y la demanda de CTI como, por ejemplo, los *cluster* de innovación, los consorcios, las incubadoras de empresa de base tecnológica, las integradoras y los parques científicos y tecnológicos (Casalet; *et al,* 2009*;* Oliver; González, 2009). En el año 2002, una innovación institucional importante, corresponde a la creación de los Fondos Mixtos de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (FOMIX), cuyo objetivo es financiar proyectos que buscan resolver un problema específico en una región (Conacyt, 2016b). Este instrumento ha favorecido las actividades de investigación aplicada y ha contribuido a fortalecer las capacidades de las universidades estatales (Dutrénit, 2010).

En la siguiente Administración del PAN (2006-2012), la cuestión regional enfatizó la orientación mercado-céntrica que había sido impulsada en el gobierno anterior. Es importante anotar que, siguiendo la misma tendencia internacional, en México han ganado cada vez más terreno las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales, y en particular de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reproduciendo el mismo fenómeno de la transferencia de política observable en el entorno internacional. Así, en el 2008 la OCDE recomienda en el documento "Políticas de Innovación en México", encaminar los FOMIX al desarrollo de *cluster* regionales de innovación y desarrollar un plan de cooperación federal-estatal para crear infraestructura científica y tecnológica con apoyo de los consejos estatales (Arancibia; Giraldo, 2016). En consecuencia, las autoridades federales atienden esos lineamientos, creando nuevos instrumentos que guardan vigencia en la actualidad.

Uno de ellos, es el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECyT) creado en 2009 cuyo objetivo es financiar propuestas de investigación que contribuyan a solucionar problemas regionales (Conacyt, 2016b). El otro instrumento es el Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), el cual ha tenido como propósito incentivar a las empresas instaladas en el país, que estén inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT), para que trabajen en actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, mediante el otorgamiento de estímulos complementarios (Conacyt, 2016c). Es de anotar que, el PEI ha puesto en el centro de los procesos de producción de conocimientos e innovación a las empresas, entrando a reforzar otros programas que, desde la década de 1990, han establecido diferentes acciones de política de fomento a este sector (Arancibia y Giraldo, 2016). Con todo, hasta el momento los resultados de innovación en México no han sido alentadores.

Para terminar, es de anotar que en la actual Administración del PRI (2012-2018) no se observa un programa estructurado de gobierno para propiciar la descentralización de la CTI. Empero, debe mencionarse el desarrollo de las Agendas de Innovación Estatales, que podrían corresponder al instrumento más concreto impulsado por las autoridades federales en este periodo. Sin embargo, se trata de una iniciativa que no ha contado con recursos para hacer operativa su ejecución, por lo cual puede que caiga en un discurso retórico sin posibilidades reales de aplicación. Además, al igual que los otros mecanismos para el fomento regional de la CTI, se ha diseñado bajo un esquema vertical que no siempre responde a las necesidades de cada estado, aunque sí presiona a que cada región se adapte a las directrices federales, con el propósito de obtener recursos financieros.

Políticas regionales de CTI en Colombia

Desde la década de 1990, Colombia se insertó en un modelo de desarrollo neoliberal y, por tanto, comenzaron a trazarse acciones de política para fomentar la descentralización político-administrativa; y además para incentivar mecanismos de gestión público-privada, ante la ausencia de recursos públicos del gobierno nacional para el financiamiento de las actividades a cargo del Estado. En materia de ciencia y tecnología, se diseñó un marco institucional concebido para que éstas sirvan al desarrollo económico, primordialmente, cuya idea se ha trasladado al escenario subnacional, considerando que este país tiene un modelo político administrativo centralizado que en principio conlleva a un bajo nivel de autonomía en la escala regional y local. Pese a ello, en la práctica se ha demostrado que existen regiones - denominadas en el contexto colombiano, departamentos-,

las cuales, gracias a sus propias dinámicas territoriales, han logrado un grado de autonomía importante respecto al nivel central de gobierno.

Una de las primeras acciones políticas trazadas en los años 90, para fomentar las capacidades regionales de CTI, fue la creación de Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT), en una alianza entre el sector gubernamental, el científico y el empresarial. Aunque estos centros han sido concebidos desde una visión nacional, más que estar orientados a solucionar problemas regionales específicos, es posible afirmar que, su implementación ha dinamizado las capacidades tecnológicas en diferentes departamentos del país.

Otro hecho destacable en este periodo, en el entorno colombiano, es la reforma del marco de la educación superior que otorga mayor autonomía a las universidades regionales, y les permite el desarrollo de actividades de investigación y extensión para obtener recursos propios. Además, es de resaltar la creación de la Política Nacional "Ciencia y tecnología para una sociedad abierta" en 1993, mediante la cual se establecen los Consejos Nacionales y Regionales de este sector, y se les asigna la planeación y administración de los recursos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (PEDCTI, 2013). Aunque este arreglo institucional resultaba novedoso en el entorno nacional, en la práctica no cumplió un papel relevante en los departamentos, por la insuficiencia de recursos necesarios para su funcionamiento.

Además, se crea la Oficina de Regionalización de Colciencias, la cual buscaba desarrollar una estrategia de descentralización de la CTI, dirigida desde el gobierno central. Sin embargo, también fue un arreglo inefectivo, ante la falta de presupuesto para hacerlo operativo. De manera similar, en 1995 se crean los Sistemas Regionales de Innovación, casi paralelamente a los SIR mexicanos, pero se trató de un concepto adoptado de las experiencias internacionales que no logró activarse en la práctica. Este caso resulta ilustrativo sobre el proceso de transferencia que caracteriza a las políticas científicas y tecnológicas en América Latina, las cuales no tienen un efecto positivo, toda vez que corresponden a la adopción acrítica e incluso tardía de las prácticas impulsadas por los países del centro, que operan en contextos muy diferentes al de los países periféricos.

Al igual que en el caso mexicano, en la década de 2000 se estrecharon aún más los vínculos entre ciencia y competitividad, encaminando la política nacional y regional hacia una mayor internacionalización de la economía colombiana (PEDCTI, 2013). Un hecho relevante en este periodo es la creación de la Comisión Nacional de Competitividad en el 2006, como una instancia que articula esfuerzos intersectoriales en el nivel central. Y como reflejo de esta figura, se crean las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), a las cuales se les asigna la función de elaborar la agenda de competitividad departamental integrada a las políticas regionales de ciencia y tecnología.

En el contexto colombiano, una innovación institucional que vale la pena resaltar es la configuración de los Comités Universidad–Empresa–Estado (CUEE), los cuales fueron inspirados en una iniciativa del Departamento de Antioquia, es decir, que corresponden al diseño de un mecanismo de política bajo un esquema de abajo hacia arriba (o *bottom up*), que se instrumentó para propiciar la vinculación entre los actores científicos y empresariales de las regiones. Sin embargo, en la práctica sólo se han creado tales instancias en cinco de los treinta y dos departamentos existentes en el país, incluyendo el de Santander, como se verá más adelante.

Aunque de manera discontinua e incipiente, todo ese marco institucional ha servido de antesala para impulsar el desarrollo de la CTI en el ámbito territorial. Sin embargo, es en 2010 cuando realmente despegó el desarrollo de la ciencia y la tecnología en los departamentos. Lo anterior, gracias a la creación del Fondo de CTI del Sistema General de Regalías en 2012, que tiene el propósito de incentivar el desarrollo de proyectos regionales (Colciencias, 2014) y otorgar más recursos a las regiones donde existen menos capacidades. Al respecto, es de señalar que al igual que en México, en Colombia están altamente concentradas la políticas científicas y tecnológicas en la capital y las principales ciudades, por lo cual este instrumento ha procurado reducir la inequidad existente entre las regiones del país mediante el fomento de la ciencia y la tecnología.

Adicionalmente al Fondo de CTI, durante la presente década se ha impulsado también a los gobiernos subnacionales a elaborar su propia agenda científica y tecnológica, lo cual se refleja en productos como los Planes Estratégicos Departamentales de CTI (PEDCTI) que entrañan un esfuerzo importante de los actores territoriales por articular las iniciativas para la generación de capacidades en ese sector. Sobre este punto, también conviene mencionar que estos planes han contado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo cual refleja la dependencia de los países de América Latina respecto a los organismos internacionales para el desarrollo de sus políticas y, por ende, la influencia explícita que pueden tener éstos en los programas, contenidos e instrumentos desarrollados por los diferentes niveles de gobierno.

En ese mismo tenor, en el actual gobierno (2014-2018) se han desarrollado diferentes iniciativas, como el Pacto por la Innovación de Colciencias, mediante el cual se promueve la inversión privada de ciencia y tecnología en el ámbito local. O el Programa de Rutas Competitivas de INNPULSA, adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que promueve la creación de *cluster* de innovación en diferentes regiones colombianas.

Finalmente, es de reiterar la intención de las dos últimas administraciones centrales por redistribuir las capacidades de CTI entre las regiones colombianas. No obstante, la concepción de la economía del conocimiento, explícita en el

discurso político de los actores nacionales, ha sido transferida a las regiones bajo diferentes mecanismos, reduciendo las contribuciones que el conocimiento experto podría realizar a la resolución de otros problemas socio-territoriales. De hecho, en el ámbito subnacional, la más reciente modificación legislativa, es la fusión entre los sistemas de competitividad y de innovación en las regiones, cuyo propósito es generar economías más productivas, a partir del componente de la innovación.

Sin embargo, es de señalar que, a pesar de que en el caso colombiano se observa un esfuerzo importante por elaborar políticas explícitas para el desarrollo de la CTI, la falta de articulación entre las diferentes carteras del gobierno nacional, conlleva a contraposiciones en la orientación que llevan la ciencia y la tecnología en las regiones, propiciando así que los propios actores territoriales, de manera autónoma respecto a las autoridades del gobierno, hayan tomado la iniciativa de generar políticas regionales, como se verá más adelante en el caso de Santander.

III. La experiencia del Estado de Yucatán en México

El Estado de Yucatán es una de las 32 entidades federativas de México. Ubicado en la región sureste de ese país, cuenta con una ubicación peninsular privilegiada, que le permite establecer un puente geográfico entre Centroamérica, el Caribe y el sureste de Estados Unidos. Es una de las regiones con mayor población indígena del país (más de la mitad de la población), y cobija varias de las ruinas arqueológicas más importantes de la civilización maya (Conacyt, 2015). Sin embargo, en materia económica, Yucatán no realiza una contribución destacada a la producción de ingresos de la nación, ocupando la posición 19 entre 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana. En consonancia, Yucatán tiene un índice de Desarrollo Humano (IDH) inferior a la media nacional, pero muestra una tasa de desempleo inferior a la del país. Por otro lado, es de resaltar que el Área Metropolitana de su capital, Mérida, reúne a más del 50% de su población, lo cual demuestra una alta concentración de habitantes en este núcleo urbano.

Ahora bien, es destacable que en esta región las capacidades político-administrativas para el desarrollo de la CTI, se han creado en forma paralela a las actividades de investigación que iniciaron desde comienzos del S. XX. Sin embargo, se ha demostrado una aceleración de este proceso durante las últimas tres administraciones estatales, las cuales han conferido una mayor importancia al fomento científico y tecnológico en sus planes y programas de desarrollo estatal. Enseguida se analizan los principales aspectos identificados en este caso, respecto a los procesos de gobernanza que motivaron tanto la construcción de un marco institucional para el desarrollo de la CTI, como las trayectorias que se han tenido para la elaboración de políticas de este sector.

Construcción del marco institucional de CTI en Yucatán

Aunque el desarrollo institucional de la CTI en Yucatán es incipiente, en los últimos años se han comenzado a conjugar las acciones políticas en el plano regional, con los diferentes arreglos federales para descentralizar las capacidades científicas y tecnológicas, lo cual da señales de un proceso de gobernanza multinivel (Rhodes, 1996), en este caso entre los diferentes niveles de gobierno. El marco político-institucional en Yucatán ha sido construido durante los últimos tres periodos de gobierno liderados por Patricio Padrón (2001-2007), Ivonne Ortega (2007-2012), y Rolando Zapata (2012-2018), pero especialmente durante los dos últimos sexenios, durante los cuales se ha pasado de concebir la ciencia y la tecnología como medios para resolver los problemas regionales más importantes, a enfatizar en la innovación del sector productivo, como el objetivo principal al cual apuntan los diseños institucionales.

En la Administración de Patrón, se promulga el Decreto No. 289 de 2003, mediante el cual se crea el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Yucatán (CONCYTEY), como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, con lo cual se suma la iniciativa de Yucatán a la de otras entidades federativas, para darle impulso a la CTI mediante una oficina con autonomía administrativa y presupuestal. Y otro hito importante en este periodo fue la sanción del Decreto No. 517 de 2004, a través del cual se creó la Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Yucatán. Aunque esta ley es el preámbulo para construir un marco político de CTI consistente, no brindó las bases necesarias para el diseño de una política estatal.

Ahora bien, durante la gobernación de Ortega, se expide uno de los actos legislativos más relevantes de la última década, el Decreto No. 86 de 2008, mediante el cual se crea el Sistema de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico del Estado de Yucatán (SIIDETEY). Sin duda, la importancia de constituir formalmente este sistema, es que dio sustento a la articulación interinstitucional entre el gobierno y las Instituciones de Educación Superior (IES) de la región, mostrando otros mecanismos de gobernanza entre los actores políticos y los actores sociales, en este caso, los académicos. Sin embargo, es de señalar que en este arreglo institucional no fueron contemplados los actores del sector productivo de la región y menos aún otros actores de la sociedad civil, siendo por tanto un arreglo con una visión estrecha de la diversidad de sectores que deben interactuar en un sistema regional de CTI.

Otra norma importante desarrollada en este periodo es la Ley de Fomento al Desarrollo Científico, Tecnológico y a la Innovación del Estado de Yucatán (Decreto No. 392 de 2011 del Poder Legislativo). En ella se establece, entre otras disposiciones, la figura del Parque Científico y Tecnológico como un medio de ope-

ración del SIIDETEY, y atribuye a la Secretaría de Educación el diseño de políticas de CTI, dejando al CONCYTEY en un plano operativo. Aquí es de señalar que, el espectro de actores concebidos en este marco institucional abre el espacio a los actores productivos y, con ello, en el plano discursivo los objetivos de la ciencia y la tecnología comienzan a favorecer los intereses económicos, sobre otras dimensiones territoriales a las que apuntaban, aunque de manera incipiente, los anteriores marcos institucionales.

Y en la administración de Zapata, que anunció continuidad en las tareas emprendidas por su antecesora, se expide el Decreto 309 de 2015 del Poder Legislativo, el cual reforma la ley vigente, creando la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIES), que a su vez extingue el CONCYTEY. Con esta última reforma, Yucatán es una de las primeras entidades federativas en constituir una dependencia encargada de la CTI como parte del Poder Ejecutivo, lo cual, si bien le confiere un *status* mayor a este sector en el plano regional, también conlleva a una pérdida de la autonomía administrativa que se había logrado en el desarrollo de la política, al menos discursivamente, mediante el Consejo. No obstante, un aspecto novedoso de esta pieza normativa es el hecho de escindir el componente de educación superior de la Secretaría de Educación, para integrarlo a la nueva dependencia, con el objetivo de generar una mayor sincronización entre alumnos y egresados de los posgrados, y los proyectos de investigación adelantados por las IES.

Ahora bien, como se mencionó al inicio de este apartado, la normatividad que se ha venido conformando en Yucatán, ha sabido integrarse al marco institucional construido por el gobierno federal para la descentralización de las capacidades científico-tecnológicas, encontrando que los diferentes instrumentos disponibles le han permitido a la entidad federativa recibir financiamiento para investigación, especialmente a través de los FOMIX y FORDECYT. De hecho, es desde la creación del SIIDETEY que el Gobierno del Estado en conjunto con las IES de la región, empezaron a apalancarse en bolsas de financiamiento, gracias a las cuales se han obtenido recursos federales mediante diferentes dependencias como el Conacyt, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación y la SAGARPA, tanto para el desarrollo de proyectos de investigación, como para el fortalecimiento de la infraestructura humana e instrumental requerida para este fin.

Así, el instrumento del Sistema Nacional de Innovación al que más se ha recurrido es al FOMIX, mediante el cual se han apalancado varios proyectos del parque científico y tecnológico del Estado, el cual se considera hoy en día el proyecto más relevante para el fortalecimiento de las capacidades de CTI en la región. Otro instrumento utilizado es el FORDECYT, mediante el cual se han financiado diferentes proyectos. Adicionalmente, el Programa de Estímulos a la Innovación (PEI) funge como otro instrumento del gobierno federal que se ha

conjugado con las capacidades estatales. Mediante éste, se ha apoyado el desarrollo de proyectos agroindustriales motivados por el sector productivo en vinculación con actores académicos destacados en ese estado, como el Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Jalisco (CIATEJ). Sin embargo, este tipo de actividades también se han soportado en otros fondos como el del Instituto Nacional de Emprendedores (INADEM), de la Secretaría de Economía.

Todo lo anterior, ha conllevado a un trabajo articulado entre actores políticos, académicos y productivos regionales, y actores del gobierno federal, que ha permitido la conformación de un esquema de gobernanza promovido por el gobierno estatal. No obstante, la existencia de una clara conjugación entre los arreglos institucionales federales y estatales, también revela una alta dependencia de Yucatán respecto a los recursos del nivel nacional, lo cual pone en riesgo la autonomía en la definición de prioridades y políticas, y genera una tensión entre los intereses de las autoridades estatales y las nacionales.

Trayectorias en la elaboración de políticas de CTI en Yucatán

Las políticas regionales de CTI en Yucatán, comenzaron a trazarse desde finales de la década de 1970, gracias a la aparición de los primeros centros de investigación en Yucatán. Sin embargo, ese estado se caracteriza por la creciente concentración de Instituciones de Educación Superior (IES), las cuales incluyen tanto universidades como centros de investigación. Como se vio en la sección anterior, desde los años 70, el gobierno mexicano ha fomentado las capacidades científicas y tecnológicas mediante programas como el de los CPI SEP-Conacyt, modelando una producción lineal de conocimientos que no siempre ha repercutido en brindar una aportación directa a las necesidades regionales, o bien, ha tardado mucho tiempo en encontrar soluciones efectivas. Esta orientación académica ha permeado hasta el momento el curso que han seguido las políticas de CTI en la región, y se ha enfocado en el fortalecimiento de capacidades de oferta de ciencia y tecnología.

Teniendo en cuenta la dependencia presupuestal de Yucatán respecto del gobierno federal, en la implementación de políticas regionales de CTI, observamos que ha sido cada vez más marcada la tendencia a que en Yucatán éstas se hayan diseñado con base en las directrices establecidas desde el nivel nacional. Empero, es de reconocer la continuidad que en la entidad federativa se ha dado al proyecto de desarrollo basado en el conocimiento desde la década de 2000.

Es así como en el sexenio de Padrón, se incorpora en el Plan de Desarrollo Estatal (2001-2007) el Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología, vinculando las acciones en materia de CTI al componente de la educación, con el fin de articularlas a diferentes problemáticas regionales que no se limitaban exclusivamente al

desarrollo económico. Sin embargo, con la llegada de Ortega al Gobierno del Estado, se da un giro en el discurso político, al introducir el concepto de la "innovación", que ya calaba en la retórica del gobierno federal. Por tanto, en el Plan de Desarrollo Estatal (2007-2012) se configura el Sistema Estatal de Innovación y Vinculación Tecnológica, y se reorienta para pasar del área de educación a la de fomento económico, poniendo este instrumento al servicio de la productividad y la competitividad. La creación de este sistema, se materializa en el año 2008 con la creación del SIIDETEY. Posteriormente, la Administración de Zapata incorpora en su Plan de Desarrollo Estatal (2012-2008) los conceptos de la innovación y la economía del conocimiento, articulando el desarrollo del SIIDETEY y del Parque Científico y Tecnológico, al eje de la educación, pero con un énfasis importante en su vinculación con el sector productivo.

Es importante anotar que, la influencia de la concepción innovacionista, busca conectar las acciones científicas y tecnológicas al sector empresarial. Sin embargo, las propias inercias regionales permeadas por una visión académica han generado una tensión entre ambos paradigmas de política de CTI, lo cual ha conllevado a que los arreglos territoriales se desarrollen en la práctica bajo una mezcla de las dos concepciones. Es así como para el Gobierno del Estado los temas sociales y económicos no son una dicotomía, sino que hacen parte del mismo entramado, por lo cual hay proyectos con una mayor inclinación hacia el componente social. No obstante, su propósito no es generar medidas asistenciales, sino mantenerse en una dinámica económica que les dé viabilidad.

En tiempos recientes, los procesos de elaboración de la política de CTI de Yucatán han sido dirigidos por los actores políticos, en conjunto con los actores académicos más influyentes de la región que forman parte del SIIDETEY, en un marco de gobernanza en el plano regional. Y de acuerdo con lo ya expresado, la agenda del sector ha dado una mayor prioridad a las necesidades del sector productivo. En términos generales, la idea de encaminar las políticas de CTI hacia la vinculación empresarial, proviene de los lineamientos dados por el Conacyt, que cobran gran importancia en la región yucateca, donde la mayoría de los proyectos dependen de las bolsas federales de financiamiento a las cuales concursan.

Bajo esta concepción, existe una preocupación por atender, tanto las vocaciones económicas tradicionales de la región – sobre todo del sector agrícola y agroindustrial-, como las de nuevas industrias (o *cluster*) que promuevan la inversión financiera. Así, la implementación de las políticas se ha llevado a cabo a partir de un modo lineal en la producción del conocimiento del lado de la demanda, es decir, un proceso mediante el cual el sector científico atiende las necesidades puntuales del sector productivo; pero no lleva a establecer un proceso de aprendizaje regional, en el cual intervengan de manera interactiva los diferentes actores implicados.

Los procesos de gobernanza en las políticas de CTI en Yucatán

Aunque como hemos señalado aún existen limitaciones en los procesos de gobernanza interactiva que se han venido estableciendo en Yucatán, para la elaboración de su política de CTI, también es de reconocer que aunque en forma incipiente, el estado ha dado paso a establecer diversas interacciones en el plano intergubernamental, como también entre el gobierno, y los actores académicos, empresariales y sociales de la región. Por ello, es importante resaltar en este apartado algunos ejemplos ilustrativos sobre las sinergias que se han generado en ese sentido, a partir del marco general explicado en las dos secciones anteriores.

Las primeras señales sobre la configuración de un esquema de gobernanza, son las articulaciones que se han establecido entre las dependencias estatales y entre éstas y las del orden federal. Por un lado, están las relaciones que se han estrechado entre las dependencias del Gobierno de Yucatán, para emprender proyectos de investigación de carácter intersectorial, por ejemplo, entre las Secretarías de Educación, Fomento Económico, Desarrollo Rural, Salud, SEDUMA y el CONCYTEY (ahora extinto). Por lo anterior, para los actores políticos de la región, la nueva Secretaría de Investigación es una instancia que reparte el juego entre las diferentes oficinas del gobierno, para el desarrollo de proyectos como por ejemplo, el mejoramiento de semillas del chile habanero, la reactivación del henequén, las colecciones del germoplasma de diferentes materiales biológicos que busca conservar la biodiversidad de la región, las innovaciones agroindustriales en productos como la miel o los cítricos o, el desarrollo de la industria de TIC.

Por otro lado, encontramos las relaciones que mediante diferentes proyectos, y en particular los FOMIX, han establecido las dependencias estatales con las del nivel nacional, incluyendo el Conacyt, Secretaría de Economía, de Educación o la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), las cuales han articulado las capacidades regionales a las del ámbito nacional, motivando una mayor interacción entre instancias como la Dirección Regional Sureste del Conacyt, los Centros Públicos SEP-Conacyt y el Gobierno del Estado. No obstante, estas señales de gobernanza multinivel entre el gobierno federal y estatal, se caracterizan por basarse en una relación asimétrica, en la cual las iniciativas yucatecas no hacen parte de las prioridades nacionales, como tampoco el flujo de recursos necesario para garantizar su ejecución.

Otro tipo de interacciones de gran relevancia que ya se han subrayado, es el que se ha dado entre el gobierno estatal y las IES instaladas en la región. En tal sentido, son fundamentales los espacios de diálogo, deliberación y acuerdos que, mediante la operación del SIIDETEY, ha permitido delinear las políticas científicas y tecnológicas de Yucatán en un esquema de gobernanza más horizontal gracias al cual, se han alineado las capacidades científicas (humanas e instrumentales)

a las prioridades del Estado. Y, además, en estas relaciones entre el gobierno y la academia, se destacan las que se han establecido con las IES de la región que tienen presencia nacional, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) o los CPI, gracias a las cuales el Estado ha logrado acceder a las capacidades creadas en otras regiones del país.

Además del estrecho vínculo gobierno-academia, es posible apreciar el ambiente de gobernanza que se está construyendo con los empresarios de la región, en lo cual se ha enfatizado en los últimos años, considerando la necesidad de fortalecer las políticas de demanda, para detonar procesos de innovación. Se destacan aquí los acercamientos que se han realizado con diferentes cámaras empresariales ubicadas en la región, como la CANACINTRA, la CANIETI, la Cámara del Vestido o la Cámara de Plásticos, o bien, grupos específicos de agricultores, entre ellos, los de chile habanero, cítricos y henequén.

Pero uno de los vínculos más importantes con el sector productivo, es el que se ha dado con la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y las Telecomunicaciones (CANIETI), que representa los intereses de la industria de las TIC en la región. Al respecto, es interesante observar que se trata de un grupo de actores económicos locales, especialmente Pymes creadas por los propios egresados de las universidades del estado, quienes han logrado establecer importantes capacidades asociativas entre sí y que, a través de tal cámara, han abierto espacios de interlocución con el SIIDETEY. Así, influyen en el desarrollo de la política de TIC de esa entidad federativa, especialmente de la última administración, demostrando una mayor apertura para el desarrollo de una agenda más inclusiva.

En suma, observamos que en Yucatán durante las trayectorias recientes en la elaboración de la política de CTI, se ha pasado de apuntalar la investigación con base en las prioridades científicas, a contemplar las necesidades productivas. Con todo es de reiterar que, en este escenario, los actores de la sociedad civil y la ciudadanía en general, no participan activamente en los procesos de elaboración de la política. Por ello, el alcance de los procesos de gobernanza en este sector se ha limitado, hasta el momento, a considerar especialmente a los actores académicos y productivos más influyentes en la región.

IV. La experiencia del Departamento de Santander en Colombia

El Departamento de Santander es una de las 33 entidades territoriales que integran la República de Colombia, y pertenece a la región andina del país, teniendo una ubicación oriental que lo posiciona como centro geográfico entre el sur y centro del país, la costa caribe colombiana y Venezuela (PEDCTI, 2013). Esa entidad territorial tiene una riqueza natural minera, contando con uno de los yacimientos petroleros más grandes del país, lo cual le ha permitido mantener una posición

destacada en la contribución a los ingresos nacionales, un IDH alto y una tasa de desempleo inferior a la media colombiana. Al igual que Yucatán, Santander se caracteriza por tener una alta concentración de la población alrededor de su capital, Bucaramanga, superior al 60%, aunque otro polo importante de asentamiento es Barrancabermeja, la segunda ciudad más importante del departamento, donde se ubica la refinería de petróleo más grande del país.

Ahora bien, como se evidenció en la introducción, a pesar de que el modelo político administrativo en Colombia es centralizado, algunos departamentos del país, incluyendo Santander, han logrado crear sinergias importantes para trazar un proyecto de desarrollo basado en el conocimiento, de acuerdo con su contexto particular. Al considerar que en esta región se han dinamizado de manera importante las relaciones intersectoriales entre los actores territoriales, enseguida se expone tanto el proceso que se ha seguido en este caso para institucionalizar la CTI, como para elaborar una agenda política para ese sector. Al final se hará la revisión de algunos hechos que dan cuenta de los mecanismos de gobernanza que se han gestado en Santander para el desarrollo de este sector.

Construcción del marco institucional de CTI en Santander

Antes de entrar en detalle sobre el desarrollo de este apartado, es importante reiterar que, a diferencia de México, en Colombia el esquema de administración es centralizado, lo cual conlleva a que en el nivel subnacional no exista un nivel de autonomía suficiente para el desarrollo de leyes y normas derivadas, requeridas para crear la institucionalidad que ampara la operación de cada sector. Pese a ello, es destacable que desde la década de 1990, los gobernadores del departamento de Santander han vinculado en los planes de desarrollo territorial el componente científico y tecnológico, siendo una iniciativa llevada de manera más temprana que en el caso de Yucatán. Este componente ha sido influenciado desde entonces por la Universidad Industrial de Santander (UIS), universidad pública regional que además de ser la IES con más tradición y prestigio, también funge como un tanque de pensamiento en la elaboración de la política departamental de CTI.

Además, en el campo institucional es destacable la creación de una infraestructura gubernamental y no gubernamental, que ha soportado el desarrollo de la agenda política regional. Es así como en la anterior gobernación, encabezada por Richard Aguilar (2012-2015), se crea la Secretaría de TIC la cual entra a asumir tanto el desarrollo del sector de informática y de comunicaciones, como el de la ciencia y la tecnología regional. En tal sentido, el papel principal que ha cumplido el Gobierno de Santander en este último componente ha sido como financiador de los proyectos emprendidos por los actores académicos y empresariales.

El mecanismo más antiguo en el ámbito político-administrativo es el Consejo de Ciencia y Tecnología de Santander (CODECTI), creado en 2002, de manera casi simultánea al CONCYTEY en Yucatán, México. Sin embargo, en el caso colombiano se trató de un instrumento que durante mucho tiempo no cumplió un papel relevante, dada las pocas facultades que les habían sido atribuidas a los gobiernos subnacionales para el desarrollo de actividades de CTI. Empero, diez años después, cuando se reforma el Sistema General de Regalías, como se comentó en la segunda sección de este artículo, se concede mayor autonomía a las gobernaciones, para la administración del fondo departamental de CTI a partir de lo cual, comienza a construirse un marco político-administrativo más consistente en Santander.

Esta novedad institucional reactiva la operación del CODECTI, al cual se le atribuye la función de autorizar los proyectos que, por iniciativa de diferentes actores regionales, son presentados a las instancias del gobierno central para recibir financiación pública. En la actualidad, el CODECTI opera como un órgano colegiado intersectorial presidido por el Gobernador de Santander, que se reúne periódicamente. Sin embargo, se trata de un instrumento de tan reciente reincorporación, que aún no cuenta con la madurez necesaria para apropiarse de las estrategias regionales de CTI las cuales, de manera singular, han sido lideradas por las IES y el sector empresarial.

En ese sentido, resulta llamativo encontrar que, ante la debilidad que tradicionalmente ha tenido el gobierno departamental para direccionar la CTI, son estos actores regionales quienes han emprendido, desde hace un tiempo, iniciativas de articulación intersectorial. Un mecanismo importante para la creación de sinergias territoriales es el Comité Universidad-Empresa-Estado de Santander (CUEES), el cual existe desde el año 2008. Se trata de un mecanismo que antes de ser promovido por el gobierno nacional, se implementó en Santander con base en la experiencia de Antioquia, y se destaca en el contexto nacional por la continuidad que ha tenido hasta el momento, lo cual demuestra un interesante proceso de transferencia de ese instrumento de política entre regiones colombianas.

En Santander, las capacidades político-administrativas han sido generadas principalmente por los actores empresariales de la región. En este caso, un actor regional relevante es la Cámara de Comercio de Bucaramanga (CCB), la cual se ha apropiado de los contenidos de la agenda científica y tecnológica regional para articularla a las necesidades del sector productivo, bajo la misma tónica de la economía del conocimiento, que ha promovido el gobierno central.

Al respecto es de señalar que esa cámara también integró a la Comisión Regional de Competitividad (CRC) "Santander Competitivo", creada por ley nacional en el año 2012 y, junto con ella, ha facilitado la operación de la mesa del CUEES, donde

se discute periódicamente la política científica y tecnológica en un ambiente de gobernanza horizontal. Además, la CRC de Santander ha sido abanderada en el país por haber generado vínculos importantes entre actores regionales, e influir en el diseño de la política de competitividad del departamento. Su propósito se orienta así a incrementar la productividad empresarial, mediante el componente de la innovación, siguiendo las directrices establecidas desde el gobierno nacional.

Por último, respecto a la articulación de los marcos institucionales del Departamento a los del nivel nacional, resulta obvio que la coincidencia entre éstos obedece a un modelo administrativo centralizado. Así, los diferentes instrumentos diseñados por el gobierno nacional descritos en la segunda sección, han sido apropiados por la región de Santander. Aunque también hay otros que han sido desarrollados por su propia iniciativa, como el Parque Tecnológico impulsado por la UIS, con apoyo del Instituto Colombiano de Petróleos (ICP) de Ecopetrol, o la Oficina de Transferencia de Tecnología OTRI, promovida por las diferentes universidades de la región. Es de subrayar así la existencia de mecanismos *bottom up* como éstos, o el propio CUEES, que han logrado su institucionalización en el nivel nacional, a partir del liderazgo regional.

Trayectorias en la elaboración de políticas de CTI en Santander

Considerando que en el contexto de Santander el gobierno funge como un aliado de las IES y el tejido productivo, es comprensible que la elaboración de la política regional de CTI también responda a este modelo. Es así como además de la UIS, que ha sido un actor decisivo en este campo, gracias a la efectividad de los mecanismos de gobernanza generados en el CUEES, se han desarrollado diferentes políticas que integran el conocimiento experto, a partir de la articulación intersectorial, entre los actores de la región.

Un ejemplo ilustrativo es el documento de "Visión 2030" que corresponde a un ejercicio de prospectiva elaborado en 2012, con el propósito de proyectar estrategias de desarrollo territorial en el largo plazo. A su vez, este documento, sirvió como base para elaborar el Plan Estratégico de CTI de Santander PEDCTI 2020, el cual fue promovido por el gobierno nacional, pero desarrollado por los actores regionales bajo la coordinación de la UIS. Es de resaltar que, en este plan estratégico, se proyecta el desarrollo de la CTI del Departamento en el mediano y largo plazo, buscando independencia de los programas de gobierno elaborados por las administraciones en turno. Y un logro muy importante de las organizaciones que lo elaboraron, es que el actual gobierno de Didier Tavera (2016-2019), haya vinculado el PEDCTI 2020 a su plan de desarrollo, con el fin de institucionalizar y materializar su implementación.

Ahora bien, el entorno colombiano se caracteriza por la descoordinación entre las dependencias del nivel central, y la coexistencia de diferentes políticas para promover el desarrollo regional, en varios casos contradictorias, generando desajustes en las acciones trazadas en el nivel subnacional. Por tanto, es importante reiterar la relevancia de las capacidades endógenas que se han generado entre las IES y el sector productivo de Santander, para construir de manera autónoma sus propias políticas de CTI. Aunque en estas sinergias se requiere un mayor liderazgo del gobierno departamental, son destacables las posibilidades que ha brindado la gobernanza intersectorial, para visibilizar e integrar las capacidades de CTI al proyecto de desarrollo regional. Sin embargo, al igual que en Yucatán, el predominio de un marco institucional orientado por la concepción de la economía del conocimiento, conlleva a que otros actores socio-territoriales no sean vinculados en estos procesos de construcción colectiva de la agenda científica-tecnológica.

Los procesos de gobernanza en las políticas de CTI en Santander

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, en el caso de Santander, las interacciones más importantes que han propiciado un ambiente de gobernanza, corresponden a aquellas que han establecido los actores académicos y productivos de la región, y éstos con los actores del gobierno nacional. Así, los actores regionales han establecido vínculos desde hace varias décadas con dependencias del gobierno central como el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que en forma paralela a Colciencias, han promovido políticas de innovación en el sector productivo departamental. O el Ministerio de Educación Nacional (MEN) el cual ha sido clave en el desarrollo de las IES de la región y ha incentivado mediante iniciativas como el CUEE, articulaciones que, en el caso de Santander, se han implementado exitosamente.

Ahora bien, pese a la existencia de problemas de coordinación intergubernamental en el nivel nacional, es de reconocer el papel que ha jugado Colciencias en la construcción de capacidades interactivas en las regiones. En tal sentido, los informantes de este estudio, destacan los incentivos para la creación y operación de los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) de Corrosión, Gas y Asfaltos, los cuales tuvieron su origen en la relación entre dependencias del gobierno nacional, y actores territoriales como el ICP y la UIS, y que en Santander cumplen un papel importante dentro de su sistema regional de CTI. Existen también convocatorias de Colciencias, que han permitido la configuración de políticas regionales de CTI, las cuales se materializan en esfuerzos como el PEDCTI 2020, y el apoyo en la implementación de proyectos emblemáticos como el del

parque tecnológico, mediante la gestión para contratar asesorías internacionales, o para desarrollar la construcción de infraestructura para su operación.

Como lo hemos anotado, el papel que cumple el Gobierno departamental para promover un ambiente de gobernanza es el más incipiente y se ha limitado a cumplir un papel como acompañante y facilitador de las iniciativas regionales. No obstante, es de reconocer que la Gobernación de Santander ha cumplido un papel fundamental para asegurar el funcionamiento de la UIS, institución educativa fundamental en la construcción de políticas de CTI. Y como se infiere de lo dicho hasta aquí, en las últimas dos Administraciones, se han establecido relaciones más dinámicas, gracias a la creación de la Secretaría de TIC, la reactivación del CODECTI de Santander, la Administración del Fondo de CTI del Sistema de Regalías, y la vinculación del componente científico-tecnológico en sus planes de desarrollo, reconociendo el trabajo colectivo del PEDCTI 2020.

Adicionalmente, el gobierno subnacional ha logrado generar capacidades de interacción con el sector productivo, en particular con la Cámara de Comercio de Bucaramanga y otras figuras asociativas, como los gremios empresariales. Es así como la CRC reconoce la voluntad política de la Gobernación de Santander para apoyar las propuestas formuladas, tanto en los planes de competitividad como en la mesa colectiva del CUEES, considerando que ambas instancias corresponden a los resultados de co-participación del gobierno, la academia y las empresas regionales. Además, la Administración departamental ha comenzado a abrir ventanas de oportunidad en sus planes de desarrollo, para financiar proyectos desarrollados por las universidades y los CDT asentados en la región, los cuales tradicionalmente han sido financiados con presupuesto del nivel central del gobierno.

Con todo, es de subrayar que la concepción de la política de CTI en el escenario colombiano ha sido influenciada de manera importante por los organismos internacionales y las experiencias exitosas de otros países, lo cual ha conllevado a que tradicionalmente, éstas hayan sido configuradas bajo una clara orientación al tema de la competitividad, limitando el papel que cumplen la ciencia y la tecnología en la resolución de problemáticas nacionales prioritarias. Este comportamiento se ha trasladado de manera directa a las regiones, lo cual se ejemplifica en el caso de Santander, donde pese al establecimiento de una interesante dinámica de gobernanza interactiva para la construcción de la agenda del sector, es clara la ausencia de otros sectores sociales diferentes al de la academia y las empresas, para promover el diseño de programas de CTI con mayor alcance social.

Conclusiones

Tanto en la experiencia de Yucatán, México, como en la de Santander, Colombia, el proceso de institucionalización de la CTI es reciente. Sin embargo, es interesante encontrar iniciativas importantes para la elaboración de políticas de CTI impulsadas de abajo hacia arriba, que en el caso yucateco han sido influenciadas por la cultura política y la académica; en tanto que en el caso santandereano, se han configurado mediante mecanismos exitosos de articulación entre academia y empresa, acompañados por el gobierno departamental logrando, en ambos casos, generar procesos de gobernanza que integran el componente de la CTI a los planes de desarrollo regional establecidos en la última década.

Asimismo, se aprecia la construcción incremental de un marco político-institucional, que se sustenta en arreglos como los consejos regionales de ciencia y tecnología y la creación de dependencias del gobierno subnacional encargadas del sector de CTI, lo cual se constituye en una novedad en ambas estructuras administrativas, en el contexto tanto de México como de Colombia. Estos hechos evidencian la prioridad que se viene dando a la ciencia y la tecnología, como parte del proyecto político regional trazado en cada caso. De igual forma, se observa que en las dos experiencias analizadas, las trayectorias políticas regionales han logrado articularse efectivamente a los instrumentos nacionales diseñados para fomentar la ciencia y la tecnología, lo cual también es señal de la posibilidad de generar políticas más estables y sostenibles en el mediano y largo plazo.

Empero, en el caso yucateco existe una alta dependencia económica respecto al gobierno federal, que genera influencias y presiones políticas en la construcción de su agenda de trabajo. Ello repercute en que ésta trate de alinearse a las directrices federales para garantizar un flujo de recursos en la ejecución de programas y proyectos. Por lo cual se reproduce el fenómeno de transferencia de políticas que caracteriza el comportamiento de las políticas de CTI, y se inhibe la posibilidad de que otros sectores sociales de la región puedan participar activamente en la construcción de la agenda para resolver necesidades urgentes e importantes de ese estado, en especial, en el caso de poblaciones marginadas como las comunidades mayas, o los pequeños agricultores, que si bien, han logrado estrechar algunos lazos con el sector científico mediante proyectos como el de las colecciones de germoplasma o el mejoramiento de la semilla del chile habanero, aún se encuentran rezagados en su participación activa para el desarrollo de otras políticas.

Por su parte, en el caso santandereano, existe mayor autonomía en el diseño de políticas, dadas las capacidades económicas que destacan a esa región, y la iniciativa de los actores productivos y científicos para construir una agenda regional. No obstante, en el contexto colombiano, la influencia explícita de organismos internacionales y comunidades epistémicas en el diseño de la política

y el esquema político centralizado, conlleva a que las regiones reproduzcan en sus escenarios la concepción hegemónica dominante en el desarrollo de la CTI, con lo cual los esfuerzos regionales también se han enfocado a estrechar cada vez más, los nexos entre el conocimiento y la competitividad y, de manera más enfática que en el caso yucateco, se ha llevado a enfocar los productos de la investigación al sector productivo, desconociendo otro tipo de necesidades regionales.

Bibliografía

Aguilar, L. (2006). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas", en *Políticas Públicas*, Fundación Rafael Preciado, no. 1. p. 11-33.

Arancibia, E; Giraldo, M.E. (2016). "Políticas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Fenómeno de Transferencia de Política. La Experiencia del Estado de Yucatán, México", en AMECIDER, IIE-UNAM. *El Desarrollo Regional frente al Cambio Ambiental Global y la Transición a la Sustentabilidad*. México: AMECIDER IIE-UNAM.

Arocena, R; Sutz, J. (2013). "Políticas de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social. Nuevas Convergencias entre Pensamiento y Acción en América Latina" en, Valle María del Carmen y otros (coords). *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Desarrollo de México y de América Latina. Tomo I. Desafíos de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Educación, Trabajo y Desarrollo*. México: IIE-UNAM. p.p. 107-130.

Camou, A. (2001). "Estudio Preliminar" en Camou, A. (comp.). *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM y Plaza y Valdés p.p. 9 -58.

Casalet, M; *et al.* (2009). "La construcción de las redes de innovación en los *clusters* de software de dos regiones mexicanas: Aguascalientes y Nuevo León", en Martínez; *et al. Innovación y competitividad en la sociedad del conocimiento.* México: Plaza y Valdés, p.p.187-209.

Casas, R. (2014). "Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina: entre la Competitividad y la Inclusión Social", en Kreimer, P; *et al* (coords.). *Perspectivas Latinoamericanas en el Estudio Social de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad*. CYTED, ECOSITE, Foro Consultivo CyT. Siglo XXI ed. p.p. 352-364.

Casas, R; *et al.* (2013). *Construyendo el Diálogo entre los Actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación. Libro conmemorativo a 10 años de la creación del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.* México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Chaqués, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores.

Colciencias. (2014). *Regalías para la Ciencia, Tecnología e Innovación. Camino a la Prosperidad Regional.* República de Colombia.

Conacyt (2016a). *Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECYT).* [En línea]. Recuperado el 08 de mayo de 2016, de www.Conacyt.mx/index.php/fondo-institucional-de-fomento-regional-para-el-desarrollo-cientifico-tecnologico-y-de-innovacion-fordecyt.

------ (2016b). *Fondos Mixtos.* [En línea]. Recuperado el 08 de mayo de 2016 de, www.Conacyt.mx/index.php/fondos-y-apoyos/fondos-mixtos

------ (2016c). *Programa de Estímulos a la Innovación.* [En línea]. Recuperado el 09 de mayo de 2016 de, www.Conacyt.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion.

Dutrenit, G; *et al* (2010). *El Sistema Nacional de Innovación Mexicano: Estructuras, Políticas, Desempeño y Desafíos*. Montevideo: UAM Textual.

Guerrero, O. (1991). "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria" en *Revista de Administración y Desarrollo*. Bogotá, no. 29.p. 11-33.

Hood, C. (1991). "Una Gestión Pública para todo Momento" en Cejudo, G. (2011). (comp). *Nueva Gestión Pública*. México: EAPDF. p. 48-74.

Johnson, B; Dahl, A. (2012). *Learning, Innovation and Inclusive Development. New Perspectives on Economic Development Strategy and Development Aid.* Globelics Thematic Report 2011/12. Denmark: Alborg University Press.

Oliver, R; González, E. (2009). "Experiencias de Asociación para la Innovación entre Pequeñas Empresas. El Modelo de Integradoras de Negocios en el Sector de Software en Jalisco" en Martínez; *et al. Innovación y competitividad en la sociedad del conocimiento.* México: Plaza y Valdés. p. 505-531.

PEDCTI (2013). Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación PEDCTI Santander 2020, BID, Colciencias y Departamento de Santander.

Peters, G; Pierre, J. (2000). "¿Por qué ahora el Interés por la Gobernanza?" en Agustí Cerillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. España: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 37-56.

Podestá, J. (2001). "Problematización de las Políticas Públicas desde la Óptica Regional", en Última Década, no 15. Viña del Mar: CIDPA. p. 163-175.

Subirats, J; *et al.* (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Book Print Digital.

Entrevistas realizadas en el caso de Yucatán, México

De Coss, Romeo (01-04-14), Director Centro de Investigación y de Estudios Avanzados CINVESTAV, Mérida.

Godoy, Raúl (25-02-16), Secretario de Investigación, Innovación y Educación Superior del Estado de Yucatán, Sierra Papacal.

González, Tomás (22-02-16), Exdirector Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Yucatán (órgano extinto), Mérida.

Martínez, Emilio (03-02-16), Director Regional Sureste de CONACYT, Mérida.

Muñoz, Alberto (04-02-16), Presidente Regional Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y de las Tecnologías de la Información CANIETI - Coordinador Centro de Innovación HEURISTIC, Mérida.

Rodríguez, Ingrid (22-02-16), Ex directora Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología del Estado de Jalisco – CIATEJ, Unidad Sureste, Mérida.

Sánchez, Felipe (29-03-16), Director Centro de Investigación Científica de Yucatán CICY, Mérida.

Solís, Jorge (03-02-16), Ex presidente Regional Cámara Nal. de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y de las Tecnologías de la Información CANIETI, Mérida.

Ponce, Luis (13-10-16). Director de Posgrado, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt.

Entrevistas realizadas en el caso de Santander, Colombia

Abril, Henry (07-09-16). Director Corporación CDT de Gas, Bucaramanga.

Aparicio, Carlos y Juliana Niño (09-09-16). Comisión Regional de Competitividad "Santander Competitivo" y Comité Universidad-Empresa-Estado, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Bucaramanga.

Arenas, Piedad (05-09-16). Coordinadora Plan Estratégico de CTI PEDCTI Santander, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.

Camacho, Jaime (05-09-16; 06-09-16). Coordinador Parque Tecnológico Guatiguará, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.

Mantilla, Andrés (07-09-16). Director Instituto Colombiano de Petróleos, Ecopetrol, Bucaramanga.

Montenegro, Iván (21-01-14). Asesor, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS, Bogotá D.C.

Nupia, Carlos (01-09-16). Líder Área Política Científica y Relaciones Internacionales, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología OCCyT, Bogotá D.C.

Salazar, Mónica (15-01-14). Directora, Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología OCCyT, Bogotá D.C.

Ética y profesionalización para combatir la corrupción en gobiernos municipales en México.
Ethics and Professionalization to combat corruption in Municipal Governments in Mexico.

Dr. Juan Montes de Oca Malváez*.

Resumen:
La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía. Además, es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público; combate la corrupción y trata aquello que podría constituirse como un patrón moral básico de carácter universal y generalizable. El objetivo de este artículo es analizar la importancia de la Ética Pública como factor fundamental en la profesionalización del servicio público para combatir la corrupción en los gobiernos municipales en México. El método utilizado fue analítico-descriptivo, y como conclusión principal se considera que la *Ética y profesionalización del servicio público para una rendición de cuentas trasparente,* seguirá siendo el principal desafío del siglo XXI en los gobiernos municipales.

Palabras claves: Ética, Profesionalización, Corrupción y Municipio

Abstract:
The ethics of the public function is the science of good behavior in the service of citizenship, it is also an important mechanism for controlling arbitrariness in the use of public power, fighting corruption and dealing with what could be constituted as a basic moral standard of universal and generalizable character. The objective of this article is to analyze the importance of public ethics as a fundamental factor in the professionalization of public service to combat corruption in municipal governments in Mexico. The method used was analytical-descriptive, and the main conclusion, is to consider that the ethics and professionalization of the public service for transparent accountability will continue to be the main challenge of the XXI st century in municipal governments.

Works keys: Ethics, Professionalization, Corruption and Municipality.

Introducción.

Durante décadas, uno de los temas que más ha agraviado a la sociedad ha sido la falta de valores éticos y de buen comportamiento institucional, que sancione positivamente las competencias profesionales de servicio público municipal en México.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Maestro en Administración Pública, Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Licenciado en Matemáticas Aplicadas y Computación por la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Esta circunstancia a veces se ha hecho evidente ante la incapacidad, negligencia e ineficacia de algunos servidores públicos que, independientemente del cargo o jerarquía que ocupan, revelan problemas de actitud y aptitud para desempeñar dignamente su función en el sector público.

Profesionalizar al servicio público apunta a la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las llevan a cabo. Esto permite no sólo la transformación y apertura de los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente garantizar una permanencia y promoción de los mejores en cuánto capacidad, compromiso y experiencia (Mejía, 1999).

La Ética Pública es, por tanto, un instrumento fundamental para evitar la corrupción al elegir a los representantes más idóneos para gobernar; es un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. También, es un factor clave para elevar la calidad de la Administración Pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos (Bautista, 2009.)

Los cargos públicos deben ser ocupados por las personas más capaces, por aquellas que son leales a la Constitución Política y que tengan un gran sentido de justicia. Desafortunadamente, en este contexto, existe un marcado interés por ocupar un cargo público sin tener la debida preparación, sin contar con la formación necesaria para el ejercicio de la función pública.

I. Ética Pública para la Profesionalización ante las prácticas de Corrupción en la Administración Municipal.

La Ética Pública es la disciplina del buen comportamiento en el servicio a los ciudadanos. Es un poderoso e importante instrumento de control de las arbitrariedades cometidas en el uso del poder público; un elemento esencial para el mantenimiento de la confianza. Se trata de un factor clave para elevar la calidad de las instituciones públicas mediante la conducta honesta, eficiente y objetiva de los servidores públicos. Cualquier persona que participe en el servicio público, debe tener conocimiento de que éste se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Quien sirve al Estado debe anteponer sus intereses personales, actuando en razón del interés general y del bienestar de la comunidad política. El político, el funcionario, el juez, el magistrado nunca deben olvidar que están para servir a la comunidad, no para servirse de ella (Bautista, 2015).

La palabra ética proviene del griego *éthos*, que significa "modo de ser" o "carácter". La ética tiene que ver con hacer buenas elecciones, forjarse buen carácter y requiere de un ser humano libre y que puede hacer buen uso de la

libertad. El filósofo José Luis Aranguren ha llamado a la moral "moral vivida", y a la ética, "moral pensada" (Aranguren, 1994: 12).

Cuadro No.1
Cómo comportarse en la Vida de una forma Moral

TIPOS DE RACIONALIDAD	CARACTERISTICAS
PRUDENCIAL (Tradición Aristotélica)	1. Fin último natural y moral: felicidad (lo que conviene a una persona en el conjunto de su vida). 2. Ámbito moral: el de la racionalidad que delibera sobre los medios más adecuados para alcanzar un fin.
CALCULADORA (Tradición utilitarista)	1. Fin último natural y moral: felicidad (el máximo de placer y el mínimo de dolor). 2. Ámbito moral: el de la maximización del placer y la minimización del dolor para todos los seres. 3. Criterio moral: entre dos cursos de acción elegir aquél cuyas consecuencias procuran el mayor placer al mayor número.
PRÁCTICA (Tradición kantiana)	1. Fin moral: conseguir una buena voluntad, que se guíe por las leyes que nos damos a nosotros mismos. 2. Ámbito moral: el de las leyes que nos hacen verdaderamente personas; es decir, el de nuestra autonomía. 3. Criterio moral: elegir las normas que pueden expresarse como imperativos categóricos.
COMUNICATIVA (Tradición dialógica)	1. Fin moral: conseguir una voluntad dispuesta a entablar un diálogo racional con todos los afectados por una norma a la hora de decidir si es o no correcta. 2. Ámbito moral: el de las normas que afectan a los seres humanos. 3. Criterio: que satisfagan intereses universalizables.

Fuente: Tomado de: *"El Quehacer Ético una guía para la Educación Moral"* de Adela Cortina (1995), Universidad de Valencia

Éstos son cuatro modos para entender cómo comportarse en la vida de una forma moral. Ciertamente, la historia de la ética nos ha dotado de otros modelos, pero estos constituyen la clave para comprenderla como una primera aproximación.

La diferencia entre ética y moral resulta muy clara al leer a Adela Cortina cuando afirma que "la ética, si bien incide también en las decisiones correctas de la conducta humana, lo hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética)" (1995: 27). En realidad, la ética es un juicio que se expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Resumiendo, la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral.

La importancia de la ética en la actualidad, radica en lo que Enrique Dussel denomina el reto actual de la ética: detener el proceso destructivo de la vida. Este autor resalta la importancia de la ética, afirmando que ella tiene que ver con la vida y la muerte de la humanidad en el sentido que, "si no poseemos un criterio ético, se va a hacer de la vida algo que tienda al suicidio colectivo". (Dussel, 2000: 7). Así, el deber ético cambia las cosas, parte de una ética de vida (Arland; 2002). La Ética es una actividad reflexiva que nos ayuda a delimitar los buenos principios y actuar en consecuencia.

Para la Administración Pública Municipal es fundamental el aspecto personal de la moralidad, y desde este ángulo es posible la elaboración de un esquema normativo de la ética personal del servidor público.

La ética es un importante mecanismo de control sobre la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración Pública y sus instituciones. Determina la base para contrastar prácticas, costumbres y conductas de corrupción de forma general, y permite garantizar a la ciudadanía el respeto a sus derechos.

La Ética Pública ha tomado relevancia en los gobiernos contemporáneos, federales, estatales y municipales. En este último, es primordial rescatar el respeto y reconocimiento de la ciudadanía hacia el servicio público, por lo que es indispensable impulsar cambios ideológicos sobre la imagen en la prestación de los servicios públicos en general y en particular del servidor público municipal.

Sólo con códigos de ética, puede conseguirse una Administración Pública mejor. Si a los códigos añadimos una política de cambio de cultura, orientada a conseguir que los empleados asuman los valores propios del servicio público y los de nuestra organización, seguro se mejorarán los resultados.

El camino más directo a la transparencia y la eficacia en el servicio público es adoptar una cultura de prevención, instituyéndola como una conducta ética inherente a cada servidor, para que la sanción se convierta en una excepción.

La instauración de un Código de normas éticas institucionales exalta los valores del servidor público, lo que incide en una Administración Pública con una imagen renovada, cálida, privilegiando la honradez, eficiencia, responsabilidad, solidaridad, inclusión, respeto institucional y de los derechos humanos, sin distinción alguna.

La generación de un Código de Ética sin duda fortalece la identidad del servidor público, generando sentido de pertenencia y orgullo como parte fundamental de cualquier organización pública municipal, en donde uno de los principales objetivos es el bien común. Además, es importante no perder de vista que cada administración está conformada por hombres y mujeres comprometidos con el servicio hacia la ciudadanía.

En sí mismo la generación de un Código de Ética representa el conjunto de principios, valores y reglas generales de conducta. Lo cual, hace posible una transformación para lograr un cambio en la actitud del servidor público, y que éste se traduzca en una mayor disposición con vocación de servicio, exhortándolo a respetar las normas legales éticas y para conducir su actuación mediante un sentido transparente y honesto.

El objetivo fundamental de la implementación de un Código de Ética es establecer normas que identifiquen los valores y compromisos a que se encuentra subordinada la función pública en el orden municipal. Esto, con el objetivo de prevenir y no permitir conductas indebidas de los servidores públicos, logrando con ello fijar las reglas básicas que rigen el trato hacia la ciudadanía.

Lo anterior sobre la base de los principios éticos y de valores morales, destinados a impulsar un desarrollo honesto, humano, respetuoso y transparente en el ejercicio de la gestión pública. De igual manera, se busca convertir al gobierno municipal en una organización de alto desempeño, técnicamente sólida, transparente y en constante innovación y aprendizaje. Que esté destinada a gobernar a favor de los ciudadanos, erradicando toda forma que pretenda discriminar o tener desigualdades entre ellos.

El siguiente cuadro es una propuesta propia para mejorar la conducta del servidor público en la Administración Pública Municipal.

Cuadro No. 2
Principios rectores para regir la conducta del administrador público

1	**Legalidad.**	Ejercer sus actividades con estricto apego al marco jurídico vigente, obligado a conocer, respetar y cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de la Entidad que proceda y demás leyes y reglamentos que de ellas emanen.
2	**Honradez.**	Actuar con la máxima rectitud, sin pretender obtener con motivo del ejercicio de su cargo, empleo o comisión, ventaja o provecho alguno, para sí o para terceros, evitando de esta manera la realización de conductas indebidas y en su caso, denunciando aquellas que pudieran afectar el cumplimiento de los deberes.
3	**Transparencia y Rendición de Cuentas.**	Garantizar plenamente el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes, dando a conocer su actuar público con la finalidad de inhibir conductas irregulares.
4	**Imparcialidad.**	Actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna, evitando que influyan en su juicio y conducta, intereses que perjudiquen o beneficien a personas en detrimento del bienestar de la sociedad.

5	**Identidad.**	Asumir la misión institucional como compromiso propio, procurando que el ejercicio de sus funciones sea eficiente, cálido y humanista.
6	**Responsabilidad.**	Cumplir con esmero, cuidado y atención todos sus deberes, reconociendo y aceptando los valores previstos en el presente Código, afrontando las acciones y compromisos de manera positiva.
7	**Justicia.**	En aquellos casos en que el servidor público se encuentre ante situaciones no previstas por las leyes, éste deberá aplicar un criterio prudencial, a efecto de ser capaz de distinguir lo bueno y lo malo, procurando por encima de cualquier interés particular, el bienestar colectivo.
8	**Igualdad.**	Otorgar a todas las personas, sin distinción alguna, el mismo trato ante las mismas circunstancias.
9	**Respeto.**	Conducirse con sobriedad y moderación en su atención a la ciudadanía y a los servidores públicos, comprendiendo y considerando los derechos humanos, libertades, cualidades y atribuciones que cada individuo posee, reconociendo de esta manera el valor de la condición humana, lo que le permitirá poder brindar a los integrantes de la sociedad un trato digno, cortés, cordial y tolerante.
10	**Integridad.**	Todo servidor público debe ejercer sus funciones con plena rectitud y probidad, atendiendo siempre a la verdad, fomentando la credibilidad en las Instituciones y la confianza por parte de la sociedad.

Los servidores públicos deben preocuparse por la mejora de la calidad del servicio a la sociedad, y contar con un elevado nivel de sensibilidad del interés público, que se constituye sobre bases éticas y morales (Rodríguez-Arana, 1997).

Dentro de la ética del servicio público, la creación y consolidación de un servicio profesional de carrera permite conformar una infraestructura sólida del buen comportamiento, para transformar el viejo esquema de "sistema de botín" a un verdadero "sistema de méritos". Lo anterior, con base en un "blindaje institucional" para la Administración Pública Municipal.

Nuestro sistema político ejerce un control directo sobre la Administración Pública, al nombrar, quitar y rotar a personal en forma continua. En ocasiones, esto deriva en un sistema de botín político, como recompensa de lealtades partidistas, que con frecuencia se presentan sin la mínima capacidad y formación para desempeñarse de forma eficiente en los cargos públicos asignados, dejando en evidencia una clara falta de ética y compromiso de estos servidores públicos.

Como resultado de estas prácticas burocráticas tradicionales, se perciben dos grandes resistencias: la práctica corporativista de soborno y de complicidad enraizadas en la cultura de la corrupción; y la falta de vínculos entre el gobierno y la sociedad, respecto a las verdaderas necesidades de la población.

La corrupción y las conductas sociales vinculadas a ésta erosionan el entramado social, debilitan el desempeño gubernamental, y amenazan la consolidación y

la estabilidad de las instituciones democráticas. El fenómeno de la corrupción genera altos costos económicos que se traducen en la ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas, así como en la pérdida de oportunidades de desarrollo de los países. Por su parte, ciudadanía, organismos privados e instituciones públicas, ven limitado su acceso a una mejor oferta de bienes y servicios públicos, y deben cargar con los costos adicionales —económicos y sociales— que generan las prácticas de corrupción (Transparencia Mexicana, 2000).

En el caso mexicano, a pesar de la construcción de mecanismos institucionales para la modernización de la gestión pública en el orden municipal, los avances obtenidos en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas gubernamental, persisten escándalos sobre el abuso de los recursos públicos.

La participación activa de México en las estrategias internacionales de combate a la corrupción, tampoco ha sido suficiente para eliminar la sospecha generalizada —entre la población— sobre prácticas indebidas, opacidad, impunidad, uso discrecional de lo público, así como de relaciones ilícitas entre lo público y lo privado.

Los retos para combatir la corrupción son mayúsculos. Se trata de un fenómeno oculto que adquiere múltiples expresiones y no se restringe a las áreas donde se maneja una gran cantidad de recursos. Ninguna sociedad está exenta de este fenómeno y México no es el único país que enfrenta retos y obstáculos ante este tipo de prácticas. Sin embargo, no es claro por qué las acciones nacionales para contener la corrupción no se han traducido en una mejora en la percepción sobre su penetración en la vida pública y en la contención de prácticas ilícitas en la Administración Pública.

El combate a la corrupción refiere al diseño e implementación de instrumentos que fijan los términos de actuación de los agentes (públicos y/o privados) con apego a la norma, así como la determinación de instituciones o agentes encargados de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública (Jaime; Avendaño; García, 2012).

Desde la óptica institucional, la corrupción es posible entre otras razones, debido a la frágil institucionalidad expresada en bajos niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía de las instituciones (Huntington, 2001), lo que afecta su valor (legitimidad) y estabilidad.[1] Esto significa que las reglas formales no son eficaces para incentivar la conducta prevista como correcta, pero tampoco para disuadir la incorrecta. Frente a esta realidad, el razonamiento del individuo que decide corromperse radica en el análisis comparativo que hace

[1] De acuerdo con Huntington, por institucionalización se entiende el proceso a través del cual las instituciones y los procedimientos políticos adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar las instituciones.

entre los costos y los beneficios de conducirse conforme a la norma y los que se derivan de violarla.

La corrupción se produce cuando la ganancia por corromperse es mayor a la que se obtiene de actuar conforme a la legalidad, lo que significa que la regla *per se* (la institución) no es incentivo suficiente para asegurar el comportamiento correcto, pero tampoco lo es para disuadir lo incorrecto que puede consistir en una sanción (Ramírez, 2008*)*.

La dificultad para acotar el abuso del poder y la apropiación de lo público con fines privados, plantea el desafío de diseñar controles anticorrupción adecuados para esta tarea. Los gobiernos han seguido distintas estrategias para integrar en una agencia o en un grupo de instituciones las funciones de combate a la corrupción. Esto ha implicado la determinación de diversos mecanismos institucionales con categorías y funciones específicas. Hoy, al agotarse el modelo clásico de organización burocrática, se han generado una serie de estragos en prácticamente todos los niveles administrativos que han terminado por paralizar la buena marcha de las instituciones públicas.

La revalorización y dignificación del servicio público municipal representa un tema de la más alta prioridad para mejorar la calidad de la Administración Pública. Lo cual implica un enfoque amplio, sustentado en la gran riqueza de conocimientos que integren en un mismo estudio, los temas sobre la profesionalización y sobre la ética pública, como medios para recuperar la credibilidad ciudadana en la función pública; así como para impulsar una gestión estratégica municipal que articule armónicamente las políticas públicas, programas y recursos, para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Ante esta situación, es importante sustentar el desempeño institucional mediante una sólida infraestructura de principios y valores, con los que se consiga elevar la gobernabilidad, eficacia y legitimidad, fincada en una nueva perspectiva de mentalidades transformadas, comportamientos renovados, capacidades competentes y una cultura laboral que sea capaz de erradicar grandes obstáculos, como la resistencia natural al cambio de costumbres y formas de pensamiento respecto al desempeño de actividades públicas municipales.

En este sentido, profesionalizar la Administración Pública Municipal no implica sólo el disponer de capital humano con un título profesional, o el capacitar al personal en funciones; significa el uso de los mejores y más apropiados conocimientos para la praxis pública, con un énfasis en la formación social que favorece la ética pública.

Precisamente, un sistema de servicio profesional debe partir de una filosofía y valores que recojan el sentir de una sociedad; y un código de ética válido para una rendición de cuentas responsable y transparente.

II Profesionalización para la rendición de cuentas, una acción responsable ante la práctica de corrupción.

Los funcionarios de las administraciones municipales son ahora sujetos de mayor escrutinio social, en cuanto a los actos administrativos en el desarrollo de sus funciones dentro de la gestión pública que desempeñan. La Rendición de Cuentas Municipales, viene a ser el proceso mediante el cual la autoridad Municipal cumple con su deber legal y ético de responder e informar a la ciudadanía, por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos asignados, y los resultados obtenidos, en cumplimiento del mandato que le ha sido conferido (Rodríguez-Arana, 1997).

La rendición de cuentas en nuestro país, pese a ser un derecho ciudadano y una obligación de los gobernantes, no cuenta con una directiva específica que regule el desarrollo de ese proceso de rendición de cuentas ante ciudadanos.

Los funcionarios municipales no sólo hacen frente a una mayor responsabilidad pública por sus propios actos, sino también al dilema de informar o no de los actos indebidos ajenos. La tensión entre la responsabilidad necesaria para una mayor transparencia, se pone de manifiesto en el concepto de mecanismo de alerta.

En México nos encontramos ante el reto de redefinir los valores del servicio público municipal, en busca de un nuevo *ethos.* No podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestra realidad del sector público, si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica.

La rendición de cuentas es un comportamiento ético, porque se tiene una responsabilidad moral de demostrar a la sociedad la honestidad, transparencia y eficiencia en el manejo de los asuntos públicos.

Al igual que en otros ámbitos de gobierno, la estructura de la rendición de cuentas en los municipios está concentrada en el control del ejercicio del gasto. Esto tiene varias causas. Por un lado, el marco legal propicia este sesgo, pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio. Segundo, la mayor parte de las obligaciones de información de los gobiernos municipales con los poderes estatales (en particular, secretarías de finanzas y la entidad de fiscalización superior) y algunas dependencias federales, giran en torno al ejercicio de los recursos públicos. De aquí que la capacidad técnica de la burocracia municipal sea fundamental. Sin embargo, el análisis de la estructura de los gobiernos municipales es una tarea complicada debido a la diversidad que existe entre los municipios del país. Como ninguna otra característica del gobierno municipal,

la estructura y complejidad del organigrama municipal depende de los recursos financieros y humanos disponibles para el Ayuntamiento (Cejudo, 2010).

A pesar de esta disparidad, en todos los municipios de México existen dos oficinas que son fundamentales para el funcionamiento del gobierno: el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero del municipio. En todos los municipios estos dos cargos requieren de la aprobación del Ayuntamiento, mientras que el resto de las posiciones dentro de la burocracia municipal no requiere —necesariamente— del consentimiento colegiado de los miembros del Cabildo.

La reforma del servicio público se ha centrado en la mejora de la capacidad de gestión, rediseñando y proponiendo nuevas estructuras organizacionales, reasignando funciones y equipando mejor al servicio público para la realización de las tareas encomendadas. Los valores básicos surgidos de esta concentración de propósitos están principalmente relacionados con la eficiencia, el cumplimiento de objetivos y la responsabilidad. Este enfoque no prescinde de otros valores básicos tradicionalmente asociados al servicio público, tales como honradez, integridad, justicia e imparcialidad, pero sí obliga a inculcar en los funcionarios una gama más amplia de valores para el buen desempeño de sus funciones y responsabilidades para rendir cuentas con mayor transparencia.

La búsqueda permanente de un equilibrio entre los enfoques contemporáneos de la gestión y los valores tradicionales del servicio público está en el núcleo de la conducta, el comportamiento ético y la responsabilidad a lo largo de la última década.

Para garantizar una mayor transparencia y responsabilidad ética en los procesos de rendición de cuentas en los gobiernos municipales, se debe pasar de un enfoque prescriptivo a otro de gestión por resultados, y ser conscientes de la urgente necesidad de definir clara y objetivamente los valores y principios que regirán el comportamiento ético en la actividad gubernamental.

El saber adaptarse es un valor fundamental de la gestión pública moderna, ya que permite flexibilidad en los aspectos fundamentales "la Administración Pública tiene que ponerse a la altura de los avances en otros campos y aprovecharlos. Es el caso del sistema financiero, cuyos nuevos productos le ofrecen a la Administración Pública flexibilidad ante las demandas". (Palma, 1995: 68)

La necesidad de transparencia y de rendición de cuentas es la constante que obliga al gobierno a realizar mecanismos de información. Estos instrumentos trascienden las obligaciones técnicas de los gobernantes; en la democracia se convierten en un universo moral, porque no sólo debe informarse sobre lo material, sino que infiere una carga de responsabilidad absoluta de los gobernantes.

La transparencia se inscribe en la lógica de la institucionalidad democrática y es uno de los senderos que facilita el acercamiento de los ciudadanos con el poder

público, en particular con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Uvalle, 2005).

Es por ello que el gobierno, como ejecutor de políticas que tienen intervención del Estado en la sociedad, necesita para la reconstrucción y recuperación mínima de confianza de sus gobernados, modificar las formas de gestión pública con acciones de cabal transparencia e información por medio de una efectiva rendición de cuentas.

El comportamiento ético del desarrollo profesional del servidor público debe estar basado en una declaración de valores globales y genéricos del servicio público. En términos de puesta en práctica, los valores son factores clave para la utilización de una guía o código de comportamiento y decisión.

El establecimiento de estos procedimientos en las instituciones locales son un vínculo para generar una mayor cercanía y confianza de la ciudadanía, al poder denunciar las actividades no éticas.

No debemos olvidar que la denuncia de las conductas indebidas ha sido siempre problemática para los funcionarios. Su compromiso de transparencia puede entrar en conflicto con las nociones tradicionales de lealtad hacia los superiores y solidaridad con los compañeros. De hecho, en el pasado los denunciantes han terminado a menudo en el papel de víctimas, al ser considerados desleales o no solidarios, de modo que la denuncia suponía un grave riesgo para su carrera profesional.

Tal vez sea la reacción frente a esta tensión, entre transparencia y lealtad, lo que subyace en los intentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de mejorar los procedimientos de denuncia. Estos sistemas deben tener credibilidad entre los servidores públicos, de modo que puedan sacar a la luz sus preocupaciones y confiar en que se tomarán en serio y se resolverán.

Rendir cuentas es una obligación intrínseca que tiene todo funcionario público de asumir la responsabilidad administrativa, civil o penal que se derive de sus actos y decisiones en el ejercicio de la función pública. Debe informar, porque es la obligación que tiene todo funcionario público; comunicar sobre la gestión desplegada con los fondos bienes y/o recursos que le han sido conferidos.

La cristalización de la transparencia se formaliza en una política pública, dentro de la cual la rendición de cuentas puede, o no, ser un instrumento eficaz, todo depende de la construcción de un sistema confiable y creíble en términos institucionales.

En consecuencia, la transparencia y la rendición de cuentas son parte del rostro democrático del poder, y en esa medida, favorecen que la Administración Pública recupere legitimidad institucional, al ser ubicada en la relación de gobernantes y gobernados, no en la acepción clásica de que únicamente proporciona servicios públicos a los administrados.

Ello implica que la secrecía y la irresponsabilidad como la cultura bonapartista y cesarista se encuentren muy distantes de la gestión democrática de los gobiernos. La cual, se inscribe en el ámbito de sociedades que tienen como arquetipo la consolidación de los sistemas y condiciones que se orienten a nutrir la calidad de vida en todos sus aspectos.

La transparencia y la rendición de cuentas, como política pública, significa que la Administración Pública es accesible a los ciudadanos, y a partir de esa relación, es factible valorar que la propia administración es parte activa del gobierno y su desempeño, no un ejercicio infalible y cerrado de racionalidad abstracta.

Bajo esta perspectiva, los servidores públicos deben generar un compromiso institucional de servicio transparente y suficiente; deben cambiar la forma de concebir su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lleva a la búsqueda continua de la eficiencia y la economía de su actividad, en un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios, para crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en los distintos ámbitos de la gestión pública.

La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos deben ser valores prioritario de la sociedad en general, y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance y prevalezca la cultura de la no rendición de cuentas, los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.

La responsabilidad de rendir cuentas desincentiva la arbitrariedad y promueve un gobierno responsable. La concepción de la responsabilidad de los servidores públicos establece límites, este principio no sólo se promueve mediante la normativa legal y reglamentaria, sino a través de las políticas y procedimientos administrativos (los mecanismos de responsabilidad) que controlan la conducta cotidiana de estas personas.

Para eliminar gradualmente las áreas generadoras de corrupción en los gobiernos municipales, se debe considerar como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes:

Cuadro No.3
Áreas Estratégicas para la Rendición de Cuentas

Áreas Generadoras de Corrupción.	Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad; evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables; emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades y, proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Mejores Prácticas Gubernamentales.	Impulsar la calidad de la gestión pública para corregir las irregularidades; referido esto principalmente a la lucha contra la corrupción. La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expresado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple con honradez, eficacia, economía y eficiencia.
Seguridad Laboral de los Servidores Públicos	Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de la profesionalización, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten no sólo con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo, sino con las oportunidades de desarrollo futuro.
Indicadores de Gestión.	Crear sistemas de Indicadores de Evaluación de la Gestión por Resultados, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.
Fiscalización de Alto Impacto.	Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas; fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del Ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así, la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados.
Oportunidades de Mejora.	Promover la mejora continua de la Administración Pública, así como la identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales, en suma, optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Fuente: Elaboración propia

Es indudable que se requiere de claridad, transparencia y participación ciudadana para traducir las demandas sociales en políticas públicas permanentes y hacer de la Administración Pública municipal una esfera de confianza capaz de erradicar las viejas prácticas de corrupción como uno de los fenómenos recurrentes en la gestión pública.

Conclusiones

La formulación y posterior aplicación de las prácticas de rendición de cuentas de la gestión y el gobierno municipal requiere apoyo técnico, administrativo y sobre todo de voluntad política. Los municipios deben contar con una masa analítica de profesionales de distintas disciplinas, que participen en las tareas de diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas, así como de buenas prácticas aplicadas en la gestión pública, para transparentar el ejercicio de los recursos municipales.

El reto actual es, lograr una Administración Pública Municipal, eficaz, participativa y comprometida con la sociedad; que rinda cuentas. Y, que además de respetar los principios de equidad, transparencia y disciplina fiscal, dé prioridad a la satisfacción de las necesidades que demandan los ciudadanos; así como asignar de manera eficiente los recursos financieros disponibles para mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades del crecimiento económico, político y social de cada municipio.

Durante la siguiente década de este siglo XXI el municipio deberá crear las condiciones que permitan integrar personal profesional, capacitado y con vocación de servicio a las funciones administrativas y de gobierno, que no dependa de la voluntad de las autoridades de las dependencias y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de estas administraciones.

Bibliografía

Aguilar, L. (1993). "La Administración Pública y el Público Ciudadano". *Revista del Senado de la Republica*, Vol., 3. No. 6. México.

Aranguren, J.L.L. (1994). Ética, en Obras Completas, II. Madrid, España: Trotta.

Arland, R. (2002). Ética o Corrupción. El dilema del nuevo milenio Serie Transparencia. España: Fundación Estado Sociedad.

Bautista, O. (2009). *Necesidad de la ética pública*. Serie Cuadernos de Ética Pública, No 1. México: Poder Legislativo del Estado de México – UAEM.

Bautista, O. (2015). Ética Pública Frente a Corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica. México: Revista IAPEM.

Cabrero, E. (2003). *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción.* México: CIDE- Porrúa.

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: FCE.

Caiden, G. (2001) "Tendencias Actuales en la Ética del Servicio Público". *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, volumen X, No. 2.

Castelazo, J. (2003). *Transparencia y Rendición de Cuentas. Una Propuesta para Profundizar en su Contenido y Alcance*. Revista IAPEM, No. 55.

Cejudo, G; Ríos, A. (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal.* México: IIJ UNAM.

Cortina, A. (1995). Ética sin moral. Madrid, España: Tecnos.

Dussel, E. (2000). *El reto actual de la ética. Detener el proceso destructivo de la vida.* México: editorial Océano.

García, D. (1998). *Hacia un nuevo modelo de gestión local.* Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Guerrero, O. (1994) "Moral en Políticas Públicas". RAP. *Ensayos Contemporáneos.* México: INAP, No. 86. p. 63.

Jaime, E; Avendaño, E; García, M. (2012) *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos.* Cuadernos sobre Rendición de cuentas México: SFP

Lahera, E. (2002) *Introducción a las políticas Públicas*. Chile: FCE.

Manjares, J. (2003). *La Construcción de una Nueva Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en las Entidades Federativas de México*. México: Revista IAPEM, No.55.

Mejía, J. (1999). *Profesionalización del servidor público.* México: IAP San Luis. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1676/19.pdf

Mena, J. (2011). *Rendición de cuentas en el ámbito municipal: Un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM.* México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 107

Palma, S. (1995). *La Reforma del Estado en México,* Reforma Pactada. México: Centro de Estudios de la Reforma del Estado, LVI Legislatura, Cámara de Diputados.

Ramírez, J. (2008). *El problema de la corrupción en un gobierno de transición. Referentes democráticos para el análisis del problema.* México: Revista IAPEM, *No 69.*

Rodríguez-Arana, J. (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid, España: OCDE, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP.

Sánchez, J.J. (2004). *Reflexiones para entender la relación entre ética y administración pública.* México: Revista IAPEM, No. 57.

Tomassini, L. (1996) *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina.* Washington D. C: BID.

Uvalle, R. (2001). *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. México: Plaza y Valdés Editores.

Participación Ciudadana en la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: Mercado de Trueque. Ciudad de México.
Citizen Participation in the Management of Urban Solid Waste: Barter Market. Mexico City.

Erika Rodríguez De Gress*
Sandra Alicia Utrilla Cobos**

Resumen:
Actualmente, los residuos representan un orden superior de acumulación y toxicidad que hace difícil su reincorporación al medio ambiente, provocando que la separación de residuos para el reciclaje sea cada vez más necesaria. El objetivo de este artículo es describir la importancia de la participación ciudadana en el programa llamado "Mercado del trueque" de la Ciudad de México, el cual, ha fomentado un mejor manejo de residuos sólidos, desde la separación de origen hasta el reciclaje de éstos, lo que demuestra que la inclusión de la comunidad junto con dar un valor a los residuos cambian la actitud ecológicamente responsable de las personas, lo que resulta un factor nodal para fincar un programa de acción sustentable.

Palabras clave: Participación ciudadana, residuos sólidos urbanos, sustentabilidad.

Abstract:
Currently, waste represents a higher order of accumulation and toxicity that makes it difficult to reincorporate it into the environment, which makes the separation of waste for recycling more and more necessary. The objective of this article is to describe the importance of citizen participation in the program called "Barter Market" in Mexico City, which has fostered a better management of solid waste from the separation of origin to the recycling of these, This shows that the inclusion of the community together with giving a value to waste change the ecologically responsible attitude of the people, which is a nodal factor to create a sustainable action program.

Key words: Citizen participation, urban solid waste, sustainability.

Introducción

El transformar la naturaleza, modificar el ambiente, entre otras cosas, es lo que constituye el avance de la civilización. Sin embargo, estas acciones derivan en que una de las principales características de la sociedad contemporánea sea su enorme capacidad de consumo, por lo que la generación de residuos sólidos

* Maestría en Estudios Sustentables Regionales y Metropolitanos. Estudiante de Doctorado en Diseño, Facultad de Arquitectura y Diseño UAEMex.
eridegress2907@hotmail.com
** Doctora en Diseño. Docente e Investigadora de tiempo completo, Facultad de Arquitectura y Diseño UEAMex
sautrilla@hotmail.com

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

es y será una actividad propia del ser humano y cualquiera que sea su época, la huella de su paso se irá marcando por una pesada carga de residuos hacia el medio ambiente.

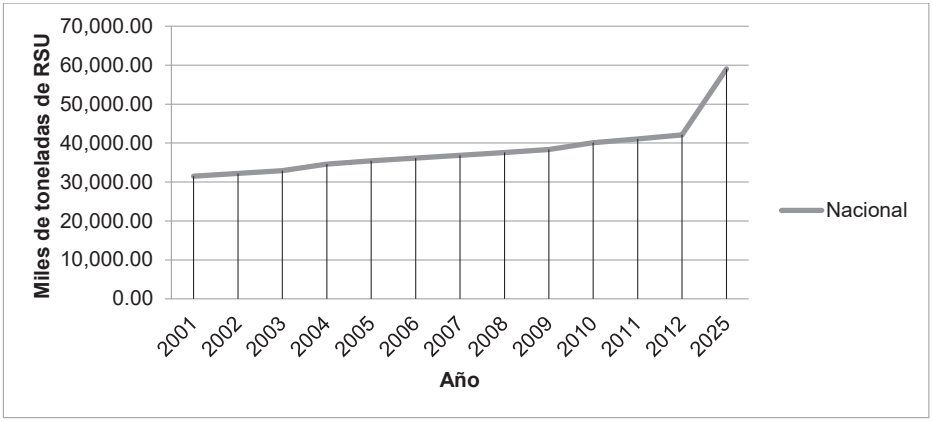
A partir del 2012, la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México, diseñó un programa llamado "Mercado de trueque" el cual ha considerado las necesidades de la comunidad para incentivar el reciclaje de Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Este programa consiste en el intercambio de residuos potencialmente aprovechables por productos cultivados o hechos en la Ciudad de México, fomentando la minimización de residuos, así como su adecuada separación para un mejor manejo y aprovechamiento y la cultura del consumo local responsable.

El reciclaje de Residuos Sólidos Urbanos en México

En nuestra sociedad, los residuos sólidos urbanos se consideran como algo que ya ha perdido su valor desde el momento en que se desecha. Sin embargo, cuando se recoge, transporta, almacena, clasifica, limpia y se transforma en mercancía, su valor de uso y de cambio inicial se puede recuperar si el trabajo humano se incorpora.

La estimación de la generación de RSU en México hasta el 2015 fue de 1.2 kg por habitante en promedio, y alcanzó 53.1 millones de toneladas a nivel nacional. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2012), una proyección para el año 2025 indica que la generación per cápita crecerá un 30% al nivel nacional (Gráfica 1).

Gráfica 1. Proyección de generación de RSU en México



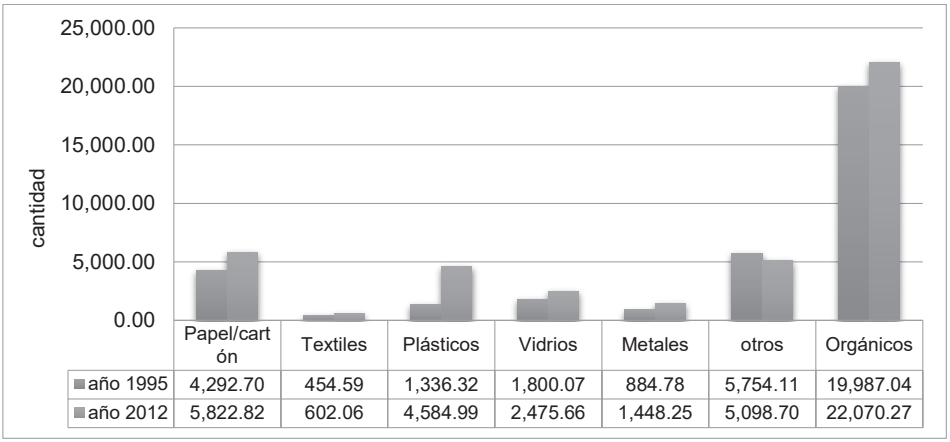
Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEMARNAT, 2012.

En este sentido, se requiere optimizar la eficiencia del sistema de manejo existente; esto implica la separación de los residuos sólidos urbanos desde la fuente de origen con la finalidad de incrementar su aprovechamiento mediante el reúso, reciclado, transformación y aprovechamiento energético, de tal manera que puedan ser valorizados para su reincorporación a los procesos productivos y así disminuir la cantidad de residuos que se envían a disposición final.

La contaminación de la tierra y el agua por residuos sólidos, se produce en el momento en que el ciclo natural se altera y son introducidos los desechos, que por su tipo y cantidad no pueden ser reincorporados o absorbidos por los organismos presentes. En el ciclo natural del medio ambiente, la mayoría de los seres vivos producen desechos que pueden ser alimento para otros; sin embargo, el hombre es el único ser que produce sustancias nocivas para todos los seres vivos incluido él mismo (Lynch, 2005).

Los RSU han cambiado de manera importante en las últimas décadas en cuanto a su composición y tiempo de degradación (Gráfica 2). Ejemplo de ello, en México, son los residuos a base de plásticos (PET, PVC) los cuales se elevaron en un 240% en casi dos décadas, mientras que la cantidad de residuos orgánicos sólo ha crecido un 10% en el mismo tiempo.

Gráfica 2. Composición RSU en México 1995-2012

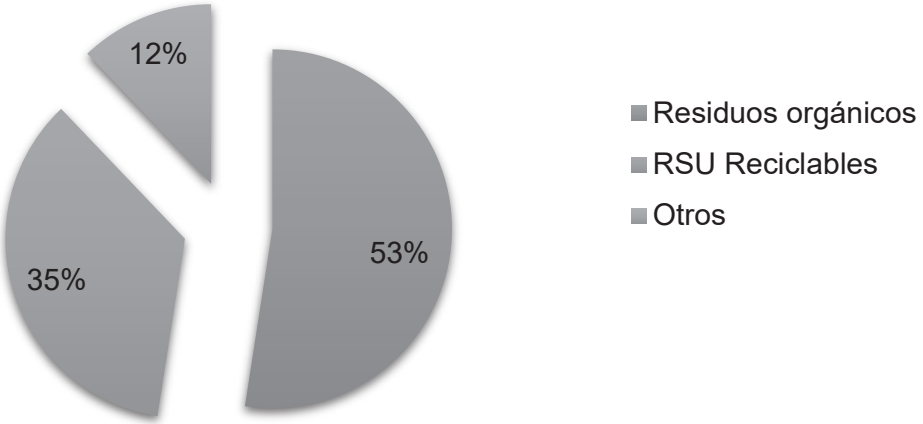


	Papel/cartón	Textiles	Plásticos	Vidrios	Metales	otros	Orgánicos
año 1995	4,292.70	454.59	1,336.32	1,800.07	884.78	5,754.11	19,987.04
año 2012	5,822.82	602.06	4,584.99	2,475.66	1,448.25	5,098.70	22,070.27

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEMARNAT, 2015.

En este sentido, de acuerdo con la SEMARNAT (2015), se estima que los residuos orgánicos representan el 53%, los residuos inorgánicos reciclables el 35%, y el 12% corresponde a otros desechos que no son aptos para reciclar (Gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de residuos reciclables en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEMARNAT, 2015.

Aunado a lo anterior, los materiales recuperados para su venta y reciclaje representan aproximadamente sólo el 10% del total generado, no obstante, gran parte de estos se obtienen de operarios de los vehículos del servicio de limpia y pepenadores de los diferentes tipos de tiraderos; a su vez, estas personas los venden a intermediarios, centros de acopio o recicladores de lo cual obtienen ingresos. Así, el separar los residuos de manera adecuada, condiciona todo el proceso subsiguiente de su gestión. Por lo tanto, esta acción se constituye como una conducta en pro del medio ambiente y, tendrá un impacto más significativo en la medida en que más personas se sumen a realizar estas mismas acciones.

El involucrar a la sociedad en el diseño e implantación de programas y políticas ambientales no es sólo una opción, sino un requisito para incitar a los individuos a la acción pro-ambiental. Por ello, quizás el desafío más importante que enfrentan las ciudades en países en vías de desarrollo es la gestión sustentable de los residuos sólidos, donde cada actor social tiene responsabilidades y valores distintos frente a los problemas urbanos. En este caso se debe construir un fuerte componente de participación ciudadana y gestión municipal que generen un pacto social para mejorar la calidad de vida en la ciudad y disminuir la degradación ambiental.

El diseño incluyente en los programas de participación ciudadana toma en consideración la forma del actuar cotidiano de los usuarios en su entorno, por lo que se puede impactar de manera positiva en el diseño de programas de servicios públicos como el de los residuos sólidos. También propone la integración de valores simbólicos para el desarrollo comunitario local y global, de forma que

impacte de manera positiva en el medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos (Rubio, 2012) de manera que se crea un sentido de pertenencia y de identidad con el entorno (Utrilla, Rivera e Higuera, 2013).

Desde esta perspectiva incluyente, el diseño incide en la calidad de vida de los ciudadanos. El diseño incluyente asume una responsabilidad en la creación de espacios, servicios y objetos que desempeñen un papel central en los procesos de transformación social y cultural. Cuando el diseño de políticas públicas no está basado en el entendimiento social, estas pueden apuntar a un relativo fracaso.

Por lo tanto, una ciudad socialmente responsable se conforma con una coalición entre instituciones, gobierno y organizaciones sociales, que logren acuerdos y acciones coordinadas en favor de los servicios públicos como el de los RSU y que se lleven a cabo por parte de todos los actores sociales. Una ciudadanía alerta y activa es la mejor garantía para generar un cambio e impulsar patrones del manejo de residuos más eficientes y sustentables.

En términos generales, la participación ciudadana puede remitir a una forma de acción racional e intencional de un individuo o conjunto de éstos con objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, integrarse a algún proyecto o involucrase para simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico.

Contreras (2000, p. 56) define la participación ciudadana como aquel proceso "voluntario asumido conscientemente por un grupo de individuos y que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como instrumento fundamental a la organización".

De acuerdo con esta definición, aquello que llamamos participación ciudadana, en principio, no se distingue de otros tipos de participación por el tipo de actividades o acciones por parte de los individuos o grupos involucrados. Entonces, la participación ciudadana nos remite al despliegue de un conjunto de acciones mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o son de su interés. De esta manera, la participación ciudadana se refiere a un tipo de interacción particular entre la sociedad y el Estado (Ziccardi, 1998).

Por otro lado, la sustentabilidad ambiental basada en la diversidad cultural y en los potenciales de la naturaleza defiende la diversidad de valores en los distintos contextos ecológicos, en la pluralidad cultural y la conservación de la identidad de los diferentes pueblos. La sustentabilidad debe contemplar el crecimiento económico, el fortalecimiento de la competitividad, una mejor gestión de la naturaleza y de la biodiversidad. (Leff, Argueta, Boegue & Porto, 2003).

Desde una aproximación epistemológica constructivista al igual que el diseño, la sustentabilidad también es un sistema complejo. García (2000) se refiere a

este término no como un sustantivo, si no como un adjetivo con el que se puede calificar fenómenos, procesos y situaciones. La sustentabilidad es un sistema complejo porque se compone de múltiples factores como ambiental, económico, social, político, territorial y cultural que interactúan entre sí.

La sustentabilidad entonces, es la reorganización de la producción basada en el equilibrio entre el potencial productivo de la naturaleza, el poder de la ciencia y la tecnología modernas y la participación social. La sustentabilidad debe contemplar el crecimiento económico, el fortalecimiento de la competitividad, pero siempre tomando en cuenta una mejor gestión de los recursos naturales.

Política pública y mercado del trueque

Luis Aguilar (2010), reflexiona sobre la capacidad institucional y operativa para dirigir y gobernar a la sociedad. En este sentido, las políticas públicas son instrumentos para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y legitimidad gubernamental.

Las políticas públicas tienen por objeto mejorar la eficiencia y la equidad, para potenciar el desarrollo económico, político, social y ambiental del país, así como responder a las externalidades. Los Residuos Sólidos Urbanos son un ejemplo claro de una externalidad negativa, entendiendo por externalidad "el efecto no compensado de las acciones de una persona sobre el bienestar de un tercero" (Mankiw, 2012: 195). Siempre que una persona o empresa emprende una acción que afecta a otras se dice que hay una externalidad negativa (Stiglitz, 2000).

A partir del 2012, la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México realizó el primer "Mercado del trueque" que consiste en el intercambio de residuos potencialmente aprovechables por productos agrícolas y alimentos cultivados y producidos en la Ciudad de México, fomentando la cultura del consumo responsable, la minimización de residuos, así como su adecuada separación para un mejor manejo y aprovechamiento. Con este programa, se impulsa el crecimiento del mercado del reciclaje, así como el crecimiento económico de los productores agrícolas y alimenticios de la ciudad (Imagen 1). Dicho programa está reglamentado en La Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015).

Imagen 1. Entrada al mercado del trueque

Fuente: Fotografía tomada en el Mercado del Trueque, en el zoológico de los coyotes, ciudad de México, 9 de abril de 2017.

Para esta investigación se visitó el Mercado del Trueque en su edición de abril 2017, en el zoológico de los coyotes, ubicado al sur de la ciudad. Para acercar esta experiencia de educación ambiental a toda la población, el programa se realiza el segundo domingo de cada mes de forma itinerante en diversos espacios delegacionales e instalaciones de la Secretaría del Medio Ambiente, en un horario de 8:00 a 14:00 horas.

Los participantes pueden llevar de uno hasta diez kilogramos de residuos previamente separados y limpios; estos pasan por mesas filtro donde se revisan, pesan y se canjean por puntos verdes (Imagen 2).

Imagen 2. Mesas filtro

Fuente: Fotografía tomada en el Mercado del Trueque, en el zoológico de los coyotes, ciudad de México, 9 de abril de 2017.

Los puntos verdes son billetes de diferentes denominaciones, diseñados y maquilados por la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. (Imágenes 3 y 4).

Imagen 3. Canje de puntos verdes

Imagen 4. Puntos verdes

Fuente: Fotografías del canje de puntos verdes, Mercado del Trueque, Ciudad de México, 9 de abril de 2017

Para esta investigación de campo se llevaron residuos electrónicos y pilas (Imagen 5). Cabe mencionar que en el caso de las pilas, fueron recibidas como donación, mas no son canjeables por puntos verdes.

Imagen 5. Revisión y pesaje de residuos sólidos

Fuente: Fotografía de revisión de residuos electrónicos, Mercado del Trueque, Ciudad de México, 9 de abril de 2017

Los residuos que se reciben en el mercado del trueque son: pet, envases de plástico (HDPE), papel y cartón, latas, tetrapack, vidrio, fierro, aluminio, electrodomésticos y residuos electrónicos (celulares, cargadores, cables y tablets).

Estos billetes pueden ser intercambiados por una amplia variedad de alimentos de temporada. En la jornada de abril del 2017, se ofertaron diferentes productos, tales como: hortalizas, hierbas de olor, quesos, dulces tradicionales, tortillas, entre otros (Imagen 6 y 7).

Imagen 6. Productos del mercado del trueque

Fuente: Fotografía de los puestos de productos del Mercado del Trueque, ciudad de México, 9 de abril de 2017

En la primera edición que se llevó acabo en el 2012, hubo una asistencia de aproximadamente 25,000 visitantes. Para el 2015 la asistencia aumentó a 40,000 visitantes, (SEDEMA, 2017), lo que indica que la participación ciudadana se ha incrementado en un 60%.

Imagen 7. Productos del mercado del trueque

Fuente: Fotografía de los puestos de productos del Mercado del Trueque, ciudad de México, 9 de abril de 2017

Dado que la elaboración de productos a partir del procesamiento de materias primas implica un mayor gasto energético, en comparación con la producción a partir de la valorización de materiales recuperados, el reciclaje de materiales reduce la emisión de gases de efecto invernadero. Durante el 2015 se recolectaron 140.09 toneladas de residuos reciclables y se intercambiaron por 67.50 productos agrícolas, con lo cual se evitó la emisión de 225.72 toneladas de dióxido de carbono equivalente (Secretaria del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015). (Imagen 8).

Imagen 8. Materiales reciclables acopiados y transformados

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México, 2015. Elaboración Propia

La educación y la sociabilización de la información en materia ambiental generan el poder de cambio en la participación ciudadana, lo que se considera indispensable para lograr un cambio con resultados concretos y efectivos.

A cualquier nivel, las propuestas de participación resultan un componente de beneficio general, es decir, que las aportaciones multidisciplinarias de sectores privados, sociales o gubernamentales son verdaderamente valiosos cuando éstos se encaminan bajo el firme compromiso de generar un beneficio sustentable.

Dar el paso de un estilo centralizado y vertical de gobernar a un estilo asociado e interdependiente del gobierno con las organizaciones privadas y sociales, hace que el gobierno tienda a gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la formulación e implementación de políticas públicas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios que requiere la entidad (Aguilar, 2010).

El gobierno debe promover programas enfocados hacia la no generación de residuos y fomentar los procesos productivos que incluyan la reutilización y reciclaje de materiales; obtener financiamiento y realizar la dotación de infraestructura, orientar a la sociedad civil y la iniciativa privada para realizar buenas prácticas de gestión integral de residuos así como ofrecer a la ciudadanía elementos de valoración del problema y sus acciones preventivas, de control o remediales a través de políticas públicas.

Conclusiones

Este programa de educación ambiental muestra a los ciudadanos que los residuos sólidos que se desechan aún tienen un valor y se convierten en materia prima aprovechable para reincorporarla en el proceso productivo.

De esta manera, el Mercado de Trueque podrá ser un parte aguas para detonar la cultura y economía del reciclaje de manera constante y sostenida. Este tipo de programas pueden ser una oportunidad para que los ciudadanos se involucren de manera directa en la gestión de los residuos sólidos entendiendo que al hacerlo forman parte importante del proceso sustentable que beneficia a la comunidad de la que forman parte.

Las condiciones físicas del Mercado del Trueque facilitan a los participantes el desarrollo del intercambio de residuos. El espacio físico de este mercado es limpio, ordenado, de fácil acceso y funcional. La señalización es clara y la imagen iconográfica del mercado refuerza el mensaje de no tirar lo que todavía tiene valor.

La participación ciudadana en la creación de programas sustentables pueden fomentar conductas a favor del medio ambiente, ya que los usuarios se sienten parte del proceso; esto incide en que sean más conscientes y tengan una actitud ecológicamente más responsable en el entorno, apoyando a reorganizar comunidades sustentables y con identidad que proporcionen lugares sanos para vivir.

Una ciudad sustentable se conforma con una coalición entre instituciones, gobierno y sociedad, que logren acuerdos y acciones coordinadas en favor de los servicios públicos y que se lleven a cabo por parte de todos los actores sociales. Una ciudadanía alerta y activa es la mejor garantía para generar un cambio e impulsar patrones de convivencia más eficientes y ecológicos.

Fuentes Bibliográficas

Aguilar, L. F. (2010). *Política Pública*. México: Editorial Siglo XXI. Primera Edición. (pp. 176)

Contreras, O. R. (2000). *Empoderamiento campesino y desarrollo local*. Revista Austral de Ciencias Sociales, vol. (núm. 4) 55-68. Universidad Austral de Chile.

García, R. (2000). *El conocimiento en construcción*. Editoral Gedisa. Primera edición. (pp. 254). Barcelona, España. ISBN: 84-7432-811-X

Leff, E.; Argueta, A.; Boegue, E; Porto, C. (2003). *Más Allá del Desarrollo Sostenible: La Construcción de una Racionalidad Ambiental para la Sustentabilidad: Una visión desde América Latina.* Medio Ambiente y Urbanización, Volúmen 59 (número 1), 65-108.

Lynch, K. (2005). *Echando a perder*. Barcelona, España: Gustavo Gili. (pp. 256). ISBN: 9788425220449

Mankiw, N. G. (2012). *Principios de economía*. (6° ed). México: Editorial Cengage. (pp. 857) ISBN: 978-0-53 8-45305-9

Rubio, M. A. (2012). *Misión y Visión del Cuerpo Académico Sustentabilidad y Desarrollo Estratégico del Diseño*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Arquitectura y Diseño.

SEMARNAT. *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. Indicadores Clave, de Desempeño Ambiental y de Crecimiento Verde.* Edición 2015. México. 2016. Recuperado el 2 de mayo de 2018.

Stiglitz, J.E. (2000). *La Economía del Sector Público*. (3° ed). Antoni Bosch. ISBN: 84-95348-05-5

Utrilla Cobos, Sandra A; Rivera, E; Higuera, A. (2013). *Diseño incluyente: una propuesta para investigar en las ciencias sociales.* Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo.

Ziccardi, A. (1998), Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, ISSN: 1405-8545

RESEÑA

Colección cuadernos para prevenir la corrupción de Óscar Diego Bautista, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2017.

Collection notebooks to prevent the corruption of Óscar Diego Bautista, Mexico, Legislative Power of the State of Mexico, 2017.

Jaime Rodríguez Alba*

Sócrates - ¿Entonces está ahora en una mejor situación
con respecto del asunto que no sabía?
Menón. - Así me parece.
Sócrates. - Al problematizarlo y entorpecerlo, como hace
el pez torpedo, ¿le hicimos algún daño? (Platón, 1987: 84)

Pensamos el mundo, en su abigarrada cromaticidad, desde el lugar que ese mismo mundo nos ha dejado para pensar. Y no es esto una declaración simple de metafísica oportunista, sino una frase que viene a cuento en el siguiente sentido: sin ser mexicano, la lectura de estos cuadernos de Óscar Diego Bautista me da por pensar que México, probablemente como cualquier otra entidad política del mundo, tiene una intrahistoria en el sentido que Unamuno dio a este término: tras el trasfondo político, y para que el mismo subsista, se precisa de un escenario que hace resaltar este trasfondo.

Precisamente por lo anterior, se me antoja que el autor de estos cuadernos busca ser como el torpedo para los sofistas: esos "legisladores" de costumbres que en el siglo V a.C. anticiparon ese saber que Sócrates cuestionara. Y es que si alguien se acercaba a Sócrates con la enseñanza de los sofistas era siempre bienvenido por el saber que transmitía, pero el ateniense aplicaba entonces su arte de la ironía y la mayéutica, para dejar traslucir la necesidad de un saber menos supuesto que esperado. De ahí el apodo: "torpedo", el que entorpece. En la celeridad de las palabras Sócrates pone un alto en el camino, una suspensión del valor de verdad

* Profesor e investigador en la Universidad Siglo 21, Argentina. Presidente de la Fundación EPIQUEYA.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 139-143, ISSN: 1665-2088

de lo inmediato y de esas certezas que todos consideramos como peldaños que nos arriman a la cima de un supuesto saber.

No pretendo, ni mucho menos en estas palabras, hacer una exposición de lo que el autor expone en los seis cuadernos que aquí reseño. Iré sólo punteando algunas ideas que me parecen destacables y que, si el auditorio de los cuadernos no está conformado, pueda aguijonear la oportunidad del mismo.

En el Mito de la Caverna, Platón nos pone ante un escenario muy actual: unos prisioneros que, por haber sido siempre presos y por no tener posibilidad de descubrir los mecanismos de las apariencias que toman por realidad, asisten a la rutina de unas imágenes que se les proyectan en el trasfondo de la pared, en realidad sombras de sombras. Alguien se libera y descubriendo el mecanismo de las sombras procede luego a salirse de la cueva para ver que aún en el luminoso mundo también hay sombras, porque el sol es poderoso y ciega.

El mito, presente en el Libro VII de la *República* tiene múltiples lecturas (Lledó, 2015), entre ellas la que nos cuenta que cuando el liberado regresa a la caverna a explicar a los prisioneros, antiguos compañeros, lo que acaba de descubrir, no le hacen caso e intentan lincharlo. Y esto no es baladí: salirse del cuenco cómodo que nos permite seguir como estamos no es fácil. La libertad cuesta. Razón por la que el camino para salir de la caverna es "empinado", no llano.

En los presentes cuadernos se aprecia esta dimensión: vivir en la ilusión de que la corrupción es fruto de la casualidad es desconocer las raíces más íntimas de la misma. Es querer seguir atado a la apariencia e incluso rechazar todo aquel que ose sacarnos de la cómoda percepción que nos induce a la vida cotidiana. Salvo que en esta ocasión los sofistas de nuestro mundo ya no se pondrán contra Sócrates, ni los prisioneros de la caverna querrán matarlo cuando comente lo que ha visto en la plenitud del día.

No cabe duda que la ética pública, es una herramienta fabulosa para potenciar el buen gobierno (Villoria, 2015). Incluso podríamos entender que el buen gobierno es aquel que se orienta al bien común (Aristóteles, 1988), aun en sus distintas formas, pues no es la forma de gobierno lo que hace bueno al mismo, sino el orientar el gobierno hacia la buena ordenación de la sociedad: la *eutaxia*. Si el gobierno se orienta hacia los intereses de los poderosos no es un buen gobierno, según El Estagirita.

¿Qué de todo esto puede asomarse en los cuadernos que reseñamos? Por supuesto el autor no oculta la vocación por los clásicos. Pero además la virtud de su torpedeante reflexión está en esto precisamente. Frente a las lecturas simplistas que nos conducen a tener una idea apresurada de lo que el fenómeno de la corrupción sea, así como las idealistas suposiciones de combatirlas con la simple ley (una especie de espíritu sin fuerza), Óscar Diego nos recuerda que la fuerza de la ley reside siempre en los hábitos de las sociedades, así como nos alumbra

el pensamiento común según el cual la corrupción no es ni nueva, ni fácil de combatir.

En el cuaderno primero –*Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo*- Óscar Diego, retoma la teoría weberiana del espíritu del capitalismo y nos recuerda cómo en la evolución de las corrientes del pensamiento administrativo se apostó durante los años 80, y posteriores a la mentada crisis del Estado del Bienestar, por una modalidad de gestión que tomaba la parte por el todo, esto es, que asumía que la forma correcta de gestión residía en la gestión privada y trató por lo mismo de extender la misma a la gestión pública. Me refiero a la NGP (Nueva Gestión Pública). El autor considera, y con tino porque son varios los estudios que así lo muestran para nuestra realidad lationamericana, que esta escuela de pensamiento condujo a mayor desigualdad y corrupción, escorando el patrimonio del estado hacia los más poderosos. Ciertamente el modelo weberiano tradicional se ha agotado –la burocracia neutral y eficiente-, pero puede apostarse aún por, desde la ética pública, reivindicar el valor lo público como sucede en las escuelas neopúblicas.

El segundo cuaderno –*Cien años de corrupción en México*- no deja de ser impactante hasta por su propio título. Bien es cierto que en otros cuadernos de esta colección Óscar Diego afirma que no son 100, sino 500, por remontarse a la conquista. Discurso sobre manera interesante pues, aunque el autor nada dice de esto, sería preciso reconstruir una historia del colonialismo interno, en especial en México, donde la independencia misma fue un anhelo que se sostuvo en la virtualidad por largo tiempo, anhelo de igualdad e integración de los saberes y el mundo precolombino, a una historia sesgada por un otro capitalista que nos mira.

El autor analiza en este cuaderno cómo de la Constitución de 1917, una de las más avanzadas en términos sociales del mundo, se ha transitado a una situación de patrimonialización de lo público, y podríamos decir que hasta del Estado mismo, 100 años después. Las razones las explora el autor en el cuaderno y en muchos otros lugares de su prolífica obra: la ausencia de un perfil definido del servidor público, así como la captura del estado por las diversas corporaciones (desde empresas hasta sindicatos afines al régimen político de turno).

Con tal suelo nutricio: ¿sirve sólo la ley? En el Cuaderno 3 –*Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*- Óscar Diego nos pone ante la tesitura. Gobernantes atacados por corrupción impulsan leyes y sistemas anticorrupción. Parecería que están por abandonar su propio pecado –quien no quiere pecar, peca de soberbia, dijera San Agustín- salvo que en este caso los corruptos pecan de todo, menos de soberbia. El cuaderno es una exposición somera de cómo se fragua el SNA, pero sobre todo de las falencias que hacen del mismo un instrumento más retórico que efectivo: no se ocupa de

la prevención de la corrupción, ni establece claridad sancionadora, ni conforma organismos independientes que puedan combatir la corrupción, ni diseña de modo claro órganos y políticas anticorrupción, etc. Esto es, ni apuesta por la ética pública como praxis contra la corrupción, ni genera políticas, organismos y acciones concretas contra la misma.

El Cuaderno 4 –*Cómo abordar la corrupción. Una vía para su solución a través de la ética pública*- ahonda en cómo subsanar los defectos de los que adolece el SNA. Se precisa: identificar la corrupción en sus rasgos globales (no es ni un fenómeno local ni coyuntural), comprender la magnitud del problema (los Estados tienen cada vez menor poder frente a los poderes globales, lo que supone que para poder afrontar ciertas corrupciones se precisa de un profundo consenso social y político), ubicarla en el espacio y el tiempo para no hacer generalizaciones respecto a la misma, seleccionar el enfoque para abordarla, apostar por un enfoque integral (como el que ofrece el autor conocido como SEI –Sistema Ético Integral), elaborar políticas de estado, institucionalizar herramientas y aplicarlas, mantener una comunicación estrecha con la ciudadanía, etc. A todas luces si uno contrasta estas exigencias, que normativamente y no sin estar ancladas en experiencias exitosas en distintas épocas y partes del mundo, con la realidad de los sistemas antes mencionados de combate a la corrupción, llega a considerar que es largo el camino por recorrer.

Pero vamos más en las raíces: la Administración administra, pero el poder político gobierna. Es un clásico de la teoría política el establecer la relación entre administración y gobierno. Aunque una administración profesionalizada tiene cierta autonomía sobre el gobierno, no deja de ser cierto que la administración administra lo que el gobierno propone. Por esto, todo abordaje serio de la corrupción nos lleva a indagar las vetas que nos conducen a la política, en nuestros días la política democrática. El Cuaderno 5 –*De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México*- nos aventura en este terreno.

La democracia es a la vez proceso de elección, forma de gobierno y participación ciudadana. Sin embargo, las elecciones mexicanas de 2012 probaron de distintos modos prácticas antiéticas: exceso de gasto en la campaña, lavado de dinero, compra de votos, etc. Triste usucapión de lo político: el mundo del mundo del negocio anula el mundo del bien común. El honor del candidato se reduce al crédito que lo auspicia. Las prácticas electorales en México confirman la tendencia al *spoil system*: tomar el Estado y su patrimonio como botín. Para combatir esta situación son diversas las propuestas que Óscar Diego realiza: tomar en serio la participación ciudadana –máxime cuando herramientas como el *gobierno abierto* lo propician-, establecer códigos de conducta, perfiles de acceso a la función política, crear consejos éticos para los asuntos electorales, generar compromiso

y lealtad a la constitución, etc. Propuestas que son analizadas en su estrategia de implementación: generar marcos legales que recojan la exigencia de un perfil para ser candidato, establecer mecanismos de filtro, formar a los candidatos en ética, sancionar a quienes intervengan en los procesos electorales de modo fraudulento, etc.

Y así, si tuviéramos la cabeza política saneada, ¿cómo podríamos abordar la salud del cuerpo administrativo? De esto se ocupa el Cuaderno 6 –*Perfil ético de los servidores públicos*-. Pareciera que el círculo se cierra: en el cuaderno 1 se nos señalaba cómo el modo de administración privada hegemonizó lo público y esto condujo a diversas formas de corrupción; este cuaderno 6 nos recorre el camino contrario: cómo delimitando el bien interno de la administración pública (diferente del bien de la privada que es la ganancia o lucro), podremos reconstruir el tejido ético de valores que auspicia una gestión pública con tintes éticos. Acceder al servicio público ha de aclarar sobre todo esto: los servidores públicos han de acceder conforme a valores y han de ser sostenidos en su cargo mediante una educación en valores. El cuaderno nos ofrece abundante material al respecto.

¿Qué decir de estos cuadernos? Primero alabar a los editores. Siempre que se emprende esta tarea salen a la luz tres tipos de personajes: los cínicos, que ríen de la obra porque creen que la misma será sólo palabras que ha de llevar el viento o tinta que ha de barrer el agua; los tibios, que son los que desearían un mundo en el que estos cuadernos no hicieran falta, pero en su sueño quedan como adormecidos y no emprenden acciones; y los fuertes, que no lo son por la bravura, sino por tomarse, entre otras cosas, la torpeza del pensar a la luz de los análisis como los que ofrecen estos cuadernos. La fortaleza, virtud máxima, nos conduce en la rectitud de unos principios que una vez sabidos no pueden sino ser ejercitados.

Confío plenamente en que los editores lograrán que los destinatarios consigan un poco más de la fortaleza que sin duda poseen, toda vez que deciden tomarse los cuadernos en serio.

Bibliografía

Lledó, E. (2015). *La memoria del Logos*. Madrid: Taurus

Platón. (1987). *Diálogos II (Gorgias, Menéxeno, Eutidemo, Menón, Cratilo)*. Madrid: Gredos

Villoria, M. (2015). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos

RESEÑA

Símbolos en el poder. Política, confianza, esperanza.

Gustavo Zagrebelsky. *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*. Italia, Giulio Einaudi Editore, 2015.

María del Socorro Rostro Salazar
Rodolfo Téllez-Cuevas

El libro que se reseñará fue publicado en 2012 por el constitucionalista italiano Gustavo Zagrebelsky[1], en el que retoma un tema sumamente interesante: la simbología y el poder. Desde tiempos remotos vemos que la simbología es parte de la vida cotidiana del hombre y en esta obra el jurista, en un libro de 92 páginas, nos va a dar los pormenores de lo que implican los símbolos y el poder. Inicialmente, nos dice que su propósito al escribir esta obra es que los símbolos han servido para acceder a un mundo en el cual se postula la existencia, sin poderlo completamente diferenciar como una cosa plenamente verdadera. En pocas palabras, su obra examina los símbolos en el poder, de ahí el nombre mismo del libro.

Pasemos a desglosar esta obra del autor del derecho dúctil, sobre los símbolos en el poder político.

La división del libro es de cuatro capítulos: el primero (Simbología) se va a enmarcar entre la especulación y el enigma que los símbolos originariamente representaban. El autor parte de la idea de saber qué es un símbolo, y todo se inicia con los signos que se perciben, pues como signo –inicialmente- no es una simple señal, o una indicación o un medio de identificación, o como un logo¸ o una sustitución lingüística como por ejemplo los códices. Así que él considera que los símbolos son dispositivos eminentemente hermenéuticos.

* Licenciada en Derecho por la UAEM y actualmente estudiante de la licenciatura en Psicología por la UNAM.
** Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Nezahualcóyotl.

[1] Se reseña la edición 2015.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 145-149, ISSN: 1665-2088

Así tenemos que la evolución humana y el esquema racional elevan la categorización del signo al símbolo, creando así una ilusión simbólica, tal como también lo podemos apoyar con lo que Cesare Ripa comenta sobre las "imágenes que se realizan (…) [para] significar cosas distintas de la que con los ojos directamente se percibe" (2007: 45) de ellas. Así en la parte de argumentación simbólica, se toma como referencia a la rueda, como un símbolo muy empleado, e incluso por San Agustín que lo retoma del Salmo 76 bíblico. Y si tomamos este símbolo –la rueda- nos evoca al progreso y el avance en el conocimiento. Así mismo, los símbolos están animados o contienen ánima, como el caso de las obras de arte, las pinturas y esculturas. Así mismo, se encuentra esa ánima en la estética de la arquitectura o la belleza misma del arte; para explicar esto el autor retoma a Kant.

La parte última de este primer capítulo, la emplea para explicar el nacimiento, la vida y muerte de los símbolos: aquí nos viene a la mente la cruz esvástica nazi, que no es otra cosa que un símbolo indio muy antiguo, utilizado como la expresión del movimiento del sol. En consecuencia, dicha cruz gamada es una cruz en movimiento, retomada por la secta secreta del Thule, a la que perteneció el mismo Hitler. El autor deduce que el signo y el símbolo están asociados a una aceptación primeramente en el signo para después indirectamente, se asocie, el signo al símbolo.

En el segundo capítulo, Zagrebelsky entrará en materia: la simbología política. Este capítulo se divide en los siguientes apartados: Símbolos para pensar y símbolos para trabajar; símbolos de amistad y símbolos enemigos; y ambigüedad de los símbolos. El autor se enfocará ya no en los símbolos como pensamiento y obra, sino con una realidad y razón simbólica, como lo afirma: "*I simboli politici hanno a che vedere non con la ragione teorética, ma con un genere particolare di ragio pratica che potremmo dire "ragion simbolica*" (Zagrebelsky, 2015: 35)"

Para el autor la razón simbólica alimenta a la acción política y a la inversa, la acción política nutre a la razón simbólica, es decir, una no funciona sin la otra. Por ejemplo en el caso de nuestro país, este planteamiento lo podemos apreciar en el sistema presidencialista. El presidente es la razón simbólica de varias cosas: del poder ejecutivo, del gobierno, de la administración pública que se ve plasmada ya en políticas de gobierno[2], o simplemente es la razón simbólica del ejercicio del poder a través de la acción política. En este sentido nos viene a la mente no el hombre sino la institución presidencial, a través de símbolos como la banda presidencial, el tratamiento de Señor Presidente, la vinculación con los otros dos poderes, que él es el *primus inter pares*, o simplemente el símbolo de la autoridad.

También se refleja al mandatario simbólicamente sentado en un trono -silla presidencial –volvemos a los símbolos políticos. De acuerdo con la iconología, la autoridad o potestad "Se pinta sentada, puesto que dicha actitud es propia de los

[2] Hoy eufemísticamente llamadas gerencia pública, gobernanza, políticas públicas y demás categorías neoliberales.

Príncipes y Magistrados, demostrando así su autoridad" (Ripa, 2007: 120). Y esta última simbología, del presidente sentado en la silla -trono presidencial-, se refleja no sólo a nivel federal, sino también al estatal y hasta municipal. Nos viene a la mente, la actitud de algunos alcaldes –en años pretéritos- que cuando daban el famoso grito de independencia –otro símbolo- se ponían bandas presidenciales, que en su caso están prohibidas, de acuerdo con la ley aplicable.

Por otro lado, los símbolos políticos pueden ser interpretados como de amistad o enemistad, y es en este último caso donde Zagrebelsky expone el caso de la Alemania nazi, con la bandera de la cruz en movimiento (esvástica) y que representó a la bandera de la guerra de los germanos. Y si aterrizamos estos símbolos políticos como amigos o enemigos, tendremos que los colores marianos del Partido Acción Nacional (PAN) serían un símbolo enemigo para el símbolo de la hoz y el martillo del socialismo en sus diferentes acepciones; ello representaría la acción política de dos fuerzas antagónicas[3].

Pero también los números y los símbolos políticos van asociados, donde el número tres es el del equilibrio, el dos es el número del conflicto y por lógica, el uno, sería el contrario al dos. Curiosamente y de acuerdo con la política internacional, en ese mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el mundo se fraccionó en tres mundos geopolíticos: el primer mundo, conformado por los países de Europa occidental y su fiel aliando Estados Unidos, Canadá y posteriormente ingresaría Japón como parte del mundo capitalista[4]; el segundo mundo, el de los países socialistas con la extinta Unión Soviética y la Europa oriental, después se afilió la China maoísta (resaltados y amparados por el Pacto de Varsovia); y en tercer lugar, lo que parecería el equilibrio del que habla Zagrebelsky, el bloque de los Países no alineados o del Tercer mundo, en el que se incluía a México. Posteriormente a este bloque se le denominó como países en vías de desarrollo[5].

O si queremos ser más explícitos, un símbolo político que se hizo pasar durante muchos años como un símbolo amigo, fue el famoso "Tío Sam" o el oso Teddy o Ted y el enemigo el oso soviético Misha[6]. Incluso un símbolo político de fe y esperanza lo son los aplausos sonoros y largos a los políticos, los diputados y cualquier hombre público –político de preferencia- que se le otorguen las palmas

[3] Aunque en lo que va de este siglo esta rivalidad se ha desdibujado y hoy vemos la incongruente alianza de la derecha con la izquierda mexicana.

[4] Incluso esta situación durante mucho tiempo fue conocida como La Guerra Fría y se soportó militarmente con los Acuerdos del Atlántico Norte u OTAN.

[5] Recordemos que el presidente Luis Echeverría, quiso ser el portavoz del Tercer Mundo e incluso, creo el *Instituto de Estudios para el Tercer Mundo* en su propia casa de San Jerónimo, Ciudad de México.

[6] Las palabras Tío Sam, implican *Uncle Sam*, como un acrónimo de *United States of Am*érica usado en carteles para reclutar estadounidenses en la II Guerra Mundial y era un anciano con jaquet y sombrero de copa con los colores de la bandera de ese país. En el caso del oso *Misha* (Miguel en eslavo) soviético, se usó desde tiempos de Theodoro Roosevelt, donde se anteponía al oso Ted –apodo de Theodoro-, que así se opuso a un oso gringo debido a la afición del mandatario por la caza de osos Grizzli; e hizo su aparición mundial en las Olimpiadas de Moscú como mascota. Hasta en las bebidas el Bourbon versus el Vodka se apreció.

hondas, sonoras y largas, es distingo de su poder y su actitud de autoridad o potestad. Así mismo, considera que los símbolos políticos son dobles, en un doble sentido implican ambigüedad, pues un símbolo político hoy puede ser bueno y más adelante malo, o poco claro en su implicación, pues se puede decir que en el campo político "si può sostenere che questa duplicità è costitutiva del simbolo" (Zagrebelsky, 2015: 51).

Y así, se considera que no es cierto que los símbolos hagan la guerra, sino que por los símbolos se hacen las guerras. Aquí el símbolo político es usado como bandera bélica y recordemos varios casos donde la religión, a través de sus símbolos espirituales, se ha politizado, por ejemplo, el caso del conflicto árabe-israelí, donde la estrella de David se contrapone con la media luna islámica y ha ocasionado una serie de guerra de guerrillas, misma que ha devenido en el terrorismo de Estado (el de Estados Unidos, Israel y aliados) y terrorismo de liberación (las organizaciones de liberación Palestina), haciendo irreconciliable dicho fenómeno (Téllez, 2010).

Las funciones del símbolo político serán el tema del tercer capítulo de la obra, y donde nos describe lo que implican los símbolos políticos: Esperanza, Confianza, Identidad, Apariencia, Continuidad, Libertad y Conformismo. En estos sentidos, los símbolos políticos son empleados para generar la esperanza de un mundo mejor, un gobierno más equitativo; un político que se haya ganado la confianza de sus simpatizantes será seguramente electo por ellos, y en nuestro caso los ejemplos abundan. Algo que ha costado mucho es la confianza que los símbolos políticos en su devenir como hechura de gobierno, afianzarán o desdibujarán la confianza y la fe en ellos. En este caso la esperanza va asociada con la confianza en los símbolos políticos, como sucede con los colores de los partidos, de los militantes o simpatizantes con los políticos que conforman los diferentes institutos políticos *"Si trata di un sentimiento di pubblica e reciproca lealtà e fiducia (…) Detto altrimenti; tanto più lealtà e fiducia sono in genere onorate singolarmente, tanto piû crescono generalmente; e così sucede al contrario*" (Zagrebelsky, 2015: 64).

En cuanto a la identidad, la apariencia y la continuidad, van de la mano pues el símbolo político refleja una identidad que se asocia con la apariencia que dé como mensaje y que sea lo suficientemente consistente para –digamos- perpetuar la continuidad de su idea, de su esencia. Las instituciones en México, por ejemplo, pretenden dar esa idea y ya sea en el terreno público como el privado, y en especial cuando se vincula el símbolo político con aspectos de poder político.

Ejemplo de lo anterior es lo que ocurriría con el Consejo Coordinador Empresarial como una institución que representa los intereses de los empresarios más importantes del país, y esto desde el ámbito privado. Desde el ámbito político las instituciones dedicadas a la impartición de justicia, las cuales deben velar la debida aplicación de las leyes en una sociedad compleja.

En cuanto a la libertad, como funcionalidad de los símbolos políticos, puede ser tal el deseo y acción de libertad, que se puede llegar a un conformismo, como el menor de los males y consideramos que nuestra sociedad actual padece mucho de esta apatía y conformismo. Lo vemos con el futbol como un símbolo político y deportivo, que es efectivo como medio de control social; o en ciertas fechas donde hay una libertad, pero un conformismo visibles: en la Noche del Grito de Independencia, donde todos somos uno y "¡Qué nos importa la adversidad!".

Pero, ¿cómo nacen los símbolos, cómo se desarrollan o se crean? Éstas son algunas de las interrogantes que se verán en la cuarta parte del libro; la fabricación de símbolos. Nos dice el autor que la función simbólica existe en cuanto existe la sociedad. En este sentido, la fabricación de los símbolos políticos obedece a tres funciones: económica, política e ideológico-cultural. Por eso no se puede concebir una sociedad sin símbolos políticos (además de otros tipos) y es así como se debe pensar en la simbología política del futuro, y que en ese ocuparse debe haber un precio tan alto, aún en perjuicio de la política.

Así, se perfila una fabricación de símbolos políticos con la promesa de prosperidad social, no para el mantenimiento del Estado y la miseria largamente suministrada, y en pos de promesas creíbles de ser realizadas. Lo anterior sería un compromiso real de quiénes son los responsables de construir y fabricar los símbolos políticos de una nación de los que, en el caso de México, está cien por ciento necesitado el tejido social.

Fuentes

Martínez, F. (2009). *Zagrebelsky Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia.* (Núm.124). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado el 05 de agosto de 2018 de, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4104/5296.

Ripa, C. (2007). *Iconología.* Tomo I. Barcelona, España: Editorial Akal.

Téllez, R. (2010). *"Conflicto árabe-israelí y terrorismo: el islam en la política internacional"*. Revista *Espacios Públicos,* Vol. 13, (Núm. 27). México: Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 165-186.

Zagrebelsky, G. (2015), *Simboli al potere. Política, fiducia, speranza*, Italia: Giulio Einaudi Editore, Torino.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018*

Program for a Near and Modern Government 2013 - 2018

Siglas y acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGN	Archivo General de la Nación
APF	Administración Pública Federal
APP	Asociaciones Público-Privadas
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDN	Coordinación de Estrategia Digital Nacional
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
GpR	Gestión para Resultados
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MAAG	Manuales Administrativos de Aplicación General
MAAGMTA	Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Transparencia y Archivos
mdp	Millones de Pesos
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

* Parcial. El documento completo, publicado el viernes 30 de agosto de 2013 en el Diario Oficial (Sexta Sección), puede ser consultado en http://www.ciesas.edu.mx/wp-content/uploads/2016/07/gobierno_cercano_y_moderno_2013_2018.pdf

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PGCM	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno
PMG	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNRG	Programa Nacional del Reducción del Gasto
Pp	Programas presupuestarios
SCoP	Sistema de Contrataciones Públicas
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPP-G	Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SSA	Secretaría de Salud
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno

Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los

asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, un Gobierno Cercano y Moderno, es aquél que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos. Es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor.

Para lograr esto, es fundamental reconocer que las nuevas Tecnologías de la Información y de Comunicación (TIC) son una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar la eficiencia al interior del gobierno y que permite mejorar la comunicación al exterior.

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 (PND), las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcados en un Gobierno Cercano y Moderno. Al mismo tiempo, los esfuerzos emprendidos deben orientarse a resultados, optimizar el uso de los recursos públicos, hacer uso intensivo de las nuevas TIC e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 constitucional: "[l]os recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

La integración de los cinco objetivos, 28 estrategias y 207 líneas de acción del presente Programa fue realizada con base en las áreas de oportunidad detectadas en el diagnóstico, así como en las inquietudes externadas en los diferentes foros de consulta del PND en que participaron el sector académico y la sociedad civil. Para su construcción se trabajó de manera conjunta con diversas dependencias y entidades, con el objetivo de detectar sinergias que pudieran ser implementadas durante la presente administración. En este sentido, las líneas de acción representan actividades generales o concretas que se llevarán a cabo con el fin de construir un Gobierno Cercano y Moderno.

Este Programa contempla los tipos de líneas de acción referidos en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" (Lineamientos del PND) para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias, las cuales son: de coordinación de las estrategias, referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas.

Marco Normativo

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por su parte, el artículo 26, apartado A, de la Constitución dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, aprobado por Decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente,

México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en las estrategias transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias será ejecutada a través de un programa "especiales".

En este sentido, la estrategia transversal "Gobierno Cercano y Moderno" tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, y que utilice las nuevas TIC.

Además, el artículo Sexto del "Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal" (Decreto de Austeridad) publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de diciembre de 2012, establece la obligación de emitir el programa de mediano plazo al que hace referencia el artículo 61 de la LFPRH.

Por otra parte, el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) determina que el Ejecutivo Federal, deberá establecer un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal (APF), a través de acciones que

modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación.

Cabe destacar que la LFPRH y del Decreto de Austeridad, también disponen que el contenido del presente programa, será una de las bases para la elaboración de los convenios o bases de colaboración o desempeño, los cuales, en términos de los ordenamientos citados, contendrán los compromisos relativos a las medidas establecidas en este programa y los respectivos indicadores de desempeño que las dependencias y entidades deberán observar y cumplir. Al respecto, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, serán las responsables de la evaluación y el seguimiento a estos documentos, de conformidad con sus atribuciones en términos de la LFPRH, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante destacar que, con independencia de las líneas de acción que establece este Programa, las dependencias y entidades deberán considerar para la elaboración de sus respectivos programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, según corresponda, aquellas que establece el PND en el apartado

denominado Enfoque Transversal de las secciones VI.1 a VI.5 relacionadas con la estrategia transversal "Gobierno Cercano y Moderno".

Finalmente, es de señalar que las estrategias y líneas de acción que, en su caso generen algún impacto presupuestario, estarán sujetas a la disponibilidad presupuestaria de cada dependencia o entidad, según corresponda, que se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda.

I. Diagnóstico

Cuando un gobierno deja de escuchar a la población corre el enorme riesgo de perder de vista las necesidades e inquietudes que más afectan a su desarrollo. Se ha observado en años anteriores, que las acciones que llevó a cabo el gobierno fueron dispersas, con políticas de mejora poco coordinadas. Esta situación abrió pocos espacios para la participación ciudadana y propició una rendición de cuentas limitada y fragmentada.

Por otra parte, el fin primordial del gobierno, sin duda alguna, debe ser atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, con trámites y servicios públicos centrados en el cumplimiento formalista de procedimientos; un ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados; y la falta de procesos efectivos de retroalimentación y mejora sobre las acciones del gobierno, el resultado es un alejamiento y desconfianza del ciudadano del quehacer gubernamental.

Evidencia de la problemática anterior quedó de manifiesto en los resultados de la "Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad

de las instituciones y rediseño del Estado", elaborada en marzo del 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)[1]. Dicha encuesta reveló que más de la mitad de la población entrevistada decía no interesarse por los asuntos públicos del país.

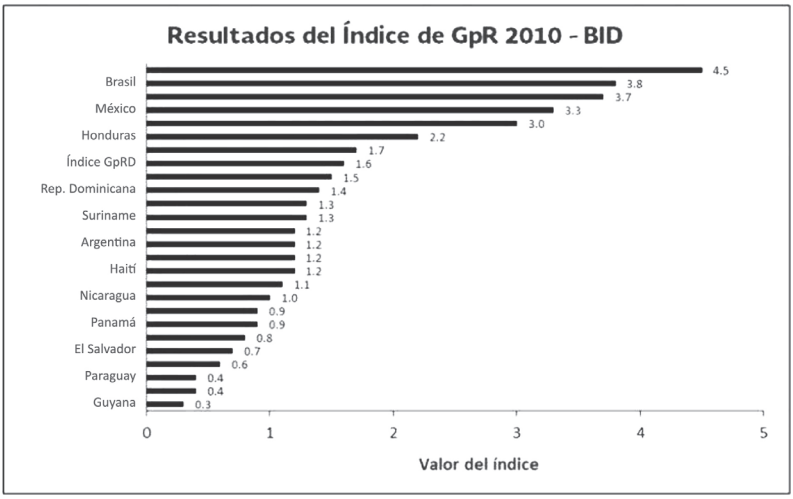
El mismo estudio señala que, de los encuestados que dijeron no interesarse "nada" en los asuntos públicos, la mayoría fueron jóvenes entre 25 y 29 años de edad, lo que torna la situación aún más preocupante, dado que constituyen la principal fuerza productiva del país.

Así, un Gobierno Cercano y Moderno es aquél en que todas sus acciones se centran en el logro de resultados claros, objetivos, y sobre todo, que respondan a las demandas de la población. Por ello, la presente administración reconoce la necesidad apremiante de construir un gobierno que se acerque a la ciudadanía con un enfoque moderno de innovación, por medio de una correcta Gestión para Resultados (GpR) y con una mejora de la rendición de cuentas. Con ello se busca contribuir a la construcción de una sociedad mexicana más equitativa, justa e igualitaria.

Implementar una efectiva GpR en el gobierno, requiere crear de manera integral una cultura institucional orientada al logro imperante de resultados, posicionándolos en el centro del debate público. La intención es lograr un uso eficiente de los recursos públicos y fortalecer la relación gobierno-ciudadano.

El "Índice de Gestión para Resultados" realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2010, y que evalúa cinco pilares -planificación para resultados; presupuesto por resultados; gestión financiera y auditoría; gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación- en 25 países de América Latina y el Caribe, cataloga a México en el cuarto lugar de la región. Lo anterior nos indica que, si bien existen avances en la materia, aún nos enfrentamos a un gran reto para apuntalar el desempeño gubernamental de México.

[1] *La encuesta tomó una muestra de 2 mil 208 mexicanos mayores de 15 años a nivel nacional.*



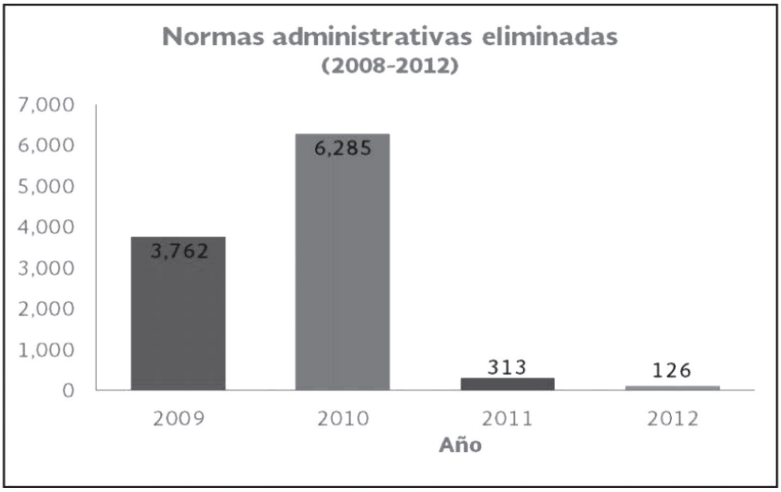
Fuente: "La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", BID: 2010.

Cabe hacer mención que, en los últimos años, se han realizado diversas estrategias y acciones que han contribuido a renovar el diseño funcional de las instituciones públicas y la manera en cómo se vinculan con la ciudadanía. Sin embargo, éstas han sido acotadas e insuficientes, por lo que es necesario implementar, fortalecer y consolidar políticas que permitan mejorar la gestión gubernamental, el uso eficiente de los recursos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

El 10 de septiembre de 2008, se publicó en el DOF el "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012" (PMG), el cual incidió en la operación cotidiana de las instituciones de la APF mediante diversas estrategias encaminadas a la mejora de sus procesos y de los servicios públicos que se brindan al ciudadano.

A través del PMG, el gobierno emprendió la estrategia de regulación base cero, dentro de la cual se emitieron nueve Manuales Administrativos de Aplicación General (MAAG) en las materias de: recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, transparencia y archivos, TIC y seguridad de la información, auditoría, control, obra y servicios relacionados con las mismas y adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público.

Con ello, al cierre de 2012, se eliminaron 10,486 normas administrativas internas de un inventario inicial de 14,579.



Fuente: SFP

Por su parte, el 5 de febrero de 2009 se publicó en el DOF el "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo" (PMP). Dicho acuerdo tenía como objeto establecer la aplicación y la operación de las medidas de racionalidad del gasto de las dependencias y entidades.

En el marco del PMP se emitió el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP), en el cual se definieron las medidas de austeridad y racionalización del gasto administrativo y de operación, las cuales se llevaron a cabo de 2010 a 2012. Con base en lo estipulado en dicho programa, la APF cumplió una meta de ahorros por 40,100 mdp.

Si bien, el PMG y el PMP se constituyeron como dos herramientas normativas que apoyaban la instauración de una GpR dentro de la APF, las cuales mostraron ciertos avances, la realidad es que existió una desvinculación entre ambas. Lo anterior provocó una deficiente coordinación y esfuerzos aislados en las acciones implementadas, que se tradujo en una reducción en su impacto en la eficiencia y eficacia de la APF.

Por otra parte, con las reformas constitucionales y legales que establecieron la obligación de evaluar los resultados del ejercicio de recursos públicos, y mediante la publicación en 2006 de la LFPRH, se puso en marcha un sistema de presupuesto orientado a resultados. El objetivo era incrementar la eficacia en la aplicación del gasto público, y con esto el impacto social. A partir de lo anterior, se definieron las estrategias para iniciar la construcción de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), en el que se contempló la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos federales aplicados por las dependencias y entidades de la APF y los

transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Como resultado, se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), enfocado en realizar una valoración objetiva de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. A la fusión de este Sistema con la orientación de los recursos a la obtención de resultados, se le conoce como el modelo del PbR–SED, uno de los principales pilares de una GpR.

En el período de 2007 a 2012, a partir de la publicación de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y con base en el Programa Anual de Evaluación (PAE), coordinado por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se han llevado a cabo 1,033 evaluaciones externas a programas presupuestarios (Pp)[2] de las cuales se tienen concluidas 877 (85%). A partir de dichas evaluaciones, durante el periodo 2011–2012, las dependencias y entidades se comprometieron a cumplir con un total de 1,090 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)[3] para optimizar sus Pp.

Fuente: SHCP.

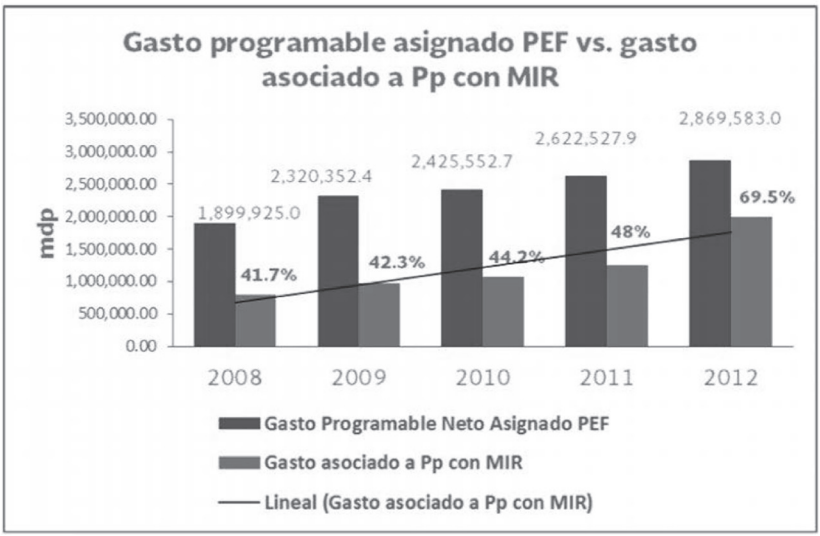
No obstante lo anterior, en muchas ocasiones las evaluaciones y los ASM adoptados son vistos más como un trámite que deben atender las dependencias

[2] Un programa presupuestario puede ser sujeto de diversos tipos de evaluaciones.

[3] Se denomina ASM a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas realizadas a los Pp, políticas públicas o Ramos y cuya atención contribuyen a su mejora.

o entidades con un enfoque primordialmente procedimental, que de mejora al propio programa. Por lo anterior, uno de los retos principales en torno a la evaluación es lograr que los resultados de las mismas se traduzcan en acciones concretas, que permitan mejorar el desempeño y los resultados de cada programa. El objetivo es generar mayor valor público, es decir "la mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no garantiza que serán procesadas adecuadamente"[4].

En lo que respecta a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como herramienta de diseño, ejecución y monitoreo de los avances en los Pp, se ha tenido un incremento gradual de la cobertura del gasto programable. Durante el periodo 2008-2012, el gasto programable con MIR alcanzó un promedio de 49.14%, siendo el año más alto el 2012, en el que el gasto programable con MIR ascendió a 69.5%.



Fuente: SHCP.

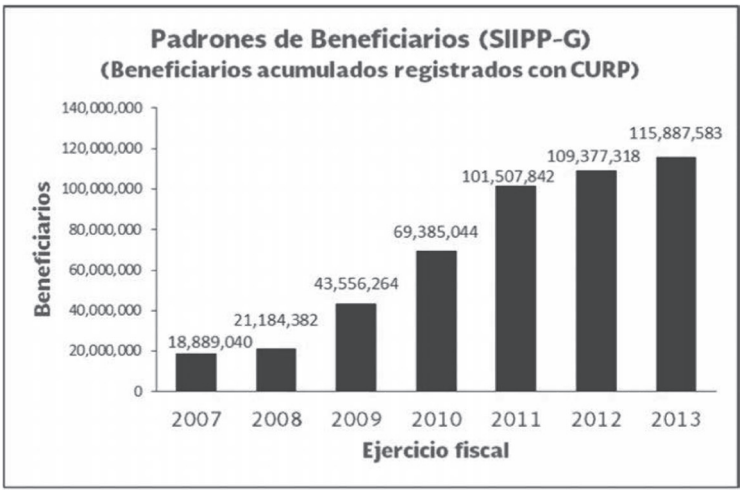
Aún con este avance, las MIR no se encuentran totalmente vinculadas con el proceso de planeación nacional, lo que provoca una generación excesiva de indicadores de desempeño, a su vez se encuentran desvinculados con los programas sectoriales. Esto provocó que existieran al interior del gobierno diferentes esquemas de monitoreo, lo que impedía, en muchas ocasiones, contar con análisis comparables y una visión sistémica.

[4] SFP, CIDE-CLEAR. Guillermo M. Cejudo y Claudia Maldonado Trujillo (editores). De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011. (México: 2011)

Para solucionar dicha problemática, los Lineamientos PND obligan a las dependencias y entidades a considerar los objetivos e indicadores de los programas sectoriales en las MIR de los Pp a su cargo. Ello permite que el SED tenga una vinculación integral con las Metas Nacionales y los objetivos sectoriales de la APF. De esta forma, por primera vez en la historia del Sistema Nacional de Planeación, se asegura que el PND sea el instrumento de planeación al que se alinean las políticas públicas, programas y acciones de la APF, sujeto a evaluación y seguimiento.

Otro instrumento que contribuyó a la mejora de los Pp fue el "Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales" (SIIPP-G). Este sistema permite realizar el cruce de padrones o listado de beneficiarios de los Pp. La finalidad es evaluar las duplicidades en entrega de subsidios y garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos. Actualmente, este sistema contiene información de 155 Pp.

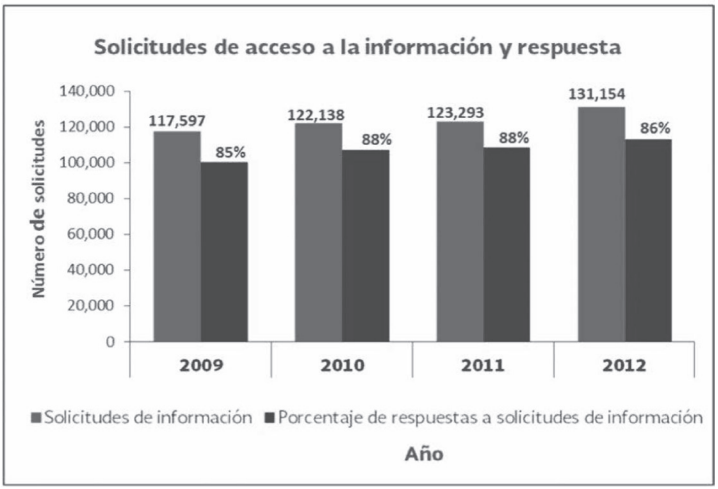
Pese a la existencia del SIIPP-G, aún persiste una brecha entre la calidad de la información que las dependencias integran directamente al sistema, y aquella que se espera sea integrada. Por ejemplo, el número de beneficiarios que las dependencias y entidades reportan en sus páginas web o en algún documento oficial, no siempre es coincidente con el SIIPP-G. Adicionalmente, aún existen instituciones que no reportan el monto o cantidad del apoyo que entregan a cada uno de sus beneficiarios, información relevante en los procesos de planeación de los propios programas. Lo anterior, limita el análisis que es posible realizar, indispensable para la toma de decisiones, la solidez de las conclusiones, además de la transparencia de la información.



Fuente: SFP, SIIPP-G, con información al 11 de julio de 2013.

En materia de transparencia y acceso a la información pública, México cuenta con disposiciones jurídicas que garantizan dicho derecho. Tal es el caso de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y las leyes estatales en la materia. Asimismo, a nivel federal se cuenta con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo encargado de tutelar este derecho, en tanto que en las entidades federativas, existen instituciones encargadas de velar por dicho derecho a nivel local.

Con este marco normativo y mediante el andamiaje institucional dispuesto en la APF, durante 2003 y hasta el 4 de julio de 2013, el Gobierno de la República ha recibido un total de 944,198 solicitudes de información. De ellas, se ha dado respuesta a más de 87% (827,295 solicitudes) y se han concluido 97,422 por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional, lo que representa 10% del total de solicitudes. Por su parte, el Portal de Obligaciones de Transparencia de las dependencias y entidades ha registrado, desde 2003, un total de 88,537,407[5] consultas. Sin embargo, aún con estos datos, la calidad de la información contenida en las respuestas, así como los tiempos para la entrega de las mismas representan un tema pendiente con respecto a la eficacia en el ejercicio de dicho derecho.



Fuente: IFAI

Con base en lo anterior, y ante la necesidad de incrementar la efectividad del acceso a la información gubernamental y sobre todo, de su utilidad pública, es necesario que ésta se focalice bajo criterios estandarizados orientados a generar

[5] IFAI. Cifras al 8 de agosto de 2013.

valor agregado. Ello, con el objetivo de que pueda ser utilizada de manera eficiente en el análisis y la evaluación de programas, proyectos, acciones y decisiones públicas.

Con la estrategia de transparencia focalizada se pretende cumplir objetivos concretos con beneficiarios específicos, a través de la divulgación de información estratégica y por medios de comunicación de fácil acceso para los mexicanos. Tal es el caso del Portal de Transparencia Presupuestaria, el cual cuenta con información presupuestaria en tiempo real. Éste permite una visión consolidada e histórica del presupuesto, lo que genera un importante impulso al PbR, dado que provee a los tomadores de decisiones, servidores públicos y a la población en general, de información fidedigna y oportuna. Sin embargo, aún existe un amplio desconocimiento sobre la existencia y la utilidad de estas herramientas de transparencia focalizada, por lo que es necesario fortalecer aún más la calidad de la información y ampliar su alcance y difusión, de tal forma que se conviertan en instrumentos de transparencia y rendición de cuentas que verdaderamente empoderen al ciudadano.

A pesar de estas acciones, en general hubo una limitada coordinación en la implementación de las políticas públicas. En este sentido, uno de los retos para esta administración es establecer por primera vez en nuestro país, un sistema de GpR coordinado y transversal, para lograr con ello que las acciones emanadas de éste contengan una lógica integral, se incremente el impacto de las políticas públicas del gobierno, se modernice su actuación y lo acerque a la población.

Por lo anterior, el PGCM deberá contestar a los mexicanos, y atender en los hechos, cinco grandes interrogantes:

¿Cómo mejorar la gestión pública en beneficio de los mexicanos?
¿Cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida en nuestro país?
¿Cómo se pueden utilizar las TIC para acercar a la gente al gobierno y hacerlo más eficiente?
¿Por qué trasladarnos a los principios de un Gobierno Abierto y mejorar la rendición de cuentas?
¿Cómo recuperar con una política integrada la confianza de los mexicanos en nuestro Gobierno?

¿Cómo mejorar la gestión pública en beneficio de los mexicanos?

Los retos del desarrollo de nuestro país, así como su magnitud y complejidad, hacen indispensable modernizar la APF para transformarla en un instrumento que responda a las exigencias de la población con eficiencia y eficacia.

Es impostergable para el Gobierno de la República transformar el funcionamiento de la APF a través de la mejora en la prestación de los bienes y servicios a la gente; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos, trámites y normas; el incremento en el aprovechamiento de los recursos a través del aumento de la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado, y el fortalecimiento del desempeño de los servidores públicos.

Con base en el Decreto de Austeridad, las dependencias y entidades realizaron un diagnóstico sobre su estructura programática, estructura orgánica y funciones, procesos internos, uso de TIC y gastos de operación. Las acciones a seguir, para responder a los hallazgos de este diagnóstico, entre otras, son las siguientes:

- Procurar la correcta alineación de los programas y procesos de las dependencias y entidades a la planeación nacional;
- Buscar la estandarización de procesos con fines similares, así como las revisiones periódicas a normas internas para evitar duplicidades;
- Procurar una mejor y más rápida respuesta gubernamental, al simplificar y mejorar los trámites y servicios, implementar nuevas formas de organización y el uso generalizado de tecnologías de vanguardia en los procesos administrativos;
- Consolidar la estructura programática a fin de evitar duplicidades y propiciar sinergias para optimizar y eficientar el gasto público federal;
- Aprovechar y generar sinergias dentro de las dependencias y entidades de la APF a fin de prevenir la duplicidad de funciones, y
- Optimizar los gastos de operación, con la finalidad de destinar el importe de los recursos a los programas prioritarios del gobierno federal.

Por igual, en materia de recursos humanos y con base en el estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) "Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México", publicado en 2011, se identifican retos concretos para el Servicio Profesional de Carrera (SPC):

- Sólida planeación estratégica de recursos humanos y gestión basada en competencias;
- Posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional;
- Énfasis en la gestión del desempeño;
- Evaluación de la estrategia de implementación del SPC, incluyendo su regulación o normatividad, y
- Alineación a los objetivos estratégicos para ubicar la profesionalización del servicio público, en la agenda política.

En materia de contrataciones gubernamentales, el Sistema de Contrataciones Públicas (SCoP) deberá observar un fortalecimiento y emprender acciones para atender los nuevos retos que define el PND para los sectores de seguridad pública, justicia, salud, educación e infraestructura. Para ello, se deberá poner especial énfasis en la atención de las siguientes materias:

- Buscar la consolidación de una política de contratación pública que privilegie el uso de TIC, la competencia y el máximo valor por la inversión;
- Hacer más eficientes las contrataciones de obras públicas para que incidan en una mejor planeación y ejecución de las mismas;
- Contar con esquemas de profesionalización en la materia, y
- Fortalecer los mecanismos para transparentar las contrataciones públicas, rendir cuentas sobre sus resultados y fomentar la participación de la sociedad.

Es necesario resaltar que para la presente administración es fundamental la evaluación por parte del ciudadano, de tal forma que permita una retroalimentación al quehacer gubernamental en estas materias.

Contar con organizaciones públicas compactas y sin duplicidades en sus procesos, así como revisar y mejorar el sistema del SPC para crear un cuerpo motivado, capaz, profesional, ágil, flexible, comprometido y productivo de servidores públicos que den credibilidad, estabilidad y eficiencia a la función pública, serán tareas que emprenderá el Gobierno de la República para mejorar la gestión gubernamental en la APF.

¿Cómo utilizar eficientemente los recursos públicos para incrementar la calidad de vida en nuestro país?

El Gobierno de la República tiene el compromiso de racionalizar el uso de los recursos relativos al gasto corriente y de administrar los ingresos que se obtienen de las diversas fuentes de manera responsable, eficiente, eficaz y transparente. Ello permitirá orientar dichos recursos hacia los programas que atiendan los problemas que aquejan a nuestro país en materia de desarrollo social, educación, salud e inversión, entre otros sectores.

El Decreto de Austeridad y sus Lineamientos contienen medidas generales de ahorro y austeridad a través de la reducción de gastos y costos en los siguientes capítulos del Clasificador por objeto del gasto para la APF[6]:

[6] En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, la H. Cámara de Diputados autorizó para estos capítulos 1,006,224.3106 mdp, lo que representa el 42.7% de los recursos destinados a Ramos Administrativos y Entidades de Control Presupuestario Directo.

- 1000 Servicios Personales;
- 2000 Materiales y Suministros, y
- 3000 Servicios Generales.

También se incluyeron las partidas genéricas dentro de los conceptos:

- 4400 Ayudas Sociales y
- 4800 Donativos.

Con base en la información contenida en los diagnósticos presentados por las dependencias y las entidades, se ha propuesto una meta de ahorro para este año de 3,497.4 mdp, ello con respecto al presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal. De este monto, 54.9% se relaciona con el capítulo 1000 Servicios Personales.

Para los capítulos restantes, la reducción más significativa para el logro de dicha meta se encuentra en el capítulo 3000, con un ahorro estimado de 1,273.3 mdp, que representa 36.4% del total. En tanto, en el caso del capítulo 2000, la reducción estimada es de 231.5 mdp y para el capítulo 4000 es de 73.6 mdp.

Una cuestión a destacar es que los diagnósticos mostraron resultados representativos que se convertirán en acciones a desarrollarse para mejorar la calidad del gasto en la APF. Con base en lo anterior, se continuará con la revisión, de manera conjunta con las dependencias y las entidades, de las estructuras programáticas para eliminar Pp ineficientes y duplicidades en funciones, así como sinergias y complementariedades entre los mismos.

Todas las acciones de reducción, contención y eficiencia del gasto ayudarán al Gobierno de la República a destinar más recursos a programas y proyectos sociales y de inversión, lo que contribuirá a lograr un gobierno capaz de optimizar los recursos públicos.

La presente administración considera de vital importancia impulsar la inversión productiva con la visión de mejorar el desarrollo regional, urbano y de conectividad logística. Para ello, este gobierno realiza la asignación prioritaria de recursos a los programas y proyectos de inversión con mayor rentabilidad social, al mismo tiempo que fomenta el desarrollo de relaciones entre instancias del sector público y el privado.

Uno de los objetivos fundamentales del Gobierno de la República en materia de inversión y obra pública para los próximos años, es impulsar la conectividad logística en la infraestructura del país, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas. Es por eso que se ha propuesto fortalecer la inclusión de recursos privados para inversión en infraestructura pública, mediante el esquema de asociaciones público-privadas, a través de las cuales, el Estado asegure las mejores condiciones de inversión.

Una estrategia de fortalecimiento a la optimización de recursos públicos estaría incompleta sin una mejora de sus procesos de evaluación, que proporcionen información para orientar el gasto público e incrementar el impacto de los Pp. A pesar de los avances alcanzados con el modelo PbR-SED, persiste la necesidad de fortalecerlo en esta administración, no sólo a nivel federal, sino también en los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en concordancia con el artículo 134 de la Constitución y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En este sentido, una de las grandes acciones en la presente administración, y que se deberá fortalecer de manera sistemática, será la utilización de la información del SED en el proceso de programación y asignación del presupuesto, y en las estrategias de mejora de la gestión pública.

Con este vínculo, quienes formulan las políticas públicas en la APF contarán con mayor información para la toma de decisiones, lo que permitirá que los Pp alcancen un mayor impacto. Dicho mecanismo permitirá a los ejecutores del gasto orientar su presupuesto a un eficaz logro de sus objetivos. Para ello, se requiere estructurar y difundir de manera adecuada y para su correcta utilización, la información resultante del SED, además de que deberá ampliarse su espectro al incorporar a este Sistema, de manera integral, la información derivada del desempeño en la gestión institucional, organizacional y de recursos humanos de la APF.

Adicional a lo anterior, para un mayor aprovechamiento del modelo PbR-SED, es necesario que la estructura programática se consolide como un instrumento para la orientación del gasto público al logro de las Metas Nacionales plasmadas en el PND. Esto es de gran relevancia debido a que aún persisten Pp que sólo apoyan la operación de otros programas, pero que no reúnen las características de orientación a resultados. Lo anterior provoca que existan Pp con alta similitud y riesgo de duplicidades, que provocan dispersión de esfuerzos y recursos, en detrimento del impacto de los resultados. En este sentido, se deben fortalecer los procesos y sistemas de información para detectar concurrencias y duplicidades de programas y de beneficiarios y con ello, focalizar de manera más eficaz, el otorgamiento de los apoyos que proporciona el gobierno.

En este contexto, es esencial vincular eficientemente el modelo del PbR-SED y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La intención es llevar a cabo, con una visión de resultados, un efectivo monitoreo y seguimiento a las Metas Nacionales planteadas en el PND. Los Lineamientos del PND establecen una base sólida para lograr una reingeniería en la APF y vinculan la programación, presupuesto, ejercicio y control, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas, con la planeación nacional. Con ello se evaluará el logro de los objetivos sectoriales, sus indicadores y metas, así como las políticas públicas que darán cumplimiento al PND. Todo ello permitirá fortalecer la rendición de cuentas a la población con respecto a lo que el Gobierno de la República logra para su beneficio.

Por su parte, las transferencias intergubernamentales tienen una gran importancia en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Tanto las entidades federativas, como los municipios ejercen una tercera parte del gasto neto total del PEF, por lo que es prioritario apoyar la mejora en la calidad del ejercicio de dichos recursos. En este sentido, y con base en preceptos del SED, se impulsarán acciones para mejorar el reporte sobre el ejercicio, el destino y los resultados de los recursos federales transferidos, al mismo tiempo que se promoverán acciones de contraloría ciudadana locales para monitorear las obras públicas realizadas a través del gasto federalizado.

Para lograr lo anterior, es necesario dar mayor impulso a la implementación y la consolidación del PbR en los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. El estudio sobre la "Implementación del PbR-SED en entidades federativas 2012"[7] , presenta un índice que mide la consolidación del PbR-SED en los gobiernos estatales con base en tres pilares[8] : PbR, SED y Transparencia Presupuestaria. Dicho estudio indica que, en promedio, los gobiernos de las entidades federativas tienen un porcentaje de implementación del PbR–SED de 52%. Por lo anterior, se debe fortalecer la consolidación de este modelo, con la finalidad de mejorar la gestión gubernamental a nivel nacional, además de promover que la población conozca de manera puntual el cómo, en qué y para qué se está gastando su dinero.

Con estas acciones, el Gobierno de la República emprenderá el reto de fortalecer un presupuesto basado en resultados para mejorar la rendición de cuentas del gobierno hacia la población.

¿Cómo utilizar las TIC para acercar al gobierno a la gente y hacerlo más eficiente?

Uno de los principales obstáculos para la consolidación de una política en materia tecnológica, se refiere a la falta de articulación en las compras de recursos de TIC que lleva a identificar costos elevados, tanto en la adquisición y provisión de recursos tecnológicos, como en el recurrente mantenimiento necesario para dar continuidad a su operación. En particular, se cuenta con un inventario de sistemas y aplicaciones que resulta oneroso, con lo que se pierde el enfoque sustantivo de la política. Esto genera que se desperdicien recursos que podrían generar ahorros aún mayores, por ejemplo, con el aprovechamiento del firmado electrónico de documentos para abatir los gastos en mensajería y en papel.

[7] El estudio está disponible para consulta en la sección "Entidades Federativas" del Portal de Transparencia Presupuestaria: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

[8] En donde un valor cercano al 0% es baja consolidación y cercano a 100% es alta consolidación.

Algo similar ocurre en materia de servicios de salud. La heterogeneidad y la desconexión en los procesos de manejo de la información de los expedientes clínicos electrónicos de la población mexicana, así como la carencia de un registro integral de servidores públicos de la medicina y de sistemas digitales apegados a estándares nacionales e internacionales, hacen aún más difícil proporcionar los servicios de salud que la población requiere en los diversos niveles de atención. Lo anterior genera que, al pasar de un municipio a otro, o de un estado a otro, se carezca de un historial clínico de un paciente cuya vida pudiera estar en riesgo, lo cual resulta inadmisible.

Asimismo, la dispersión geográfica de la población demanda una reacción ágil de integración, estandarización e interoperabilidad de los servicios médicos, así como la posibilidad de ofrecer servicios a distancia, desde los más básicos, hasta atención quirúrgica asistida remotamente por medios digitales. El concepto de telemedicina o tele salud no puede estar ya desatendido o sin la prioridad que nuestra población más vulnerable lo requiere.

El Gobierno de la República fortalecerá una estrategia en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Gobernanza de Internet, con el propósito no sólo de ampliar y fortalecer nuestro liderazgo en la construcción de una agenda digital global, sino con la intención primordial de acercar el gobierno a la gente.

Para lograr lo anterior, se promoverán acciones que contemplen la utilización de las TIC en los distintos sectores de la APF, con el propósito de que estas herramientas contribuyan a generar una oportunidad real para cerrar la brecha económica y social en México.

Por lo tanto, la transformación de la APF se sustenta en la necesidad de resolver profundas problemáticas derivadas de la necesidad de establecer una articulación administrativa entre los tres órdenes de gobierno, desde los requisitos y la gestión, hasta la entrega de los trámites y servicios que requiere la población, para dejar atrás el registro aislado de trámites y servicios federales. Además, se debe buscar la construcción de un catálogo nacional integral único para el Estado mexicano, permitiendo con ello minimizar la pérdida de tiempo y recursos del ciudadano, al momento de enfrentarse a algún trámite.

La búsqueda de modernización y eficiencia en la operación de los procesos internos tiene como fin la creación de bases sólidas de conocimientos y habilidades, innovación y aprovechamiento de tecnologías emergentes que puedan ser utilizadas para la creación de herramientas que sirvan a la población. Por ejemplo, se podrá avanzar en temas tales como la identificación única digital y el acceso digital único, a un portal central dirigido al ciudadano, los cuáles en conjunción, podrán atender la totalidad de las necesidades de trámites y servicios de la gente.

Ahora bien, en lo que corresponde a educación, el rezago en alfabetización digital desde la educación básica, aumenta significativamente la brecha digital de la población y la exclusión digital. La carencia de medios que tiene la población, particularmente la más vulnerable, para hacerse de las herramientas mínimas de TIC (una computadora, contenidos educativos digitales y acceso a la información vía internet) compromete aún más al Estado mexicano para resolver el rezago de la población en edad escolar. Ello hace que sea ineludible avanzar en revertir las carencias de conectividad y de computadoras, así como de medios o contenidos digitalizados para educar e integrar a niños y jóvenes a la era del conocimiento digital, el cual es sin duda, un componente fundamental del desarrollo del país.

La cultura y las artes son aspectos fundamentales para el desarrollo del ser humano, por lo que no deben desatenderse, ni mucho menos quedarse al margen de los beneficios de la era digital. Se debe crear infraestructura aprovechando las TIC de manera que se establezcan espacios, medios y contenidos en todo el territorio nacional, así como habilitar por medio de conectividad con amplia disponibilidad, la difusión digital masiva del inmenso patrimonio de cultura con el que cuenta nuestro país. Deberá también considerarse que no puede perderse todo el valor cultural del pueblo mexicano, debido a la carencia de infraestructuras que preserven en medios digitales este tipo de patrimonio que pertenece a todos los mexicanos.

Con estas acciones necesarias y focalizadas, el Gobierno de la República tiene como tarea establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC.

FIGURA 1. ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

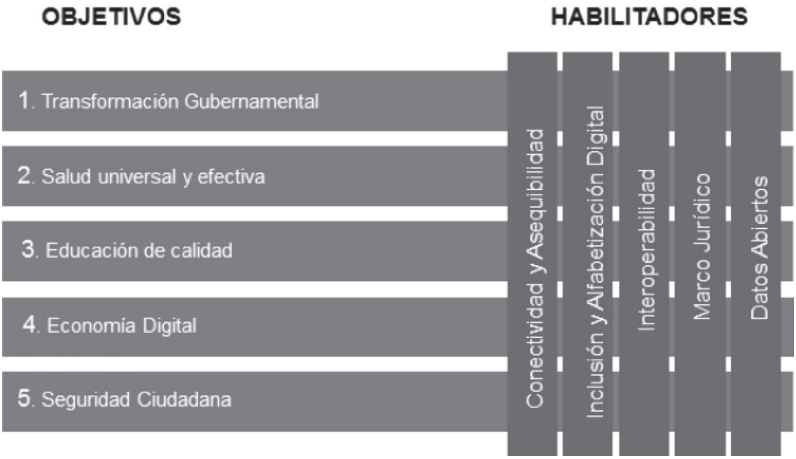


Figura 1. Estrategia Digital Nacional

¿Cómo fortalecer un gobierno abierto que rinda cuentas?

El Gobierno de la República reconoce que la transparencia en la información sigue siendo, para la mayor parte de los mexicanos, un asunto lejano a sus necesidades más apremiantes, a sus intereses cotidianos y a aquellos problemas que afectan su vida diaria.

El gobierno abierto permite comunicar las decisiones y las acciones públicas de una manera transparente e incluyente. Es una nueva forma en la que el Gobierno de la República se relaciona con los ciudadanos con la ciudadanía. Se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y de contacto directo.

Ello facilita tanto una mayor rendición de cuentas como una comunicación más eficaz de las necesidades sociales, así como la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos para el diseño y la implementación de políticas públicas.

Para lograrlo, es necesario mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, a fin de generar valor público de manera conjunta.

De manera instrumental, será necesario generar estrategias para la documentación de la actividad gubernamental, así como su adecuada gestión de archivos, mediante un uso intensivo de las nuevas tecnologías, a fin de facilitar el acceso a la información y su transformación en contenidos que puedan ser aprovechados por la población para la generación de propuestas de política pública orientadas al cambio social.

Sin embargo, como se externó en los diversos foros de consulta para la elaboración del PND, es necesario, en primer lugar contar con un Sistema Institucional de Archivos que genere información útil y de valor para la gente, que le permita no sólo tener un mayor conocimiento sobre las actividades gubernamentales, sino también incidir de forma positiva en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas que afectan a todos los mexicanos.

La participación ciudadana no ha sido sistemática, ya que existen pocos elementos de institucionalidad que permiten garantizar su permanencia y su impacto real en las responsabilidades del gobierno. Además, sus mecanismos son tradicionalmente de carácter consultivo, por lo que existen pocos espacios reales para participar como mexicano de manera tal que se incida en las políticas, el control y la evaluación.

Lo anterior, fomenta que actualmente se cuente con una rendición de cuentas fragmentada[9], y que las figuras de testigos sociales o contraloría social estén limitadas a ámbitos muy específicos de la función pública, como lo son las contrataciones públicas y los programas de desarrollo social.

Asimismo, gobierno abierto implica incidir en la calidad de la función pública, y aunque se cuenta con un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos, los resultados que arrojan los reportes internacionales que miden la percepción de la corrupción, como por ejemplo, el Barómetro Global de la Corrupción, de Transparencia Internacional, indican una alta percepción de la población en materia de corrupción, que existe una crisis de confianza en la política y dudas respecto de la capacidad de respuesta de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública para desempeñar sus funciones, lo cual es un tema que resulta primordial atender.

Lo anterior es reforzado en el Diagnóstico legal sobre incentivos para la Integridad Corporativa y Cooperación Intersectorial realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés). El diagnóstico, realizado en 2012, tras una revisión a la legislación mexicana en la materia, determinó que son necesarias acciones de colaboración entre los ámbitos público privado para impulsar mecanismos de autorregulación, controles internos y programas de integridad, y subrayó algunas áreas que deben atenderse como lo son el fomento a la cultura de la denuncia, bajo un esquema de corresponsabilidad social; así como la difusión, formalización e implementación de los incentivos a la integridad.

Por lo anterior, el reto de la APF es convertirse en un gobierno abierto capaz de construir un diálogo honesto entre las instituciones públicas por medio de los servidores públicos y los diferentes actores de la sociedad, con el objetivo de atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Además, se deberá colocar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con base en una cultura de la legalidad.

La sociedad debe constituirse como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno abierto, moderno y cercano a los mexicanos. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir una participación ciudadana más activa en los asuntos públicos, es decir, a través de la implementación de acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, la información

[9] Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Lourdes Morales. Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México, ASF-CIDE-RRC, (México:2012)

pública debe contribuir a reducir riesgos o solucionar algunos problemas públicos a partir de las decisiones que toma la población, así como a eliminar asimetrías de información que generan problemas públicos, tales como la falta de competitividad en algunos mercados, la falta de inversión, o la corrupción, que a final de cuentas, afectan la calidad de vida de la población.

Por otra parte, el acceso a la información y la transparencia serán herramientas que permitan mejorar el entendimiento de la sociedad acerca de las funciones y acciones gubernamentales y crear las condiciones para consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, para constituirse como elementos indispensables que fortalezcan una rendición de cuentas pública y efectiva.

Otro de los elementos necesarios es que el ejercicio de la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 de la Constitución. El propósito es que impere invariablemente en los servidores públicos, una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad. Para ello, deben fomentarse acciones para impulsar la denuncia y proteger a testigos de conductas poco éticas de los servidores públicos.

Estas acciones permitirán la consolidación de un gobierno democrático que no sólo escuche y entienda las demandas de los mexicanos, sino que sea efectivo al momento de atenderlas, que rinda cuentas ante una sociedad informada y que tome en consideración las opiniones de todos los mexicanos.

Para lograr lo anterior, el modelo que seguirá el PGCM, en esta materia, será el siguiente:

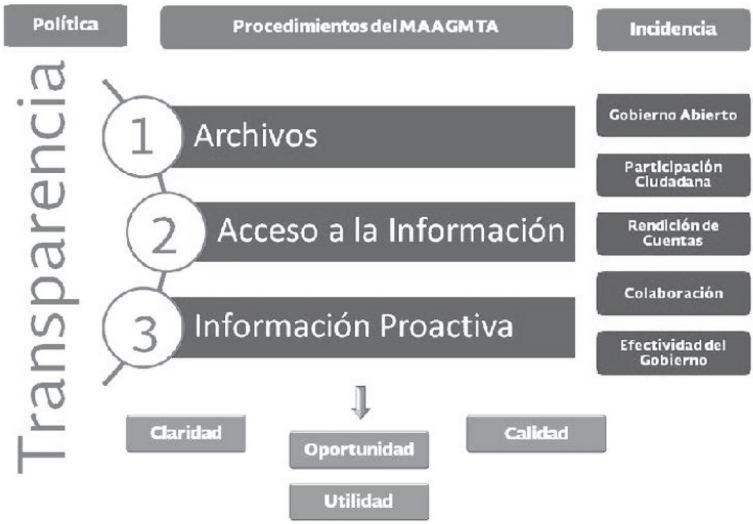


Figura 2. Modelo de Política en Materia de Transparencia y Rendición de Cuentas.

En este sentido, el Gobierno de la República utilizará la información como un elemento decisivo en la construcción de un diálogo más fluido y honesto entre el gobierno y la sociedad, con políticas de transparencia focalizada con información socialmente útil, una correcta administración de archivos, mayores espacios para la participación ciudadana y fomento a la cultura de la legalidad, que en su conjunto, y vinculadas a la Estrategia Digital Nacional, permitan impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en nuestro país.

¿Cómo recuperar la confianza de los mexicanos en nuestro gobierno?

El Gobierno de la República está consciente de que no existe política coordinada e integrada, sin un proceso de retroalimentación que fortalezca la mejora de las acciones implementadas. En un sistema de GpR no existen acciones que no se sometan a la evaluación sobre su desempeño y se vinculen con una estrategia de Gobierno Cercano para dar a conocer de forma puntual y ciudadana sus logros y resultados.

En este sentido, el SED será la herramienta rectora que dé seguimiento y retroalimentación a todas las acciones plasmadas en el PGCM. Con esto, por primera vez, se integrarán en este sistema, de manera ordenada, la información de las dependencias y entidades sobre el desempeño de su gestión y de sus recursos humanos; el seguimiento a los indicadores de los objetivos sectoriales del PND y las MIR; las evaluaciones de los Pp y/o políticas sectoriales; el correcto cumplimiento de los ASM; el desempeño de la obra pública y la inversión, y las acciones en materia de transparencia que darán más eficiencia al gobierno.

Este conjunto de información, será vinculada con la información presupuestaria para otorgar a la APF un proceso de retroalimentación eficaz que mejore la asignación de los recursos públicos de manera eficiente y que impacte positivamente en la calidad de vida de la población.

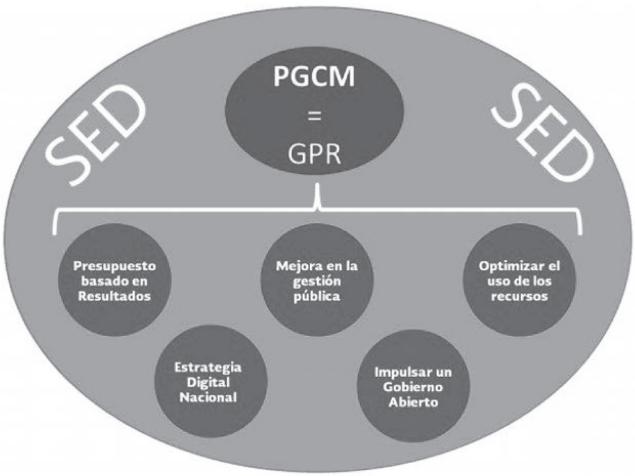


Figura 3. Componentes del PGCM.

Por lo tanto, contar con un Gobierno Cercano es crear los elementos necesarios para fortalecer un vínculo con la población, que permita que las acciones gubernamentales alineadas a una GpR, den respuesta oportuna a sus necesidades. En este mismo sentido, un Gobierno Cercano debe fomentar el diálogo y el escrutinio público, con la intención de focalizar los recursos públicos necesarios en la atención de la problemática que lo acecha, mejorando su calidad de vida.

Asimismo, contar con un Gobierno Moderno permite aprovechar al máximo las TIC para realizar con eficiencia y eficacia las tareas gubernamentales, lo cual permite mejorar los tiempos de respuesta y simplificar los trámites burocráticos, con el objetivo de liberar recursos públicos que pueden destinarse en labores gubernamentales de mayor impacto en las condiciones de vida.

Un Gobierno Cercano y Moderno, es un gobierno abierto que, de manera eficiente, fomenta una mayor rendición de cuentas, y que mediante la implementación de un SED robusto y eficaz, se convierte en una estructura con apertura a la mejora.

En este sentido, el PGCM tiene como propósito fundamental que los mexicanos retomemos la confianza en el gobierno, a través del establecimiento de una correcta gestión pública orientada a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas TIC, fortalezca la transparencia y rendición de cuentas e integre los diferentes esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de llevar a México a su máximo potencial.

II. Objetivos

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.

Justificación

Un Gobierno Cercano y Moderno debe tener como imperativo rendir cuentas de forma clara y oportuna a la población. En este sentido, impulsar un gobierno abierto, hace referencia a todos aquellos componentes que deben integrar su implementación de manera que se fortalezca la rendición de cuentas, que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Para lograr su correcto funcionamiento, es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades en la materia, de manera que se cuente con esfuerzos coordinados procedimientos estables e instrumentos técnicos que generen una rendición de cuentas efectiva.

Objetivo 2: Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

Justificación

La comunidad internacional reconoce que los diferentes procesos para la elaboración de los presupuestos nacionales son un determinante importante en los alcances de los objetivos de política pública. Presupuestar con base en resultados promueve la eficiencia, eficacia y economía en la asignación de recursos. De esta manera se busca que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.

En 2006, con la entrada en vigor de la LFPRH, México reactiva la construcción del PbR en la APF iniciado en 1998, con la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), con el propósito de conseguir mayor impacto en la aplicación del gasto público en beneficio del país, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial. En la presente administración, se pretende

fortalecer la planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, a través del uso de la información de desempeño para la toma de decisiones, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno productivo y eficaz en el logro de sus objetivos.

Objetivo 3: Optimizar el uso de los recursos en la APF.

Justificación

Optimizar el uso de los recursos públicos, mediante una adecuada racionalización de los mismos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF. El uso eficiente de los recursos se apoyará en analizar y orientar las estructuras programáticas de la APF hacia los objetivos estratégicos; realizar una calendarización del gasto congruente con las necesidades de los ejecutores del mismo y ajustada a la disponibilidad de recursos; observar de manera rigurosa la normativa en materia presupuestaria y organizacional, además de la emisión de disposiciones para optimizar el ejercicio de los recursos para asegurar el máximo valor para la inversión en las contrataciones públicas, el uso responsable del patrimonio inmobiliario federal y de sus estructuras orgánicas.

Objetivo 4: Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.

Justificación

La mejora de la gestión gubernamental consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

El PND establece como propósito del Gobierno Cercano y Moderno incentivar un gobierno orientado a resultados. Es por ello que la mejora de la gestión gubernamental busca la consolidación de un gobierno productivo, eficiente y eficaz en el logro de sus objetivos. Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por ello, es prioritario mejorar los procesos y la calidad de los servicios.

Asimismo, es indispensable contar con un marco normativo que permita la eficiente ejecución de los procesos de las dependencias y entidades y evite que éste se convierta en un obstáculo o entorpezca la operación cotidiana del gobierno.

Por otra parte, resulta imperativo contar con servidores públicos profesionales, comprometidos y productivos, orientados a una nueva cultura de servicio a la sociedad, que den credibilidad, estabilidad y eficiencia al gobierno.

Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Justificación

Impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales.

Este objetivo busca impactar, entro otros aspectos, en la calidad de los servicios de salud, en la innovación y transformación de la gestión gubernamental, en la educación y la generación de habilidades digitales en la población, en el desarrollo del ecosistema de economía digital y en el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad ciudadana.

El impulso se efectuará mediante el uso de las TIC, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos. Lo anterior supone contar con habilitadores digitales como la conectividad, asequibilidad, inclusión y alfabetización digital, la interoperabilidad y el uso de datos abiertos, así como el marco jurídico adecuado para tales efectos.

Políticas editoriales de la *Revista IAPEM* (Nueva época)

Sobre sus objetivos y cobertura temática

Revista IAPEM es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines, para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública.
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos.
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo.
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional.
- Gestión y evaluación de proyectos.
- Políticas de Gobierno.
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública.
- Administración pública municipal.
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 100 (mayo-agosto), pp. 179-183, ISSN: 1665-2088

Sobre sus secciones
Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

Presentación
Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

a) **Artículos de investigación científica, tecnológica**: documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de ***proyectos en proceso, estado del arte o terminados*** de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación)**: documento que presenta resultados de investigación terminada desde una ***perspectiva analítica, interpretativa o crítica*** del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
c) **Artículos que describen la práctica de la Administración Pública, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en ese ámbito.

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

Sección *Reseñas (no arbitrada)*
Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección Agenda Glocal (*no arbitrada*)
Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

Sobre su publicación
Revista IAPEM es publicada cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Sobre su estructura editorial
La *Revista* IAPEM cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son: *a*) actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b*) ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c*) guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d*) presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e*) proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

Comité Editorial: está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del iapem* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitoria en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

Coordinación editorial: Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión.

Sobre el proceso de revisión por árbitros
En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su

evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

a) la originalidad del conocimiento y su calidad
b) su actualidad
c) su pertinencia
d) su estilo
e) su aporte a la comunidad académica
f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser.

- De aceptación.
- De aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados).
- De rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a **15** días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios:

a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; *b*) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

Formato de cesión de derechos y proceso de publicación

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que

el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que él o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a):

- Plagio,
- En otra revista,
- Crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

Normas para la presentación de originales de la *Revista IAPEM* (nueva época).

1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página *web*.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtitular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

D.R. © 2018. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), *Título en cursiva*, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores,* México: Mc Graw Hill.

Editor (es):

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñóz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo xxi. Perspectiva y prospectiva de la globalización,* México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society (2004). *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.

Series:

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios,* Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en Mojica, F.J. *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), "Título entre comillas", *Nombre de la publicación y volumen en cursivas,* (número de la publicación en paréntesis) pp-pp.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), "Hydrogen and the New Energy Economy", *The Futurist*, *vol. 39*, (no. 2), pp. 19-25.

**** Para artículo de periódico impreso y digital**

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. El Espectador, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de http://www.eltiempo.com/

****Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título.* Recuperado el (fecha) de http://www.xxxxxx.xxx

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico.* Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de http://memory.loc.gov/

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca "y" entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y Gónzales, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla "et al." que significa "y otros".

Cita de cita, ejemplo:

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que "la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la

forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva (Citado en Marquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la "a" correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.

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

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Juan José Martínez Aguilar
Secretario Técnico

Benjamín Macedo Pérez
Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense

José Ángel Oliva Aguirre
Titular del Órgano Interno de Control

Raiza Dayar Mora
Directora de Comunicación y Programa Editorial

Jessica C. Castillo Pérez
Directora de Igualdad de Género

Carlos J. Tello Arteaga
Director de Modernización Municipal

Lourdes Castro Haro
Directora de Políticas de Gobierno

Guillermo Posadas Rodríguez
Director de Administración y Finanzas

Fé de errata:

Revista 99

Artículo: La reconstrucción de la Administración Pública, en la pagina 19
debe de decir: 19 de septiembre del 2017

Revista IAPEM, núm. 100, mayo-agosto de 2018.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir en Noviembre de 2018
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 1,000 ejemplares