

Revista iapem

**Gobierno y Administración Pública
en México: nueva visión, mismos desafíos**

*Government and Public Administration
in Mexico: new vision, same challenges*

101

Septiembre-Diciembre, 2018





Número 101, Septiembre-Diciembre, 2018

**Gobierno y Administración Pública en México:
nueva visión, mismos desafíos**

*Government and Public Administration in
Mexico: new vision, same challenges*



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 Metepec, Estado de México. Diciembre, 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)**

**Gobierno y Administración Pública en México:
nueva visión, mismos desafíos**

***Government and Public Administration in Mexico:
new vision, same challenges***

Presentación	7
---------------------------	----------

INVESTIGACIONES

El Componente “Seguimiento” del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED) del Estado de México <i>The “follow up” Component of the Comprehensive Performance Evaluation System (SIED) of the State of Mexico</i>	11
Francisco R. Mijares Márquez	

ARTÍCULOS

El alcance institucional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en México <i>The institutional scope of the Development Objectives Sustainable and the 2030 Agenda in Mexico</i>	63
Lorena Torres Bernardino y Mayra Bastida Miranda	
Políticas públicas de recaudación tributaria municipal: Cómo revertir su crisis difusa <i>Public policies of municipal tax collection: How to reverse its diffuse crisis</i>	85
Marcelo Martínez Martínez	

La orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México	
<i>The orientation of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico</i>	103
Jaime Espejel Mena	

La política pública de vivienda municipal: Enfoque de	
Gobernanza Metropolitana	
<i>The public policy of municipal housing: Metropolitan</i>	
<i>Governance Approach</i>	129
José Albino Hernández Escobedo	

RESEÑAS DE LIBROS

Las influencias políticas en el medio ambiente en México:	
Mollard, E; Torres, L. (coords). México: Instituto Nacional de	
Administración Pública, A.C. (INAP), Institut de Recherche	
pour le Développement (IRD), 2018.	151
Luzma Fabiola Nava	

DOCUMENTOS

Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,	
Andrés Manuel López Obrador. Mensaje a la Nación durante la	
Transmisión del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión.	155

Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los	
Estados Unidos Mexicanos. Mensaje a la Nación desde el	
Zócalo de la Ciudad de México.	169

Políticas Editoriales de la <i>Revista IAPEM</i>	179
---	-----

Normas para la Presentación de Originales de la <i>Revista IAPEM</i>	185
---	-----

Presentación

La historia de las ideas políticas, los gobiernos y la propia administración pública, es una sucesión de distintas visiones y modelos de actuación. En tanto la propia historia se encarga de evaluar los resultados obtenidos y presentar los éxitos o fracasos de aquellos, son los ciudadanos que viven los respectivos momentos, los que disfrutan o padecen las consecuencias. El grado de bienestar de una Nación es el indicador irrefutable, por lo que la insatisfacción y el hartazgo son la fuente principal de cambio.

La edición número 101 de la *Revista IAPEM*, que el amable lector tiene en sus manos, coincide con un cambio de gobierno federal único hasta ahora. Será el primero autodeclarado de izquierda y representa no sólo la transición de autoridades, sino un giro radical en los poderes Ejecutivo y Legislativo, que habrán de construir un modelo diferente de ser y hacer en México. A partir de ahora, Gobierno y Administración Pública habrán de enfrentar los grandes desafíos que encara el país con una nueva visión.

La trascendencia del momento obliga a consignar en el cuerpo de este número, dos documentos presentados por el nuevo Presidente Andrés Manuel López Obrador. El primero corresponde al mensaje que dio durante la Transmisión del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión; el segundo, al discurso que dio a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México.

El primer documento delinea el modelo de gobierno que busca implementar, y el segundo, los compromisos hechos ante la sociedad mexicana, cuyo cumplimiento sólo será posible a través de un gobierno y administración pública, capaces, preparados, honestos y comprometidos.

El modelo de gobierno propuesto desde la visión del Presidente López Obrador, implica sobre todo y en sus palabras, un cambio de régimen político. Busca acabar con la corrupción e impunidad. Regenerar en forma verdadera y radical “la vida pública de México, la construcción de una nueva patria, la reactivación económica y la pacificación del país”. Eliminar la impunidad y los fueros de los altos funcionarios públicos, empezando por el presidente de la República. Separar

el poder económico del poder político. Establecer un auténtico Estado de derecho. Transitar hacia una verdadera democracia y acabar con “la vergonzosa tradición de fraudes electorales”. Liberar suficientes recursos a partir del combate a la corrupción y la aplicación de un “plan de austeridad republicana”, para impulsar el desarrollo de México.

De igual manera, el documento consigna la construcción de la certeza, como parte de la propuesta del nuevo gobierno. Esto, a través de no endeudar al país; no gastar más de lo que ingrese a la hacienda pública; que las inversiones de accionistas nacionales y extranjeros estén seguras y de crear “condiciones hasta para obtener buenos rendimientos, porque en México habrá honestidad, Estado de derecho, reglas claras, crecimiento económico y habrá confianza”.

En cuanto al bienestar de los mexicanos, el Presidente ha dicho que “el plan es combatir la pobreza y la marginación como nunca se ha hecho en la historia: Hoy presento formalmente a este Congreso reformas constitucionales, proyectos de reforma a la Constitución, para establecer el estado de bienestar y garantizar el derecho del pueblo a la salud, la educación y a la seguridad social... El Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno. No se condenará a quienes nacen pobres a morir pobres”.

El segundo documento corresponde al discurso que Andrés Manuel López Obrador, ofreció a los mexicanos desde el Zócalo de la Ciudad de México. En él establece los cien compromisos prioritarios que el nuevo mandatario ha contraído con el país.

En suma, ambos documentos marcan el rumbo que la Nación seguirá durante los próximos años, pero también la necesidad de construir una nueva administración pública y nueva cultura entre los servidores públicos. El éxito del modelo y el cumplimiento de los compromisos enlistados, pueden transformar en forma definitiva el rostro y futuro de nuestro país.

Pero en tanto transcurre el tiempo necesario, mucho puede hacerse para abonar a la construcción de un Estado eficaz. Los tiempos de cambio son también de oportunidad, innovación institucional y renovación de perspectiva. La práctica continua del gobierno brinda ejemplos alentadores.

En la primera parte de la revista, presentamos la investigación *El Componente “Seguimiento” del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED) del Estado de México* de Francisco R. Mijares Márquez (Auditor Especial de Desempeño e Investigación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México). En ella, el autor realiza una profunda revisión en la que analiza factores críticos del sistema construido para evaluar y fiscalizar la gestión pública. Con detenimiento, aborda los elementos que permiten su funcionamiento: diseño jurídico,

administrativo, organizacional, metodológico, tecnológico y el factor humano, hasta llegar a la evaluación y fiscalización. Concluye con propuestas específicas cuya instrumentación sumaría en forma definitiva a la obtención de resultados positivos: capacitación y certificación de servidores públicos, adecuación tecnológica y difusión del seguimiento como una aportación a la rendición de cuentas.

Continuamos con el interesante artículo *El alcance institucional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en México*, obra de las investigadoras mexicanas Lorena Torres Bernardino (UNAM, Université Lumière Lyon II, Francia) y Mayra Bastida Miranda (UNAM-Universidad Chapingo). Producto de la ponencia presentada por la primera autora, para la Reunión de Expertos en Desarrollo Sostenible, 14 y 15 de octubre de 2018, en la Ciudad de Varsovia, Polonia. El trabajo aborda la relación entre gobernanza y sostenibilidad, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las autoras revisan el tipo de gestión pública que, desde su punto de vista, es necesario para instrumentar los ODS en México; los aciertos y desafíos relativos a su inmersión en México; su necesaria reformulación; y, de manera particular, el marco institucional en el que debe desarrollarse, la necesaria participación de todos los órdenes de gobiernos y los instrumentos con los que contamos. Finalizan planteando una revisión de la agenda pendiente.

Marcelo Martínez Martínez, Director General del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, nos recuerda que más allá de la buena voluntad, es el monto de los recursos disponibles los que determinan la obra de un gobierno y de su administración. En forma particular, atiende el ámbito local a través del artículo *Políticas públicas de recaudación tributaria municipal: Cómo revertir su crisis difusa*. Aborda la ineficacia de las políticas de recaudación del impuesto más importante para las administraciones municipales, el predial, como causa de una dotación insuficiente y mediana de los servicios públicos.

Su trabajo aporta elementos de análisis sobre la recaudación tributaria municipal, de manera particular en los referentes al impuesto predial. Propone la metodología de un modelo matemático de programación lineal (MMPL) en el marco de la investigación de operaciones, apoyándose en datos federales (Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI; y Comisión Federal de Electricidad, CFE) y estatales (Comisión del Agua del Estado de México, CAEM; e Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, IGCEM). A través de este modelo, pretende aportar a la recaudación del impuesto predial, como instrumento para el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales.

La orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México, de Jaime Espejel Mena (UAEMex), aborda uno de los grandes desafíos del México moderno: el indiscriminado y poco sustentable crecimiento de sus zonas metropolitanas. En particular, revisa el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la mayor del país. En su escrito sugiere que “desde la década de los ochenta la orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es resultado de la acción del gobierno federal, por los arreglos formales que pretenden generar una legitimidad y coherencia que oriente a los procesos urbanos de la región y en un segundo momento, por la fragmentación entre los ámbitos de gobierno nacional y local (2018)”. Y plantea para la discusión la idea de que, ante la fragmentación de los ámbitos de gobierno, el gobierno metropolitano es sustituido por la presencia de un partido político hegemónico y de coalición.

José Albino Hernández Escobedo (UNAM), continúa con la revisión del ámbito metropolitano, reiterando sin detenerse en ello, que es uno de los grandes problemas nacionales y al que no hemos sido capaces de dar solución, por lo que resulta obligatorio un cambio de visión. En su artículo *La política pública de vivienda municipal: enfoque de gobernanza metropolitana*, reflexiona sobre nuevas políticas municipales de vivienda que consideren a la ciudadanía, la negociación, el pacto, el consenso, entre otros; asumiendo que la gobernanza metropolitana contribuye a mejorar el proceso de políticas de gobierno en el terreno habitacional desde una visión territorial y de planeación urbana.

Concluimos con la revisión de la obra *Las influencias políticas en el medio ambiente en México*, coordinada por Lorena Torres Bernardino y Eric Mollard, una coedición del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. de México y el *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD) de Francia. A través de una inteligente reseña escrita por Luzma Fabiola Nava, investigadora del CONACyT–Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad A.C. de Villahermosa, Tabasco, México, y del International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) de Laxenburg, Austria, la autora invita al lector a revisar una obra imperdible para quienes han dado al tema de la sustentabilidad y, sobre todo del agua y la importancia que tiene.

Le invitamos a disfrutar de la presente edición que, por muchas razones, deberá convertirse en un registro histórico. Muchas gracias.

El Componente “Seguimiento” del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED) del Estado de México

The “follow up” Component of the Comprehensive Performance Evaluation System (SIED) of the State of Mexico

Francisco R. Mijares Márquez*

Resumen

La presente investigación pretende revisar el estado que guarda el componente “Seguimiento” del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño en el Estado de México, considerando los resultados del análisis de los factores críticos que dan lugar a su funcionamiento, tales como su diseño jurídico, administrativo, organizacional, metodológico, tecnológico y de factor humano. Concluye con propuestas para mejorar su implementación.

Palabras clave: Seguimiento a la Evaluación; Gestión para Resultados (GpR); Presupuesto basado en Resultados (Pbr); Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED); Metodología de Marco Lógico (MML); Matrices de Indicadores de Resultados (MIR).

Abstract

The present investigation intends to review the status of the “Follow-up” component of the Comprehensive Performance Evaluation System in the State of Mexico, considering the results of the analysis of the critical factors that give rise to its functioning, such as its legal, administrative design, organizational, methodological, technological and human factor. Concludes with improvement proposals for its best implementation.

Key words: Follow-up to the Evaluation; Management by Results; Budget based on Results; Comprehensive Evaluation System for the Performance; MML; MIR.

Introducción

México, en los momentos en que se desarrolla esta investigación, se encuentra viviendo tiempos de transición en su régimen político, lo que a su vez puede significar cambios en la forma de la intervención

* Auditor Especial de Desempeño e Investigación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM). Presidente del Colegio de Licenciados en Administración del Estado de México A.C. (CLAEM). Maestro en Gobernabilidad y Desarrollo Humano, por la Universidad Oberta de Catalunya y Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

** Agradecimiento especial por su participación y colaboración en la presente investigación para: Marco Antonio Garay Martínez, Emilio Salas Perea, Miguel Ángel Pulido Sierra, Martha Pamela Rivera Sánchez, Maricruz Flores Martínez, Tatiana Estefany Acosta Roa, Maricruz Flores Martínez, Lorena Reyes Mendoza, Marisol Reyes Cruz, Adriana García Gómez, Adriana Balderas Ledezma e Hipólito Mendoza Enríquez.

gubernamental para los próximos años. El nivel de maduración y de innovación de la gestión del gobierno, a saber, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es resultado de un proceso histórico cuya visión se sustentó en el mejoramiento de la prestación de los bienes y servicios públicos, bajo un marcado adelgazamiento del aparato del Estado. En este sentido, como ocurrió en la mayoría de los países occidentales desde mediados del siglo XX, en México se privilegió la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia del gobierno a partir de la década de 1980, motivada en ajustes al marco jurídico e institucional, así como de índole presupuestal, a efecto de ubicar al ciudadano en el centro de las decisiones públicas, entre otros propósitos, lo que a su vez implicó un constante ejercicio de revisión y análisis del diseño, implementación y ejecución de los programas de gobierno.

A ello, es relevante evocar la importancia que tomó una vez que se detonó la crisis de la deuda de 1982, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con lo que se comenzó a imprimir orden en la visión y expectativas de los gobiernos posteriores. Fue entonces con la promulgación de la Ley de Planeación de enero de 1983, que se fijaron los mecanismos para impulsar la participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo y crecimiento nacional y regional del país. En dicho ordenamiento se precisó que la planeación serviría como el medio para detonar el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado mexicano, esto llevó a que se establecieran objetivos y estrategias de mediano plazo, se definieran responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, se asignaran recursos fiscales y se evaluarán los resultados de las acciones ejecutadas.

La evaluación de la gestión pública posee una naturaleza propia, al reconocer su origen en la división de poderes que rige el régimen político mexicano. Es por ello que, tal actividad sustantiva del quehacer gubernamental reside en el campo de actuación de dos poderes públicos: el Poder Ejecutivo (evaluación de tipo interna) y el Poder Legislativo (evaluación de tipo externa).

En el ámbito federal, el Poder Ejecutivo, por medio de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), se encarga de dar seguimiento a la ejecución del gasto y al cumplimiento de objetivos y metas mediante indicadores. Además, fomenta el funcionamiento del sistema de evaluación del control interno gubernamental y lleva a cabo la ejecución del Programa Anual de Evaluación (PAE) a programas presupuestarios federales y de gasto federalizado.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo, mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que es la institución de fiscalización superior del país, se realiza la revisión y análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), el cual representa el principal instrumento de rendición de cuentas debido a que

en tal documento técnico se plasma la información del ejercicio de los recursos, las finanzas y contabilidad de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos.

En el ámbito local, de manera particular el caso del gobierno subnacional del Estado de México, que es objeto de estudio de esta investigación, el Poder Ejecutivo Estatal, mediante las secretarías de Finanzas (SEFIN) y de la Contraloría (SECOGEM), realiza de manera mensual el seguimiento al ejercicio del gasto público y trimestralmente revisa el avance del cumplimiento de objetivos y metas por medio de indicadores. Además, analiza el estado del control interno de las dependencias y entidades públicas del Gobierno del Estado de México (GEM) y hace lo necesario para cumplir con lo ordenado en el PAE a los programas presupuestarios del Estado de México.

En cuanto al Poder Legislativo Estatal, con el apoyo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), se lleva a cabo la fiscalización superior de los recursos erogados mediante los programas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de México, así como de sus organismos autónomos. Los resultados de la evaluación de tipo interna son inherentes a la actividad de Poder Ejecutivo, sea del ámbito federal o local, pertenecen a lo que se conoce como Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el caso específico del GEM, éste se denomina Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED). El modelo de gestión adoptado actualmente en México, como parte de su diseño, integra al SED como un elemento relevante para el mejoramiento continuo de las intervenciones gubernamentales, ya que aporta información valiosa que posibilita identificar y atender las áreas de oportunidad que presentan los programas presupuestarios, entre las diferentes etapas del ciclo presupuestario que los integra.

Bajo este tenor, la presente investigación se dirige a revisar el estado que guarda el SIED del GEM, considerando los resultados del análisis de los factores críticos que dan lugar a su funcionamiento, tales como su diseño jurídico, administrativo, organizacional, metodológico, tecnológico y de factor humano; asimismo, la información que se presenta a continuación, toma como base el estudio de los hallazgos identificados por el OSFEM con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del GEM del ejercicio fiscal 2016, ello en virtud de que dichos trabajos de fiscalización abarcaron el análisis de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) del total de programas presupuestarios que, durante esos años, atendieron las disposiciones de la Metodología de Marco Lógico (MML) y que, por ende, contaron con los instrumentos de monitoreo y de evaluación mencionados.

Se concluye con una propuesta de mejora en la implementación de la MML perteneciente al Componente de Seguimiento del SIED del GEM, cuyo contenido hace referencia a la capacitación de actores, adecuación tecnológica del sistema, y

la difusión de los resultados del seguimiento y su vinculación con las asignaciones presupuestarias, con el propósito de contribuir a la rendición de cuentas en el Estado de México.

1. Seguimiento y evaluación: etapas del ciclo presupuestario

1.1. El ciclo presupuestario en México

El ciclo o proceso presupuestario en México es regulado principalmente por las Leyes Federales de Planeación (LP), y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG); el primer ordenamiento se relaciona con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuando se inicia el mandato de un nuevo gobierno federal, como producto de los foros de consulta a los sectores público, social y privado; y de esto se obtiene el Plan Nacional de Desarrollo (PND).



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Planeación y Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2017).

Planeación: La SHCP, la planeación tiene como propósito que cada peso sea asignado a lograr la visión de país establecida en el PND 2013-2018. En esta idea, la secretaría encargada de las finanzas nacionales asegura que la planeación

orientada a resultados deba ser estratégica, operativa y participativa, partiendo de una visión clara de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. La importancia de que los programas presupuestarios deban estar alineados con los objetivos y ejes rectores del PND, reside en que esa condición ofrece coherencia a la actividad gubernamental y, con ello, se evitan desviaciones en la implementación de las políticas públicas.

Programación: En esta etapa se definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades públicas, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. Su concreción tiene verificativo en la Iniciativa de la Ley de Ingresos, donde se estipula lo que el gobierno requiere recaudar, y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se señala la manera en que se distribuirán estos recursos. Es importante aclarar que la programación está estrechamente ligada a la clasificación funcional programática del presupuesto.

Presupuestación: En la ruta para llegar a la aprobación de los recursos durante el subsecuente ejercicio fiscal, se aprecia un contrapeso soberano a cargo del Poder Legislativo, al producirse un examen, discusión y, en su caso, modificación del PPEF entregado por el Poder Ejecutivo; sin embargo, en todo momento tendrá que guardarse el equilibrio entre los ingresos y los egresos para evitar un déficit presupuestario. La culminación de esta etapa se da cuando es aprobado el PEF.

Ejercicio y control: Aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados (Poder Legislativo), las dependencias y entidades públicas ejercen los recursos que les fueron asignados. Así, a partir del 1 de enero y hasta el 31 de diciembre (año fiscal) se ejecuta el presupuesto de acuerdo con el proceso de planeación previamente formulado. Para ello, tales erogaciones se realizan con cargo a los programas presupuestarios determinados en el PEF, con el propósito de que los ejecutores de gasto, a saber, los Poderes de la Unión y los organismos autónomos, provean de los bienes y servicios públicos para promover el desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país y de sus habitantes. Bajo este tenor, el control se refiere a ejercer el gasto con una orientación a lograr resultados, es decir, se promueve el ejercicio eficiente de los recursos para alcanzar los objetivos programáticos; asimismo incorpora la verificación del gasto en atención de múltiples medidas de austeridad y ajustes que procuran su oportuna y correcta aplicación, como también del cumplimiento de la legalidad y de directrices de transparencia.

Seguimiento: Para abordar las etapas del ciclo presupuestario relativas al seguimiento y la evaluación es necesario advertir que sus instrumentos de operación forman parte de una política pública específica que fue consolidada en México durante la administración federal 2006-2012, la cual dio origen al SED a cargo del Gobierno Federal. De acuerdo con la Ley de Presupuesto, ese sistema se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo el principio de verificación periódica del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Como se indicó de forma introductoria al comienzo de esta investigación, metodológicamente el SED mexicano presenta dos Componentes: el Seguimiento y la Evaluación. El alcance del primero, siguiendo con lo ordenado en la LFPRH, corresponde a la Secretaría de Hacienda y consiste en examinar trimestralmente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, para determinar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración pública federal, así como aplicar las medidas conducentes.

Una vez que concluye esta verificación, el Ejecutivo Federal con el apoyo de la SHCP consolida la información en la materia del universo de dependencias y entidades públicas, para ser integrada en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que se rinden trimestralmente al Poder Legislativo, cuyas comisiones temáticas de la Cámara de Diputados dan seguimiento periódico a las metas de los programas ejecutados del PEF.

Evaluación: Las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, siendo ésta última el ministerio encargado de organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión de gobierno, en su conjunto, son las instancias públicas responsables de la evaluación del desempeño del quehacer gubernamental (evaluación de tipo interna o que pertenece al tramo de operación del Poder Ejecutivo), por tanto, tienen la obligación de emitir el PAE, documento con el que se planifican las evaluaciones a los programas presupuestarios federales durante el ejercicio fiscal correspondiente; con base en lo dispuesto por los lineamientos generales aplicables en la materia, las evaluaciones se clasifican en:

TIPOS DE EVALUACIONES		
TIPOS	SUBTIPOS	DESCRIPCIÓN
1.Evaluaciones de programas federales.	1.1. Evaluación de consistencia y resultados.	Analiza la consistencia del diseño de los programas y observa el desempeño global de los programas, mediante la revisión de los resultados de la MIR.
	1.2. Evaluación de indicadores.	Revisa la pertinencia, alcance y diseño de los indicadores para el logro de los resultados del programa.
	1.3. Evaluación de procesos.	Desde un enfoque sistémico, estudia la eficacia y eficiencia del desarrollo de los procesos operativos de la entidad.
	1.4. Evaluación de impacto.	Revisa de forma rigurosa la variabilidad de los resultados medidos por medio de los indicadores establecidos, atribuible a la implementación del programa.
	1.5. Evaluación específica.	Observa aspectos o elementos particulares de la intervención gubernamental, por medio de trabajo de campo o de gabinete.
2.Evaluaciones estratégicas.	Se refiere a las valoraciones que se hacen a un programa o a un conjunto de programas, en torno al avance en el cumplimiento estrategias o políticas.	

Fuente: Elaboración propia con información de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (2017).

Teniendo en cuenta la división de poderes que conduce al régimen político mexicano, como parte relevante de esta etapa, se encuentran los resultados de la Fiscalización Superior (evaluación de tipo externa), a cargo de la ASF, y que son resultado de las auditorías practicadas a los entes públicos federales en materia de cumplimiento financiero y de desempeño. Bajo el rubro de las auditorías de cumplimiento financiero se ubican las modalidades siguientes: de inversiones físicas, forense, a las tecnologías de la información y comunicaciones, a los sistemas de control interno y al gasto federalizado.

Por otro lado, las auditorías de desempeño se encauzan a medir el avance de las dependencias y entidades en el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas presupuestarios que implementan. Además, estas revisiones permiten contar con una opinión sobre si los cursos de acción del gobierno fueron ejecutados con eficacia, eficiencia y economía, y si generaron beneficios sociales o económicos.

Rendición de cuentas: La Cuenta Pública es el documento que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica

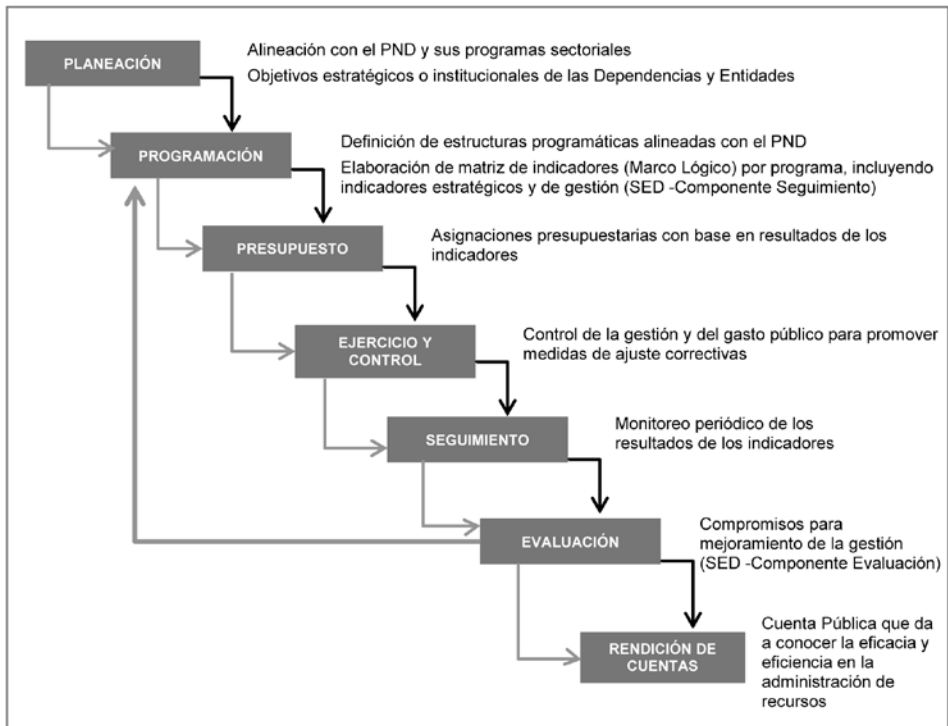
relativa a la gestión anual del gobierno, sustentada en las partidas autorizadas en el PEF correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior. La rendición de cuentas en México se sustenta en datos contenidos en informes que están vinculados con una relatoría de hechos respecto de programas o compromisos de gobierno, haciendo referencia al ejercicio presupuestario.

Si bien la rendición de cuentas se relaciona con informar lo logrado respecto al cumplimiento de un encargo o comisión, también implica presentar las justificaciones sobre el por qué no se alcanzaron los resultados esperados. En este contexto y considerando el alcance de esta investigación, la consecuencia inmediata de la operación del SED, en sus componentes de Seguimiento y Evaluación, es la contribución a una mejor rendición de cuentas, ya que la revisión y análisis de los contenidos de los informes citados, basada en su interpretación causal, comparación y cruce de datos, enriquecen el análisis sobre la gestión pública. La cultura de la evaluación representa una clara oportunidad para fortalecer la relación entre autoridades y ciudadanía, al posibilitar que ésta cuente con información directa, oportuna y veraz sobre las acciones de los entes públicos, asimismo, se robustece la responsabilidad y transparencia con que los servidores públicos deban conducirse en el ejercicio de sus funciones.

1.2. Seguimiento orientado a la evaluación

En la actualidad en México, la administración de los recursos de los que disponen las dependencias y entidades del Estado, tiene como referencia el enfoque de gestión pública denominado Gestión para Resultados (GpR). Éste es un modelo de cultura directiva y de gestión que enfatiza en los resultados, en el cual, cobra relevancia el “qué se hace”, “qué se logra” y “cuál es su impacto en el bienestar de la población”, en lugar de fijar la atención en los procedimientos. De acuerdo con la filosofía de la GpR, las etapas del ciclo presupuestario deben alinearse con los resultados de la gestión pública, por medio de la implementación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR) que se sustenta en la MML.

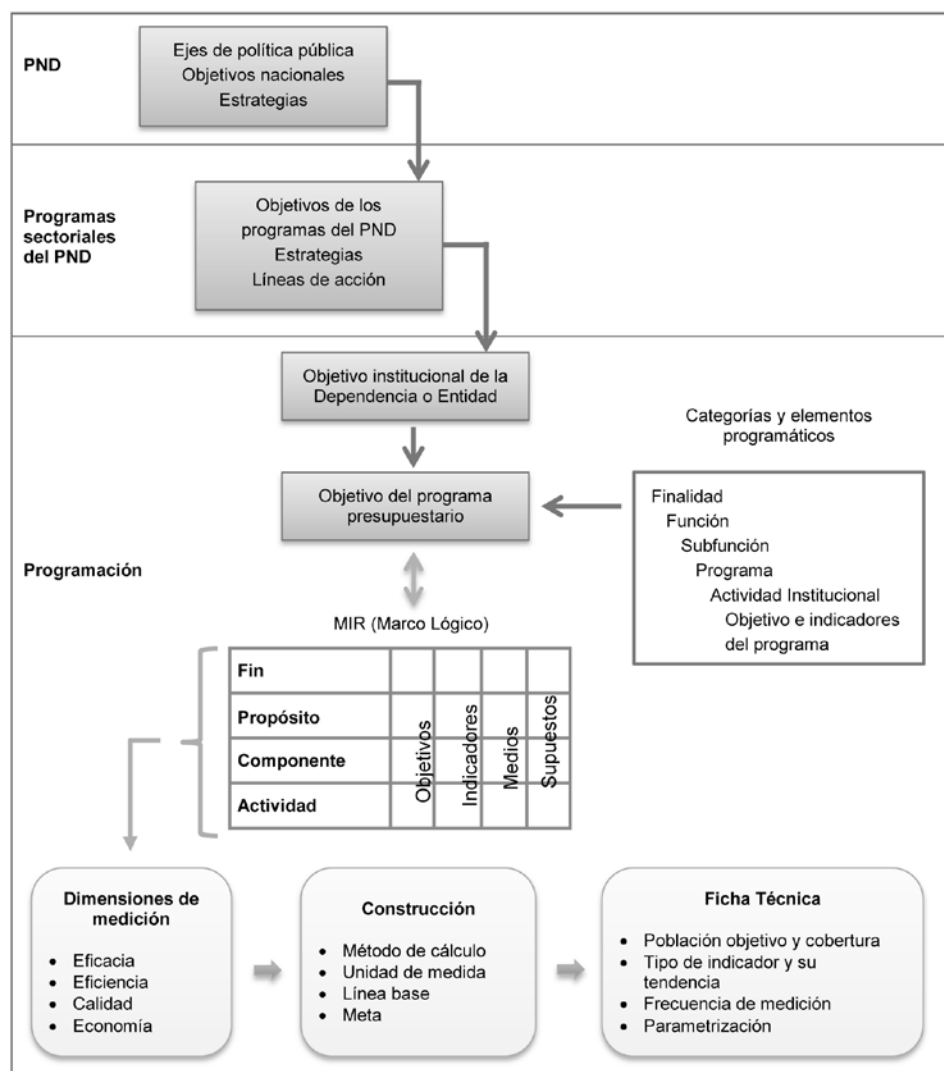
CICLO PRESUPUESTARIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GpR



Fuente: Elaboración propia con información publicada en el portal de la SHCP, apartado de materiales de capacitación PbR-S (2015).

El Marco Lógico es la herramienta de planeación estratégica que consiste en el diseño de matrices que incorporan indicadores estratégicos y de gestión, a fin de monitorear el avance físico de los programas presupuestarios, entendido éste como la revisión parcial del cumplimiento de sus objetivos y metas, cuyos resultados obtenidos deben servir de base para la programación y presupuestación, así como para establecer medidas de ajuste. En el marco del PbR se desarrolla la MML, como se muestra a continuación:

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA CON BASE EN EL PbR



Fuente: Elaboración propia

La evaluación del desempeño es un instrumento de medición que permite conocer los resultados que generan las acciones en un periodo determinado, para lograr los objetivos planteados, empleando para ello indicadores de desempeño que ponderen el efecto de los bienes producidos y de los servicios prestados a la

población por parte del gobierno. De esta manera califica la calidad de los insumos y recursos empleados, así como la eficiencia, eficacia e impacto de los procesos y resultados. El Seguimiento se orienta

(...) a la evaluación para tener la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o terminado, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados, con el objetivo de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2009).

El seguimiento es una función continua que se apoya en el acopio y procesamiento de datos que reportan los indicadores, con lo que se conoce el avance y, al final del ejercicio fiscal, el logro de los objetivos de los programas, en su conjunto. La información sobre el monitoreo es de vital importancia para la toma de decisiones de los ejecutores del gasto, debido a que las medidas de ajuste aplicadas durante la implementación de los programas presupuestarios, también se acompaña del análisis del comportamiento de las ministraciones y del ejercicio de los fondos o recursos asignados.

1.3. Evaluación: complemento del Seguimiento

En las últimas décadas el tema de la evaluación ha tenido un auge significativo, ya que ha expandido notablemente sus actividades, objetivos, métodos y usos, se explica en gran medida por esos cambios ocurridos, que han exigido un desempeño del gobierno más eficiente y eficaz, y que han modificado los instrumentos, alcances y criterios de valoración (Aguilar, 2010).

Según lo referido en el portal Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda, la Evaluación es el análisis sistemático y objetivo de los resultados de los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. En el marco del SED, el Componente de Evaluación, como se mencionó con anterioridad, materializa su propósito cuando de manera conjunta entre la SHCP y la SFP publican el PAE y se lleva a cabo su ejecución.

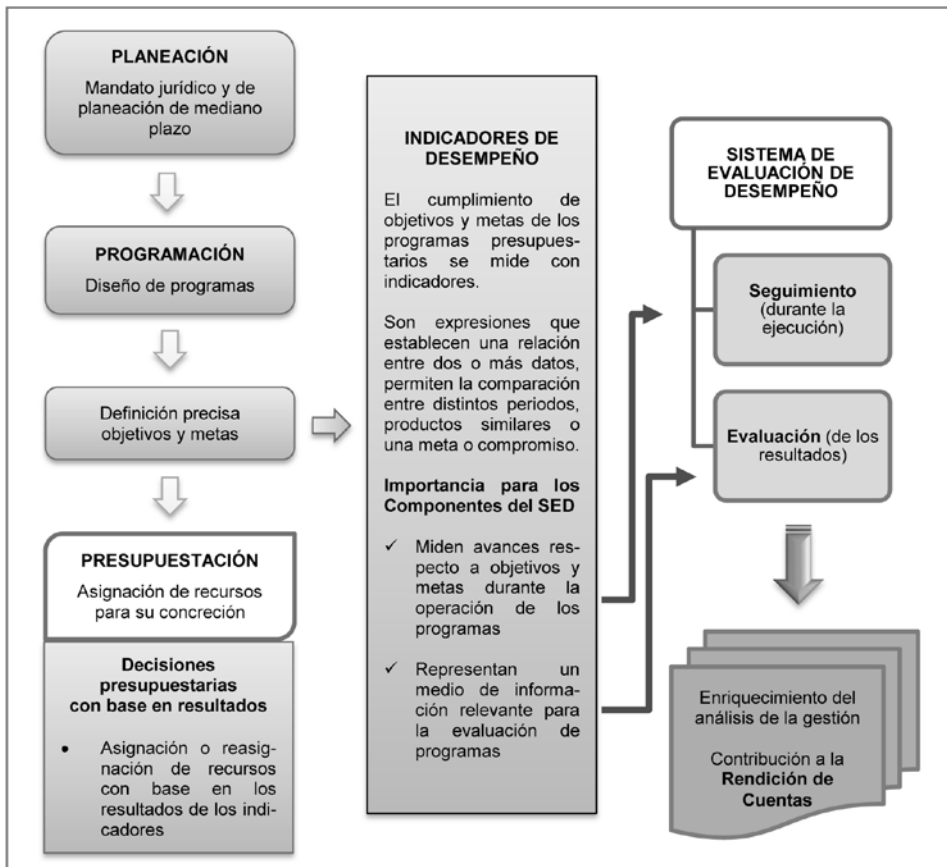
Concluidos los trabajos, los entes públicos evaluados están obligados a atender los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales, identificados con las evaluaciones, en los términos que establecen los convenios de compromisos de mejoramiento de la gestión pública que suscriben los sujetos evaluados, la SHCP y la SFP, tales dependencias encargadas de la evaluación del desempeño dan seguimiento al cumplimiento de dichos compromisos. Además, los entes públicos tienen que publicitar en sus portales de internet, los informes de evaluación y

resúmenes ejecutivos, el tipo de contratación que aplicó para su elaboración, señalar los principales resultados de las evaluaciones, los convenios de compromisos para el mejoramiento de la gestión para resultados, y la información sobre el desahogo de los convenios.

Las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, mediante una plataforma electrónica de monitoreo y evaluación perteneciente al SED, aportan a las dependencias y entidades públicas información periódica sobre los avances y logros y resultados de los programas, así como sobre la utilización de los recursos autorizados. Es así que, con el apoyo de dicha herramienta tecnológica, se conoce el desempeño de los programas federales, que corresponde a la valoración del quehacer gubernamental que es resultado de la conjunción del Seguimiento y la Evaluación, en este sentido, ambos componentes son complementarios.

El Seguimiento arroja información durante el proceso de implementación de los programas federales, desde un enfoque analítico de comparación entre el ejercicio de los recursos financieros y el avance en el cumplimiento de objetivos y metas, cuya periodicidad es trimestral. Cuando se ha detectado que un programa no cumple con los resultados esperados, como resultado del Seguimiento, se está ante la necesidad de planear su Evaluación, y considerando la naturaleza de los hallazgos identificados con el apoyo de los indicadores utilizados, se elige el tipo de evaluación que sea más factible de realizar, por ejemplo, se decide si se pone énfasis en su diseño, resultados, impacto, procesos, entre otros aspectos importantes.

COMPLEMENTARIEDAD DE LOS COMPONENTES DEL SED



Fuente: Elaboración propia con información publicada en el portal de la SHCP, apartado de materiales de capacitación PbR-SED (2015).

La evaluación cierra el círculo virtuoso que promueve el SED, al ponderar el alcance y los resultados de una política o un programa a la luz de cada una de las etapas del ciclo presupuestario que los produce.

2. El Sistema Integral de Evaluación de Desempeño del Estado de México

2.1. Antecedentes y generalidades del SIED del Estado de México

A partir del año 2006 se inició la implantación gradual del actual modelo de gestión PbR-SED, con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la

población, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas. En mayo de 2008 se publicó en el DOF la reforma constitucional federal en materia de gasto público y fiscalización, la cual dispuso que

(...) los tres órdenes de gobierno debían evaluar los resultados del desempeño gubernamental. Además, se establece que la administración de los recursos públicos se tendría que realizar bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que están destinados (CPEUM: 18).

Para atender el nuevo mandato, los distintos órdenes de gobierno adoptaron la MML con el propósito de eficientar los esquemas de Seguimiento y Evaluación, la SHCP nos dice que (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018):

Según lo dicta el artículo transitorio sexto del Decreto mediante el cual se expidió la LFPRH, la implantación del SED en el ámbito federal debía concluir al cierre del ejercicio fiscal 2008, por tanto, a partir del año 2009 y hasta la actualidad se ha ido consolidando su operación en el marco de un proceso de mejora continua. (8)

De esta manera, la gestión para resultados ha permeado el quehacer público como una nueva cultura administrativa, por ello los entes públicos tienen presente que en la etapa de programación deben establecer puntualmente los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados a sus programas y reportar periódicamente la medición del grado de consecución de éstos. Este sistema es una estrategia para configurar un esquema eficaz de toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva, respecto del diseño, pertinencia, operación y resultados de las políticas públicas.

En este contexto, en el ámbito estatal, la administración pública del GEM ha implementado, desde antes de que el Gobierno Federal proyectara la operación del SED, acciones específicas de mejora en la alineación de programas sectoriales y regionales con los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM), así también disponía desde iniciado el siglo XXI de una batería de indicadores para monitorear programas y proyectos presupuestarios. Los avances que presentó en ese momento el Gobierno Estatal se explican por la aplicación de criterios para la evaluación del PDEM, los programas sectoriales y los programas anuales de las dependencias y entidades públicas, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM).

En dicha ley (LPEMM, 2017) aprobada en el año 2001 refiere que:

Se determinó la obligación de que cada dependencia y entidad del GEM, así como los Poderes Legislativo y Judicial y Organismos Autónomos del Estado de México, incluyeran en sus

estructuras orgánicas Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE) que, entre otras funciones, tiene el encargo de emitir reglas, criterios y metodologías en materia de evaluación y procurar la construcción de indicadores (2).

Si bien hacia el año 2008 el Ejecutivo Federal había proyectado la conclusión de la implementación del SED, dos años más tarde, la ASF reveló que, al cierre del ejercicio fiscal 2010, la SHCP y la SFP no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables al SED, en virtud de que no se había logrado la asignación del presupuesto con base en los resultados de la evaluación al ejercicio del gasto público; también precisó que hacía falta la evaluación de la eficacia, eficiencia, economía, y de la calidad en la Administración Pública Federal (APF).

Bajo este tenor, en ese mismo año (2010), el GEM publicó en su periódico oficial, denominado *Gaceta del Gobierno*, los “Lineamientos y reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados”, a fin de orientar el proceso de implementación y fortalecer el, recién creado, SIED, para lo cual se consideraron los indicadores existentes con los que ya contaba el Gobierno Estatal para medir el desempeño de sus programas. Con esta medida el GEM promovió la articulación de sus esfuerzos en materia de Seguimiento y Evaluación, con lo que se comenzó en el ámbito nacional desde el año 2006.

La SEFIN, en su calidad de instancia evaluadora del desempeño de las dependencias y entidades del GEM, impulsó el análisis, actualización y modificación de los indicadores existentes, además de diseñar nuevos indicadores, para medir los objetivos de las MIR de los programas presupuestarios. La MML se adoptó como una propuesta integral tendiente a realizar la evaluación de las políticas públicas, programas y proyectos presupuestarios, y medir el desempeño de los entes públicos con un enfoque hacia el logro de resultados. El inicio de la instrumentación del Componente de Seguimiento del SIED se basó en la adopción de la MML a efecto de que los programas del GEM registraran una MIR, aunado a ello, se fijó la obligación de los ejecutores de gasto, de que las UIPPE de los entes públicos entregaran a la SEFIN, de manera mensual, la información sobre el ejercicio de los recursos (avance presupuestario) y, con periodicidad trimestral, el avance programático entendido como los resultados del monitoreo sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos presupuestarios.

La concreción del Componente de Evaluación del SIED se logró en el año 2013 con la publicación, en la *Gaceta del Gobierno*, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México, cuyas directrices se orientaron a la consolidación del PbR y el SED de la Entidad, para lo cual se determinaron los sujetos evaluados; la obligatoriedad de la SEFIN de emitir un PAE para cada ejercicio fiscal que incluya dentro de

su objeto la evaluación a programas presupuestarios del Gobierno Estatal y los financiados con gasto federalizado; los tipos de evaluación; la responsabilidad de los entes públicos evaluados de atender los hallazgos y recomendaciones determinados, mediante la suscripción de un convenio para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales entre la entidad evaluada, la SEFIN y la SECOGEM; y, finalmente, se ordena la difusión de los resultados obtenidos.

En este sentido, el SIED del Gobierno Estatal permite apoyar de manera eficiente los aspectos vinculados con la planeación anual, la programación y presupuestación respecto a la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Estatal (APE) del ejercicio fiscal siguiente, al entregar a las dependencias y entidades productos específicos, como la emisión de criterios para la determinación de metas, techos presupuestales, la estructura programática, la información sobre el registro o modificación de los indicadores y los resultados de los indicadores con los que mide de forma periódica el desempeño de los programas.

Es importante advertir que, al igual que el Ejecutivo Estatal (GEM), en atención de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación aplicables en el Estado de México, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, en su calidad de ejecutores de gasto, tienen la obligación de establecer y poner en operación sus propios SED, a fin de impulsar la gestión para resultados en sus respectivos tramos de control y operación.

2.2. Factores críticos sobre el funcionamiento del Seguimiento en el SIED del Estado de México: instrumentos jurídicos, administrativos, organizacionales, metodológicos, tecnológicos y humanos

Este apartado aborda la revisión de los elementos que integran el diseño del SIED en su componente de Seguimiento, visto desde sus distintas vertientes, a saber, su diseño jurídico, administrativo y organizacional, así como los instrumentos de tipo metodológicos y tecnológicos que posibilitan su funcionamiento; además, de los recursos humanos que necesita para su operación.

Instrumentos jurídicos: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134, establece que; “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

La Constitución Local, en su artículo 129, ratifica lo ordenado respecto a la administración de los recursos que ejecuten los Poderes del Estado de México,

los Organismos Autónomos y los gobiernos de sus municipios. En ese sentido, de acuerdo con las disposiciones que fija la LPEMM (art. 36), al Ejecutivo Estatal es el encargado de la metodología, procedimientos y mecanismos para el seguimiento de la ejecución de los programas y la vigilancia de su cumplimiento.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMM), regula la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público estatal y municipal, así como el modo en que habrá de administrar el sistema de evaluación del desempeño en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, es a la SEFIN a quien se le atribuyen para el Componente de Seguimiento del SIED, las siguientes responsabilidades: a) aprobar los indicadores del desempeño de tipo estratégico y de gestión de los programas presupuestarios de las dependencias y entidades públicas, b) revisar los resultados de la evaluación de los indicadores de desempeño de las dependencias y entidades públicas y, c) formular recomendaciones a las dependencias y entidades públicas, con base en los resultados de las evaluaciones.

Por lo que corresponde a las unidades ejecutoras del gasto público estatal, éstas tienen la obligación de enviar a la SEFIN, a través de sus UIPPE, la información del comportamiento del ejercicio presupuestal y del avance programático de manera mensual y trimestral, respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del desempeño del cumplimiento de los objetivos y metas asociados a los proyectos presupuestarios aprobados. Destacan las funciones que a continuación se muestran, atribuidas a las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal en materia de seguimiento a la ejecución de los programas presupuestarios:

- Elaborar y proponer anualmente a la SEFIN los objetivos estratégicos e indicadores de desempeño con enfoque a resultados de los programas presupuestarios.
- Dar seguimiento y monitoreo a los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios a su cargo, mediante el cálculo de su valor, de manera periódica y permanente, con el propósito de analizar su tendencia.
- Informar trimestralmente, por medio de sus UIPPE, a la Secretaría de Finanzas, los resultados de las evaluaciones a los indicadores de desempeño de los programas a su cargo.
- Acordar con la SEFIN y la SECOGEM las adecuaciones a los programas presupuestarios, en cumplimiento de las recomendaciones resultantes del proceso de Seguimiento.
- Elaborar e implementar proyectos de mejora para incorporarlos en el diseño, adecuación y operación de los programas presupuestarios.

Instrumentos administrativos: La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM) deposita en la SEFIN el encargo, entre otras atribuciones, la de evaluar las actividades del Poder Ejecutivo, así como de prestar el apoyo administrativo y tecnológico que requieran el resto de las dependencias y las entidades públicas en esta materia. Proporciona a los ejecutores del gasto público estatal, las reglamentaciones y disposiciones normativas para llevar a cabo la evaluación del desempeño, incluido el análisis de los resultados del Seguimiento. En suma, la SEFIN posee la rectoría administrativa de dirigir el SIED.

SEFIN emite y difunde los Lineamientos y Reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados a través de la construcción de la MIR y para el fortalecimiento del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño. Los lineamientos fomentan la vinculación de la programación y presupuestación anual del gasto con los hallazgos del monitoreo de los objetivos y metas de los programas.

Siguiendo con lo dispuesto por los lineamientos mencionados, a continuación se presenta de manera concreta, la estructura del SIED:

SISTEMA INTEGRAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SIED)	
CONCEPTO	Es un instrumento del proceso integral de planeación estratégica, que permite evaluar el desempeño gubernamental en la ejecución de políticas públicas, para mejorar la toma de decisiones, mediante la articulación de los siguientes elementos: - sistema de indicadores. - sistemas de información. - sistemas de seguimiento y monitoreo. Debido a que se deriva de un proceso de planeación, es una herramienta de comparación entre objetivos y resultados, que promueve acciones correctivas de corto plazo sobre el cumplimiento de metas para retroalimentar a las dependencias y entidades en la planeación y programación además de prevenir y dar seguimiento oportuno a las acciones públicas. De la misma forma se considera como un método que permite utilizar más eficientemente los recursos públicos y es un mecanismo para la mejora continua de la institución, así como un instrumento para orientar la gestión pública a los asuntos más importantes de la dependencia o entidad pública.
COMPONENTES	El SIED considera dos componentes principales: a) Una evaluación objetiva de los programas presupuestarios, a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos y orientar futuras asignaciones presupuestarias. b) Una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que la Administración Pública Estatal eleve sustancialmente su eficiencia y eficacia, a través de una serie 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 públicas y reduzcan gastos de operación. Esta evaluación se realizará en términos de lo que establece el artículo 327 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.
ENFOQUE	Por la experiencia que se tiene en la operación del SIED, se puede decir que ésta sea ya una práctica común, sin embargo, el proceso de adaptación a la metodología de la Matriz de Marco Lógico, se hará bajo un enfoque de gradualidad y priorización, a fin de que la cultura de la evaluación del desempeño logre arraigarse entre los servidores públicos.
SEGUIMIENTO	De acuerdo con lo que establece el artículo 327-A del Código Financiero del Estado de México y Municipios, las dependencias y entidades públicas en el ejercicio de su presupuesto serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas presupuestarios y enviarán a la Secretaría de Finanzas a través de las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE's) o su equivalente, el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe del avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente; para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas aprobados por la Legislatura Local.

Fuente: Elaboración propia, con información de los Lineamientos y Reglas para la Implementación del Presupuesto basado en Resultados (2010)

Instrumentos organizacionales: El diseño organizacional que posee cada dependencia y entidad pública, se relaciona con el establecimiento de las unidades responsables que acopian y analizan la información que arroja el seguimiento de tipo programático, o el avance en el cumplimiento de objetivos y metas; y para lo cual crea las unidades administrativas de información, planeación, programación y evaluación (UIPPE), las cuales estarán vinculadas con la Secretaría de Finanzas.

A las UIPPE de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y municipales les corresponde verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas, y la evaluación de su ejecución (seguimiento). Dichas unidades deben informar las posibles desviaciones detectadas en el cumplimiento de las metas y recursos asociados a los programas y proyectos presupuestarios.

Instrumentos metodológicos: Los instrumentos administrativos promovidos por el Ejecutivo Federal y el GEM, son: en el ámbito federal, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), emitidos conjuntamente por las secretarías de Hacienda y de la Función Pública; y en el ámbito local, llamados Lineamientos y Reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (2010) y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México (2013), emitidos por la SEFIN.

Es importante precisar que, como parte del nuevo andamiaje legal e institucional que fomentó la cultura de la gestión por resultados y, de forma particular, la relativa a la evaluación, el Gobierno Federal en el año de 2004 dispuso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un ente público con autonomía técnica y de gestión, que tiene como propósito medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. A los esfuerzos institucionales de la SHCP y la SFP en la implementación del Marco Lógico, el CONEVAL amplió el contenido de tipo metodológico detallado en los instrumentos administrativos mencionados, por lo que emitió las guías metodológicas conocidas como Manual para el diseño y la construcción de indicadores y Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Con base en la revisión de los instrumentos administrativos y metodológicos señalados, se corroboró que la Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. En este sentido, las ventajas que aporta son: a) estandariza el diseño y la sistematización de los programas presupuestarios, b) favorece la claridad y sencillez de la lógica interna de los programas y de los resultados esperados, y la vinculación con su ejercicio y el destino del gasto público asignado, c) genera la información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del programa presupuestario y la rendición de cuentas, d) facilita la alineación de los objetivos de los programas con la planeación estatal y, e) propicia que los involucrados en la ejecución del programa se coordinen para definir los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.

La MML tiene verificativo en la MIR, este instrumento facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas presupuestarios. La construcción de la MIR se basa en la síntesis o resumen de un programa sobre la estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas, mediante la cual se describen el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades; así como resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos, como se muestra a continuación:

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. (CONEVAL, 2013).

Instrumentos tecnológicos: La coordinación interinstitucional entre la SEFIN y las UIPPE o su equivalente (coordinaciones administrativas) de las dependencias y entidades del GEM, posibilita los trabajos analíticos para el desahogo de las diferentes etapas del ciclo presupuestario, y para ello utilizan una herramienta tecnológica a fin de registrar y dar seguimiento a los distintos momentos del presupuesto. La Dirección General de Planeación y Gasto Público de la Secretaría de Finanzas es la unidad administrativa encargada de poner en funcionamiento el Sistema de Planeación y Presupuesto (SPP), que se compone de dos sistemas: el Sistema de Presupuesto por Programas (SIPREP) y el SIED.

El SIPREP es un sistema que está diseñado para acceder remotamente a una base de datos alojada en un servidor y transferir los datos en tiempo real, con el propósito de integrar los anteproyectos de presupuesto de los entes públicos del GEM, para posteriormente consolidar tal información y generar el Anteproyecto de PE del Gobierno Estatal. Para acceder a dicho sistema sólo es necesario contar con explorador de internet y direccionarse a la página web donde esta hospedado el sistema: <http://siprep.edomexico.gob.mx/>, e insertar el usuario y contraseña designados a los servidores públicos responsables de tal actividad.

En materia de evaluación del desempeño, por medio de la plataforma electrónica a la par se definen los proyectos por programa presupuestario, se realiza la cuantificación de metas y se determinan los indicadores que servirán para conocer el avance de su cumplimiento, previa calendarización y difusión de los techos presupuestarios para el ejercicio fiscal que corresponda. Estos trabajos se conducen sobre las disposiciones normativas que ofrece el sistema en su apartado de Catálogos, como el Manual del Anteproyecto de Presupuesto, las clasificaciones del gasto, la estructura programática, los catálogos de objetivos de los programas, el clasificador de fuentes de financiamiento, el catálogo de unidades responsables y ejecutoras, y de unidades de medida.

Instrumentos humanos: Para garantizar la correcta aplicación del PbR – SED por parte de las dependencias y entidades públicas, el GEM promueve contenidos de capacitación en materia de Presupuesto basado en Resultados, Gestión para Resultados, Sistema de Evaluación del Desempeño, Metodología del Marco Lógico, Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, que en su conjunto dichos servicios de capacitación son prestados por las instancias federales responsables del SED. Según el portal de Transparencia Presupuestaria del Ejecutivo Federal, la SHCP cuenta con una sección de capacitación en materia de PbR – SED, donde se detalla la oferta de capacitación a servidores públicos, así como materiales de apoyo para la consulta de los interesados en el tema, tales como manuales, guías y tutoriales.

2.3. Detalle de la aplicación de la Metodología de Marco Lógico como soporte de las instrumentaciones gubernamentales y base del Seguimiento

Para conocer el estado de la implementación de la MML, como soporte de la programación de las actividades que los entes públicos definen para atender los mandatos que les imponen las leyes aplicables, y considerando a su vez que dicha metodología representa el soporte del Componente de Seguimiento del SIED, se examinaron el Presupuesto de Egresos (PE) del GEM, la Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos (Cuenta Pública Estatal) y los resultados derivados de la Fiscalización Superior llevada a cabo por el OSFEM respecto a la revisión de la Cuenta Pública Estatal 2016. De manera particular, fueron analizados los Informes de la Evaluación Programática y de Desempeño, siendo esta última evaluación la que abordó el estudio del universo de programas presupuestarios que dispusieron de matrices de indicadores para monitorear sus resultados periódicamente.

El alcance del presente análisis se centra en revisar la aplicación de la MML, por parte de los ejecutores de gasto, en la formulación de sus programas anuales,

observando el cumplimiento de las disposiciones normativas que fijan el PE del GEM, el Código Financiero Estatal, el Manual del Anteproyecto de PE del ejercicio fiscal 2016, y las de tipo metodológico que rigen la aplicación del Marco Lógico, emitidas por la SHCP, la SFP y la SEFIN.

Información general para comprender el alcance del Componente de Seguimiento del SIED, ejercicio fiscal 2016

La distribución del gasto público se establece en el PE del Estado de México, a través de programas presupuestarios, los cuales están clasificados o agrupados con base en la estructura programática que define la SEFIN, y que posibilita a las dependencias, entidades, organismos autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial, llevar a cabo un proceso de actualización, revisión y rediseño de las intervenciones gubernamentales.

En el Estado de México, las categorías programáticas presentan seis niveles de acuerdo con la Clasificación Funcional del Gasto, se integra de 6 pares de dígitos, de los cuales el primer par representa una de las 4 finalidades: Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y otras no clasificadas en funciones anteriores, el segundo hace referencia a una de las 12 funciones, el tercer par hace referencia al conjunto de las 31 subfunciones, siguiendo así los pares de los programas presupuestarios, subprogramas y proyectos. A continuación, se muestra un ejemplo de la categoría programática utilizada en materia de desarrollo social:

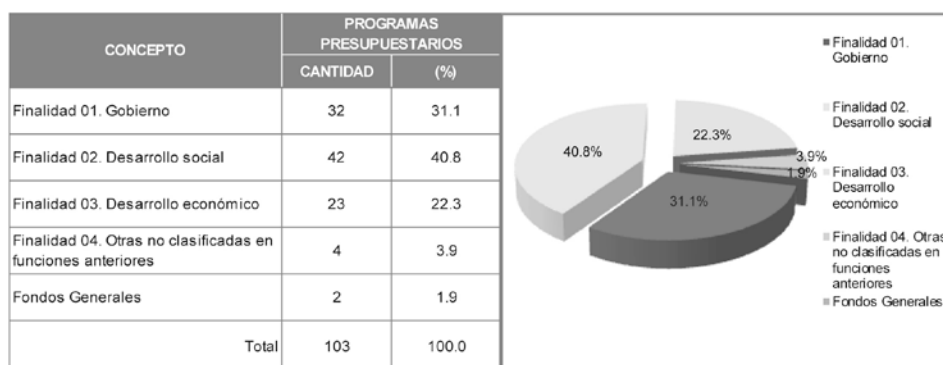
FINALIDAD	FUNCIÓN	SUBFUNCIÓN	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO	CONCEPTO
02						Desarrollo social
	0203					Salud
		020302				Prestación de servicios de salud a la persona
			02030201			Atención médica
				0203020101		Fortalecimiento del diagnóstico y la atención médica
					020302010101	Atención médica ambulatoria

Fuente: Elaboración propia, con información de la Estructura Programática del Estado de México (2016).

Los elementos programáticos contienen la información cualitativa y/o física que identifica lo que se pretende realizar con los recursos autorizados, esto a través de orientar la intervención gubernamental siguiendo la visión, misión, objetivos, estrategias, indicadores y metas que establecen las entidades públicas. La UIPPE y las unidades ejecutoras son los principales actores para la revisión, actualización, rediseño y creación de programas presupuestarios y proyectos. Para la implementación del PbR en el Estado de México, la SEFIN se apoya en el Sistema de Planeación y Presupuesto (SPP), que fusiona el SIED y el Sistema de Presupuesto por Programas (SIPREP), siendo una herramienta informática que

permite dimensionar los objetivos y los resultados previstos para los programas con los recursos financieros del ejercicio fiscal de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el PE del GEM.

En el año 2016 se autorizaron 221 mil 285 millones 729 mil 374.0 pesos para ser ejercidos por el GEM, monto que se distribuyó en los 103 programas que integraron el PE, de los cuales, de acuerdo con su estructura programática, la Finalidad 02. Desarrollo Social concentró el mayor número de programas presupuestarios (42), representando el 40.8 por ciento del total:



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México (2016).

Las dependencias y entidades públicas, los órganos autónomos, el Poder Legislativo y el Judicial del Estado de México que fueron responsables de ejecutar dichos programas presupuestarios, utilizaron como instrumento operativo el Programa Anual para definir los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas concretas a ejecutar en el corto plazo. La metodología seguida tiene por objeto establecer metas racionales y fomentar una planeación ordenada y oportuna de las actividades y procesos que, a su vez, sirve como ruta para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, debido a que en su conjunto permite verificar el cumplimiento del PDEM.

Según el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016, el Programa Anual contiene los siguientes formatos:

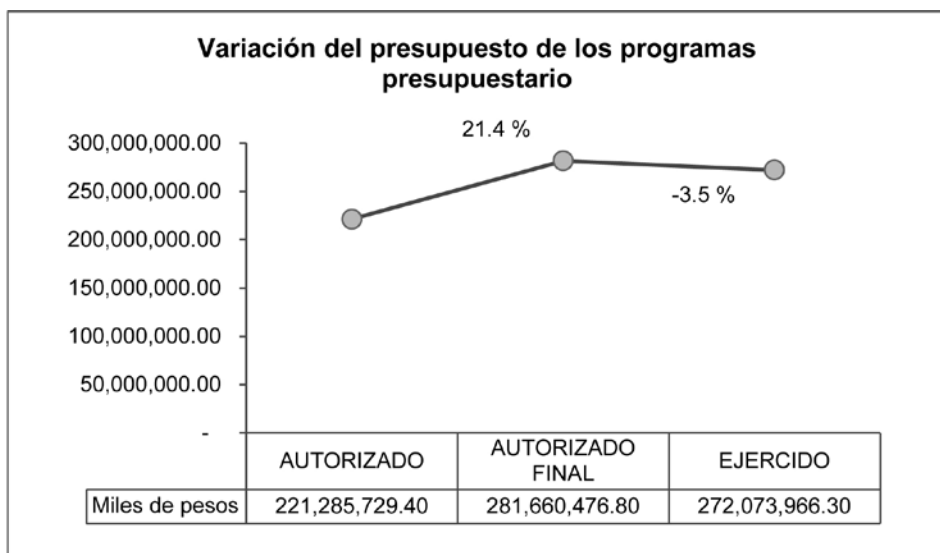
- PbR-01 a.- Programa Anual: Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora.
- PbR-01 b.- Programa Anual: Descripción del Proyecto por Unidad Responsable.
- PbR-02 a.- Programa Anual: Metas de actividad por Proyecto y Unidad Ejecutora.

- PbR-02 b.- Programa Anual: Metas de actividad por Proyecto y Unidad Responsable.
- PbR-03 a.- Programa Anual: Definición y Calendarización de Indicadores Estratégicos y de Gestión por Programa presupuestario / Proyecto y Unidad Ejecutora.
- PbR-03 b.- Programa Anual: Matriz de Indicadores para Resultados por programa presupuestario y Unidad Responsable.
- PbR-09 a.- Calendarización de Metas de actividades por Proyecto y Unidad Ejecutora.
- PbR-09 b.- Calendarización de Metas de actividades por Proyecto y Unidad Responsable (Gobierno del Estado de México, 2015)

El Seguimiento de la ejecución del Programa Anual se realiza sobre el análisis de los resultados reportados en los formatos siguientes, cuya periodicidad es mensual y trimestral:

- PbR-11.- Avance Trimestral de Metas Físicas (serie a y b).
- PbR-12.- Avance Financiero Mensual por Objeto de Gasto (serie a, b, c y d).
- PbR-13.- Avance Trimestral de Metas Físicas (serie a y b).
- PbR-14.- Reporte Mensual de Ingresos Reales.
- PbR-15.- Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores. (Gobierno del Estado de México, 2015).

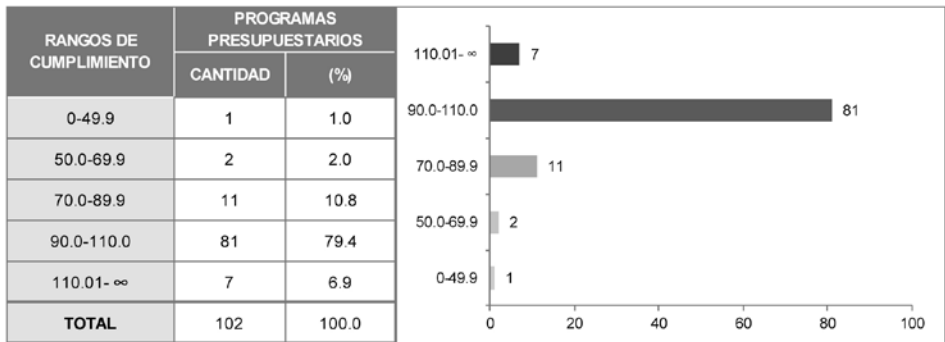
El universo de formatos técnicos es generado por el SPP, que es operado por la UIPPE y las Coordinaciones Administrativas de las Unidades Responsables y Ejecutoras de los programas presupuestarios estatales. Para el ejercicio fiscal 2016, el GEM estuvo integrado por 23 dependencias y tribunales administrativos; 84 organismos auxiliares (Poder Ejecutivo); 2 Poderes (Legislativo y Judicial) y 8 organismos autónomos. De acuerdo con lo reportado en el Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 2016, a 101 programas presupuestarios se les autorizaron recursos, no obstante, durante el ejercicio fiscal se ejecutaron 104 programas, ello en virtud de que se les asignó presupuesto a 3 programas más (Seguros y garantías financieras agropecuarias, Modernización de la comunicación aérea y Transferencias). Además, la asignación presupuestaria tuvo modificaciones y reconducciones, por lo que el presupuesto autorizado respecto al autorizado final tuvo una variación de 21.4 por ciento, mientras que de este último se registró un subejercicio que ascendió al 3.5 por ciento (LIX Legislatura del Estado de México, 2016).



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México 2016 y la Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

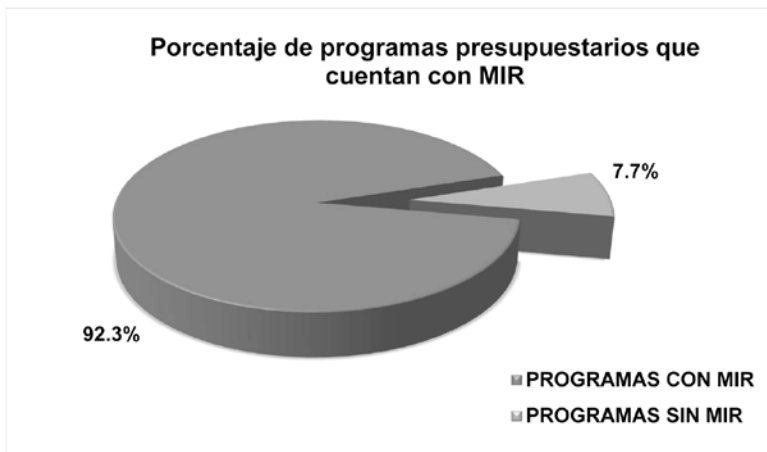
Los programas presupuestarios ejecutados en el año 2016, según el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Egresos, registraron 4,483 actividades distribuidas en 531 proyectos, cuyas metas a alcanzar fueron estimadas con la elaboración de sus Programas Anuales, a cargo de las Unidades Responsables y Ejecutoras. Para evaluar el cumplimiento de las actividades programáticas al término del ejercicio fiscal, el Manual estableció “parámetros para valorar su desempeño, esto significa la asignación de un color con base en el resultado alcanzado respecto a lo programado” (Gobierno del Estado de México, 2016).

De acuerdo con lo publicado en la Cuenta Pública 2016, de los 102 programas presupuestarios que registraron actividades en sus Programas Anuales, 81 obtuvieron cumplimientos de meta que se ubican en el rango de 90.0-110.0 por ciento, 11 en un parámetro suficiente (70.0-89.9 por ciento), mientras que 3 programas obtuvieron un logro menor al 70.0 por ciento; y, finalmente, 7 reportaron un cumplimiento mayor a 110.0 por ciento (Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México, 2016).



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México 2016, los formatos PbR-11.- Avance Trimestral de Metas Físicas (serie a y b) y la Cuenta Pública del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

Asimismo, se corroboró que 96 de los 104 programas presupuestarios contaron con MIR. Las matrices son diseñadas por las UIPPE de cada una de las dependencias y entidades ejecutoras de los programas.



Fuente: Elaboración propia, con información del formato PbR-03 b.- Programa Anual Matriz de Indicadores para Resultados por programa presupuestario y Unidad Responsable.

En su conjunto, las 96 matrices fueron integradas con un total de 838 indicadores (estratégicos y de gestión), los cuales sirvieron para monitorear a los programas presupuestarios mediante sus respectivas Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores, ofreciendo así información sobre el avance en el cumplimiento de objetivos y metas, con periodicidad trimestral y acumulada durante el ejercicio fiscal 2016.

A continuación, se presenta el detalle del análisis de la información reportada por el OSFEM, cuya revisión sirvió de base para determinar el estado que guarda la implementación de la MML y, por ende, del PbR en el Estado de México.

Revisión del OSFEM al diseño (análisis cualitativo) y los resultados (análisis cuantitativo) de las MIR de los programas presupuestarios estatales, año 2016

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, 2010 mandata que:

El OSFEM lleva a cabo la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de las entidades fiscalizables estatales y municipales, posteriormente elabora y publica un informe de resultados que rinde a Poder Legislativo del Estado de México, y al público en general, que tiene por objeto mostrar la medida en que los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados, así como al cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. (11)

Con motivo de los trabajos de fiscalización realizados a la Cuenta Pública Estatal 2016, el OSFEM desarrolló una evaluación a la información programática-presupuestal proporcionada por los entes públicos y a lo contenido en la Cuenta Pública. Ello posibilitó para efectos de esta investigación, llevar a cabo la revisión y análisis de los resultados derivados de la Evaluación de Desempeño al total de programas presupuestarios que fueron implementados por el GEM, los Poderes Legislativo y Judicial, y los Organismos Autónomos durante el ejercicio fiscal 2016, y que cumplieron con la MML, al presentar cada programa una MIR (96 de los 104 programas ejecutados), mediante la cual se evaluó el desempeño global de cada implementación. Los Informes de la Evaluación de Desempeño presentaron dos apartados, a saber, un análisis cualitativo y un análisis cuantitativo de las MIR.

- a) **Análisis cualitativo.** La revisión de diseño a las 96 MIR asociadas a programas presupuestarios ejecutados durante 2016, consistió en identificar la congruencia de los indicadores con el objetivo de cada programa y verificar el cumplimiento de las características CREMAA (Claridad, Relevancia, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal) de los indicadores utilizados, sin perder de vista las cualidades que deben guardar cada uno de los niveles de la MIR (Fin, Propósito, Componente y Actividad).

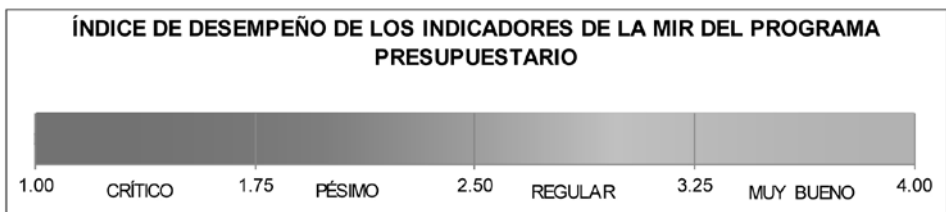
Los principales hallazgos identificados como resultado del análisis del diseño de las MIR fueron los siguientes:

- Los resúmenes narrativos no cumplen con las cualidades sintácticas y conceptuales de cada nivel de la MIR.

- Los indicadores no son adecuados debido a que no se relacionan o miden lo que pretenden sus resúmenes narrativos.
- Los indicadores de gestión o estratégicos no son integrados en el nivel que les corresponde.
- Los elementos (denominación, fórmula de cálculo y frecuencia) que integran los indicadores no son consistentes entre sí.
- Las dimensiones establecidas para los indicadores no son congruentes con sus elementos ni con el nivel jerárquico en los que fueron ubicados.
- Los medios de verificación reportados en las MIR no permiten verificar los resultados de los indicadores de forma externa (Legislatura del Estado de México, 2016).

b) **Análisis cuantitativo.** Este tipo de análisis posibilita identificar y ubicar el desempeño de los resultados de los indicadores dentro de los rangos de cumplimiento y semaforización establecidos en el Manual del Anteproyecto de PE del ejercicio fiscal 2016. Además, el OSFEM dispone de un índice de desempeño que pondera los resultados de los indicadores que integraron la MIR de cada programa presupuestario, lo que aporta un valor cuantitativo sobre el desempeño global por programa. Cabe precisar que el Ejecutivo Estatal no cuenta con un parámetro que le permita conocer el desempeño global de cada programa.

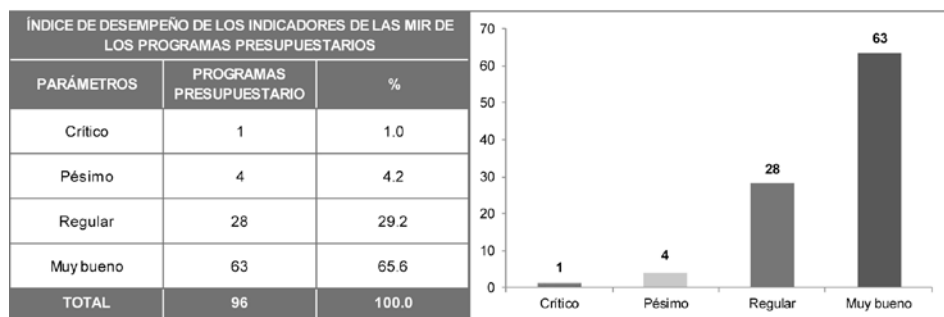
El Índice de desempeño de la MIR del programa presupuestario del OSFEM oscila entre los valores de 1 y 4, ubicando el desempeño de la MIR dentro de los parámetros de “crítico” (1.00-1.75), “pésimo” (1.76-2.50), “regular” (2.51-3.25) y “muy bueno” (3.26-4.00), como a continuación se indica:



Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

El valor promedio del índice de desempeño de los 815 indicadores que reportaron resultados en el año 2016 ascendió a 3.45 unidades, ubicándose en un

parámetro de “muy bueno”. Es importante precisar que “25 de los 96 programas presupuestarios analizados obtuvieron el valor máximo de 4 unidades en su índice de desempeño, es decir, 26.1 por ciento de los programas evaluados cumplieron con los objetivos asociados a esos indicadores” (LIX Legislatura del Estado de México, 2016).



Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México (2016).

Asimismo, el 1.0 por ciento de los programas evaluados obtuvo un índice de desempeño que se ubicó en el parámetro de “Crítico”, 4.2 por ciento de las intervenciones en el nivel de “Pésimo”, mientras que el 29.2 y 65.6 por ciento se ubicaron en los parámetros de “Regular” y “Muy bueno”, respectivamente.

c) **Recomendaciones derivadas del análisis cualitativo y cuantitativo:**

Las recomendaciones de índole cualitativa se presentaron con mayor frecuencia, al representar el 66.7 por ciento de las 480 emitidas, mientras que el 33.3 correspondió al análisis cuantitativo. Las recomendaciones derivadas del análisis cualitativo se enfocaron en promover la mejora del diseño de los indicadores, adecuación de la sintaxis de los resúmenes narrativos y al cumplimiento de las características CREMAA, atendiendo a las disposiciones metodologías establecidas en la normativa aplicable emitida por la SHCP, la SFP y la SEFIN (LIX Legislatura del Estado de México, 2016). El número máximo de recomendaciones emitidas por programa presupuestario fue de 9 (análisis cualitativo y cuantitativo), es importante señalar que la totalidad de programas evaluados registraron recomendaciones hechas por el OSFEM. En promedio, los programas presupuestarios recibieron entre 3 y 4 recomendaciones cualitativas, mientras que de tipo cuantitativo fueron entre 1 y 2 sugerencias.

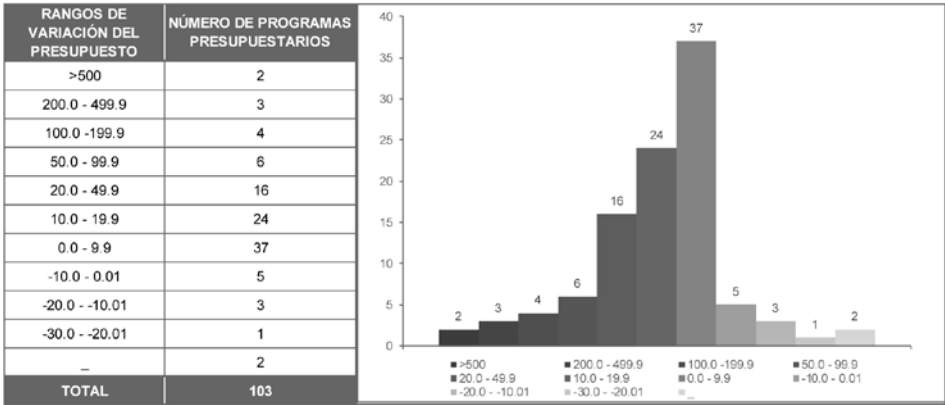


Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

3. Implementación de la Metodología de Marco Lógico en el Estado de México

El Marco Lógico dirige metodológicamente la operación del Componente de Seguimiento del SIED, para monitorear los resultados parciales y acumulados, respecto al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, la finalidad que persigue es que dicho mecanismo aporte información estratégica que sea aprovechada para la asignación de los recursos y, con ello, se retroalimenten las etapas del ciclo presupuestario relativas a la programación y presupuestación. Al analizar de forma integral el caso del Estado de México, se determinó que los resultados obtenidos con motivo de la gestión de los programas presupuestarios durante el ejercicio fiscal 2016, no se relacionaron directamente con la asignación del presupuesto para el ejercicio 2017. Esta conclusión se sustenta en el siguiente análisis:

La variación del presupuesto autorizado de los programas presupuestarios para el ejercicio fiscal 2017 respecto al del año 2016, osciló en un rango de entre 41,718.8 a -26.7 por ciento, como se presenta en la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2016 y 2017.

La mayor frecuencia de programas se obtuvo en el rango de variación de presupuesto de 0.0-9.9 por ciento, lo que representó 35.9 por ciento del total de implementaciones, seguido del rango de 10.0-19.9 por ciento con 24 programas. Es importante señalar que 5 programas presupuestarios recibieron en 2017 más del doble del presupuesto autorizado en el año anterior.

En las tablas siguientes se muestra el detalle, por programa presupuestario, del comparativo entre las asignaciones de presupuesto realizadas para el año 2017, y los resultados de su cumplimiento de metas y del índice de desempeño asociado correspondientes al ejercicio fiscal 2016.

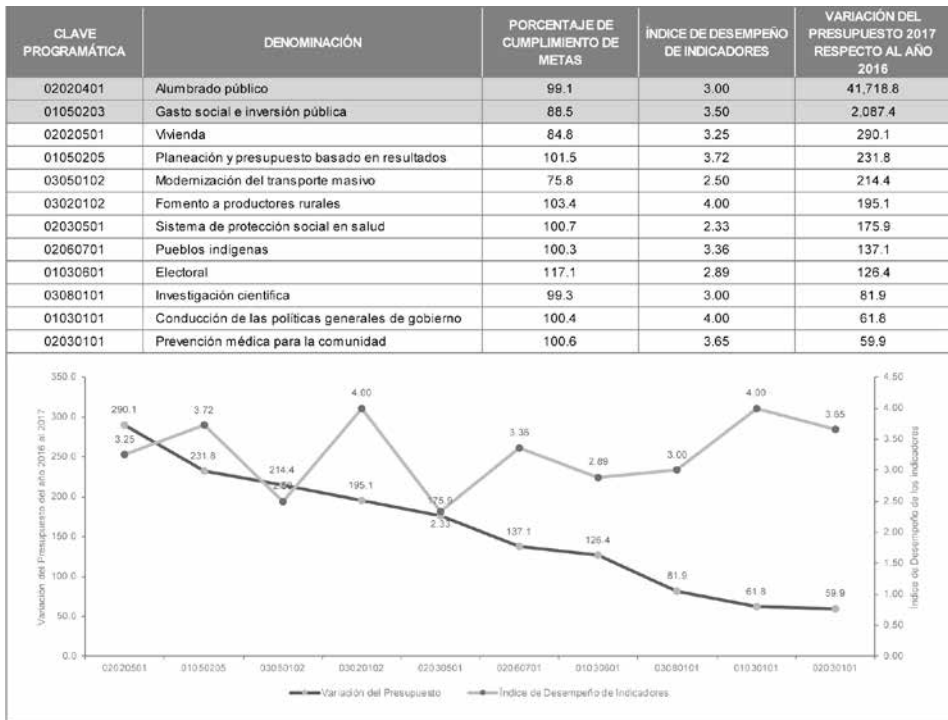
CLAVE PROGRAMÁTICA	DENOMINACIÓN	EJERCICIO FISCAL 2015			PRESUPUESTO DE EGRESOS 2017	VARIACIÓN	
		PRESUPUESTO	PORCENTAJE DE AVANCE	ÍNDICE DE DESEMPEÑO		MILES DE PESOS	%
01010101	Legislativo	1,361,158,846	133.3	-	697,218,463	-363,940,383	-26.7
01010201	Fiscalización gubernamental	177,156,331	123.6	4.00	210,544,910	33,388,579	18.8
01020101	Administrar e impartir justicia	3,115,453,661	97.3	3.25	3,465,605,720	350,152,059	11.2
01020201	Procuración de justicia	2,682,166,656	85.2	3.10	3,452,002,837	569,836,181	19.8
01020301	Prevención y reinserción social	1,480,849,577	102.4	2.29	2,191,959,707	711,110,130	48.0
01020401	Derechos humanos	159,081,210	97.2	3.37	201,883,671	42,802,791	28.9
01030101	Conducción de las políticas generales de gobierno	1,003,278,153	100.4	4.00	1,623,288,266	620,010,112	61.8
01030201	Democracia y pluralidad política	419,889,479	100.1	4.00	481,253,745	61,364,266	14.6
01030301	Conservación del patrimonio público	145,478,232	84.5	3.80	172,442,205	28,963,973	18.5
01030401	Desarrollo de la función pública y ética en el servicio público	562,910,218	114.6	3.00	630,805,713	68,795,495	12.2
01030501	Asistencia jurídica al ejecutivo	60,517,770	96.1	3.50	64,498,724	3,980,948	6.6
01030601	Electoral	1,008,346,779	117.1	2.89	2,282,767,266	1,274,420,516	126.4
01030701	Población	35,179,289	103.9	3.75	40,530,445	5,351,156	15.2
01030801	Política territorial	521,080,753	93.5	3.09	550,133,021	28,472,268	5.5
01030901	Coordinación metropolitana	20,818,296	100.3	3.20	20,786,022	9,187,726	44.5
01040101	Relaciones exteriores	35,963,100	114.6	4.00	38,081,236	2,118,136	5.9
01050201	Impulso al federalismo y desarrollo municipal	177,715,236	100.4	3.75	197,052,373	19,337,137	10.9
01050202	Fortalecimiento de los ingresos	4,747,171,955	103.2	3.43	7,103,033,636	2,355,861,681	49.6
01050203	Gasto social e inversión pública	31,380,936	88.5	3.50	686,423,404	655,042,818	2087.4
01050204	Financiamiento de la infraestructura para el desarrollo	9,102,101	100.0	2.87	14,215,616	5,113,516	56.2
01050205	Planeación y presupuesto basado en resultados	202,925,801	101.5	3.72	673,338,703	470,412,362	231.8
01050206	Consolidación de la administración pública de resultados	620,996,898	99.1	3.40	713,306,516	92,369,710	14.9
01070101	Seguridad pública	8,248,871,176	100.5	3.44	9,328,341,866	1,081,470,723	13.1
01070201	Protección civil	576,488,049	104.1	2.75	620,703,953	44,215,904	7.7
01070401	Coordinación intergubernamental para la seguridad pública	1,197,043,620	98.7	4.00	1,336,130,072	138,086,452	11.5
01080101	Protección jurídica de las personas y sus bienes	1,193,896,270	94.1	3.33	1,268,715,662	74,819,682	6.3
01080102	Modernización del catastro mexicano	29,231,745	100.0	4.00	30,365,890	1,134,145	3.9
01080201	Administración del sistema estatal de información estadística y geográfica	43,941,426	99.4	4.00	47,573,682	3,632,656	8.3
01080301	Comunicación pública y fortalecimiento informativo	204,210,896	97.4	4.00	212,327,288	8,107,392	4.0
01080401	Transparencia	127,907,447	98.9	3.83	142,327,660	14,420,213	11.3
01080501	Gobierno electrónico	174,386,914	100.3	4.00	183,630,983	9,444,069	5.4
01080502	Administración de bienes sujetos a procedimiento penal y a extinción de dominio	8,709,271	25.0	-	9,286,313	577,042	6.6
02010101	Gestión integral de residuos sólidos	113,442,236	100.0	-	120,000,000	6,557,764	5.8
02010201	Regulación para el aprovechamiento sustentable del agua	6,253,090	100.0	4.00	7,103,160	849,061	15.0
02010301	Manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado	2,069,455,367	96.6	4.00	1,856,792,647	-209,662,720	-10.1
02010401	Protección al ambiente	620,621,525	110.9	3.78	678,723,236	58,101,711	9.4
02010501	Manejo sustentable y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad	342,222,395	100.8	3.00	480,888,207	138,665,902	40.5
02020101	Desarrollo urbano	2,940,603,343	81.9	3.40	4,642,584,767	1,702,381,454	57.9
02020201	Desarrollo comunitario	223,855,859	99.4	4.00	223,586,656	-269,203	-0.1
02020301	Manejo eficiente y sustentable del agua	1,741,683,443	99.1	3.40	1,836,880,756	94,197,312	5.4
02020401	Alumbrado público	3,016,706	99.1	3.00	1,261,575,837	1,258,559,071	41716.8
02020501	Vivienda	107,837,600	84.8	3.25	416,931,326	312,293,729	290.1
02020601	Modernización de los servicios comunitarios	36,581,039	102.7	3.33	38,338,708	1,757,669	4.8
02020701	Coordinación para el desarrollo regional	1,009,542,273	100.3	3.89	945,822,667	-63,819,606	-6.3
02030101	Prevención médica para la comunidad	1,671,806,820	100.6	3.65	2,673,254,176	1,001,945,356	59.9
02030201	Atención médica	22,713,833,056	92.2	3.33	24,731,352,764	2,017,559,708	8.9
02030202	Salud para la población infantil y adolescente	3,472,874,045	91.1	3.64	4,072,821,290	599,947,245	17.3
02030203	Salud para la mujer	2,238,880,780	91.5	3.39	2,870,091,681	640,202,201	28.6
02030204	Salud para el adulto y adulto mayor	726,745,108	96.3	3.14	1,026,134,189	297,388,081	40.8
02030401	Desarrollo y gestión de las políticas para la salud	860,399,297	100.0	3.75	932,402,039	72,002,742	8.4
02030501	Sistema de protección social en salud	387,511,954	100.7	2.33	686,468,236	288,956,281	175.9
02040101	Cultura física y deporte	526,942,553	78.4	3.29	619,238,167	92,395,614	17.5
02040201	Cultura y arte	1,224,952,184	92.3	3.38	1,332,696,641	107,744,457	8.8
02040301	Identidad mexicana	353,367,627	100.1	4.00	448,563,015	93,195,388	26.4

CLAVE PROGRAMÁTICA	DENOMINACIÓN	EJERCICIO FISCAL 2016			PRESUPUESTO DE EGRESOS 2017	VARIACIÓN	
		PRESUPUESTO	PORCENTAJE DE AVANCE	ÍNDICE DE DESEMPEÑO		MILES DE PESOS	%
02040401	Nuevas organizaciones de la sociedad	28 948 328	102.0	4.00	30 352 981	1 404 655	4.9
02050101	Educación básica	51 509 427 308	97.6	3.36	56 655 420 066	5 145 992 758	10.0
02050201	Educación media superior	5 945 489 514	99.7	3.25	6 691 046 769	745 556 275	12.6
02050301	Educación superior	6 503 051 834	97.9	2.87	8 380 767 230	1 877 715 396	28.9
02050401	Estudios de posgrado	43 155 903	94.3	2.71	45 769 382	2 613 479	6.1
02050501	Educación para adultos	639 571 098	100.5	4.00	595 437 023	-44 134 045	-6.9
02050601	Gestión de las políticas educativas	2 573 952 253	98.6	3.57	3 166 756 394	622 804 141	24.2
02050902	Modernización de la educación	6 673 053 795	90.4	2.75	7 223 660 579	550 616 784	8.3
02050903	Alimentación para la población infantil	1 634 000 413	97.4	3.25	1 762 310 863	128 310 450	7.9
02060101	Prestaciones obligatorias	5 896 247	107.1	3.25	6 252 007	355 760	6.7
02060201	Pensiones y seguro por fallecimiento	9 059 042 800	94.0	4.00	13 576 459 434	4 520 416 631	49.9
02060301	Prestaciones potestativas	754 509 182	91.8	3.13	736 642 634	-17 866 528	-2.4
02060501	Alimentación y nutrición familiar	1 289 590 801	98.8	4.00	1 558 318 829	268 728 028	20.8
02060701	Pueblos indígenas	249 370 631	100.3	3.30	591 101 360	341 804 729	137.1
02060801	Protección a la población infantil	95 160 291	82.1	3.67	112 029 871	12 869 580	13.0
02060902	Atención a personas con discapacidad	323 090 835	98.6	3.67	387 431 335	64 340 500	19.9
02060903	Apoyo a los adultos mayores	1 309 080 592	96.2	3.71	1 681 019 543	371 938 951	28.4
02060904	Desarrollo integral de la familia	128 313 271	98.8	2.83	165 984 806	37 671 538	52.7
02060905	El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género	1 110 435 890	98.0	3.43	1 400 972 235	290 536 339	26.9
02060906	Oportunidades para los jóvenes	338 898 559	101.4	4.00	268 602 430	-40 066 129	-11.8
03010101	Promoción internacional	25 334 197	104.4	3.67	26 814 023	1 479 826	5.8
03010201	Empleo	520 395 045	95.3	3.58	654 534 133	174 138 488	33.5
03010202	Administrativo y laboral	215 228 301	103.7	2.78	215 938 613	710 312	0.3
03020101	Desarrollo agrícola	1 011 802 842	100.2	4.00	930 074 589	-81 728 253	-8.1
03020102	Fomento a productores rurales	124 289 331	103.4	4.00	366 749 165	242 459 834	195.1
03020103	Fomento pecuario	25 920 919	116.7	4.00	27 724 259	1 799 380	6.9
03020104	Sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria	2 619 479	102.6	4.00	2 794 192	174 713	6.7
03020201	Desarrollo forestal	103 051 155	95.5	3.75	129 715 503	26 004 348	25.1
03020301	Fomento acuícola	33 681 624	99.9	4.00	35 201 457	1 600 833	4.8
03020501	Infraestructura hidroagrícola	397 313 940	100.0	4.00	414 257 756	26 943 916	7.0
03020601	Seguros y garantías financieras agropecuarias	0	63.3	-	0	0	-
03030501	Electrificación	186 087 128	93.7	3.20	194 917 477	8 830 349	4.7
03040101	Fomento a la minería	8 277 999	101.0	2.80	9 599 964	1 322 296	16.0
03040201	Modernización industrial	577 298 189	98.7	3.25	644 600 301	67 302 222	11.7
03050101	Modernización de la movilidad y el transporte terrestre	271 136 423	100.0	3.50	287 549 831	16 413 408	6.1
03050102	Modernización del transporte masivo	495 435 972	79.8	2.50	1 557 758 185	1 062 322 213	214.4
03050103	Modernización de la infraestructura para el transporte terrestre	3 920 322 884	89.5	3.20	4 701 074 856	780 752 012	19.9
03050401	Modernización de la comunicación aérea	0	100.0	2.25	5 264 182	5 264 182	-
03060102	Modernización de las telecomunicaciones	694 679 028	77.5	4.00	615 279 865	-79 399 163	-11.4
03070101	Fomento turístico	240 187 166	98.0	3.50	282 551 813	42 364 647	17.6
03080101	Investigación científica	391 087 094	99.3	3.00	711 194 139	320 107 055	81.9
03080201	Desarrollo tecnológico aplicado	71 301 994	95.4	3.67	74 688 027	3 386 043	4.7
03080301	Cambio tecnológico en el sector agropecuario	194 295 744	101.8	3.80	200 805 553	6 539 809	3.4
03080401	Innovación científica y tecnológica	83 948 502	96.4	3.25	86 732 784	2 784 282	3.3
03090301	Promoción artesanal	38 832 053	101.0	1.25	41 314 702	2 482 649	6.4
04010101	Deuda pública	7 891 237 291	100.0	3.14	8 174 609 189	283 371 898	3.6
04020201	Participaciones	20 471 512 383	66.4	-	22 457 020 463	1 985 508 100	9.7
04020301	Aportaciones	12 184 302 312	-	-	13 485 089 346	1 300 697 034	10.7
04040101	Previsiones para el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores	2 555 871 719	96.9	-	2 555 910 419	38 700	0.0
99999998	Fondo general de provisiones salariales y económicas	2 358 181 939	-	-	2 845 558 061	477 377 022	20.2
99999999	Fondo general para el pago del impuesto sobre erogaciones de los trabajadores al servicio del Estado	2 028 906 357	-	-	2 161 618 875	162 712 518	8.0

Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2016 y 2017 y el Informe de Resultados de Fiscalización de las Cuentas Públicas del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

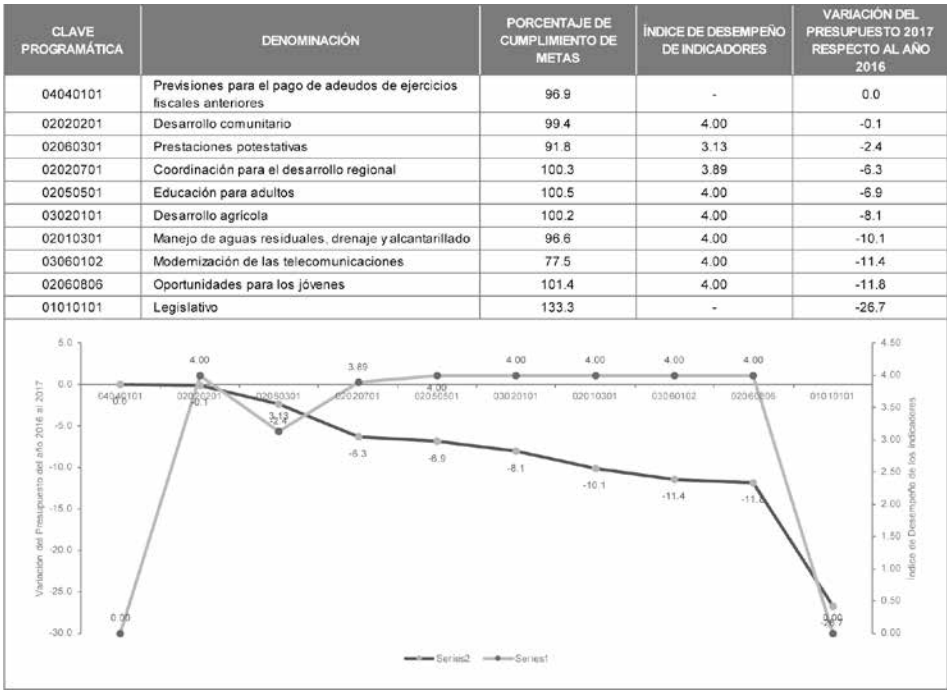
De la tabla anterior se desprende que el incremento o disminución de los recursos autorizados a los programas presupuestarios en 2017 respecto a lo contabilizado el año anterior, no se relacionó con el cumplimiento de las metas ni con la valoración global del desempeño estimada por el OSFEM, sobre la base de los resultados de los indicadores estratégicos y de gestión de las MIR. De

forma particular, vale destacar que los 10 programas que recibieron un mayor incremento en su presupuesto, excluyendo “Alumbrado público” y “Gasto social e inversión pública” que registraron una variación de 41,718.8 y 2,087.4 por ciento, no lograron los valores más altos en el Índice de Desempeño de Indicadores, ya que sólo dos de ellos lograron el valor de 4.00 puntos; por su parte, respecto al cumplimiento de metas, un programa (Modernización del transporte masivo) registró un porcentaje de 75.8.



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2016 y 2017 y el Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

Asimismo, dentro del conjunto de los 10 programas que presentan mayor variación presupuestaria, se identificó que 5 de éstos registraron Índices de Desempeño de Indicadores que se ubicaron en los parámetros de “pésimo” (1.76-2.50) y “regular” (2.51-3.25). Los programas presupuestarios a los que se les disminuyó el presupuesto para el año 2017 en comparación con lo registrado en 2016 se muestran en la tabla siguiente:



Fuente: Elaboración propia, con información del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2016 y 2017 y el del Informe de Fiscalización del Gobierno, Organismos Auxiliares y Autónomos del Estado de México 2016.

Las intervenciones gubernamentales que registraron las mayores disminuciones presupuestarias para 2017, no mostraron resultados críticos durante el ejercicio fiscal 2016, es decir, su cumplimiento de metas se ubicó por arriba del 90.0 por ciento (con excepción del programa Modernización de las telecomunicaciones), además de que los Índices de Desempeño reportaron valores de 4.00 en 6 de los 8 programas presupuestarios que contaron con MIR. En suma, si bien el GEM ha realizado esfuerzos importantes en la consolidación del SIED en el periodo 2010-2017, no se ha logrado que la información que genera sea utilizada eficazmente en la asignación de recursos, por lo que no se ha cumplido con el objetivo y las directrices del PbR en el Estado de México.

4. Conclusiones y propuestas

4.1. Instrumentaciones gubernamentales orientadas a resultados claros

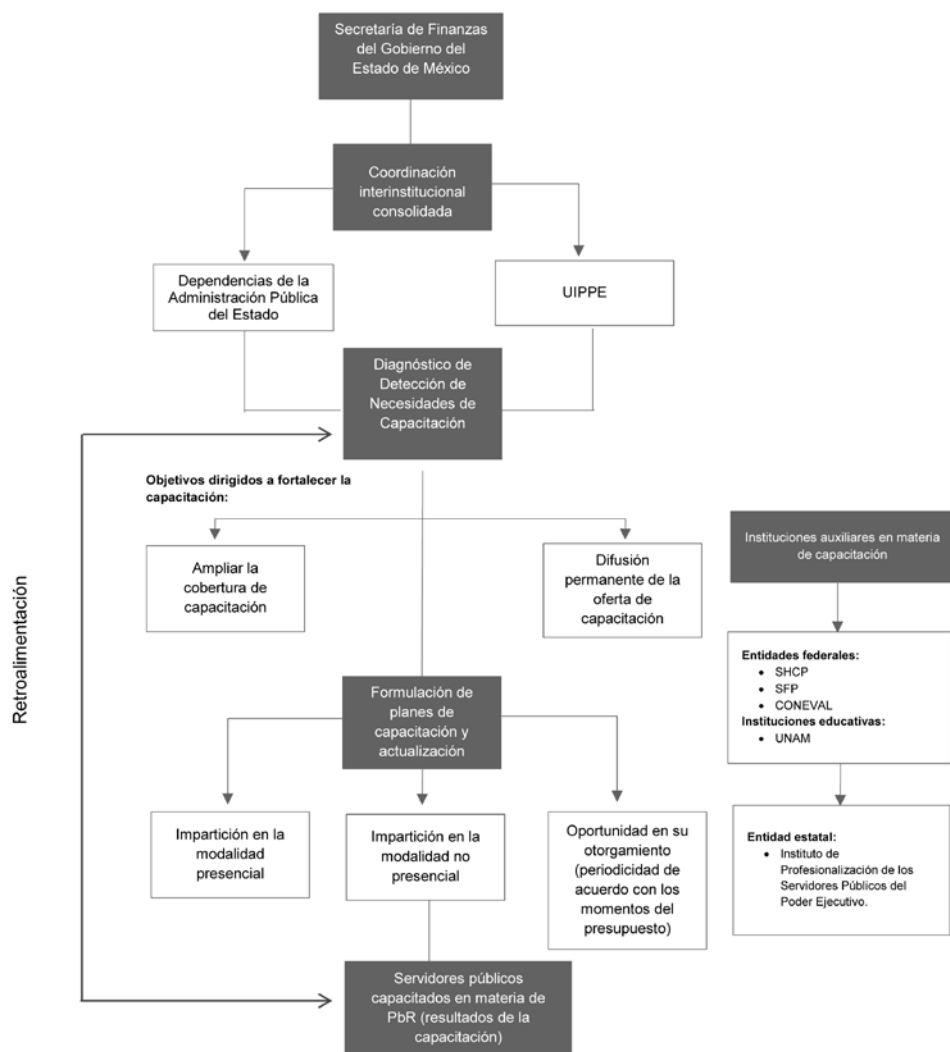
Capacitación a actores: El Gobierno Estatal, por medio de la SEFIN, emitió desde el año 2010 los lineamientos para la implementación del PbR en la Administración

Pública Estatal, en los que se expusieron las estrategias a seguir para adecuar y eficientar los esquemas de Seguimiento y Evaluación. No obstante, con base en el análisis que se desarrolló en esta investigación para conocer el estado que guardó el SIED del Ejecutivo Estatal al año 2016, se identificaron oportunidades de mejora respecto al factor crítico de capital humano, ello considerando los resultados de detección de necesidades de capacitación 2015, con motivo del diagnóstico formulado por la Secretaría de Finanzas (Gobierno del Estado de México, 2011).

Bajo ese tenor, se tiene en cuenta que la correcta implementación de la MML dependerá en buena medida, entre otros factores, de la pericia y el conocimiento que presenten los servidores públicos de las UIPPE, para materializar la programación y presupuestación con base en los resultados del monitoreo y evaluación a los programas presupuestarios. En ese orden de ideas, en el PDEM 2017-2023, el GEM determinó el objetivo de mediano plazo relativo a garantizar una administración pública competitiva y responsable, y la línea de acción concerniente a impulsar la capacitación de los servidores públicos involucrados en el control de recursos públicos.

Para conducir la intervención gubernamental abordada al cumplimiento de las prioridades de mediano plazo y con miras a atender las áreas de oportunidad detectadas, a continuación se esquematiza una propuesta que tiene por objeto fortalecer la ruta de capacitación de los servidores públicos de las UIPPE, posteriormente, ésta culmina destacando la importancia de que, en el mediano plazo, los operadores de la política pública estatal que fomentan el PbR-SED, logren la certificación en el Estándar de Competencia de Presupuestación basada en Resultados, a fin de mejorar la calidad de los servicios y productos que generan las UIPPE durante la formulación y evaluación del presupuesto, sin perder de vista que esto se alcanzará toda vez que se refrende como un requisito normativo.

Ruta para el fortalecimiento de la capacitación a servidores públicos



El curso de acción de la propuesta de fortalecimiento se detalla a continuación:

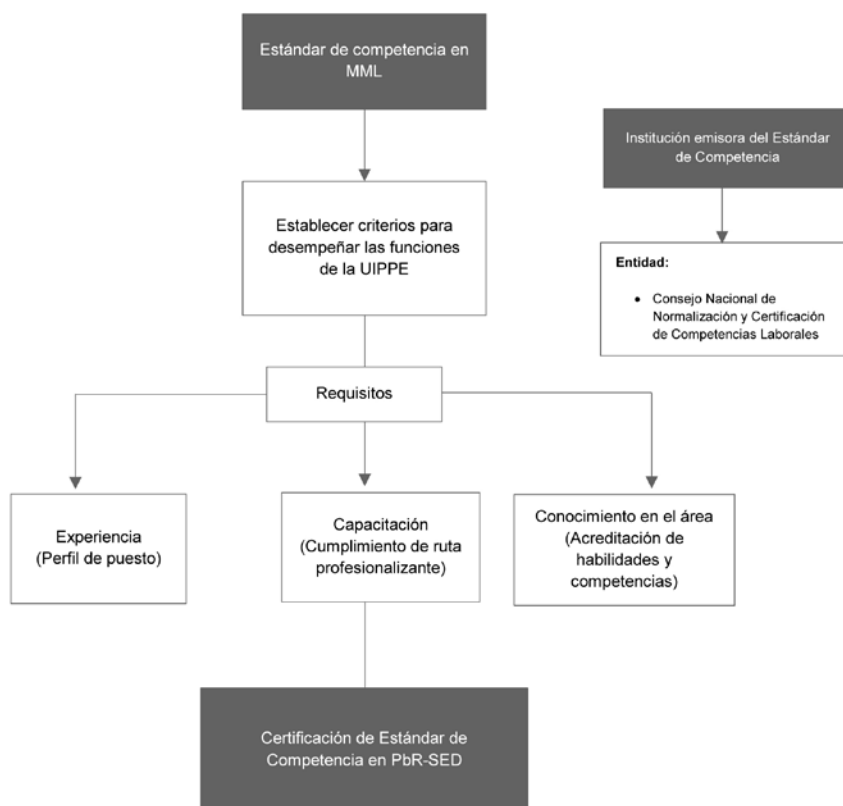
- A la SEFIN, como instancia encargada de administrar y operar el SIED en la Administración Pública Estatal, le corresponde coordinar el otorgamiento de la ruta de capacitación y/o profesionalización.

- b) La Secretaría fomentará la vinculación interinstitucional necesaria con las dependencias y entidades públicas, de forma particular, con sus UIPPE o equivalentes (coordinaciones administrativas), para articular, focalizar y optimizar las acciones de capacitación en materia de MML.
- c) La aplicación del diagnóstico de detección de necesidades de capacitación tendrá que dirigirse a conocer el nivel de comprensión y dominio de instrumentación de la MML por parte de los servidores públicos, con la finalidad de contribuir a identificar la población objetivo y ampliar la cobertura, además de impulsar la difusión permanente de la oferta de capacitación.
 - Cobertura: corresponderá a los entes de la Administración Pública Estatal identificar a los servidores públicos responsables de realizar el seguimiento a los programas y proyectos y las actividades de programación y presupuestación, para que, con base en ello, determinen el segmento de la población a beneficiar, con el visto bueno de la Secretaría.
 - Difusión: será la SEFIN quien proporcione información sobre las convocatorias en materia de capacitación. Asimismo, dará a conocer las instituciones federales o estatales que proporcionen las rutas de capacitación relacionadas con la MML.
- d) La prestación de los servicios de capacitación deberá acordarse con instituciones nacionales o locales que gocen del reconocimiento en el dominio de la MML, suscribiendo los instrumentos que al efecto apliquen, por ejemplo, es el caso de la SHCP, la SFP, el CONEVAL, en su calidad de instituciones rectoras del SED del Gobierno Federal; instituciones educativas (UNAM), o bien, entidades públicas estatales, como el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del GEM, que es el encargado de planear, organizar, ejecutar, controlar y evaluar la profesionalización del personal del servicio público estatal, así como de las acciones conducentes para avanzar en la instauración del servicio profesional de carrera (Gobierno del Estado de México, 2018).
- e) La formulación de planes de capacitación deberá considerar diversas modalidades y medios de impartición, asimismo los contenidos tendrán que sujetarse a una constante actualización. La impartición de dichos planes podrá dividirse en presenciales y no presenciales.
- f) La periodicidad de su impartición deberá programarse de manera oportuna, ello significa que los cursos se calendaricen con antelación a la ejecución de las etapas, que den lugar a la aplicación de los conocimientos y habilidades aprendidos por los servidores públicos; también deberá considerarse el caso cuando haya lugar a modificaciones o actualizaciones de la normatividad.

Como complemento al fortalecimiento de la ruta de capacitación, se encuentra la evaluación de ésta a fin de que los servidores públicos accedan a acreditar el Estándar de Competencia en materia de Presupuestación basada en Resultados, y con ello se promueva la correcta implementación de la MML, como base técnica que sustenta al SIED. La emisión del estándar señalado está a cargo del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, institución que coordina y promueve la interlocución para que trabajadores y empleadores, desarrollen estándares de competencia, capacitación, evaluación y certificación que tengan impacto en las actividades prioritarias de los sectores productivo, social, educativo o de gobierno (Gobierno Federal, 2018).

Propuesta de certificación de competencias y habilidades de servidores públicos

Evaluación de la capacitación enfocada en acreditar un estándar de competencia



Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de certificación en el Estándar de Competencia en materia de Presupuestación basada en Resultados, se sustenta en tres vertientes, a saber, que la experiencia del servidor público sea idónea a lo que demande el perfil de puestos, previamente establecido, de una UIPPE y que el aspirante cuente al menos con título de licenciatura (acreditación de estudios profesionales); que el servidor público haya acreditado satisfactoriamente los cursos que integren la ruta de capacitación en PbR; y que el servidor público acredite un nivel satisfactorio de dominio (competencias y habilidades) en la instrumentación del Marco Lógico. La obligatoriedad para el logro de esta certificación contribuirá a mejorar la calidad en la elaboración de los productos que corresponden a las UIPPE, en la interacción que guardan con la SEFIN, para que la programación y presupuestación se realice con énfasis en los resultados del ejercicio de los recursos públicos.

4.2. Adecuaciones tecnológicas. Seguimiento con miras a resultados

En el Estado de México el Gobierno Estatal dispone del SPP, que fusiona el SIED y el SIPREP, como una herramienta informática en la que se inserta información respecto a la planeación, presupuesto y seguimiento, con los alcances que a continuación se señalan:

- **Planeación:** En este rubro las dependencias y entidades públicas reportan la información relacionada con la formulación de sus Anteproyectos de Presupuesto, por lo que se incluye lo relativo al diagnóstico, objetivos, metas e indicadores de los proyectos presupuestarios que se ejecutarán en el ejercicio fiscal subsecuente.
- **Presupuesto:** Esta vertiente de la plataforma informática solicita la definición de requerimientos, estimación de ingresos y plantilla de plazas. Además, integra los datos referidos a adecuaciones presupuestarias y la calendarización de la ejecución de recursos de los entes públicos, asociada a la programación de metas de indicadores con periodicidad trimestral.
- **Seguimiento:** Se relaciona con la carga de información para generar los reportes de avance programático y presupuestario; el primero muestra el avance trimestral en la consecución de las metas por proyecto y unidad ejecutora, la descripción de las variaciones presentadas respecto a lo programado, y el avance cuantitativo de los indicadores estratégicos y de gestión; y el segundo registra diariamente el ejercicio del gasto por centro de costo.

En suma, el SPP no se sustenta en una base metodológica en sí, ya que las unidades ejecutoras sólo suministran al sistema información sobre las etapas del ciclo presupuestario referentes a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y seguimiento; bajo esta condición y como resultado de la presente

investigación, se considera que el sistema y los formatos técnicos que se desprenden del mismo, presentan áreas de oportunidad. De acuerdo con el Manual del Anteproyecto de Presupuesto 2016, que es el referente normativo para el desarrollo de las actividades que se reportan en el SPP, la MIR de un programa presupuestario se representa bajo el formato técnico que se visualiza:

PbR-03b MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO Y UNIDAD RESPONSABLE 2016

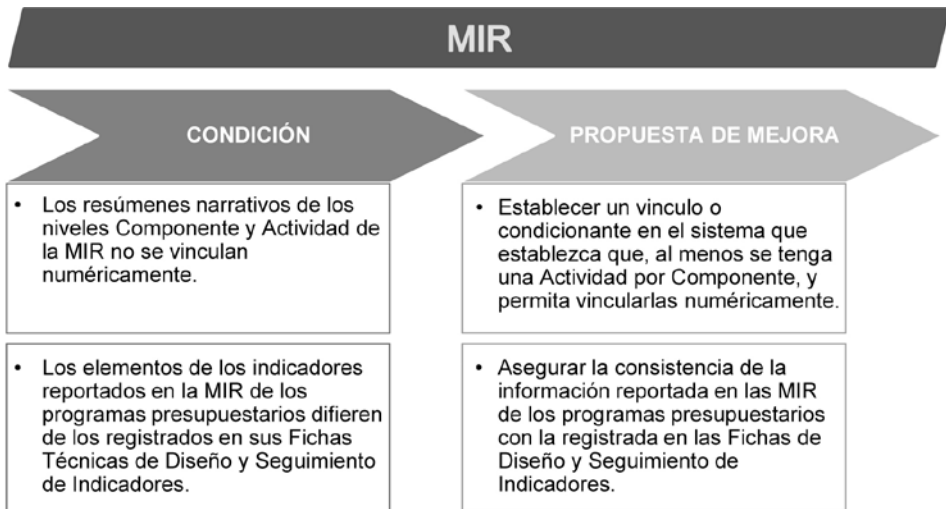
Programa presupuestario:
Objetivo del programa presupuestario:
Unidad Responsable:

Pilar temático o Eje transversal:
Objetivo de Pilar o Eje:
Estrategia:
Líneas de acción:

Objetivo o resumen narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Nombre	Fórmula	Frecuencia		
Fin					
Propósito					
Componentes					
Actividades					

Fuente: Formatos para la Formulación del Anteproyecto de Egresos del Estado de México 2016.

Del comparativo entre la información que se deposita en dicho formato técnico por parte de las unidades ejecutoras y la información que reportan en el sistema, siendo ésta última la que corresponde a lo requerido por las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores, se desprende que existen diferencias respecto a los elementos que presentan las MIR y las fichas técnicas de sus indicadores, además las Actividades no se asocian numéricamente a los Componentes de la MIR, es por ello que se propone:



Fuente: Elaboración propia.

Las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores incluyen: el nombre del indicador, la fórmula de cálculo, la interpretación, la dimensión que atiende, la frecuencia de medición, la descripción del factor de comparación, el ámbito geográfico, la cobertura, el sentido, la línea base, el comportamiento de las variables durante el trimestre evaluado, el comportamiento del indicador y la descripción de la meta anual, como se muestra en el cuadro siguiente (Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, 2016).

FICHA TÉCNICA DE DISEÑO Y SEGUIMIENTO DE INDICADORES

ESTRATÉGICO

PILAR TEMÁTICO / EJE TRANSVERSAL: Pilar temático I: Gobierno solidario

OBJETIVO DEL PILAR O EJE TRANSVERSAL: Combatir la pobreza

ESTRATEGIA: Fortalecer la atención médica.

LÍNEA DE ACCIÓN: Mejorar la eficiencia y calidad de la atención médica ambulatoria y de los servicios de salud bucal.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO: 02030204: Salud para el adulto y adulto mayor

PROYECTO PRESUPUESTARIO: -

UNIDAD RESPONSABLE: SEMAR: Secretaría de Salud

UNIDAD EJECUTORA: 21/00: Instituto de Salud del Estado de México

ESTRUCTURA DEL INDICADOR

NOMBRE DEL INDICADOR: [844] Mortalidad de adultos mayores en el Estado de México (SAAM) (usmg)

FÓRMULA DE CÁLCULO: $\left(\frac{\text{Número de defunciones de adultos mayores en el año actual}}{\text{Total de población de adultos mayores en el año actual (mayor de 65 años)}} \times 100000 \right)$

INTERPRETACIÓN: Representa el riesgo de la población mayor de 65 años de morir por causas diversas por cada 1000 habitantes

DIMENSIÓN QUE ATIENDE: Eficacia **FRECUENCIA DE MEDICIÓN:** Anual

DESCRIPCIÓN DEL FACTOR DE COMPARACIÓN: NA

ÁMBITO GEOGRÁFICO:

COBERTURA: Estatal

SENTIDO: Descendente

LÍNEA BASE: 37.06 - 37.06 muertes en adultos mayores en el Edo. De México, por cada 1000 mayores de 65 años, en el 2016

COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES DURANTE EL CUARTO TRIMESTRE

VARIABLE	UNIDAD DE MEDIDA	OPERACIÓN	META ANUAL	AVANCE TRIMESTRAL			AVANCE ACUMULADO				
				PROG.	%	ALCAN.	%	PROG.	%	ALCAN.	
Número de defunciones de adultos mayores en el año actual	Adulto	Muertes	4398	4398	100	42739	93	4398	100	42739	93
Total de población de adultos mayores en el año actual (mayor de 65 años)	Adulto	Consumo	106230	106230	100	106230	100	106230	100	106230	100

COMPORTAMIENTO DEL INDICADOR

DESCRIPCIÓN DE LA META ANUAL:

Las principales causas de muerte en los adultos mayores son las enfermedades no transmisibles, las acciones enfocadas a la detección oportuna y de calidad permiten brindar tratamiento y control a los pacientes con este tipo de padecimientos propios de la edad, logrando disminuir la mortalidad e incrementar la esperanza de vida saludable.

META ANUAL	CUARTO TRIMESTRE							
	AVANCE TRIMESTRAL				AVANCE ACUMULADO			
	PROG.	ALC.	EP%	SEMAFORO	PROG.	ALC.	EP%	SEMAFORO
4,247.66	4,247.66	3,948.17	92.95	VERDE	4,247.66	3,948.17	92.95	VERDE

DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS Y JUSTIFICACIÓN EN CASO DE VARIACIÓN SUPERIOR A +, - 10 POR CIENTO RESPECTO A LO PROGRAMADO

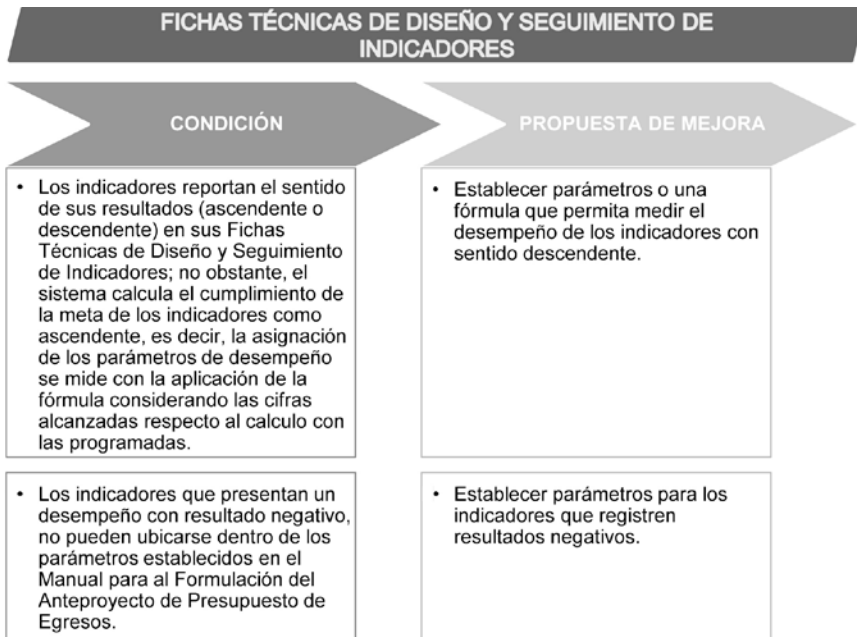
De acuerdo con las cifras preliminares de enero de 2018, durante 2017 se registraron 42 mil 739 muertes por entidad de residencia en adultos mayores en el Estado de México, lo que significa 39.4 por cada 1000 mayores de 65 años, cifra menor a las 42.4 previstas. INFORMACIÓN PRELIMINAR

EVALUACIÓN DEL INDICADOR

Activ

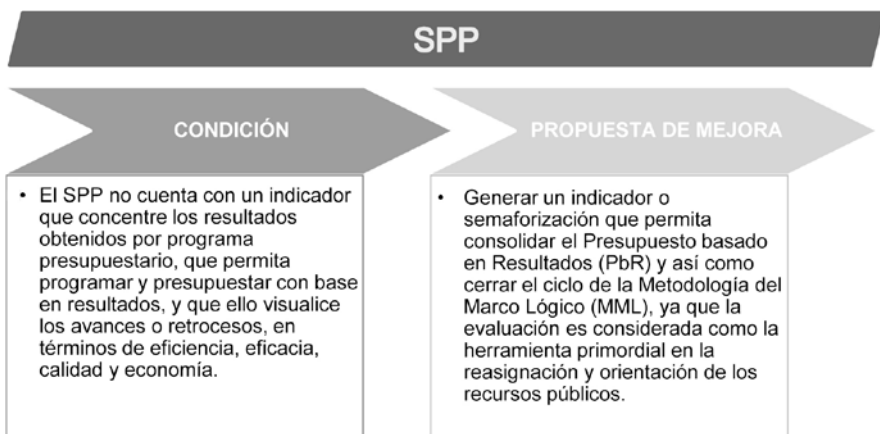
Fuente: Formatos para la formulación del Anteproyecto de Egresos del Estado de México 2016.

Sin embargo, al analizar el apartado concerniente a la Descripción de la meta anual, donde se ubica el semáforo de desempeño del indicador que da cuenta de lo alcanzado respecto a lo programado, con periodicidad trimestral y valor acumulado, se identificó la ocurrencia de dos condiciones que pueden arrojar datos que no representan, de manera fidedigna, el desempeño de la unidad ejecutora en la implementación del programa presupuestario a su cargo. A continuación, se reflejan dichos casos y la propuesta de mejora tecnológica al SPP:



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se plantea una adecuación tecnológica al apartado de Seguimiento (reportes de avance programático y presupuestario) del sistema, con la finalidad de demostrar que la programación y presupuestación se desarrolla sobre la base de los resultados que aporta el monitoreo periódico al cumplimiento de metas de los indicadores, como se dispuso desde el año 2010, y consiste en:



Fuente: Elaboración propia.

Es importante precisar que en el apartado 2.3. de esta investigación, de la vinculación del desempeño global de los programas, medido por el Índice de Desempeño de Indicadores 2016 estimado por el OSFEM, el cumplimiento de las actividades de los programas anuales correspondiente a ese ejercicio y las asignaciones presupuestarias 2017. Se concluyó que el GEM, si bien durante el periodo 2010-2016 ha presentado avances importantes en la implantación de la MML, aún no ha logrado consolidar la presupuestación basada en resultados. A esto se suma que actualmente el GEM no cuenta con un parámetro que permita conocer el desempeño global de los programas que ejecuta.

4.3. Difusión del Seguimiento y contribución a la rendición de cuentas

La rendición de cuentas se ha constituido como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas, debido a que en su realización y promoción encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia, eficacia y economía el mandato dado por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes (Ugalde, 2002).

En México, en la medida en que ha evolucionado el sistema político, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la actuación de la administración pública, tanto de la ejecución de sus recursos y toma de decisiones como de los resultados de la gestión gubernamental. Si bien se ha avanzado en el acceso a la información pública, transparencia, estandarización de la contabilidad gubernamental, fiscalización y en materia de responsabilidades de los servidores públicos, estos esfuerzos no se han provisto de medios idóneos para dar a conocer que se avanza en asegurar una correcta aplicación de los recursos públicos (González, 2011).

El tema de promover la difusión de los resultados del monitoreo programático abona a las acciones de transparencia del quehacer público y, por ende, coadyuva a la rendición de cuentas; es tal su importancia que forma parte de la agenda del Ejecutivo Estatal de la administración vigente (periodo 2017-2023), en virtud de que en el PDEM se fijó la prioridad de promover instituciones de gobierno transparentes y que rindan cuentas, para lo cual diseñó la estrategia de mediano plazo de impulsar la transparencia proactiva, rendición de cuentas y el gobierno abierto.

Para finalizar este trabajo de investigación, y como complemento de las propuestas de mejora relativas a adecuar el SPP y fortalecer la capacitación con miras a la certificación de los servidores públicos, se plantea una tercera sugerencia que tiene por objeto promover la rendición de cuentas, mediante la difusión de

los resultados del Componente de Seguimiento del SIED, que posibilite a los diferentes usuarios o actores interesados en el desempeño del GEM, como son el Poder Legislativo, instituciones académicas, representaciones de la sociedad civil organizada y población en general, disponer de elementos o parámetros para reconocer la adopción de buenas prácticas gubernamentales, o bien, para advertir lo que deba sujetarse a revisión, ello en un ambiente de mutuo respeto y siguiendo los canales institucionales.

En suma, la disposición de información pública de calidad conllevará a una participación activa de los sectores público, social y privado, en la determinación de cursos de acción que se orienten a mejorar la calidad de vida de los mexiquenses, tal y como lo plantea la Ley de Planeación Estatal con la puesta en marcha del Sistema de Planeación Democrática, en donde la responsabilidad del desarrollo y crecimiento de las regiones que integran el Estado de México no sólo recae en el aparato gubernamental, sino en la participación de todos sus actores.

En materia de transparencia, cada dependencia y entidad del GEM pone a disposición de la ciudadanía información pública, mediante una herramienta tecnológica desarrollada por el organismo autónomo conocido como Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, en la cual los sujetos obligados reportan lo correspondiente a la Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX) contemplada en la Ley estatal en materia de transparencia, la presentación de la información se realiza de forma ágil y procura su fácil manejo. Dentro de las obligaciones de transparencia destaca lo concerniente a la publicación del programa anual de actividades de los entes públicos, que incluye las metas programadas para el ejercicio fiscal, y los reportes trimestrales sobre el comportamiento de los indicadores de desempeño.

Aunado a ello, el GEM dispone de un sitio web denominado Transparencia Fiscal con el que da a conocer a las partes interesadas, información sobre el desarrollo de las distintas etapas del ciclo presupuestario de la gestión pública estatal, con el afán de ofrecer datos oportunos y confiables. De forma concreta, en dicho portal institucional se ubica documentación sobre el marco regulatorio, costos operativos, directrices programáticas, estadísticas, la Cuenta Pública Estatal, las MIR de los programas clasificados por pilar rector del Plan Estatal de Desarrollo, y fichas técnicas con resultados trimestrales de los indicadores de desempeño por unidad dependencia y programa presupuestario.

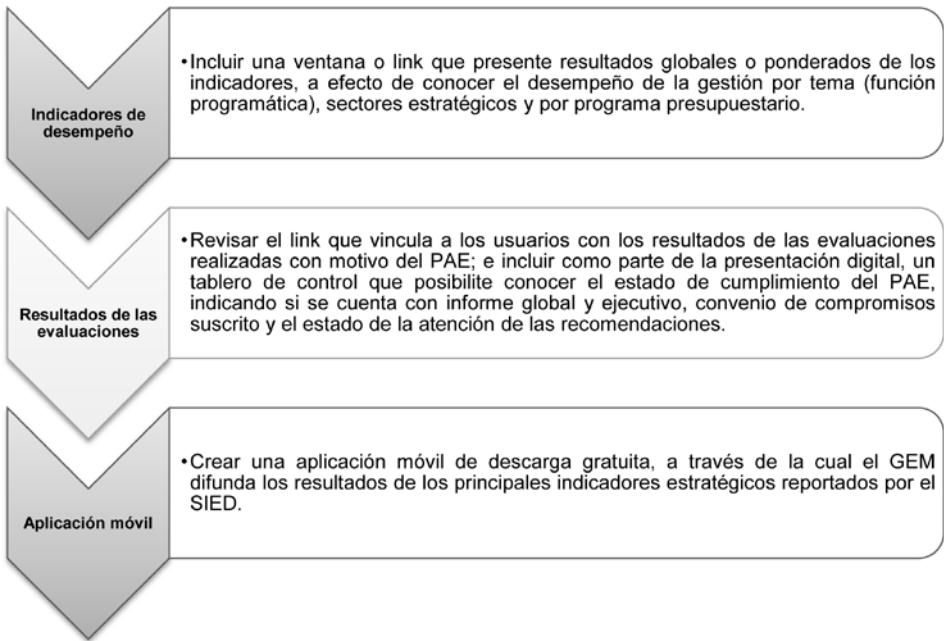
En el cuadro siguiente se muestra un análisis de la categoría Evaluación de resultados del sitio web mencionado:

PORTAL DE TRANSPARENCIA FISCAL DEL GEM		
CATEGORÍA	ELEMENTOS	HALLAZGOS
Evaluación de resultados	Indicadores de desempeño por programa	No todos los indicadores cuentan con información actualizada al último trimestre.
	Indicadores de desempeño por unidad responsable	No todos los indicadores cuentan con información actualizada al último trimestre.
	Resultado de evaluaciones (PAE).	La página web de Transparencia Fiscal contiene links que dirigen al usuario hacia el resultado de las evaluaciones hechas con motivo del PAE. No obstante, para consultar dicha información no todos los links son correctos.
	Informes de resultados	La página web de Transparencia Fiscal contiene links que dirigen al usuario hacia informes de resultados de los programas presupuestarios. Sin embargo, para consultar dicha información no todos los links son correctos.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es de reconocer que el Ejecutivo Estatal ha impulsado permanentes esfuerzos por transparentar los resultados del desempeño de los entes públicos, tal información se muestra de forma atomizada, a esto se suma lo mencionado en el apartado anterior, en el sentido de que el Gobierno Estatal no cuenta con una medida global del desempeño de los programas presupuestarios.

Ante dicho escenario, de manera conclusiva, se plantea una propuesta para coadyuvar en el mejoramiento del proceso de rendición de cuentas, que consiste en articular el contenido del Seguimiento programático y difundir sus resultados. Como consecuencia se busca que la ciudadanía conozca el desempeño de la gestión estatal, ya sea por tema de la agenda pública, sector estratégico intervenido o por programa presupuestario. En síntesis, se considera que existe la posibilidad de adecuar el contenido del sitio web de Transparencia Fiscal del GEM de acuerdo con las sugerencias siguientes:



Fuente: Elaboración propia.

En su conjunto, este trabajo de investigación permitió diseñar medidas o sugerencias que, en opinión de este autor, coadyuvarán a mejorar la gestión de los programas y proyectos presupuestarios, así como para conocer la medida en que el aparato estatal de gobierno se dirige hacia la presupuestación basada en resultados, y sobre estos fundamentos se coadyuve a elevar la calidad de los bienes y servicios otorgados a la población mexicana.

Siglas y acrónimos.

APE	Administración Pública Estatal.
APF	Administración Pública Federal.
ASF	Auditoría Superior de la Federación.
CFEMM	Código Financiero del Estado de México y Municipios.
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.
CPLESM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CREMAA	Claridad, Relevancia, Monitoreable, Adecuado y Aporte Marginal.
DGP GP	Dirección General de Planeación y Gasto Público.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GEM	Gobierno del Estado de México.
GpR	Gestión para Resultados.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LFSEM	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental.
LI	Ley de Ingresos
LOAPEM	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
LP	Ley de Planeación.
LP Emm	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados.
MML	Metodología de Marco Lógico.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OSFEM	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.
PAE	Programa Anual de Evaluación.
PbR	Presupuesto basado en Resultados.
PDEM	Plan de Desarrollo del Estado de México.
PE	Presupuesto de Egresos.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
SECOGEM	Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño.
SEFIN	Secretaría de Finanzas.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIED	Sistema Integral de Evaluación del Desempeño.
SIPREP	Sistema de Presupuesto por Programas.
SPP	Sistema de Planeación y Presupuesto.
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México.
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño.
UIPPE	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

Fuentes de consulta

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza y Evaluación*. Ciudad de México: COLEF.
- Auditoría Superior de la federación. (s.f.). *Serie, Apuntes didácticos*. Recuperado el 01 de agosto de 2018, de http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones.../9._Tecnicas_Presupuestarias.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*. Recuperado el 01 Agosto de 2018, de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Fichas/Ficha_GF_a.pdf
- Cámara de Diputados Federal. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 01 de agosto de 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- CONEVAL. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: CONEVAL.
- Gobierno del Estado de México. (s.f.). *Legistel*. Recuperado el 01 de agosto de 2018, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/feb244.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2011). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*. Recuperado el 01 de agosto de 2018, de http://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17_1.pdf
- Gobierno del Estado de México. (2015). *Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México*. Recuperado el 27 de 08 de 2018, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/oct286.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2018). *Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <http://iprofesionalizacion.edomex.gob.mx/>
- González, I. (2011). *Reprueba México en Rendición de Cuentas*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <http://www.acento21.com/acento/01PP31012011.html>
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. (2010). Recuperado el 23 de agosto de 2018, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig096.pdf>
- LIX Legislatura del Estado de México. (2016). *Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México*.
- LIX Legislatura del Estado de México. (2017). *Cuenta Pública 2016*. México: Cámara de Diputados.
- LPEMM. (2017). *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. México: Cámara de Diputados.

OCDE. (2007). *Tercera mesa redonda sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo*. Recuperado el 23 de agosto de 2018 de <http://www.mfdr.org/rt3glance/documents/e&m-spanish.pdf>

OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Recuperado el 23 de agosto de 2018 de <http://www.oecd.org/publishing/corrigenda>

Secretaría de Finanzas del Estado de México. (2016). *Manual del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <http://siprep.edomexico.gob.mx/>

Secretaría de Finanzas del Estado de México. (2016). *Transparencia Fiscal*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/rendicion_cuentas

Secretaría de Finanzas del Estado de México. (2017). *Lineamientos y Reglas para la Implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)*. Recuperado el 23 de agosto de 2018, de http://normatecainterna.edugem.gob.mx/verdocumento.action?IDOCUMENTO=LINE_009.PDF

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado el 20 de Agosto de 2018, de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado el 23 de Ago de 2018, de https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/inicio/sistema_evaluacion_desempeno.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Materiales de capacitación PbR-SED*. Recuperado el 12 de agosto de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/materiales-de-capacitacion-pbr-sed>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el parrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado el 23 de Agosto de 2018, de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf

Secretaría de Educación Pública. (2018). *CONOCER*. Recuperado el 27 de agosto de 2018, de <https://conocer.gob.mx/>

Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Recuperado el agosto de 2018, de http://biblio.ine.mx/Janium/Documentos/cuaderno_21.pdf

El alcance institucional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en México*

The institutional scope of the Development Objectives Sustainable and the 2030 Agenda in Mexico

Lorena Torres Bernardino**

Mayra Bastida Miranda***

*Esta confianza no es tonta, ni ciega, ni frívola.
No ignora los vicios, los crímenes, los errores,
los partidos, ni los egoísmos de clases que hacen más
pesada la marcha –del ser humano–, y a menudo absorben
en el curso del río, un remolino fangoso y sangriento (...)*****

Jean Jaurès 1903, Discurso a la Juventud en la escuela de Albi.

Resumen

El mundo ha sido testigo de una redefinición en los esquemas de desarrollo, uno, en donde existen límites planetarios, y en donde los mecanismos de acción y participación deben considerar una gobernanza multinivel. Ante esto, los Objetivos

Abstract

The world has witnessed a redefinition in the development schemes, one where planetary limits exist, and where the mechanisms of action and participation must consider multilevel governance. Given this, the Sustainable Development Goals

* Este artículo es producto de la ponencia presentada por la primera autora, para la Reunión de Expertos en Desarrollo Sostenible, 14 y 15 de octubre de 2018, en la Ciudad de Varsovia, Polonia.

** Candidata a Doctora en Ciencia Política, Université Lumière Lyon II, Francia. Fue becaria de maestría en el CIG "Entre Espacios", Universidad Libre de Berlín, Alemania. Es profesora en la FCPyS-UNAM, y en el INAP. Se ha desempeñado como investigadora asociada en el Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad, Tabasco. Ha colaborado en proyectos sobre Cambio Climático, Gestión del Agua, y Renovación Energética. Y ha realizado consultoría política y ambiental. E-mail: lorena.torres@ens-lyon.fr

*** Maestrante en Economía de los Recursos Naturales, Universidad Autónoma de Chapingo. Es especialista en Derecho Administrativo por la Facultad de Derecho, UNAM. Fue servidora pública en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Ha colaborado en la planeación e implementación de las Agendas para el Desarrollo Municipal del INAFED, y se ha desempeñado como consultora política. E-mail: mayra2304@gmail.com

**** La traducción es responsabilidad de las autoras, basada en el fragmento: "Cette confiance n'est ni sottise, ni aveugle, ni frivole. Elle n'ignore pas les vices, les crimes, les erreurs, les préjugés, les égoïsmes de tout ordre, égoïsme des individus, égoïsme des castes, égoïsme des partis, égoïsme des classes, qui appesantissent la marche de l'homme, et absorbent souvent le cours du fleuve en un tourbillon trouble et sanglant (...)" de Jean Jaurès, 1903, Le Discours à la jeunesse, Francia, Albi.

de Desarrollo Sostenible (ODS) combinan cuatro ideas principales: 1) *No dejar a nadie atrás*, es decir, reforzar las metas y estrategias que se tenían desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 2) Definir las bases, a partir de un conjunto de derechos y de servicios que deben ser garantizados, 3) Tomar en consideración los límites impuestos por la naturaleza, y la capacidad de las tecnologías disponibles, y 4) Reforzar las capacidades públicas aplicadas y apoyarse sobre instituciones abiertas. Así, varios espacios han llevado a cabo acciones para fortalecer las innovaciones emprendidas por el sector público, tal es el caso del Foro de las Naciones Unidas para el Sector Público. En particular el Objetivo 16 de la Agenda 2030, promueve la existencia de sociedades pacíficas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos, y la construcción de instituciones eficaces y responsables.

Palabras clave: Instituciones, gobernanza multi-nivel, agenda pública, actores, participación.

(SDGs) combine four main ideas: 1) Do not leave anyone behind, that is, reinforce the goals and strategies that were in place since the Millennium Development Goals (MDG), 2) Define the bases, from a set of rights and services that must be guaranteed, 3) Take into consideration the limits imposed by nature, and the capacity of available technologies, and 4) Strengthen applied public capacities and rely on open institutions. Thus, several spaces have taken actions to strengthen the innovations undertaken by the public sector, such is the case of the United Nations Forum for the Public Sector. In particular, Goal 16 of the 2030 Agenda promotes the existence of peaceful societies for sustainable development, the provision of access to justice for all, and the construction of effective and responsible institutions.

Key words: Institutions, multi level governance, public agenda, actors, participation.

Introducción: ¿Qué tipo de gestión pública se requiere para instrumentar los ODS?

La gobernanza multinivel como visión para afrontar los problemas globales no es tan nueva, ya que desde 1987 se proclamó un primer concepto que habría el debate hacia esta forma de afrontar los problemas públicos: el desarrollo sostenible. Así, a través del Informe de la Comisión de Brundtland, éste se definió como un “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (ONU CMMAD, 1987: 59). Ante esto, en el año 2000 surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales contaban con ocho líneas específicas de desarrollo humano. Y en 2015 se crean los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que cuentan con 17 puntos específicos, 169 metas y 230 indicadores, mismos que responden, a su vez, a un panorama aún más ambicioso: la Agenda post 2015, o Agenda 2030.

Así, existe un reconocimiento global de que las instituciones públicas deben construirse bajo parámetros de responsabilidad e inclusión a través del trabajo normativo, analítico y capacidades de desarrollo, además de considerar la ampliación de acciones para mejorar la transparencia, la responsabilidad y la cohesión política y social.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ONU ODS, 2018) versan sobre las áreas generales de desarrollo: eliminación de pobreza en todas sus formas, eliminar el hambre, mejorar la nutrición, dar los medios para una vida sana, educación de calidad, igualdad de género, garantizar el acceso a los servicios de aprovisionamiento de agua y saneamiento, garantizar el acceso a los servicios energéticos, promover el crecimiento económico, la promoción de una industria sostenible, reducción de la desigualdad, ciudades resilientes, cambio en los modos de consumo, medidas urgentes contra el cambio climático, conservar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos, preservar y restaurar los ecosistemas terrestres, promover sociedades pacíficas, con instituciones transparente y abiertas, y fortalecer la cooperación mundial para el desarrollo.

Ante estas líneas generales, se debe pensar y articular la fusión de los ODS, en políticas integrales, que consideren esquemas de transversalidad como es la equidad de género; así como considerar que ninguna meta se encuentra aislada, por el contrario, cuando se piensa en el gran reto que representa la lucha contra el cambio climático, también es prioritario considerar el manejo de variables ambientales, sociales y económicas. Varios gobiernos del mundo como Alemania, Francia y México, han generado diversas acciones para avanzar en la transición energética, pero ¿qué es lo que determina el relativo éxito de Alemania o Francia, en contraposición con las directivas emprendidas por el gobierno Mexicano, marcadas por una inestabilidad social?

Es preciso plantear preguntas tales como: ¿cuál sería el costo económico para México de no considerar los retos que impone el cambio climático a todos los territorios?, ¿es posible vislumbrar y negociar las prioridades?, ¿cómo se determina el desarrollo de escenarios de negociación política para el proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?, ¿cómo se instrumentalizan las políticas necesarias?, ¿cómo se refuerza el diálogo con la sociedad civil?

Para que los ODS dirijan el desarrollo sostenible hacia la consecución de metas y realidades, se requiere de una apropiación de éstos en la agenda pública nacional, visualizando los alcances de las agendas regionales y locales, y fortaleciendo las capacidades de gobierno necesarias.

Este artículo ahondará en los ODS, y su combinación en las cuatro ideas principales anunciadas al inicio. De igual forma se mostrarán los principales instrumentos públicos con los que México cuenta para alcanzar los ODS, y cumplir con la Agenda 2030. Se analizarán las capacidades, retos y oportunidades de México en cuanto a la eficacia de su política de desarrollo, sobre todo con el pleno reconocimiento de que la equidad de género y los derechos humanos son parte medular los ODS. Se mostrarán los principales avances y retrocesos en la materia, a partir de una reflexión global del posicionamiento del mismo tema. Y

finalmente, se ahondará sobre las capacidades públicas necesarias para los arreglos institucionales requeridos, en pro de los ODS. Para esto, el texto se divide en cinco apartados que esquematizan el devenir institucional de los ODS en México: 1) Inmersión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México, 2) Instituciones y Actores: ¿Una gobernanza multinivel es posible?, 3) Instrumentos públicos, 4) Paz, justicia e instituciones sólidas: “No dejar a nadie atrás”, y 5) Conclusiones frente a la agenda pendiente.

1. De los aciertos a los desafíos: Inmersión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México

Gestionar las incertidumbres del desarrollo representa un desafío democrático, tanto por la confrontación de opiniones e intereses múltiples, como por lograr que el compromiso social sea aceptable y respetuoso del medioambiente (Callon, et.al; 2001). A nivel global, el cambio climático cuestiona los modos de producción, mientras que a nivel local, los problemas del desarrollo revelan situaciones de interdependencia multinivel. Esta visión del desarrollo plantea para la acción pública cuestiones sobre las escalas de intervención, para gestionar las situaciones donde la geografía de los problemas no corresponde a los marcos territoriales clásicos de la decisión política y de la acción administrativa (Salles, 2006). Bajo este enfoque de análisis, es que vemos la inmersión de los ODS en la agenda global, y más aún en la agenda pública de México.

La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En el año 2000, los líderes de 189 Estados miembros se reunieron en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la llamada Cumbre del Milenio. Allí, se estableció la Declaración del Milenio, que comprometía a los países a una nueva alianza mundial para combatir la pobreza en sus múltiples expresiones. Poco tiempo después, el entonces Secretario General de la ONU presentó formalmente una lista de ocho objetivos, apoyados por 18 metas concretas y 40 indicadores, conocida como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Durante 15 años (2000 – 2015), esos ocho objetivos, fueron el marco de referencia que determinó el rumbo del desarrollo para los países a nivel global (Valdés, 2017).

Para el caso de México, se fijó una estrategia de implementación centralizada, encabezada desde la presidencia, dirigida por un órgano que estaría ex profeso dedicado al tema, para lo que en 2010 se conformó el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM). Dicho Comité estaría liderado por 3 instituciones: Presidencia de

la República, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Conforme al Informe de Avances 2015, (Presidencia de la República, 2015) México obtuvo un desempeño relativamente favorable en la mayoría de metas establecidas, alcanzando un 72.5% de cumplimiento efectivo sobre los 8 objetivos planteados. Los objetivos que fueron plenamente logrados fueron 6, frente a 2 que resultaron de avance insuficiente (Ver tabla 1).

Tabla 1. Comparativa ODM alcanzados vs ODM no alcanzados

ODM alcanzados	ODM no alcanzados
ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre	ODM 4 – Reducir la mortalidad infantil
ODM 2 – Lograr la enseñanza primaria universal	ODM 5 – Mejorar la salud materna
ODM 3 – Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer	
ODM 6 – Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	
ODM 7 – Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
ODM 8 – Fomentar una alianza global para el desarrollo	

Fuente: Elaboración propia con base en “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México” (Presidencia de la República, 2015).

Con base en la figura 1, los indicadores del informe (Presidencia de la República, 2015) señala que de los 51 indicadores establecidos para México (41 generales de los ODM y 10 adicionales que se fijaron para el caso particular de México), se cumplió con 37 a la fecha del informe; sin embargo, se señala que seis indicadores más se cumplirían dentro del plazo 2015, lo cual arrojaría un cumplimiento en tiempo y forma del 84.3%. Por el contrario, el número de indicadores que registraron un progreso insuficiente o estancado, es de ocho, lo que representa el 15.7% del total.

Figura 1
Balance general de cumplimiento de los ODM



Fuente: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México” (Presidencia de la República, 2015).

Así, se puede considerar que del proceso de implementación de los ODM en México se obtuvieron varias lecciones:

Los aciertos

1. Establecimiento de un órgano encargado para dar seguimiento al cumplimiento de los ODM (DOF, 2017). La creación del Comité Técnico Especializado para el seguimiento de los ODM, mejoró la coordinación interinstitucional e intersectorial de las políticas de desarrollo, además de que fortaleció las capacidades institucionales, la focalización de recursos, y la atención en áreas prioritarias.
2. Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM). Creado en 2011, para sistematizar el seguimiento de los ODM en México, el SIODM da cuenta del seguimiento y ofrece información sobre los ocho objetivos establecidos por la ONU (AMEXCID, 2017). En total, mediante el SIODM se le dió seguimiento a 81 indicadores, de los cuales, 41 son de la Lista Oficial que la ONU propuso en 2008; 11 corresponden a indicadores Reformulados; 7 son del grupo de los Propuestos por México y 22 de los que se adicionaron como Metas Más allá del Milenio.
3. Desagregación de indicadores a nivel estatal y municipal. En México se intentó generar indicadores de cumplimiento en el plano subnacional, aunque no fue

posible en todos los casos, se contó con el 64.2% de indicadores para el ámbito estatal y el 21% para el orden municipal (DOF, 2017).

4. Proyecto de transferencia de buenas prácticas en monitoreo y evaluación de los gobiernos mesoamericanos. Se trata de un esfuerzo por concentrar, compartir y transferir información de buenas prácticas en relación a la implementación de los ODM en los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá.

Para esto, se desarrolló un documento cuyo objetivo fundamental fue presentar las acciones que realizaron los gobiernos de la región de Mesoamérica, con base en la experiencia mexicana en materia de transferencia de información para consolidar elementos de apoyo técnico y metodológico para la medición, el seguimiento y monitoreo de los ODM y, de esta manera, contribuir a la estrategia nacional de cooperación internacional para el desarrollo, enfatizando la Cooperación Sur-Sur. Este documento corresponde a la Sistematización de Buenas Prácticas de los Gobiernos Mesoamericanos para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (AMEXCID, 2017).

Los temas pendientes o debilidades en el proceso de implementación de los ODM en México

1. Instalación tardía del CTESIODM. Si bien la creación del Comité fue un acierto, su implementación en 2010 y puesta en marcha en 2011 evidenció un significativo retraso en el pazo de cumplimiento, razón por la que se determinó que dicho órgano debía operar desde el inicio ahora con miras a la Agenda Post 2015, o Agenda 2030.
2. Información en el plano subnacional insuficiente y postergada. Aunque la desagregación de indicadores a nivel estatal y municipal se considera una buena práctica, la información no fue completa ni a tiempo para definir estrategias de implementación viables que permitieran alcanzar en plazo los objetivos planteados. A este respecto se presentó la información para el orden estatal en 2013 y en 2014 para el ámbito municipal.
3. Centralización de la estrategia. A pesar de que se consideró la puesta en marcha de actividades tendientes a alcanzar los objetivos, no sólo a nivel nacional sino también a nivel local, tanto en entidades federativas como municipios, se observó una falta de coordinación intergubernamental que permitiera que actores locales fueran parte de la estrategia y tuvieran espacio de opinión o decisión dentro del diseño de la política. Quizá este sea el rasgo más contundente para explicar la incapacidad de completar

la metas establecidas por los ODM, a la par que da cuenta del siguiente planteamiento.

4. Desigualdad de resultados. Definitivamente al consultar los informes de resultados queda claro que México alcanzó un buen desempeño generalizado de los ODM a nivel nacional, la cuestión cambia si se analizan los resultados por región. Si bien el promedio nacional alcanzó para aprobar los estándares deseados, esto no sucedió por completo en todas las regiones y municipios del país. La mayoría de los indicadores destacaron en el centro del país, particularmente en la Ciudad de México y zona metropolitana, así como en estados de la región norte, mientras que en localidades del sur-sureste se advierte un rezago en temas de salud y educación que impidieron llegar a la meta. De tal forma que aún cuando se avanzó en alcanzar los objetivos planteados, se observa una brecha, producto de las débiles capacidades institucionales, en lo que constituye una barrera al desarrollo (Cejudo, 2017).

¿Qué sigue para México? Reformulación de la Agenda: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El 27 de septiembre de 2015, los 193 países que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron la Agenda de Desarrollo Post-2015 y, como parte integrante de ella, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicha Agenda, integrada por 17 ODS y 169 metas específicas, da seguimiento y amplía los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia concluyó en 2015 (Castellanos, 2017).

Más allá de la ampliación de objetivos, metas e indicadores, los ODS constituyen un referente de mayor alcance, lo que se refleja en la determinación de cinco ejes rectores, a saber (Valdés, 2017:33):

1. Las personas. En tanto los ODM centraron su atención en objetivos destinados al beneficio y bienestar de las personas, los ODS retoman la idea, reagrupan los temas a fin de clasificarlos de manera más clara pero respetando incluir los tópicos trabajados. Los ODS consideraban 6 de 8 indicadores destinados a las personas, los ODM plantean 5 de 17.
2. El planeta. En este caso se transita de ser un objetivo concentrador denominado: ODM 7 “Sostenibilidad del Medio ambiente” a ser cinco ODS que versan sobre: agua, consumo, clima, vida submarina y ecosistemas terrestres.

3. La prosperidad. Se incluyen aspectos como contar con energías asequibles y menos contaminantes, empleos decentes, innovación e industria, reducción de las desigualdades y ciudades y comunidades sostenibles.
4. La paz. Por primera vez se reconoce la paz como condición indispensable de desarrollo.
5. Las alianzas. Se retoma el planteamiento de una alianza mundial para el desarrollo.

2. Instituciones y actores: ¿Una gobernanza multinivel es posible?

Concebir la operacionalización de los ODS y la Agenda 2030, remonta a un proceso de negociación sobre las prioridades nacionales, y las instituciones implicadas, lo cual se traduce en principios y programas, destinados a realizar los objetivos y brindar soluciones a los problemas. La implementación de políticas públicas depende, en gran parte, de la capacidad para movilizar y organizar a todos los actores concernientes, otorgando al Estado Mexicano una figura de mediador. En noviembre de 2015 el poder legislativo aprobó un dictamen para establecer un mecanismo parlamentario que fortaleciera el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Así logró conformar un grupo de trabajo cuya misión es definir lineamientos para una participación efectiva, rendir informes semestrales y llevar a cabo reuniones de trabajo, foros, audiencias, consultas con académicos, sociedad civil, expertos y público interesado.

De esta manera, surgen diversos instrumentos de política para instrumentar los ODS y la Agenda 2030, tales como comités y consejos, (DOF, 2017) los cuales también permean el carácter de la acción pública a nivel federal, estatal y municipal, así como de la acción colectiva de la sociedad civil.

Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) y el Consejo Nacional de la Agenda 2030

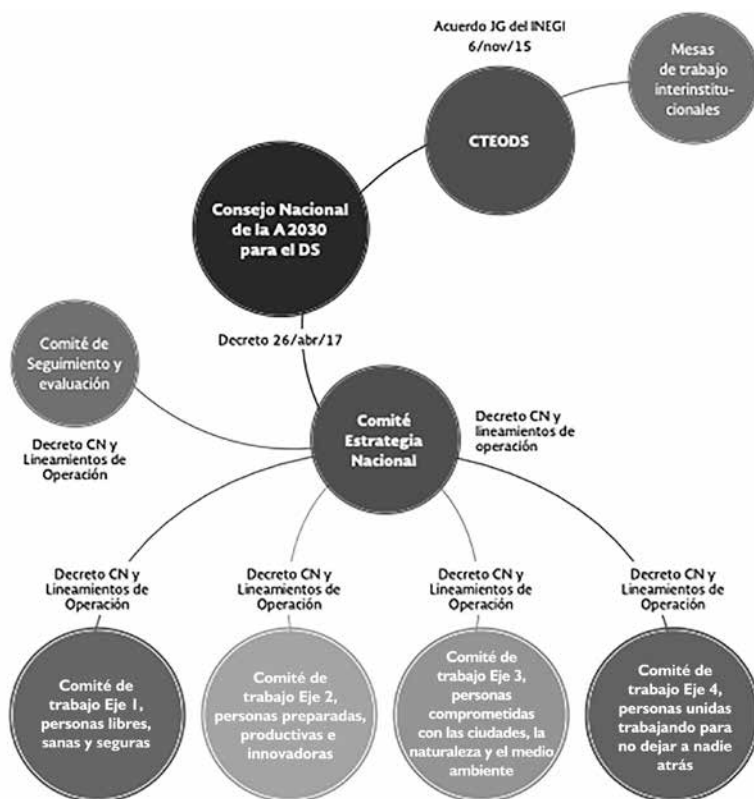
A fin de dar continuidad a la estrategia planteada para el cumplimiento de los ODM, a finales de 2015, la Presidencia de la República solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la modificación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) para establecer el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), e incluyó a seis entidades adicionales para poder medir y dar seguimiento a los nuevos objetivos, metas e indicadores establecidos en el marco de la Agenda 2030.

La transición de CTESIODM al CTEODS obedece a una línea de acción dentro de una estrategia macro que consiste en conformar un organismo de mayor

alcance que concentre a todos los sectores involucrados para el cumplimiento de la Agenda 2030.

El 26 de abril de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia. Siendo su encomienda la de coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030, e informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores (DOF, 2017) (Ver figura 2).

Figura 2.
Estructura de los Comités que conforman el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Fuente: “Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible” (Presidencia de la República, 2018)

Los Gabinetes Especializados y las Comisiones Intersecretariales

Como parte de las acciones del gobierno federal, se consideró factible aprovechar la estructura señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2018, como gabinetes especializados de la Administración Pública Federal, dada su convergencia con los ODS, constituyéndose cinco gabinetes: México Próspero; México en Paz; México con Educación de Calidad; México Incluyente y México con Responsabilidad Global. (DOF, 2013)

De igual manera se consideró conveniente la participación de las comisiones intersecretariales, como cuerpos normativos establecidos por el Presidente de la República para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado. De estas se cuentan con 18: Prevención Social de la Violencia y Delincuencia; Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos de Trata; Economía Ilegal; Intersecretarial de Clave Única de Registro de la Población; Cruzada Nacional contra el Hambre; Protección contra Incendios Forestales; Atención a Sequías e Inundaciones; Comisión Intersecretarial de Vivienda; Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista; Conmemoración del Centenario de la Constitución; Cambio Climático; Derecho Internacional Humanitario; Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; Gabinete Turístico; Desarrollo de Gobierno Electrónico; Desarrollo Rural Sustentable y Manejo Sustentable de Mares y Costas.

El rol de los tres ámbitos de gobierno

Se ha observado hasta aquí, que el gobierno federal es quien encabeza las actividades relacionadas con el logro y cumplimiento de la Agenda 2030. Lidera el tema la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), mientras que INEGI y CONAPO siguen teniendo un lugar dentro de la operación de la Agenda, al permanecer como integrantes centrales del ahora Comité Técnico Especializado de los ODS. A su vez se suman las dependencias del poder ejecutivo, como ejecutoras de las líneas de acción programadas para dar cumplimiento a cada objetivo según se encuentren dentro de sus atribuciones.

Por su parte, de acuerdo con el Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, (Presidencia de la República, 2017) se encontró que la participación de los gobiernos estatales se da más visiblemente a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), instancia que reúne de manera periódica a los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas del país.

Lo anterior, a fin de lograr acuerdos que permitan la adecuada alineación de los ODS en el marco de las políticas de los gobiernos estatales. Enfatizando que dados los cambios de administración en cada entidad, se hace propicio generar un diálogo con una instancia que perdure en el tiempo y que sea capaz de transmitir las tareas comunes a los gobernantes que sean electos resultado de cada proceso electoral.

Mientras que en el ámbito municipal, el reporte referido, identificó como espacio de deliberación de acuerdos para impulsar el desarrollo local y promover transformaciones institucionales a nivel municipal, a la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

Participación de la sociedad civil, el sector académico y el privado

La participación de la sociedad civil y la academia en el proceso de formulación de estrategias y diseño de política pública ha sido destacada, logrando consolidar alianzas que trascienden y generando propuestas de largo alcance, así en septiembre de 2015, se llevó a cabo el *Encuentro Sociedad Civil 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Perspectiva de su Implementación y Seguimiento en México*, desarrollado por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en que se contó con la participación de numerosos académicos y expertos en diferentes materias. En este foro se discutieron temas fundamentales para la puesta en marcha de la Agenda.

Posteriormente, las OSC y la oficina de la Presidencia de la República celebraron reuniones encabezadas por las Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objetivo de generar un reporte. En estas reuniones las OSC hicieron entrega de sus recomendaciones de manera conjunta a través del documento “Recomendaciones del Espacio de articulación de sociedad civil para el seguimiento de la Agenda 2030 en México ante el Reporte de México al Foro Político de Alto Nivel” (PNUD, 2016: 11) lo que da muestra del peso de la sociedad civil organizada en el proceso de implementación de la Agenda.

Por otra parte, la presencia del sector privado no ha pasado desapercibida. Se ha contemplado que las empresas son actores fundamentales para el buen término de los ODS. De tal forma que la Agencia Mexicana de Cooperación internacional para el Desarrollo (AMEXCID), estableció la Alianza por la Sostenibilidad, plataforma de diálogo y acción que incluye a 80 empresas mexicanas y multinacionales operando en México, para intercambiar información sobre la integración de los ODS en los modelos de negocio y diseñar proyectos de cooperación internacional alrededor de la Agenda 2030 (PNUD, 2016).

3. Instrumentos públicos

Al inicio de la administración federal 2012-2018, el presidente Enrique Peña Nieto, puso en marcha una estrategia denominada Pacto por México, a fin de establecer acuerdo y generar alianzas para impulsar las reformas estructurales necesarias para detonar el potencial económico del país. Así se propiciaron 13 reformas al marco legal vigente, éstas corresponden a los rubros: laboral, energético, telecomunicaciones, competencia económica, financiera, hacendaria, disciplina financiera para las entidades federativas y los municipios, político-electoral, transparencia; nueva Ley de amparo, Código de Procedimientos Penales Único, Sistema Anticorrupción y la reforma educativa. Las cuales, con base en el Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (Presidencia de la República, 2017), se consideran alineadas a las metas de los ODS.

En cuanto al presupuesto, la instancia responsable de poner en marcha la estrategia que asegure fondos para llevar a cabo las acciones en cumplimiento de los ODS, es la Cámara de Diputados mediante el proceso de aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación. En relación con este proceso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está encargada de la alineación de los más de 230 indicadores globales que considera la Agenda 2030 (Ayuso-Audry, 2016) a fin de determinar a la instancia responsable de su operación y ejecución, de tal manera que pueda plasmarse mediante la asignación de la partida presupuestal correspondiente.

También se cuenta con el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual constituye la continuación de la plataforma desarrollada para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM), en tanto se evaluó como una buena práctica que permite contar con información oportuna sobre el avance en el cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos por la Agenda 2030, dicha plataforma se encuentra en modo de datos abiertos.

Planes Nacionales, Estatales y Municipales

Además de la armonización legislativa, del presupuesto asignado a las instancias responsables del cumplimiento de los ODS, y de la plataforma virtual de seguimiento que es el SIODS, se cuenta con instrumentos de planeación que dan la pauta al logro de las metas establecidas, permiten aterrizar la política pública mediante la definición de instancias rectoras, actividades a desempeñar así como plazos, y definiciones concretas sobre cómo implementar las acciones correspondientes.

Entre los instrumentos de planeación se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo, como plan marco a seguir que define la estrategia macro para el sexenio 2012-2018; los Planes Estatales de Desarrollo, cuya variabilidad está en función del momento de su emisión, ya sea antes, durante o después del 2015, año en que se formuló la estrategia general de los ODS; caso similar ocurre con los Planes Municipales de Desarrollo, aunque con la particularidad de que su alcance temporal es más reducido abarcando solo tres o cuatro años según se trate.

Ejemplos destacados de este rubro son el caso del estado de Coahuila cuya promulgación de su plan estatal de desarrollo ya se hizo en función y armonización con los ODS. A nivel municipal se ha replicado la práctica de alinear su planeación a los ODS, para el caso de algunos municipios de los estados de Chiapas, Estado de México, Guanajuato y Tlaxcala, que han alineado su quehacer gubernamental en torno a la Agenda 2030 (INAFED, 2018a).

Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales (INAFED, 2018b)

Este Programa está a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y es uno de los instrumentos que destacan por su alcance, ya que impulsa el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local (INAFED, 2018b). Sus objetivos específicos son: 1) habilitar personal del servicio público municipal que presenta áreas de oportunidad en la prestación de los servicios públicos, con base en el enfoque de competencias a fin de brindar respuestas oportunas a las demandas y necesidades de las personas. Y 2) desarrollar instrumentos de planeación y gestión que permitan a los gobiernos municipales tomar mejores decisiones respecto a los requerimientos y necesidades de la población (INAFED, 2018b).

Para el cumplimiento de estos objetivos, se han establecido tres modelos: 1. Modelo de Asistencia Técnica para el cumplimiento de los ODS en Gobiernos Municipales; 2. Modelo de Atención desde el gobierno municipal a mujeres y niñas que sufren violencia; y 3. Modelo de Formación de capacidades institucionales para servidores públicos municipales (INAFED, 2018b).

Los Instrumentos de gestión que han sido seleccionados por el INAFED para ser diseñados en coordinación con el gobierno municipal y el gobierno estatal, a través del Organismo de Desarrollo Municipal, en el corto plazo, buscan aproximar herramientas a los participantes que faciliten el seguimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible integrantes del Programa, y estos son: a) Armonización de Bando de Policía y Gobierno con enfoque de derechos humanos; b) Expedientes cartográficos y estadísticos; c) Plan de Desarrollo Municipal alineado a la Agenda 2030; d) Presupuesto municipal alineado a la Agenda 2030; e) Manuales de Organización para la Administración Pública

Municipal; f) Planes de Separación de Basura Municipal; y g) Planes de reducción de Riesgos de Desastres (INAFED, 2018b).

Su puesta en marcha a partir de febrero 2018 aún no permite tener información sobre el resultado de su implementación; sin embargo, se pretende acercar a los gobiernos locales con la población, a través de la transversalización y consecución de los objetivos globales, que sin duda requieren de la colaboración de todos los municipios del país.

4. Paz, justicia e instituciones sólidas: “No dejar a nadie atrás”

El objetivo 16 de los ODS enmarca varias de las directrices en las cuáles se deben construir los mecanismos de gobierno que permitan transitar hacia una gobernabilidad de las instituciones, así como de la gobernanza de las decisiones; su unidad coordinadora en México es la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Este ODS, promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos, y la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles (ONU, 2018). Entonces, vale preguntar ¿qué tipo de instituciones requerimos para la consecución del desarrollo sostenible, tal y cómo se concibe desde la agenda internacional?

Así, se presta mayor atención a este objetivo, debido a su carácter de transversalización con dos variables que se han considerado más de carácter subjetivo, éstas son: Paz y Justicia. Y esta correlación no es casual, ya que también nace de la evidencia social - y estadística- de los grados de violencia y guerras que imperan a nivel mundial, así como también de los casos de corrupción e impunidad que cada vez más se propagan por el mundo, y donde México ocupa un lugar alarmante.

Tan sólo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2018), estima que en 2017 el número de víctimas de 18 años y más, fue de 25.4 millones, donde el 35.6% de los hogares del país contó con al menos un integrante como víctima del delito, y de los cuales el 93.2% de los delitos no tuvo denuncia, o no se inició una averiguación previa o carpeta de investigación (INEGI, 2018).

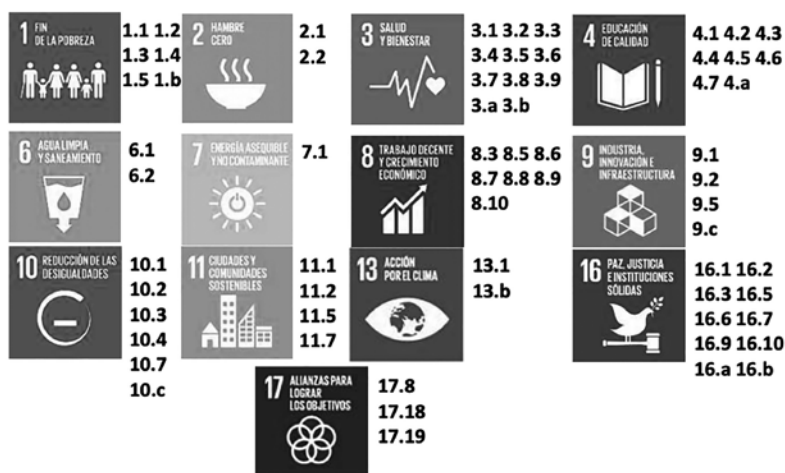
Así también, varios expertos consideran que el objetivo 16 debiera ser transversal a los 17 ODS, debido a la relevancia de fortalecer el accionar de las instituciones públicas, tanto en su relación con la sociedad (procurando los mínimos de bienestar), como en su propia racionalidad interna organizativa y de capital humano.

El principio de *no dejar a nadie atrás*, tiene como eje fundamental a las instituciones públicas para la realización de los ODS, y para lograr mejorar la transparencia, los mecanismos de responsabilidad, la cohesión social, y la coherencia política e institucional. En este sentido, se vuelven prioritarios cinco

criterios para el fortalecimiento institucional en todas las áreas que consideran los ODS:

- Transparencia y rendición de cuentas en todas las escalas de gobierno, donde la evaluación de las políticas y los resultados ocupen un lugar importante desde la planeación. Buscar la erradicación de la corrupción, a todos los niveles de las organizaciones públicas y privadas.
- Fortalecimiento del capital humano al interior de las organizaciones, tanto en el reconocimiento de las capacidades públicas necesarias, como en la profesionalización del servicio público.
- Construcción de confianza política en las instituciones, abriendo la valoración hacia la formulación de políticas, pero también hacia los individuos que toman las decisiones.
- Transversalidad de los enfoques de equidad de género y derechos humanos en las políticas emprendidas por cada gobierno, para atender cada ODS, sobre todo reafirmar su obligatoriedad desde su posicionamiento en la agenda pública (ver figura 3).
- Compromisos y responsabilidades políticas para el impulso, producción y disponibilidad de las estadísticas de género, así como su contribución al robustecimiento de la línea institucional de derechos humanos en México.

Figura 3
Transversalización de Género: metas de especial interés



Fuente: "Consideraciones para la transversalización de la perspectiva de género en los indicadores de los ODS" (ONU Mujeres, 2016).

Este principio, también impone exigencias sobre los arreglos institucionales en pro de los ODS, donde los gobiernos deben ser conscientes de que para atender las necesidades de todos, es fundamental el establecimiento de un mecanismo institucionalizado (ONU, 2017).

Algunas condiciones para los arreglos institucionales en los ODS

En esta línea de análisis, el Comité de Expertos en Administración Pública, reunidos en el 16° periodo de sesiones en Nueva York, del 24 al 28 de abril del 2017, se dió a la tarea de publicar el documento intitulado *Arreglos Institucionales en pro de los ODS* (ONU, 2017), en el cual reafirman el carácter integrado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además de establecer que los efectos de distintas políticas no deben observarse de forma aislada, ya que los cambios buscados exigirán que los procesos de formulación e implementación de políticas, y los sistemas políticos y administrativos aumenten la capacidad para atender las interacciones entre los Objetivos.

El documento de la ONU (2017), afirma que el mejor método para guardar la coherencia que exigen los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la integración horizontal de las políticas. Y se necesitan procedimientos capaces de superar la fragmentación que genera la compartimentación del gobierno, lo que a su vez demanda la combinación de arreglos a nivel estratégico, y a nivel operacional.

En estos arreglos se deben destacar medidas de organización en las que intervengan tanto la administración pública como las legislaciones, para procurar los incentivos presupuestarios y la capacitación de los funcionarios públicos. Además, los niveles nacional, regional y local de gobierno también tienen que interactuar unos con otros a fin de lograr una integración amplia de las políticas (ONU; 2017). Siendo relevante el diálogo con los actores involucrados, para lograr adaptar la estrategia internacional de desarrollo, al nivel nacional, y a los contextos locales.

El Comité expertos (ONU, 2017) también propone adoptar un enfoque de múltiples interesados que incluya a agentes de la sociedad civil, empresas, ciudadanos y la comunidad científica, que pueda responder al carácter integrado e inclusivo de los ODS. Y las cualidades inherentes a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) coinciden con los medios más eficaces para reorganizar y/o ajustar los arreglos institucionales en el marco de la Agenda 2030.

Las TIC proporcionan la infraestructura necesaria para los arreglos institucionales, ya que ofrecen soluciones para actividades de colaboración integradas y coordinadas entre los organismos públicos, y entre el sector público, los interesados y agentes externos. Incluso, las TIC también ofrecen soluciones de

gobierno abierto que impulsan la transparencia y la rendición de cuentas; a través de la colaboración entre aquellos, así como del aprovechamiento, accesibilidad, y la síntesis de datos para ayudar en la planificación de políticas (ONU, 2017) .

Los resultados en materia de Derechos Humanos

Los derechos humanos se encuentran en el núcleo de la Agenda 2030; sin embargo, hasta ahora el Consejo de Derechos Humanos (principal organismo de la ONU a cargo del tema), no ha prestado atención de manera sistemática a la comprensión y fortalecimiento de la contribución del pilar de derechos humanos a la implementación de los ODS en todos los países (Universal Rights Group: 2018). Y aunque también cuenta con el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (organismo asesor para examinar las cuestiones indígenas relacionadas al desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente y los derechos humanos), los retos aún son evidentes, sobre todo dentro de los grupos más vulnerables territorial y étnicamente.

En México, dentro de las acciones emblemáticas del Objetivo 16, se tiene el Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual es el eje central de la política de Estado en la materia de una sociedad de derechos (Presidencia de la República, 2018).

También se cuentan con otros instrumentos paralelos, éstos son: 1) La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la cual se les reconoce como sujetos de derechos, así como grupo de atención prioritaria; 2) El Plan de Acción de México ante la Alianza Global para poner fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes, éste contempla una agenda de prioridades 2019-2030, con el objetivo de poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra ellas y ellos; 3) El Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que busca garantizar una mayor protección de los derechos de las víctimas y los acusados; 4) La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), mecanismo impulsado por la SEGOB, mediante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM); 5) Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), instrumentados por el CONAVIM, brindan servicios de asesoría y acompañamiento para mujeres, sus hijas e hijos, y 6) El Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que define y aplica la política de atención a víctimas (Presidencia de la República, 2018: 70).

Por otra parte, México también cuenta con un Protocolo de actuación “para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, como instrumento para auxiliar a los impartidores de justicia a cumplir el mandato constitucional en materia de derechos humanos de las personas LGBTI” (Presidencia de la República, 2018: 71).

Cabe destacar que institucionalmente también se cuenta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de las comisiones estatales; sin embargo, el mayor reclamo por una verdadera procuración de derechos, proviene de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual se corrobora con las numerosas Organizaciones que han surgido en los últimos años, con un posicionamiento firme, demandando acciones inmediatas para la procuración y priorización de los derechos humanos en la agenda pública. Además de la lucha general por reforzar la protección de los derechos humanos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

5. Conclusión: la agenda pendiente

En México, el escenario institucional para la procuración de los ODS, demanda analizar los alcances actuales que existen entre los niveles de acción; ya que a nivel nacional observamos un bagaje importante de políticas, programas, y criterios en pro de los ODS, mientras que a nivel estatal, y sobre todo local, se observa una lenta homogenización y adaptación de los instrumentos públicos.

Los resultados mostrados en el Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) también han dejado algo claro: si bien se alcanzó la meta en seis de los ocho ODM, el avance en el tema es dispar según la región que se analice, las cifras muestran un éxito distinto en las metas alcanzadas en la región norte frente a la región sur del país, o bien si comparamos al centro con la periferia, en gran media la diferencia se explica como producto de que “la desigualdad de capacidades de los gobiernos es un motor de la desigualdad en general” (Cejudo, 2017: 99). Esto hace imperativo poner énfasis en las capacidades gubernamentales, principalmente en el orden municipal que históricamente ha sido rezagado frente al nivel federal y estatal, que tiende a concentrar el diseño e implementación de las estrategias de política.

Entonces, ¿qué pueden hacer los gobiernos municipales frente a un reto de tal magnitud?

Las municipalidades del país habrán de evaluar su calidad gubernamental, elemento indispensable si quieren alcanzar la meta global que los ODS representan. Dos variables a considerar son: la arquitectura institucional y el control de la discrecionalidad de sus operaciones (Cejudo, 2017), lo que puede concretarse a través del fortalecimiento de atributos esenciales como: una burocracia profesional cuyo ingreso al servicio público esté basado en el mérito; contar con sistemas de monitoreo y evaluación con indicadores que permitan llevar el seguimiento de la implementación de los ODS; transparencia y rendición de cuentas; y mecanismos que faciliten la efectiva participación ciudadana.

En este sentido ¿cómo se debe adaptar el ODS 16 al devenir de las Administraciones Públicas en México? De forma específica, se deben adoptar medidas para que los grupos vulnerables participen, y así respetar el principio de que nadie se quede atrás. Para esto, es fundamental procurar el fortalecimiento de las capacidades públicas y de instituciones abiertas, hacia los nuevos retos que se establecen en la formulación de la nueva agenda hacia el Horizonte 2050, la cual tiene una cara más local, donde se ve surgir, poco a poco, iniciativas de diversas ONG's, así como una “relocalización” de los ODS, a nivel territorial, estableciendo un marco de acción para políticas de desarrollo sostenible a nivel local.

Fuentes de consulta

Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes (2013), México, Diario Oficial de la Federación.

Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2017). *Sistematización de buenas prácticas de los Gobiernos Mesoamericanos para el Monitoreo y Evaluación del Cumplimiento de los ODM*, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/documentos/sistematizacion-de-buenas-practicas-de-los-gobiernos-mesoamericanos-para-el-monitoreo-y-evaluacion-del-cumplimiento-de-los-odm> Consultado el día 23 de octubre de 2018.

Ayuso-Audry, Adolfo. (2016) *La agenda 2030 en México*, Santiago de Chile, Chile; CEPAL.

Castellanos, Roberto (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*. México, ed. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 165 pp.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain*. Paris, Le Seuil.

Cejudo, G. (2017). *Capacidades institucionales: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en Castellanos, R., *Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*. México, ed. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

Comité de Expertos en Administración Pública, disponible en: <https://publicadministration.un.org/en/CEPA-papers>, consultado el día 08 de noviembre de 2018.

DOF (2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de fecha 26 de abril de 2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480759&fecha=26/04/2017 consultado el día 23 de octubre de 2018.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017), México, Diario Oficial de la Federación.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2018a), Boletín número 13, México.

INAFED (2018b). *Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales*, México. Disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/programa-interinstitucional-para-el-fortalecimiento-de-las-capacidades-de-los-gobiernos-locales> consultado el día 25 de octubre de 2018.

INEGI (2018), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, México. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf consultado el día 30 de octubre de 2018.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015, en: *Sistema de Información para los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*, disponible en: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/> consultado el día 21 de octubre de 2018.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2017). *Arreglos institucionales en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York. Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96914.pdf>, Consultado el día 10 de noviembre de 2018.

ONU *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (2018), Objetivos. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el día 10 de noviembre de 2018.

ONU Mujeres, (2016), *Consideraciones para la transversalización de la perspectiva de género en los indicadores de los ODS*, México. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/eventos/2016/genero/doc/p_s1_Lara%20Blanco.pdf Consultado el día 10 de noviembre de 2018.

ONU Derechos Humanos (2018), OSC de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=18&Itemid=289 Consultado el día 11 de noviembre de 2018.

ONU Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (1987). *Nuestro futuro común*.

Presidencia de la República, PNUD, (2017). *Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, México.

Presidencia de la República, PNUD, (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, México.

Presidencia de la República, PNUD, (2015). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*, México.

Salles D. (2006). *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Francia: Editions Syllepse.

Universal Rights Group, (2018), *Derechos Humanos y ODS. Alcanzando Sinergias*, Chile. Disponible en: https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2017/12/ODS-DDHH_SP.pdf Consultado el día 12 de noviembre de 2018.

Valdés, C. (2017), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Los antecedentes, el enfoque y el reto de las disparidades regionales*, en Castellanos, R., *Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y América Latina: Retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*, México, ed. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

**Políticas públicas de recaudación tributaria municipal:
Cómo revertir su crisis difusa**
*Public policies of municipal tax collection:
How to reverse its diffuse crisis*

*Marcelo Martínez Martínez**

Resumen

Las políticas públicas de recaudación del impuesto predial están catalogadas como ineficaces, así lo confirman los indicadores de eficiencia recaudatoria, que a la luz de este estudio se podrán conocer, por lo que los servicios públicos, prestados por los gobiernos municipales, referidos en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, son insuficientes y de mediana calidad.

Este trabajo pretende aportar elementos de análisis sobre la recaudación tributaria municipal, de manera particular en los referentes al impuesto predial. La metodología propuesta es la de un modelo matemático de programación lineal (MMPL) en el marco de la investigación de operaciones (IO), utilizando datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), información de registros administrativos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) y datos estadísticos del Instituto de Información e

Abstract

The public policies for the collection of the property tax are classified as ineffective, as confirmed by the collection efficiency indicators, which in the light of this study may be known, so that public services, provided by the municipal governments, referred to in the article 115 of our Constitution, are insufficient and of medium quality. This work aims to provide elements of analysis on municipal tax collection, particularly in those relating to the property tax. The proposed methodology is that of a mathematical model of linear programming (MMLP) in the framework of operations research (OR), using information from the National Institute of Geography and Statistics (INEGI), administrative records of the Federal Electricity Commission (CFE), the State Water Commission Mexico (CAEM) and statistical data from the Institute of Information and Geographic, Statistical and Cadastral Research of the State of Mexico (IGECEM).

* Maestro en Derecho. Director General del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; y Presidente del Comité de Finanzas Públicas del IAPEM. Publicaciones: *Propuesta para fortalecer los ingresos de los municipios en el Estado de México, mediante una recaudación eficiente del impuesto predial* (IAPEM, 2016); *Eficacia de la Hacienda Pública Municipal en el Estado de México* (UAMEX, 2014).

Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM).

Con ello se pretende aportar al análisis de las finanzas municipales, y en particular sobre la recaudación del impuesto predial, insumos estadísticos que permitan contextualizar el problema y determinar claramente las causas que han propiciado la ineficiencia recaudatoria, que ha orillado a los municipios de la entidad a tener una marcada dependencia financiera de ingresos provenientes de recursos federales y estatales.

Palabras clave: impuesto predial, eficiencia recaudatoria, modelo matemático, datos estadísticos.

This work is intended to contribute to the analysis of municipal finances and in particular on the collection of the property tax, statistical inputs that allow contextualizing the problem and clearly determine the causes that have led to inefficiency in collection, which has bordered the municipalities of the entity have a strong financial dependence on income from federal and state resources.

Key words: property tax, tax collection efficiency, mathematical model, statistical data.

Marco teórico conceptual

El impuesto predial es el principal ingreso tributario que perciben los municipios de acuerdo al sistema tributario municipal en México; sin embargo, son frecuentes los discursos teóricos sobre la existencia de finanzas públicas municipales deficitarias, particularmente, cuando se refieren a que los municipios no logran recaudar un porcentaje importante de esta contribución a la propiedad inmueble.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2016), la recaudación del impuesto predial en México, para el ejercicio fiscal 2014, representó el 0.13% respecto al producto interno bruto (PIB), mientras que para los países de América Latina fue de 0.41%. Ahora bien, con información del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 2017) con relación al referido indicador, el Estado de México se encuentra por arriba de la media nacional, ya que para el ejercicio fiscal de 2016 se ubicó en 0.28% del PIB estatal.

La recaudación del impuesto predial en el Estado de México, tanto en la praxis como en el discurso, da muestra de su falta de eficiencia y eficacia, es por ello, que ante su crisis difusa, el presente artículo propone la elaboración de un Modelo de Matemático de Programación Lineal (MMPL), aplicando la metodología de la investigación de operaciones (IO) y/o analítica, (Muñoz Castorena, 2011) que permita maximizar las tres “función objetivo” que propone el modelo citado:

1. Maximización de la determinación del valor catastral de los inmuebles de tipo habitacional no inscritos en los catastros municipales.
2. Maximización de la determinación del impuesto predial de los inmuebles de tipo habitacional no inscritos en los catastros municipales.
3. Maximizar el indicador de eficiencia recaudatoria del impuesto predial.

El modelo aplica una metodología cuantitativa, que se sustenta en la búsqueda, interpretación y aplicación de datos estadísticos oficiales, que en el caso que nos ocupa, las fuentes de los mismos son la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI, 2015), los registros administrativos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE, 2017) los registros administrativos de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM, 2017) así como los datos generados por el Sistema de Información Catastral (SIC) de la Dirección de Catastro (IGECEM, 2017).

Construcción del modelo para maximizar el valor catastral

El tipo de modelo matemático elegido para llevar a cabo la maximización de la recaudación del impuesto predial en el Estado de México, es el denominado por Muñoz (2011) como normativo o de optimización, el cual tiene como atributos el de ser descriptivo y predictivo, nos induce a elegir la acción para obtener un objetivo establecido.

El modelo matemático establece una *relación función* entre el incremento en la recaudación del impuesto predial y el incremento en el valor catastral de los inmuebles, toda vez, que este último es la base gravable para la determinación del impuesto, consecuentemente, si derivado de la aplicación del modelo se determina la existencia de predios o de propiedad inmueble de uso habitacional que no cuentan con clave catastral por no estar inscritos en el catastro municipal; éste deberá ser el primer paso de ejecución del modelo: contar con el valor catastral de los inmuebles omisos, como principal función objetivo del modelo.

Otra función objetivo es el *incremento en la determinación del impuesto predial* de esos inmuebles omisos en el padrón catastral del municipio sujeto a estudio, ambas *función objetivo* producirán como consecuencia otra *función objetivo* que es la modificación positiva de los indicadores de eficiencia recaudatoria del impuesto predial.

Aplicación del modelo a las *Función Objetivo*

La maximización del valor catastral de los inmuebles de uso habitacional no inscritos en los catastros municipales, para determinar el universo de bienes

inmuebles no inscritos en los catastros municipales del Estado de México, tenemos como primer dato (A), el universo de bienes inmuebles sí inscritos en los catastros municipales, que de conformidad con el Sistema de Información Catastral (SIC) del IGECEM del Estado de México, al 31 de diciembre de 2017, es de 2 millones 360 mil 140 predios (Cuadro 1).

Cuadro 1
Propiedades inmuebles de uso habitacional por municipio, 2017.

CÓDIGO DE MUNICIPIO	MUNICIPIO	USO	PROPIEDADES
001	CUAUTITLÁN	H	47,027
002	COYOTEPEC	H	2,015
003	HUEHUETOCA	H	59,061
004	MELCHOR OCAMPO	H	9,009
005	TEOLOYUCAN	H	8,733
006	TEPOTZOTLÁN	H	11,906
007	TULTEPEC	H	26,382
008	TULTITLAN	H	107,102
009	CHALCO	H	94,523
010	AMECAMECA	H	4,235
011	ATLAUTLA	H	3,831
012	AYAPANGO	H	1,385
013	COCOTITLÁN	H	2,148
014	ECATZINGO	H	955
015	IXTAPALUCA	H	79,963
016	JUCHITEPEC	H	2,388
017	OZUMBA	H	3,235
018	TEMAMATLA	H	1,292
019	TENANGO DEL AIRE	H	1,511
020	TEPETLIXPA	H	2,409
021	TLALMANALCO	H	3,146
022	EL ORO	H	2,028
023	ACAMBAY	H	2,802
024	ATLACOMULCO	H	10,690
025	TEMASCALCINGO	H	3,023

026	IXTLAHUACA	H	3,193
027	JQUIPILCO	H	1,949
028	JOCOTITLÁN	H	4,235
029	MORELOS	H	1,001
030	SAN FELIPE DEL PROGRESO	H	3,102
031	JILOTEPEC	H	7,553
032	ACULCO	H	589
033	CHAPA DE MOTA	H	1,449
034	POLOTITLÁN	H	990
035	SOYANIQUEL PAN DE JUÁREZ	H	490
036	TIMILPAN	H	1,177
037	VILLA DEL CARBÓN	H	2,403
038	LERMA	H	17,750
039	OCOYOACAC	H	6,790
040	OTZOLOTEPEC	H	5,579
041	SAN MATEO ATENCO	H	10,657
042	XONACATLÁN	H	4,830
043	OTUMBA	H	3,164
044	AXAPUSCO	H	2,752
045	NOPALTEPEC	H	1,456
046	SAN MARTIN DE LAS PIRÁMIDES	H	3,682
047	TECÁMAC	H	162,740
048	TEMASCALAPA	H	6,580
049	SULTEPEC	H	1,838
050	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	H	754
051	AMATEPEC	H	1,527
052	TEXCALTITLÁN	H	973
053	TLATLAYA	H	1,013
054	ZACUALPAN	H	973
055	TEMASCALTEPEC	H	566
056	SAN SIMÓN DE GUERRERO	H	107
057	TEJUPILCO	H	5,950
058	TENANCINGO	H	7,681

059	COATEPEC HARINAS	H	3,405
060	IXTAPAN DE LA SAL	H	4,242
061	MALINALCO	H	2,071
062	OCUILAN	H	1,700
063	TONATICO	H	1,636
064	VILLA GUERRERO	H	2,455
065	ZUMPAHUACÁN	H	550
066	TENANGO DEL VALLE	H	7,566
067	ALMOLOYA DEL RIO	H	1,830
068	ATIZAPÁN	H	1,464
069	CALIMAYA	H	12,161
070	CAPULHUAC	H	3,238
071	CHAPULTEPEC	H	3,544
072	XALATLACO	H	2,214
073	JOQUICINGO	H	1,724
074	MEXICALTZINGO	H	1,575
075	RAYÓN	H	1,114
076	SAN ANTONIO LA ISLA	H	8,416
077	TEXCALYACAC	H	769
078	TIANGUISTENCO	H	7,735
079	TEXCOCO	H	23,295
080	ACOLMAN	H	6,820
081	ATENCO	H	5,335
082	CHIAUTLA	H	4,567
083	CHICOLOAPAN	H	49,772
084	CHICONCUAC	H	2,306
085	CHIMALHUACÁN	H	83,329
086	LA PAZ	H	28,801
087	NEZAHUALCÓYOTL	H	86,412
088	PAPALOTLA	H	550
089	TEOTIHUACÁN	H	6,704
090	TEPETLAOXTOC	H	3,593
091	TEZOYUCA	H	3,812

092	TLALNEPANTLA DE BAZ	H	123,210
093	COACALCO DE BERRIOZÁBAL	H	87,029
094	ECATEPEC DE MORELOS	H	210,032
095	HUIXQUILUCAN	H	36,150
096	ISIDRO FABELA	H	1,044
097	JILOTZINGO	H	2,593
098	NAUCALPAN DE JUÁREZ	H	108,099
099	NICOLÁS ROMERO	H	32,760
100	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	H	94,615
101	TOLUCA	H	111,944
102	ALMOLOYA DE JUÁREZ	H	27,193
103	METEPEC	H	29,814
104	TEMOAYA	H	9,375
105	VILLA VICTORIA	H	1,682
106	ZINACANTEPEC	H	18,683
107	VALLE DE BRAVO	H	9,200
108	AMANALCO	H	843
109	DONATO GUERRA	H	226
110	IXTAPAN DEL ORO	H	481
111	OTZOLOAPAN	H	474
112	SANTO TOMAS	H	821
113	VILLA DE ALLENDE	H	314
114	ZACAZONAPAN	H	598
115	ZUMPANGO	H	99,598
116	APAXCO	H	3,566
117	HUEYPOXTLA	H	4,945
118	JALTENCO	H	6,783
119	NEXTLALPAN	H	15,403
120	TEQUIXQUIAC	H	4,400
121	CUAUTITLÁN IZCALLI	H	133,962
122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	H	38,370
123	LUVIANOS	H	907
124	SAN JOSÉ DEL RINCÓN	H	727

125	TONANITLA	H	3,302
TOTAL			2,360,140

Fuente: Sistema de Información Catastral (SIC) de la Dirección de Catastro del IGECEM al 31 de diciembre de 2017.

Ahora bien, el referente para establecer una diferencia es la media aritmética de otros tres parámetros, que son los datos de servicios de energía eléctrica de tipo doméstico que proporcionó CFE al 31 de diciembre de 2017, las tomas domiciliarias proporcionadas por la CAEM al 31 de diciembre de 2017, así como el número de viviendas que dio a conocer INEGI en su Encuesta Intercensal 2015 (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2. Usuarios de energía eléctrica según tipo de servicio 2017.										
Concepto	Total	Doméstico	a/ Alumbrado público	b/ Bombeo de aguas potables y negras	c/ Agrícola	d/ Industrial y de servicios	e/ Usuarios f/			
Usuarios f/	4,904,165	4,434,984	5,104	3,270	1,538	459,269				

Fuente: IGECEM, con información de la Comisión Federal de Electricidad, 2017.

Cuadro 3. Tomas domiciliarias por municipio, 2017					
Municipio	Total		Domésticas	a/	No domésticas
ESTADO	4,338,990		4,206,085		132,905
ACAMBAY	14,512		14,512		
ACOLMAN	46,209		46,198		11
ACULCO	12,090		12,084		6
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	3,202		3,202		
ALMOLOYA DE JUÁREZ	37,922		37,895		27
ALMOLOYA DEL RIO	3,401		3,401		
AMANALCO	6,379		6,379		
AMATEPEC	2,835		2,835		
AMECAMECA	13,388		12,931		457
APAXCO	7,100		7,086		14
ATENCO	17,297		17,263		34
ATIZAPÁN	3,333		3,333		
ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	150,841		143,332		7,509

ATLACOMULCO	31,611		31,021		590
ATLAUTLA	8,387		8,387		
AXAPUSCO	7,643		7,638		5
AYAPANGO	2,793		2,791		2
CALIMAYA	14,338		14,269		69
CAPULHUAC	10,211		10,211		
CHALCO	107,959		100,254		7,705
CHAPA DE MOTA	10,210		10,188		22
CHAPULTEPEC	3,424		3,424		
CHIAUTLA	11,125		11,125		
CHICOLOAPAN	43,746		43,256		490
CHICONCUAC	85,600		79,915		5,685
CHIMALHUACÁN	8,284		8,284		
COACALCO DE BERRIOZÁBAL	3,126		3,126		
COATEPEC HARINAS	7,673		7,673		
COCOTITLÁN	55,415		53,683		1,732
COYOTEPEC	6,672		6,672		
CUAUTITLÁN	157,402		157,025		377
CUAUTITLÁN IZCALLI	8,137		8,137		
DONATO GUERRA	463,792		450,994		12,798
ECATEPEC	2,931		2,931		
ECATZINGO	36,021		36,009		12
HUEHUETOCA	11,233		11,233		
HUEYPOXTLA	68,426		67,456		970
HUIXQUILUCAN	2,982		2,982		
ISIDRO FABELA	133,387		132,629		758
IXTAPALUCA	7,844		7,563		281
IXTAPAN DE LA SAL	1,733		1,733		
IXTAPAN DEL ORO	26,420		26,403		17
IXTLAHUACA	7,337		7,337		
JALTENCO	8,223		8,153		70
JILOTEPEC	22,993		22,672		321
JILOTZINGO	5,567		5,567		
JIQUIPILCO	18,573		18,573		
JOCOTITLÁN	17,210		16,956		254
JOQUICINGO	3,801		3,801		
JUCHITEPEC	6,674		6,674		

LERMA	37,554		36,418		1,136
LUVIANOS	6,650		6,626		24
MALINALCO	13,089		13,083		6
MELCHOR OCAMPO	64,664		60,545		4,119
METEPEC	3,390		3,390		
MEXICALTZINGO	7,404		7,404		
MORELOS	241,049		232,091		8,958
NAUCALPAN DE JUÁREZ	340,825		311,511		29,314
NEXTLALPAN	10,405		10,387		18
NEZAHUALCÓYOTL	104,375		102,685		1,690
NICOLÁS ROMERO	2,712		2,709		2
NOPALTEPEC	17,437		17,437		
OCOYOACAC	9,673		9,673		
OCUILAN	9,192		9,148		44
ORO, EL	10,596		10,556		40
OTUMBA	1,164		1,164		
OTZOLOAPAN	19,317		19,317		
OTZOLOTEPEC	7,501		7,486		15
OZUMBA	1,149		1,149		
PAPALOTLA	66,902		63,941		2,961
PAZ, LA	4,109		4,052		58
POLOTITLÁN	3,693		3,693		
RAYÓN	7,614		7,606		8
SAN ANTONIO LA ISLA	20,458		20,451		6
SAN FELIPE DEL PROGRESO	7,292		7,286		6
SAN JOSÉ DEL RINCÓN	16,014		15,857		157
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	2,188		2,188		
SAN MATEO ATENCO	2,412		2,412		
SAN SIMÓN DE GUERRERO	3,449		3,449		
SANTO TOMAS	4,842		4,842		
SOYANIQUEL PAN DE JUÁREZ	121,214		117,125		4,089
SULTEPEC	14,568		14,544		24
TECÁMAC	3,023		3,022		1
TEJUPILCO	9,425		9,425		
TEMAMATLA	17,227		17,227		
TEMASCALAPA	8,581		8,566		15

TEMASCALCINGO	20,850		20,850		
TEMASCALTEPEC	23,387		23,029		358
TEMOAYA	3,008		3,008		
TENANCINGO	21,646		21,571		75
TENANGO DEL AIRE	20,505		20,225		280
TENANGO DEL VALLE	14,706		14,547		159
TEOLOYUCAN	7,638		7,638		
TEOTIHUACÁN	5,054		5,054		
TEPETLAOXTOC	25,276		25,276		
TEPETLIXPA	10,034		10,026		8
TEPOTZOTLÁN	4,517		4,517		
TEQUIXUIAC	1,515		1,515		
TEXCALTITLÁN	65,930		63,098		2,832
TEXCALYACAC	9,712		9,712		
TEXCOCO	19,541		19,541		
TEZOYUCA	4,571		4,569		2
TIANGUISTENCO	13,408		13,408		
TIMILPAN	205,273		196,969		8,304
TLALMANALCO	8,936		8,936		
TLALNEPANTLA DE BAZ	237,315		224,156		13,159
TLATLAYA	2,849		2,823		26
TOLUCA	28,431		28,418		12
TONANITLA	156,398		151,136		5,262
TONATICO	18,659		18,346		313
TULTEPEC	11,318		11,318		
TULTITLÁN	12,832		12,832		
VALLE DE BRAVO	16,121		16,121		
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	16,406		16,406		
VILLA DE ALLENDE	12,847		12,847		
VILLA DEL CARBÓN	1,135		1,135		
VILLA GUERRERO	2,374		2,374		
VILLA VICTORIA	41,422		40,879		543
XALATLACO	3,575		3,575		
XONACATLÁN	43,753		43,515		238
ZACAZONAPAN	152,731		147,360		5,371
ZACUALPAN	104,863		101,821		3,042
ZINACANTEPEC	3,882		3,872		10

ZUMPAHUACÁN	14,974		14,970		4
ZUMPANGO	3,029		3,029		

NOTA. Esta información fue obtenida con base en el XIII Censo General de Población y Vivienda del 2010 y actualizada con información estimada por los Municipios y Organismos Operadores de Agua Potable y Drenaje a/ Comprende cuota fija y servicio medido.

Fuente: IGECEM, con información de la Comisión del Agua del Estado de México, 2017.

Las operaciones aritméticas que se ejecutan en la siguiente tabla son:

- $A / 3 = B$ media aritmética de los datos.
- $B - C = D$ cantidad estimada de predios omisos de inscripción en los padrones catastrales.

Cuadro 4.

FUENTES DE INFORMACIÓN			MEDIA ARITMÉTICA	PADRÓN DE INMUEBLES DE TIPO HABITACIONAL AL 31/DIC/2017	CANTIDAD ESTIMADA DE PREDIOS OMISOS DE INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO
CFE usuarios de servicios de energía eléctrica de tipo doméstico (ANEXO 4)	31/ DIC/2017	4,434,984			
CAEM tomas domiciliarias de servicios de agua potable (ANEXO 5)	31/ DIC/2017	4,206,085			
INEGI número de viviendas de la Encuesta Intercensal 2015.	2015	4,166,570			
		12,807,639 A	4,269,213 B	2,360,140 C	1,909,073 D

Fuente: Elaborada por el autor, con base en la información proporcionada por la CFE, CAEM, INEGI e IGECEM.

Para asignarles un valor estimado de valor catastral a esa cantidad de bienes inmuebles omisos, fue necesario obtener del SIC del IGECEM el valor catastral de las viviendas sí inscritas en los catastros municipales, también mediante una media aritmética de la siguiente forma:

$B / A = C$ valor catastral promedio estimado para cada inmueble no inscrito en el padrón catastral de los inmuebles.

Dónde:

A = sumatoria de predios sí inscritos en los padrones catastrales municipales.

B = sumatoria de valor catastral de los inmuebles de tipo habitacional sí inscritos en los catastros municipales.

D = Estimación de predios no inscritos en el catastro.

Cuadro 5.
Impuesto predial de las propiedades de uso habitacional
en el Estado de México, 2017

LIMITE INFERIOR (Pesos)	LIMITE SUPERIOR (Pesos)	PROPIEDADES DE INMUEBLES DE USO HABITACIONAL EN EL RANGO	VALOR CATASTRAL (Pesos)	IMPUESTO PREDIAL (Pesos)
		A	B	C
1	180,970	163,778	18,000,369,188	31,039,536
180,971	343,840	727,987	199,345,777,072	258,698,673
343,841	554,420	777,980	332,042,124,884	440,448,095
554,421	763,890	263,046	170,035,570,022	239,234,113
763,891	973,930	135,329	116,294,118,516	181,059,166
973,931	1,188,880	78,551	84,153,590,771	146,130,950
1,188,881	1,403,840	48,816	62,973,115,934	122,816,419
1,403,841	1,618,840	34,607	52,091,187,369	114,060,843
1,618,841	1,854,060	27,390	47,393,499,355	115,348,562
1,854,061	2,100,310	19,095	37,620,095,749	100,403,730
2,100,311	2,433,150	17,826	40,183,980,258	117,006,685
2,433,151	2,780,990	12,029	31,228,228,174	98,702,162

2,780,991	EN ADELANTE	53,706	308,048,107,378	1,045,221,449
TOTAL		2,360,140	1,499,409,764,670	3,010,170,390
Nota. En el Sistema de Información Catastral del IGECEM, se ubicaron el número de inmuebles de uso habitacional que determinan el impuesto predial en cada rango que les corresponda en la tarifa de determinación del impuesto predial, para así obtener el impuesto predial que paga el universo de estos bienes inmuebles, como elemento para llegar a la media aritmética que pagan los inmuebles de uso habitacional en el Estado de México.				

Fuente. IGECEM, con información de la Dirección de Catastro, 2017.

Sustituyendo valores tenemos: $1,499,409,764,670 / 2,360,140 = \$ 635,305$ valor catastral promedio estimado para cada inmueble no inscrito en el padrón catastral de los municipios. Ahora bien, este valor catastral determinado, es necesario, para maximizar el valor catastral de la propiedad inmueble en el padrón del Estado de México, que se puede desagregar por cada municipio.

De esta manera, si este valor catastral promedio estimado para cada inmueble no inscrito en el padrón catastral de los municipios que es de \$ 635 mil 305, se multiplica por la cantidad de predios no inscritos en el padrón catastral que ya hemos determinado por una cantidad de 1 millón 909 mil 073, llegamos a la **determinación de la primera función objetivo** del modelo, esto es, la **maximización del valor catastral del padrón de la propiedad inmueble del Estado de México, por un monto de \$ 1 billón 212,843 millones, 622 mil 265.**

Considerando que ya hemos obtenido el número de predios estimado que son omisos en el registro catastral de los municipios, ahora resulta necesario conocer la media aritmética del impuesto predial que paga cada uno de esos inmuebles de tipo habitacional, para poder determinar la segunda función objetivo, que es el impuesto predial omitido y que es posible de manera inminente su cobro.

Atento a lo anterior, del SIC del IGECEM se obtuvo una media aritmética del impuesto predial que pagan las claves catastrales de tipo habitacional como se describe en la tabla, llegando a un monto de 1 mil 275 pesos. Ahora bien, si esta media aritmética de impuesto predial se multiplica por el número de viviendas no inscritas en el padrón catastral del Estado de México, que es de 1 millón 909 mil 073, determinamos el monto de impuesto predial estimado que no pagan esas viviendas omisas de registro en el padrón catastral de los municipios que es, por un monto de 2,434 millones, 340 mil 375 pesos, que multiplicados por los 5 ejercicios fiscales que es posible determinar y cobrar a los contribuyentes, antes de que empiece a operar la caducidad para el ejercicio fiscal más antiguo, determinamos 12,170 millones 340 mil 375 pesos, como cifra estimada que dejan de percibir el conjunto de municipios del Estado de México.

IMPUESTO PREDIAL (VIENE DE LA TABLA ANTERIOR) \$	entre	PROPIEDADES DE INMUEBLES DE USO HABITACIONAL	Igual	MEDIA ARITMÉTICA DE IMPUESTO PREDIAL DE LAS PROPIEDADES DE USO HABITACIONAL DEL PADRÓN CATASTRAL DEL ESTADO DE MÉXICO
3,010,170,390	/	2,360,140	=	\$ 1,275

Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Información Catastral de la Dirección de Catastro del IGECEM con tarifa y cifras al 31 de diciembre de 2017.

Así, a través del desarrollo del modelo, llegamos a la **determinación de la segunda función objetivo, que es el impuesto predial estimado con posibilidades potenciales de cobro por un monto de 12,170 millones 340 mil 375 pesos, reiterando, que comprende cinco ejercicios fiscales.**

Determinación del indicador estimado de eficiencia recaudatoria en función al impuesto predial obtenido en la segunda función objetivo.



Fuente: IMCO, 2016.

El producto interno bruto (PIB) del Estado de México, en el ejercicio fiscal 2016 fue de 1 billón 825,785 millones de pesos (IGECEM, 2017). Ahora bien, si se dejan de recaudar por concepto de omisión de registro de propiedades inmuebles de tipo habitacional en los catastros municipales por un monto de 2,434 millones 340 mil 375 pesos, resulta que lo no recaudado es un estimado del 0.13% del PIB Estatal, consecuentemente, es igual a la cifra que se recauda de impuesto predial a nivel nacional según el IMCO (2016) para el año 2014, como aparece en la imagen.

Por ello, a manera de conclusión, el presente trabajo establece que se deja de recaudar un 100% de impuesto predial en el Estado de México; bajo la misma lógica, los municipios de la entidad dejan de percibir una cantidad igual de participaciones federales por el hecho de no incrementar su recaudación de impuesto predial, como se puede observar el indicador de eficiencia recaudatoria se incrementaría en un 100%, como tercera “función objetivo” del modelo que se propone en el presente artículo.

Conclusiones

Primera.- Las políticas públicas de recaudación municipal en materia de impuesto predial, que históricamente se han implementado, están en una crisis difusa. Por lo tanto, es necesario revertir ese estatus, razón por la cual es importante considerar los resultados arrojados por el MMPL, método que permitió obtener un desagregado de información con la que se pudo dar respuesta al problema planteado al inicio del trabajo.

Segunda.- Como elementos adicionales que refuerzan los resultados del modelo, se encuentran otros métodos implícitos, como lo es la investigación cualitativa e investigación cuantitativa. El primero de ellos comprende el estudio y análisis del marco jurídico del impuesto predial, así como su parte adjetiva o aplicativa, para desprender donde se suscitan los problemas recaudatorios. La segunda correspondiente a la investigación cuantitativa, para el trabajo que nos ocupó, se sustentó en los grandes datos que producen las instituciones oficiales como las citadas al inicio del presente trabajo.

Tercera.- Con la interoperabilidad de los datos se determinó la media aritmética del valor catastral que tienen en el Estado de México los inmuebles de uso habitacional, para así conocer la maximización del valor catastral que se estimó para los inmuebles omisos en los catastros municipales, como primer “función objetivo” que propone el MMPL.

Cuarta.- La segunda “función objetivo” propuesta en el modelo, consistió en determinar el impuesto predial correspondiente a los bienes inmuebles de tipo habitacional que no están inscritos en los catastros municipales que es de 1 millón, 909 mil, 073; para ello, también se aplicó la media aritmética para determinar

el monto de impuesto predial que pagan los inmuebles sí inscritos en el padrón catastral de los municipios del Estado de México, que es de 1 mil, 275 pesos; consecuentemente, el impuesto predial estimado para los inmuebles de tipo habitacional no inscritos en los catastros municipales para cada ejercicio fiscal es de 2,434 millones, 340 mil, 375 pesos, que multiplicados por los 5 ejercicios fiscales que es posible determinar y cobrar a los contribuyentes, antes de que empiece a operar la caducidad para el ejercicio fiscal más antiguo, determinamos 12,170 millones, 340 mil, 375 pesos, como cifra estimada que dejan de percibir el conjunto de municipios de la entidad.

Quinta.- La tercera “función objetivo” del modelo determinó el estimado del valor del indicador de eficiencia recaudatoria, esto es, según el IMCO en México se recauda el 0.13% del PIB por concepto de impuesto predial, coincidentemente, se concluye que se deja de recaudar un 0.13% del PIB Estatal, por lo tanto, el indicador citado se incrementaría un 100%, lo que se traduce en un aumento significativo en las participaciones que se generarían a favor de los municipios del Estado de México, de lograr instrumentar el modelo y concluirlo con éxito.

De esa manera, se concluye que el modelo arroja información importante que demuestra la viabilidad para que los municipios puedan revertir la crisis difusa de la recaudación del impuesto predial y de esta manera puedan establecer estrategias y líneas de acción que puedan revertir sus finanzas deficitarias.

Fuentes de consulta

- Bunge, M. (2009), *La investigación científica*, México: Siglo veintiuno editores.
- Bunge, M. (2011). *Ontología I. El moblaje del mundo, Tratado de Filosofía*, Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Fernández, J. (2010). *Teoría de Juegos: su aplicación a la economía*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.
- Habermas, J. (1991), *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Hillier, F. y Lieberman, G. (2015), *Investigación de Operaciones*, (s/p): McGraw-Hill.
- IMCO. (2016), Índice de información presupuestal municipal 2016. México. Recuperado el 08 de noviembre de 2018 de, <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/2016-IIPM-Presentacion.pdf>
- INEGI. (2015), *Encuesta Intercensal 2015*. México. Recuperado el 08 de noviembre de 2018 de, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html?init=1>
- Johnson, R. y Kubly, P. (2016), *Estadística Elemental*, México: Cengage Learning Editores.

Joyanes, L. (2013). *Big Data Análisis de grandes volúmenes de datos en organizaciones*, México: Alfaomega Grupo Editor.

Ken, B. (2017). *La Teoría de los Juegos. Una breve introducción*. Madrid, España: Alianza editorial.

Gherzi, C. (2002). *Econometría Jurídica, Metodología*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

Martínez, I; et al. (2014). *Investigación de Operaciones*, México: Grupo Editorial Patria.

Muñoz, R; et al. (2011). *Investigación de Operaciones*, México: McGraw-Hill.

Pagano, R. (2008). *Estadística para las ciencias del comportamiento*, México: Cengage Learning Editores.

Pérez, M. (2015). *Minería de datos a través de ejemplos*, México: Alfaomega Grupo Editor.

Rodríguez-Bereijo, M. (2007), *La prueba en Derecho Tributario*, Formación y preconstitución de la prueba en Derecho Tributario, (s/p): Thomson-Aranzadi, edición Navarra.

Sautu, R; et al. (2005). *Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, Argentina: Colección Campus Virtual, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Sthephen, S. (2017), *Los siete pilares de la sabiduría estadística*, México: Editorial Grano de Sal.

Taha, H. (2017), *Investigación de Operaciones*, México: Pearson.

Vasilachis de Gialdino, I; et al. (2006), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Legislación

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

(Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, 1917)

(Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica , 2008)

(Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1981)

(Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1999)

(Código Administrativo del Estado de México, 2001)

Correspondencia oficial

Oficio No. TB000/008/2018 de la Gerencia de Control de Gestión dependiente de la Subdirección de Evaluación Operativa adscrita a la Dirección Corporativa de Operaciones de la Comisión Federal de Electricidad, el cual da respuesta a nuestro oficio petitorio No. 203B10000/043/2018 de 28 de febrero del presente año.

La orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México

The orientation of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico

Jaime Espejel Mena*

Resumen

El documento sugiere que desde la década de los ochenta la orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), es resultado de la acción del gobierno federal, por los arreglos formales que pretenden generar una legitimidad y coherencia que oriente a los procesos urbanos de la región y en un segundo momento, por la fragmentación entre los ámbitos de gobierno nacional y local. Como conclusión se plantea que en la ZMVM se resuelve la fragmentación de sus ámbitos de gobierno con la hegemonía y coalición, la presencia de un partido político hegemónico y de coalición sustituye al gobierno metropolitano.

Palabras claves: fragmentación, orientación, coalición, gobierno, urbanismo, Zona Metropolitana del Valle de México

Abstract

The document suggests that since the eighties the orientation of the Metropolitan Zone of the Valley of Mexico (ZMVM), is a result of the action of the federal government, for the formal arrangements that aim to generate a legitimacy and coherence that guides the urban processes of the region and in a second moment, by the fragmentation between the national and local government spheres. As a conclusion, it is argued that the ZMVM resolves the fragmentation of its areas of government with the hegemony and coalition, the presence of a hegemonic political party and a coalition replaces the metropolitan government.

Key words: fragmentation, orientation, coalition, government, urbanism, Metropolitan Area of the Valley of Mexico

Introducción

El proceso de urbanización que ha experimentado el país, en las últimas tres décadas, ha dado pauta a que la Ciudad de México se expandiera, principalmente hacia los municipios conurbados, y con ello se produjo una densificación importante del área. Al mismo tiempo se generó un acelerado

*Jaime Espejel Mena. Doctor en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

crecimiento urbano, principalmente en los municipios de la ZMVM, en donde la dinámica del proceso de urbanización se dio de manera diferente.

Los arreglos institucionales que ha emprendido el gobierno federal desde la década de los treintas han pasado por la planeación económica, planeación regional, planeación urbana, planeación ambiental y ordenamiento territorial hasta llegar al Programa Nacional de Desarrollo Urbano. En el ámbito local, se han implementado políticas que se concretizan en planes de desarrollo urbano y metropolitano, los cuales establecen lineamientos para controlar el crecimiento y distribución del territorio en un corto espacio de tiempo, sin proyectar a futuro las líneas de acción a seguir. Es decir, son planes generales, por lo que pierden el sentido dinámico y flexible. En todos los casos se sujetan a las disposiciones federales: las 59 zonas metropolitanas del país presentan una hegemonía del gobierno federal en la orientación de sus procesos de urbanización.

El documento plantea que, para comprender la fragmentación administrativa y política de la ZMVM, es necesario explorar los arreglos institucionales formales; los cuales pretenden generar una legitimidad y coherencia en la planeación que orienta los procesos urbanos de la región y, después, la relación entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal. Por tanto, primero se requiere dotar a una institución de legalidad, legitimidad y de los recursos políticos, administrativos, económicos y que los gobiernos ofrezcan acciones adecuadas en territorios específicos. En un segundo momento, que se agreguen y coordinen las demandas de los actores colectivos e individuales, mostrando eficacia, calidad y una orientación clara de la intervención del gobierno. Tales ideas, se abordan desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones, y procesos del gobierno que se aplican para asegurar que la estabilidad política, económica y social tenga rendimientos positivos. No se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales.

Se concluye argumentando que la orientación de los procesos urbanos no es producto de la intervención directa de los gobiernos locales, la homogeneización de las condiciones sociales no es resultado de una política, menos de la acción pública; es el resultado de condiciones geográficas, demográficas, de la orientación de centros económicos, de la presencia de un partido político hegemónico y de la formación de un gobierno de coalición.

La Zona Metropolitana del Valle de México

En México, desde el siglo pasado, se han elaborado diferentes regionalizaciones, como agrupaciones de base territorial no necesariamente coincidentes con la delimitación político-administrativa estatal (Unikel, 1974). Actualmente se contempla la necesidad de quince zonas metropolitanas, más a las ya existentes 74

zonas, que se pretenden convertir en centros de desarrollo y progreso y, con ello, motivar la competitividad de las ciudades (Cabrero; Orihuela, 2013). El gobierno local poco a poco deja de ser considerado el instrumento social indispensable en el proceso de diseño e implementación de la política metropolitana y la dimensión territorial, para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, que implican tareas como la ordenación territorial, la reorganización socioeconómica urbana, la preservación y protección al ambiente con las características propias de cada ámbito (Bain y Pardo, 2011).

Desde 1976 que se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la primera Ley General de Asentamientos Humanos y se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), los gobiernos locales han mantenido un vínculo con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). No obstante, el ámbito federal ha definido los umbrales de crecimiento económico y poblacional en la zona metropolitana más grande y con mayor complejidad, dadas las características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas, de tres entidades: Ciudad de México (CDMX), Estado de México y Estado de Hidalgo, con actividades muy particulares, pero insertos en la dinámica de la ciudad más grande de Latinoamérica (Ziccardi, 2003). Las tres entidades, presentan diferencias en el crecimiento urbano, económico, demográfico en los últimos tres decenios. En la región oriente existe una particularidad que está asociada a la migración de personas y familias, producto de la búsqueda de oportunidades de vivienda, empleo y desarrollo social. Así se observa que el desarrollo urbano de los municipios y de la región, carece de políticas públicas orientadas a generar un desarrollo más equilibrado, tendiendo a la sustentabilidad urbana. Los gobiernos locales se ubican en la dinámica de la ciudad, la globalización, el desarrollo y la gobernabilidad cada día más interdependiente de la región y de la ZMVM.

La ZMVM está enfrentando un rápido proceso de metropolización. Al incorporar a los municipios conurbados del Estado de México, ésta se transforma en la zona metropolitana más grande del país, por lo que es necesario que los tres ámbitos de gobierno que integran a esta ciudad estén equilibrados y unidos. La Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM), así nombrada hasta 2005, fue definida por Unikel, Ruiz y Garza como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa (2017: 118).

De acuerdo a esta definición y para esa fecha, la ZMCM estaba conformada por la zona central: 11 delegaciones pertenecientes al Distrito Federal y 10 municipios del Estado de México.

Entre 1960 a 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de la región centro del país: Distrito Federal y los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, generaba el 46.6% de la producción anual del país, en esta parte del territorio nacional vivía el 32.5% de los habitantes. En la década de los ochenta, las políticas económicas se orientaron al exterior, el resultado fue la recesión económica de la ZMCM, el aporte del PIB metropolitano se estancó al pasar de 30.3%, en relación al nacional en 1993 a 29.1% en el año 2000. La caída se presentó en los municipios metropolitanos que pasaron de 9.06 a 8.28%, mientras que el Distrito Federal creció de 20.33 a 21.15%. Desde la década de los noventa se observa una tendencia a la disminución de su participación relativa en la composición global del PIB Nacional de la ZMCM (Iracheta, 2003). La pérdida de ritmo en el crecimiento y de su participación en el PIB se debió a la desindustrialización que la ZMCM ha vivido desde 1980, la pérdida absoluta de su producción manufacturera por lo que se manifiesta como el único centro metropolitano que ha dado el giro decisivo en su patrón general de desarrollo, de una economía industrial basada en la manufactura a una economía neoliberal basada en los servicios (Bassols, 2011).

Para el año 2030 se proyecta una tendencia en su disminución hasta el 24.3% en relación al total nacional. Sus actividades económicas están en sintonía con la reconversión de la economía nacional: desindustrialización de los sectores tradicionales, incremento de la industria maquiladora, una nueva oferta de trabajo para la población, incremento del mercado informal, redistribución de la periferia, en sitios cada vez más alejados del centro de la ciudad, formando con esto centros y subcentros urbanos (Escobar y Jiménez, 2012).

Las características adquiridas por la ZMVM son de una deseconomía de escala, es decir, los costos de construcción de infraestructura, la oferta de bienes y servicios públicos, el precio de la tierra, la transportación de bienes y personas, el crecimiento demográfico y la expansión urbana de la ZMVM, en los últimos años van en aumento.

De 1950 a 1980 la ZMCM triplicó su población y superficie. Aproximadamente una tercera parte de su población se ubicaba en los municipios conurbados; la superficie del área urbana pasó de 117 km², en la primera fecha, a más de 1,000 km² en la segunda. Se inició la conurbación con el Estado de México, perfilándose lo que conocemos ahora. Gran parte del crecimiento se debe a la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales pobres. Entre 1970 y 1980, por ejemplo, 3 millones 248 mil inmigrantes se asentaron definitivamente en la Ciudad de México. Un ejemplo de lo anterior es el acelerado crecimiento observado desde

1970 y proyectado a 2020 (Gracia, 2004). Chimalhuacán y Coacalco representan los municipios con la mayor tasa de crecimiento poblacional (INEGI, 2017a). La ZMCM en la década de los setenta, comprendía una población estimada de 9 millones 029 mil 602 habitantes (Iracheta, 2003), mientras que en el año 2010 son 20 millones 116 mil 842 habitantes en dicha región (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2017). La encuesta intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta 23,500 millones de habitantes.

Hoy en día la demarcación y división administrativa llamada ZMVM, abarca 59 municipios del Estado de México (11 millones 168 mil 301 habitantes), 16 delegaciones del Distrito Federal (8 millones 851 mil 080 habitantes) y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo (97 mil 461 habitantes), la región comprende 20 millones 116 mil 842 pobladores y una superficie de 7 854 km² (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2017). Los procesos de intercambio económico de la región han propagado sus límites territoriales, alcanzando a algunos municipios del Estado de Hidalgo, resultado de la movilidad laboral de las personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. En este contexto, el gobierno del Estado de Hidalgo considera importante la incorporación de 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran el 50% de la población total del Estado, en una superficie aproximada del 25% del territorio de la entidad.

El incremento de la población del Estado de México tendrá un crecimiento de 587% entre 1970 y 2020, de acuerdo con la proyección. En el mismo periodo, el Distrito Federal sólo tendría un crecimiento de 35% (Gracia, 2004). Como se puede observar el crecimiento poblacional en la ZMVM, obedece a factores estructurales de la economía mexicana, la cual ha concentrado una alta proporción de su PIB, en apenas el 0.2% de su territorio, lo que ha servido como polo de atracción a la migración en la búsqueda de mejores oportunidades. Sin embargo, este crecimiento poblacional tuvo como consecuencia la incorporación constante de territorio llevando a la ZMVM a un contexto de megalopolisación, a costa de la pérdida de innumerables servicios ambientales y la destrucción de extensas áreas verdes (Bain y Pardo, 2011).

Orientación de los procesos urbanos de la ZMVM

En México el ordenamiento de los espacios urbanos estuvo reservado al ámbito federal, esto se planteó desde la Ley sobre Planeación General de la República, publicada el 12 de julio de 1930. En ésta se anuncia un estudio previo y las medidas administrativas necesarias por parte del gobierno, para alcanzar el desarrollo ordenado y armónico del país, a través de una vida cómoda, higiénica, que dentro del bienestar individual busque el interés colectivo (Diario Oficial, 2017a). Para el 26 de mayo de 1976 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos, dentro

de algunas de sus particularidades resalta la intervención de la Secretaría de la Presidencia para realizar investigaciones científicas sobre el desarrollo urbano, proponer, planear, coordinar y revisar el trabajo de los gobiernos estatales y municipales en materia de desarrollo regional y urbano, y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que deberá contar con la aprobación del Presidente de la República. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le responsabilizaba de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autorizaran operaciones de acuerdo con los planes municipales, estatales y nacional, con la intención de contribuir en el desarrollo urbano. A las entidades federativas se les reservaba auxiliar el cumplimiento y ejecución del plan nacional y estatal. A los ayuntamientos, se les exigía cumplir con el plan nacional, estatal y municipal (Diario Oficial, 2017b).

En diciembre de 1976, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se transformó la Secretaría de Obras Públicas en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; se complementó la reorientación de la actividad interventora del gobierno mexicano al aprobar, el 19 de mayo de 1978, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y se estableció la nueva participación del gobierno federal en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país. El principal propósito del gobierno federal fue racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; propiciar condiciones favorables para resolver las necesidades de suelo urbano de la población, de infraestructura y equipamiento urbano (Pérez, 2013). Tarea fundamental era desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Cuando se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, la ZMCM contemplaba un área circular generada por un radio de 30 kilómetros y una población de 9 millones de habitantes, 127 por hectárea (Unikel, 1974).

El 5 de enero de 1983 es derogada la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y se establece la Ley de Planeación. En esta ley, la planeación nacional del desarrollo es la ordenación racional y sistemática de las acciones del ejecutivo federal basado en el ejercicio de las atribuciones en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, con el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen. Los planes regionales y especiales, deberán ser sometidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto en consideración y aprobación del Presidente de la República, todos los programas incluirán aspectos administrativos y de política económica. La participación de los estados y municipios en la planeación democrática, y en la resolución de problemas comunes, estará sujeta a la metodología formulada por el ejecutivo federal (Diario Oficial, 2017c).

En febrero de 1983 se inició la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). De manera particular, el capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la ZMCM, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la administración pública federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializarán en las siguientes acciones: 1) desarrollo estatal integral; 2) fortalecimiento municipal y 3) reordenación de la actividad económica en el territorio (Diario Oficial, 2017d).

El 21 de febrero de 1992 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y todas las funciones de planeación pasan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para el 25 de mayo del mismo año se modifica nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las funciones desempeñadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología pasan a la Secretaría de Desarrollo Social; en este momento hay un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y uno de la Secretaría de Desarrollo Social, tanto en la Junta Directiva como en la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fondo establecido el 28 de diciembre de 1972.

El germen de los programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda en México se remonta a 1930. El Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas se creó en 1933 y Nacional Financiera en 1934, bancos de desarrollo que permitieron financiar y orientar obras de infraestructura en algunas ciudades del país. En 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal, con la cual se intentaba ordenar el crecimiento de la capital. Con el establecimiento del primer plan sexenal (1934-1940), quedó clara la rectoría del Estado mexicano en la planeación; los ámbitos federal, estatal y municipal contaron con un marco institucional que regulaba la acción del gobierno y la formulación de políticas para orientar los procesos de urbanización.

En 1963 fue establecida la Ley Federal de Planeación que sustituía a la Ley de 1930, no obstante, desde el Plan de Ayala de 1911 se ha discutido sobre el reparto de la tierra. La primera etapa de la reforma agraria, que va de 1920 a 1934, tuvo como consecuencia el establecimiento en 1934 del Código Agrario, éste modificó las condiciones del reparto de tierras. A partir del 3 de abril de 1926, se establece la primera Ley General de Colonización para reglamentar la utilidad pública de la propiedad agrícola y orientar la formación de nuevos poblados en

zonas deshabitadas. El Banco Nacional de Crédito Agrícola adquiere terrenos que después son evaluadas como de utilidad pública; estas regiones son consideradas como proyectos de colonización y, cuando los particulares aceptan someterse a las disposiciones contenidas en la Ley General de Colonización, el gobierno federal aprueba que los propietarios sean parte del proyecto de colonización (Ruiz, 1988). La promoción de colonización de los terrenos agrícolas en toda la República y la garantía de condiciones para lograrla con éxito, se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1962, fecha en que se abrogan y dan paso a la Comisión Nacional de Colonización. La reglamentación del ordenamiento del espacio rural se establece el 12 de marzo de 1946, el propósito era evitar el excesivo fraccionamiento de la tierra.

La preocupación por los fenómenos urbanos se hace presente a finales de los setentas y la reglamentación del ordenamiento territorial-urbano adquiere relevancia una década después. Su ordenamiento lo podemos observar en algunos documentos como: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975); Ley General de Asentamientos Humanos (26 de mayo de 1976); Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1977-1978); Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988); Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994); Programa de 100 Ciudades (1992); Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000); Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006); Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Vivienda (2013-2018); Ley General de Asentamientos Humanos, y en el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (28 de Noviembre de 2016). Las recurrencias presentadas en estos documentos es el diagnóstico de los problemas urbanos, objetivos generales para transformar la dispersión y las desigualdades regionales, un ánimo de consolidar el sistema urbano nacional, la mejora continua de los servicios, coordinación entre los sectores gubernamental, social y privado, incentivar la infraestructura productiva, avanzar en el marco jurídico que regule y oriente el desarrollo urbano, propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y prevenir los problemas ecológicos.

El 30 de abril de 2014 se publica el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, su propósito es

implementar políticas y programas públicos que incentiven la concentración formal en núcleos de población más grandes y detener con ello la atomización de localidades, además de fomentar la mejora de los servicios públicos de las localidades rurales que muestran tendencias hacia la urbanización, es decir que continuarán su crecimiento hasta contar con más de 2,500 habitantes y consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental (Diario Oficial, 2017e).

En el Estado de México la orientación de la ZMVM está a cargo de la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano y en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; en la Ciudad de México en la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, en la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México y en el Programa General de Desarrollo Urbano; y en el Estado de Hidalgo, en la Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Territorial, Coordinación de Desarrollo Metropolitano y en la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

En el ámbito federal la Comisión de Desarrollo Metropolitano está integrada por 25 diputados (once pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, cinco al Partido Acción Nacional, cuatro al Partido de la Revolución Democrática, dos al Partido Verde Ecologista de México, uno al Movimiento Regeneración Nacional, uno a Movimiento Ciudadano y uno al Partido Encuentro Social). En 1998 se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana por los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, su objetivo era impulsar la creación de un Fondo Metropolitano. El 29 de enero de 2016 se publican, en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano sancionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el ejercicio fiscal 2006 —a partir del 2005 se aprobó que el Presupuesto de Egresos de la Federación estableciera una partida en el ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) destinada a la ZMCM— se asignaron a la ZMCM mil millones de pesos. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017 establece que para el control de los recursos que se asignen a las entidades federativas, el ejecutivo federal convendrá con los gobiernos respectivos, los programas o las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables. El presupuesto asignado a la Zona Metropolitana del Valle de México para el ejercicio fiscal 2017, en el Fondo Metropolitano es de 1 mil 262 millones 473 mil pesos. Así como algunos otros apoyos como el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, el programa hidráulico, subsidios para entidades federativas o la conservación y mantenimiento carretero. Todos ellos regulados principalmente por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los ámbitos de gobierno y la orientación de los procesos urbanos

Según John Loughlin (2007) el modelo de Estado de Bienestar clásico del último medio siglo, determinó en gran medida las relaciones entre los ámbitos

de gobierno centrales y locales de todos los países. El modelo se basaba en una centralización que permitía redistribuir los recursos para elevar y homogeneizar la calidad de vida de los individuos, los grupos y los territorios. La preeminencia del gobierno central frente a las autoridades locales redujo su autonomía. En Estados federales, como Alemania y Austria, hace cinco décadas la función de los *Länder* consistía en administrar políticas establecidas por el gobierno federal. En todos los países escandinavos –Noruega, Suecia y Dinamarca– se presenta una tendencia hacia la centralización fiscal y a limitar la autonomía de las autoridades locales. En las últimas tres décadas la incertidumbre económica, la globalización de los mercados y las reformas de la gestión pública han contribuido a la reestructuración del Estado de Bienestar, a través de una descentralización de funciones a entidades locales de gobierno. En los últimos años hay una tendencia hacia la descentralización política y administrativa.

Desde finales de los noventas en países como Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela, Colombia y recientemente en México, han experimentado circunstancias de recentralización; la tendencia descentralizadora que permeaba a los países de América Latina desde la década de los ochentas fue revertida a finales de los noventas. La democratización, liberalización y reformas económicas neoliberales fueron acompañadas de importantes políticas de recentralización y reacomodo del régimen presidencial (Olmeda y Armesto, 2017).

La recentralización tiene lugar a través de una serie de cambios orientados a revertir reformas que anteriormente ampliaron la autonomía fiscal, administrativa y política de los estados y municipios y, en consecuencia, disminuyen las libertades del gobierno local. Se limita la autonomía de los territorios estatales o municipales y se acota la autoridad para la toma de decisiones, en ambos en detrimento del poder local y suma al poder nacional. La dominación que ejercen los gobiernos locales es un fundamento que abona a enfatizar rasgos que permiten la capacidad del gobierno nacional. Las relaciones tradicionales y carismáticas ejercidas a través de un corporativismo legitiman un tipo de dominación.

Para Mauricio Merino (1998) los municipios fueron importantes aliados del centralismo político mexicano, perdieron su capacidad de decisión y acción durante el proceso de concentración de las decisiones en el Gobierno de la República. El centralismo político del país no se explicaría sin haber contado con el municipio como aliado de la dominación en todo el territorio nacional. Los únicos poseedores de la infraestructura política para edificar las instituciones nacionales eran los poderes venidos a gobiernos locales. Las instituciones locales nutrieron la conformación del poder nacional. El Estado Nacional fue debilitando las instituciones locales. El Estado Mexicano no fue producto de la figura presidencial, no fue producto del ingenio de Plutarco Elías Calles, su formación emanó de un pacto entre caudillos regionales, herederos del movimiento armado de 1910-1917.

En 1786, a través de las reformas borbónicas, se crea el sistema de intendencias; en 1812 dentro de la Constitución de Cádiz se nombran las diputaciones provinciales. En 1823, Oaxaca fue la primera provincia que se convirtió en un estado federal. En 1824, México se convirtió en la segunda república federal; –le siguieron Suiza (1848), Argentina (1853), Venezuela (1864), Canadá y Alemania (1867), Brasil (1891) y Australia (1901)–. No obstante, la aparición de la concurrencia entre ámbitos de gobierno como fenómeno formal es hasta las reformas a la Constitución de 1976 (Artículo 73, fracción XXIX-C).

En México, en la década de los treinta, se consideraba que la fuerza de trabajo era uno de los factores de producción más importantes. Con esta premisa se establece un salario mínimo, se disminuyen los índices de mortalidad y se asegura un impulso al crecimiento económico a través de un plan sexenal. El desarrollo económico capitalista se observó en el incremento de la población y en la reorganización territorial; en 1900 se contaba con 13,6 millones de habitantes y 33 ciudades, mientras que en 1940 eran ya 19,7 millones y 55 ciudades (Garza, 1999). A inicios de los noventa, el Estado impulsa el aparato productivo y se modifica el vínculo entre los poderes locales y el centro, se disminuyó el poder político y económico a la oligarquía regional terrateniente, en su lugar surge una burguesía ejidataria, agrícola que cumple con las expectativas del sector de la construcción inmobiliaria. Los ayuntamientos fueron aliados del centralismo político-administrativo mexicano. Durante el proceso de concentración de las decisiones en el Gobierno de la República, los ayuntamientos fueron perdiendo paulatinamente sus propias capacidades de decisión y acción, el centralismo político del país no se explicaría sin haber tenido como sustento un instrumento eficaz de dominación tradicional y carismática a lo largo del territorio nacional.

Los márgenes o límites político-administrativos encausados por el gobierno federal para desarrollar el proceso urbano, se fueron alterando por la posibilidad de la venta de los ejidos a partir de la reforma a la Constitución publicada el 6 de enero de 1992 y las leyes en materia agraria; y con la reforma al artículo 115 de la constitución realizada el 23 de diciembre de 1999, que le otorga al ayuntamiento la condición de gobierno. A partir de ese momento los municipios, en términos de las leyes federales y estatales, están facultados para: 1) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 2) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; 3) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios; 4) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; 5) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; 6) otorgar licencias y permisos

para construcciones; 7) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; 8) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial y 9) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Finalmente, el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, los faculta para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Se cierra la orientación del proceso urbano en la fracción VI del propio artículo 115, el cual prevé la existencia de centros urbanos situados en más de una entidad federativa y de su planeación, regulación, coordinación y desarrollo con apego a las leyes federales.

Los elementos naturales/locales (comunidad y territorio) que en un momento orientan los procesos de urbanización, se encuentran con los elementos “económico/políticos” (cambio de uso de suelo, venta de ejidos, incremento de créditos hipotecarios, aumento de centros comerciales, entre otros), estos últimos fundamentalmente se alinean a los procesos de urbanización orientados por el mercado nacional.

En la historia de México ha coexistido una mezcla que combina las relaciones formales con la coordinación informal (Jordana, 2001). Se advierte que la coordinación entre los ámbitos de gobierno ocurre por la intervención estructurada y legal de redes intergubernamentales, pero también depende del sistema político al que nos refiramos y de la distribución de poder en la toma de decisiones que caracteriza a los partidos políticos. Un ejemplo es la formación del gobierno, la Presidencia de la República 2012-2018 es resultado de una coalición –Compromiso por México–, las dos gubernaturas y la jefatura de gobierno que integran la ZMVM son coalición (Estado de México –Unidos Por Ti–, Hidalgo –Un Hidalgo con rumbo– y la CDMX –Coalición Movimiento Progresista–). De igual manera los gobiernos locales de la ZMVM son resultado de coaliciones, en la CDMX los gobiernos de 3 de las 16 delegaciones –Alcaldías– son producto de una coalición –Iztapalapa, Magdalena Contreras y Milpa Alta–. En el Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna en 38 municipios y 34 son producto de coalición; el Partido Acción Nacional (PAN) gobierna en 10 y 3 son producto de una coalición; el Partido de la Revolución Democrática gobierna en 6 sin coalición; el Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) gobierna en 1 municipio; el Partido Encuentro Social (PES) en 1; el Partido del Trabajo (PT) en 2; y el Partido Movimiento Ciudadano en 1. En Tizayuca, Hidalgo, el PRI gobierna como partido único. La ZMVM está integrada por 76 gobiernos locales, tres gubernaturas y la Presidencia de la República; en 42 delegaciones (alcaldías) y municipios gobierna el PRI, en 12 el PAN, en 12 el PRD y en 6 MORENA. 40 de los 76 gobiernos locales, tres gubernaturas y la

Presidencia de la República se formaron través de una coalición (IEEM, 2017; IECM, 2017; IEEH, 2017).

La hegemonía política también se observa en la Cámara de Senadores, 55 de los 128 curules pertenecen al PRI, el partido que sigue es el PAN con sólo 34. En la Cámara de Diputados el PRI cuenta con 205 de 500, el segundo grupo minoritario es el PAN con 109. En la legislatura de la CDMX, Morena tiene 20 representantes de 66, le sigue el PRD con 17. En el Estado de México, el PRI tiene 33 de 75 diputados, le sigue el PAN con 12. En el estado de Hidalgo, el PRI tiene 9 diputados de 30, siguen los independientes con 6, el PAN con 4 y el Partido Nueva Alianza (NA) con 4 (IEEM, 2017; IECM, 2017; IEEH, 2017).

El marco constitucional que regula la acción de los gobiernos locales establece con cierta claridad las funciones que tendrán que desempeñar éstos. No obstante, en los 2 mil 457 municipios del país sólo existen 2 mil 286 oficinas de obras públicas y 687 de desarrollo urbano. En la ZMVM, el municipio de Atenco cuenta con 3 oficinas de desarrollo urbano y Jilotzingo con 2, el resto cuenta con una. En 28 municipios de la ZMVM no se cuenta con una dirección de desarrollo urbano. El municipio de Tizayuca no informa de la existencia de dependencias de gobierno.

Según cifras del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT, 2017: 10-12) el 90% de las viviendas económicas se construyen en reserva territorial adquirida por desarrolladores a particulares y no en reservas del Estado, esto hace que los costos de las viviendas se incrementen. En los municipios que se encuentran en la zona norte de la ZMVM se reportan 2 mil 532 viviendas vendidas, de éstos sólo cuentan con Reglamento de la Construcción un total de 2 –Cuautitlán Izcalli y Huehuetoca–. Con Reglamento de Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial, únicamente 3 –Huehuetoca, Teoloyucan y Cuautitlán Izcalli–. Con Reglamento de Combate a la Corrupción, sólo 3 –Teoloyucan, Tonanitla y Zumpango–. En la zona oriente sólo se reportan 388 viviendas vendidas; en esta área las Delegaciones de la CDMX que cuentan con Reglamento de la Construcción son 3 –Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco–; ningún municipio cuenta con este reglamento. Únicamente cuentan con reglamento de Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial, la delegación de Iztapalapa y los municipios de Chalco y Tlalmanalco. Con Reglamento de Combate a la Corrupción sólo la delegación de Iztapalapa y el municipio de Chalco. En la CDMX, sólo la delegación de Iztapalapa cuenta con disposiciones normativas para el combate a la corrupción, mientras que 8 de los 59 municipios del Estado de México cuentan con reglamentación.

La Compañía Multinacional de Valuación y Servicios Integrales de carácter inmobiliario (TINSA) reportó, en el cuarto trimestre del 2016, un total de 7 mil 101 unidades vendidas, 47% de ese total correspondió a la Ciudad de México y

53% a los municipios conurbados. El reporte indica que la zona norte concentró el mayor volumen de ventas, al participar con 43% del total. Es también el área que concentra la mayor oferta, situada principalmente en los segmentos bajos de vivienda. En las zonas centro, poniente y sur se concentra el mayor número de proyectos de construcción, al representar 63% del total de desarrollos activos. La demanda de viviendas en la CDMX es de 59 mil 79 y para el Estado de México de 37 mil 780 en el año de referencia.

La fragmentación de la gestión de la ZMVM está asociada a la desigual forma que atienen los ayuntamientos o delegaciones –alcaldías– la regulación de la construcción y el desarrollo del crecimiento urbano, hasta el año 2015 no hay una reglamentación local completa, la legislación es federal. La posible venta del ejido desde enero de 1992, la descentralización de las funciones de planeación y desarrollo urbano y la responsabilidad de los municipios y delegaciones no han sido acompañadas de marcos reglamentarios e institucionales que generen certidumbre a los derechos de propiedad y uso de suelo. En la ZMVM, desde octubre del 2002 (SEDUVI, 2017), cuando inicia la transferencia de funciones y servicios en materia del uso del suelo a 43 municipios que así lo solicitan mediante acuerdo con el gobierno del Estado de México, se ha propiciado un régimen urbano y un mercado urbano inmobiliario tanto de consumo como de producción que ha incrementado el número de conjuntos urbanos de la ZMVM.

La orientación de la ZMVM

Desde la década de los ochenta se presentó una serie de cambios en el sistema político mexicano, los cuales han permitido un incremento de la libertad política de los gobiernos estatales. A las limitaciones económicas que explican la descentralización administrativa, financiera y el traslado de funciones, siguieron los procesos de alternancia política, el control de los procesos políticos, el nombramiento de los principales cargos partidarios por parte de los gobernadores y, finalmente, la discrecionalidad del uso de recursos. Se presentó una cierta descentralización (metástasis) del poder. La alternancia política del año 2000, atenuada por el sistema electoral y de partidos, abonó al fortalecimiento del poder de los gobiernos y los gobernadores, empero, la conducción de las acciones de los gobiernos locales sigue regulada por un marco jurídico que se orienta desde el ámbito federal. En buena medida, los poderes de la unión y su relación conservan las mismas atribuciones desde 1917 (Hernández, 2008).

Desde el año 2000 se observa una disminuida presencia de los poderes establecidos, los gobiernos locales a través de acciones concertadas, independientemente a su origen partidario, acceden a recursos. La disminuida presencia de controles políticos efectivos que pongan límite a la desobediencia política, aumenta el

trasfuguismo político y se matizan los liderazgos caciquiles. La sociedad política ahora se configura con base en un ámbito territorial, un conjunto de actores y un sistema de relaciones entorno a ciertos asuntos. El territorio metropolitano es el resultado del crecimiento económico y demográfico y la expansión territorial de una ciudad que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local y configura una unidad urbana física y funcional por su cercanía. También se trata de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades, que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales como sociedad y gobiernos locales.

En la ZMVM se pueden distinguir, por lo menos dos tipos de intereses, los del gobernante por un lado y los privados por otro, cada uno con diferentes ámbitos territoriales de reproducción, determinados por su acción y vida cotidiana. Su condición metropolitana puede percibirse en la territorialidad de su organización, en la existencia de necesidades metropolitanas y la articulación de demandas y expectativas individuales, no obstante, éstos responden a una lógica e intereses nacionales e internacionales. Los intereses del gobierno local dependen de condiciones estructurales, al menos por cinco aspectos: 1) por la organización federal, por el nivel de centralización o descentralización; 2) por la usencia de leyes de coordinación metropolitana —a excepción de la CDMX, Jalisco, Estado de México e Hidalgo—; 3) por su origen partidario y simpatía política; 4) por la presencia o ausencia de instituciones propias del Estado del Bienestar, por una política de asistencia social clientelar y 5) por la ausencia de alguna forma de autoridad gubernamental metropolitana o por la fragmentación de las acciones de gobierno.

Para tratar de orientar la relación entre ámbitos de gobierno y desarrollo regional se debe partir del análisis de los múltiples gobiernos locales y la ausencia de una autoridad global. Por su parte los intereses privados, responden a la oportunidad de incrementar sus ganancias a través de la compra de suelo barato y la comercialización de viviendas.

Los gobiernos locales de la ZMVM pueden perder o ganar funciones y responsabilidades, si éstas son prioritarias para la sobrevivencia del sistema político y las condiciones neoliberales. Por un lado, garantizan la estabilidad política y la paz pública, su condición de líderes políticos les permite negociar, conciliar intereses y distribuir el poder. Por el otro lado, su condición de gobierno les permite ser los medios para la solución de problemas públicos y los intermediarios con el gobierno estatal y federal. Gobernar el ámbito local de forma

legítima y eficaz es la capacidad y posibilidad que tiene el gobierno de aplicar la normatividad federal (artículo 115) y ser parte del diseño reglamentario que oriente el quehacer del mismo y de su estructura burocrática. Ser obedecido o negociar y contar con la aceptación de la sociedad. Los actos del gobierno pueden estar asociados con la posibilidad de conformar y ejecutar acciones colectivas capaces de resolver problemas particulares en un territorio.

El funcionamiento del gobierno local de la ZMVM es explicado por el poder de acción del mismo gobierno, el ámbito federal puede ser más influyente en un territorio que en otro, puede incidir con diferente intensidad (Esteve, 2011). En este caso, resulta ocioso sostener la existencia de planos no jerarquizados de fuerzas gubernamentales, económicas y sociales. El que un actor local dé a conocer las acciones que desarrollará para la conducción de un territorio, o que imponga un proyecto, es para generar un margen de gobernabilidad o para imponer un proyecto que favorezca cierto posicionamiento y beneficios para el partido político que representa. El reemplazo, en el Estado de México, del fraccionamiento por la figura de conjunto urbano –desde la administración del gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005)– supone que el gobierno mexiquense a través de la creación de 6 Ciudades Bicentenario –Atlacomulco, Almoloya de Juárez y Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango– ofrece soluciones a las demandas de la sociedad y al cumplir éstas con previsión se evita la improvisación (Esquivel y Neri, 2012).

El número de unidades del gobierno local y del mercado, en un conjunto urbano, evidencian una asimetría. Tan sólo en la CDMX hasta el 2017 se reportaban 210 mil 621 comercios, 87 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, 1 poder legislativo, 10 mil 40 unidades del poder judicial y 121 unidades de transparencia. En el Estado de México 290 mil 148 comercios, 88 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, 1 poder legislativo, 4 mil 896 unidades del poder judicial y 233 unidades de transparencia, y en el Estado de Hidalgo 49 mil 246 comercios, 51 unidades político-administrativas del poder ejecutivo, 1 poder legislativo, mil 297 unidades del poder judicial y 92 unidades de transparencia. Solo en la ZMVM se encuentran ubicados 272 centros comerciales distribuidos en 6 mil 965 metros cuadrados (INEGI, 2017b); (INEGI, 2017c).

La relación formal entre los ámbitos de gobierno no es simétrica, de manera empírica la relación entre los ámbitos nacional y local, y el número de unidades de gobierno intervienen en una fragmentación. Las 76 unidades locales, las 3 unidades estatales y la federal que conforman la ZMVM atienden a 63.8 millones de habitantes. La Ciudad de México cuenta con 8 millones 851 mil 80 habitantes y con poco más de 157 mil 266 millones de pesos como ingreso bruto; mientras que los 59 municipios del Estado de México y el de Tizayuca Hidalgo albergan a 11 millones 287 mil 743 habitantes y con un ingreso bruto poco más de 21

mil 368 millones de pesos. De acuerdo al INEGI en 1950, 43% de la población en México vivía en localidades urbanas y para 2010, esta cifra aumentó a 78%. Por otro lado, el porcentaje de personas que habitaban en comunidades rurales en 1950 representaba poco más del 57% del total de la población del país, para el 2010, esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22%. En el año 2016 la ZMVM cuenta con 20 millones 400 mil habitantes.

La ZMVM como área urbana, considerada por Luis Unikel (1975) desde la década de los setenta, es un espacio habitado o urbanizado, con uso de suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. El área metropolitana, como la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas, tiene características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud. Como parte de esta línea habría que reconocer la cercanía a la CDMX de industrias, comercios, fuentes de empleo y la prestación de una serie de servicios que no se encuentran en las zonas periféricas. Los procesos económicos son nacionales, las actividades y redes espaciales en los factores de la producción de la ZMVM presentan particularidades, aporta a la producción bruta total del país 3 675 millones 453 mil pesos, es decir el 26.3% de la producción total, le siguen las zonas metropolitanas de Monterrey (9.0%), Guadalajara (4.1%), Puebla-Tlaxcala (2.9%) y Toluca (2.3%).

Algunos elementos fundamentales para el análisis del proceso de urbanización y metropolización de la ZMVM son el proceso de producción (extracción y transformación de la materia, agricultura, pesca, minería, silvicultura, agricultura, flora, industria); proceso de consumo (vivienda y equipamiento colectivo, salud, educación, recreación y deportes, cultura, culto); proceso de intercambio (comercio metropolitano, industrial, sectorial, zonal y barrial, transporte, finanzas, telecomunicaciones y manejo de residuos); proceso de gestión (instituciones públicas, ministerios, gobiernos regionales y locales, gubernaturas y tribunales de justicia, instituciones de defensa y seguridad, fuerzas armadas, policiales y defensa civil y seguridad ciudadana e instituciones privadas sin fines de lucro –ONGs– y el proceso simbólico urbano (símbolos de poder e ideología de los grupos dominantes expresados en la imagen urbana de las ciudades, iglesias, fábricas, monumentos, instituciones, edificios públicos, centros comerciales y financieros).

La ZMVM refleja una fragmentación en la distribución por entidad federativa, mientras que la CDMX es la entidad más rica del país, el Estado de México es la más pobre, pese a ser la que más ingresos recibe. Hidalgo presenta un rezago alto, no obstante, los habitantes reciben mayores ingresos que en el Estado de México.

El de rezago social entre más se acerque al número 32 será muy bajo, es el caso del estado de Nuevo León, por el contrario entre más se acerque al número uno más alto será, este lugar lo ocupa el estado de Chiapas. El rezago social expresa las carencias sociales —educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda—. En las entidades federativas de la ZMVM el estado de Hidalgo presenta un rezago alto, el Estado de México bajo y la Ciudad de México un rezago muy bajo (CONEVAL, 2017a).

La ZMVM, al igual que todas las zonas económicas, presenta una fragmentación, una especialización de sus actividades económicas. En la Ciudad de México las principales actividades son: servicios privados no financieros (10.4%), comercio (10.3%) y transportes, correos y almacenamiento (10.2%) respecto al total nacional. En el Estado de México la actividad preponderante es el comercio, representa el 14.2%, mientras que en el Estado de Hidalgo la mayor actividad económica es la minería, con 4.1% respecto al total nacional. La desocupación laboral y la pobreza son mayores en el Estado de México, así como la delincuencia. La distribución de la cartera de créditos hipotecarios en la ZMVM, refleja que en la CDMX se concentra más de la mitad (61.6%), le sigue Nuevo León (14.3%), Baja California Norte (3.6%), el Estado de México (2.5%). La Sociedad Hipotecaria Federal ubica a Hidalgo en otros, con 7.5%, del total de créditos. De enero de 2014 a septiembre de 2016 los mayores registros de vivienda (52.8% del total) en el Registro Único de Vivienda se concentran en 7 estados: Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Quintana Roo, Estado de México, Hidalgo, y Querétaro. La mayor parte de los créditos hipotecarios en la Ciudad de México son remodelar mientras que en el resto del país son para adquirir una nueva propiedad (RUV, 2018; CONEVAL, 2017b; INEGI, 2017f; SESNSP, 2017).

En las estructuras municipales cruzan procesos económicos y políticos globales y nacionales, la descentralización de servicios, reducción de presupuestos, las tendencias recesivas y la escasez de inversión, así como la liberalización política o la tendencia democratizadora del país con demandas y necesidades locales, incremento del sector informal, infraestructura y equipamiento urbano, seguridad pública y respeto a los derechos humanos. Al gobierno local le cuesta trabajo generar una gestión municipal con capacidad de gobernar. La urbanización y la desigualdad social en la ZMVM fluyen del centro a la periferia, los gobiernos locales no logran una fricción del poder: el poder no fluye hacia arriba fácilmente.

La estrategia regional de la ZMVM no reconoce las capacidades institucionales y las singularidades económicas, ambientales y de infraestructura de los gobiernos locales para hacerla competitiva y generar equidad. La gestión local supone haber pasado por dos etapas anteriores: 1) equipamiento y servicios públicos y 2) gestión y eficiencia. La gestión elabora y aplica proyectos sectoriales entre las diferentes

ciudades y entre los diferentes actores involucrados en una problemática común. La inclusión a un sistema urbano implicaría la incorporación a un conjunto de intercambios económicos, sectoriales, tecnológicos, culturales, a todos aquellos sistemas que las condiciones de la ciudad lo permitan. La gestión local no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigualdad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades. Las políticas públicas deben ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados, y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de las ciudadanas y los ciudadanos (Ostrom, 2011; Ougaar, 2017; Lefebvre, 2013).

Con el ejercicio orientado a la formulación planes y proyectos con criterios estadístico-descriptivos para la ZMVM, justificados en leyes y reglamentos de orden federal, queda clara la naturaleza político-jurídica de los gobiernos locales, el gobierno metropolitano desde esta perspectiva se administra como una unidad político-administrativa. El mercado de inmuebles es visto como la instancia perfecta para producir bienes, mientras que el Estado es el responsable de diseñar reglas y hacerlas cumplir. En este ejercicio, las fallas de los procesos de urbanización o son responsabilidad de los bienes que produce el mercado, del cumplimiento de la planeación o de la ley. Así, los procesos de urbanización pueden ser resultado de la ética del empresario de la construcción o del funcionario público.

En suma la orientación urbana en términos teóricos puede depender de: 1) formación de alianzas entre las ciudades en el ámbito nacional e internacional para fortalecer los sistemas urbanos, tipo relaciones intergubernamentales (RIG's) (Wright, 1997); 2) gestión relacional entre los actores urbanos y su dependencia de poder (Rhodes, 2017); 3) la elaboración de una estrategia urbana específica (Rodríguez, 2016); 4) centralizar por parte de la clase obrera la estrategia política y urbana de la ciudad (Lefebvre, 2017), o el precariado (Hervey, 2013); 5) consolidación de los gobiernos locales a través de un gobierno metropolitano fuerte (Wood, 1961); 6) promover la fragmentación y el policentrismo metropolitano, entre mayor sea el número de jurisdicciones con propósitos específicos mayor será la cantidad de gobiernos locales en una zona metropolitana que atiendan los bienes públicos, la competencia y la posibilidad de elección del ciudadano. El gobierno metropolitano promovería el gobierno de los bienes comunes, la organización de los servicios públicos enormes (Ostrom; Bish; Ostrom, E, 1988) y 7) planteamiento de un nuevo regionalismo a través de redes de políticas (Jordana, 2001; Chaqués, 2004). Con los argumentos planteados es más o menos sencillo suponer que la ZMVM se comporta con la lógica de la fragmentación y el policentrismo.

Comentarios finales

La orientación de la ZMVM está estrechamente ligada con los arreglos formales y la planeación del ámbito federal, su rumbo no depende del funcionamiento de los gobiernos locales, pero sí de sus principales ciudades. La fragmentación que se presenta en los tres ámbitos de gobierno no tiene una solución en el corto o mediano plazo, no existen instituciones para solucionar los problemas estructurales. La coordinación metropolitana es necesaria, el modelo para gobernar una metrópoli no tiene consenso. Los problemas y estudios urbanos son unos y la capacidad de gestión y decisión del gobierno son otros. La ZMVM es vista prioritariamente como un área económica, después como un asunto de gobernabilidad interna y finalmente como un ejercicio de planeación territorial. El modelo de relaciones intergubernamentales en la ZMVM sugiere que las relaciones propician una autoridad inclusiva, es decir, los gobiernos estatales y locales son gobernados por el nacional, de lo que resulta una relación de dependencia, una ruta de autoridad jerárquica. De manera particular se presenta un proceso de urbanización sumamente politizado. A la inversa, el ejercicio de planeación de la ZMVM permite ordenar la economía de la zona y ésta a su vez propicia gobernabilidad.

La ZMVM es un escenario federal, con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con débil presencia de instituciones del Estado de bienestar, la fragmentación alienta el dispendio, la segregación, limitada producción, cultura localista e ingobernabilidad. La fragmentación del territorio metropolitano no sólo se debe a la inexistencia de un gobierno metropolitano como tal, y a la presencia de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Esa fragmentación se consolida por la existencia de una tendencia a una división del trabajo entre ámbitos de gobierno, basada en la distribución institucional de atribuciones y recursos y en los procesos históricos de centralización. Se concreta en la existencia de vínculos predominantes con diferentes actores de la sociedad civil y en la capacidad de articular las relaciones de la sociedad política.

La relación jurídica de la ZMVM se articula con base en la distribución de las posiciones de representación de los partidos políticos. A partir de la distribución formal de atribuciones y recursos, estas regulaciones y su gestión permiten un avance de los actores privados sobre las normas mismas, subordinando la producción urbana metropolitana a la lógica y reordenación del mercado; a ello podemos sumar la desigualdad económica entre las tres entidades federativas. Los vínculos jurisdiccionales, en el último de los casos, son definidos por los partidos políticos representados en el Congreso, las relaciones del partido político gobernante suelen ser la explicación, no probada, de la canalización de los recursos económicos. Esta idea puede ser explicada por los procesos de acumulación

política electoral de los que dependen las posiciones de representación popular y a su vez de la conformación de los ámbitos de gobierno.

Los actores económicos tienen ámbitos de reproducción económica que exceden el propio territorio metropolitano. Por lo regular, las sedes de estos actores se encuentran fuera del territorio. Su principal actividad se encuentra fuera de la metrópoli, lo cual les permite ser los interlocutores con el gobierno federal. La organización de los actores económicos en el territorio metropolitano muestra la misma fragmentación que la organización estatal.

Por otra parte, los actores sociales pueden diferenciarse, como organizaciones de base sectorial, como los sindicatos, y las organizaciones de base territorial, como las organizaciones de colonos, de un territorio en específico. Las condiciones que mueven a los actores de la sociedad civil son las demandas y los intereses de grupo. Los actores de la sociedad civil se organizan igual o de manera más fragmentada que los actores estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana en estricto sentido. No se incorporan las cuestiones metropolitanas en las agendas de gobierno, sólo aparecen asuntos sectoriales, de servicios o ambientales.

Las condiciones actuales siguen obligando a preguntarnos: ¿Los gobiernos locales se presentan como instrumentos indispensables para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos? ¿Cuáles son las nuevas tareas para la ordenación, planeación y administración territorial? El gobierno local se configura con un ámbito territorial, un conjunto de actores, un sistema de relaciones y servicios definidos en la ley. Ahora el territorio metropolitano es el resultado de la polarización económica, demográfica, un cambio en el patrón de la migración interna, consolidación de la dimensión metropolitana, redes entre los gobiernos que no terminan en un territorio delimitado y una emergente conformación de regiones urbanas que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos, se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales como sociedades y gobiernos locales.

La destrucción del Estado intervencionista convierte a la esfera privada y al mercado en el espacio de creación de la sociedad, de la práctica partidaria, de la negociación, de la discusión pública; en el único espacio de construcción de la vida cotidiana del individuo. La vida pública y la centralidad de la nación se interpretan en un espacio económico y social privado. La gobernabilidad es ahora medida en términos de eficiencia, competitividad, realismo, pragmatismo y

disciplina. El mercado ha redefinido la planeación, la metrópoli, lo urbano, la cohesión social, la justicia, la libertad, la igualdad y se convierte en el único espacio de estandarización o cohesión del individuo, a través del fomento de la calidad de vida.

Fuentes de consulta

Bain, K; Pardo, M. (2011). “Producción del espacio urbano y expansión en la periferia” en Fernando Saavedra (Coord.). *Dinámicas territoriales en la ciudad de México y su periferia*. Cuaderno de trabajo. México: FLACSO.

Banamex. (2017). *Indicadores regionales de actividad económica 2016*. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de http://fec-chiapas.com.mx/sistema/noticias_files/iraes_2016.pdf.

Bassols, M. (2011), “México: la marca de sus ciudades” en Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: FCE - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Cabrero, E; Orihuela, I. (2013), “Hacia gobiernos más competitivos en ciudades: la mejora regulatoria, medición y percepciones de los actores involucrados” en Enrique Cabrero Mendoza (Editor). *Retos de la competitividad urbana*. México: CIDE.

Chagues, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017a). *Índice de rezago social 2015*. Recuperado el 16 de agosto de 2018 de, http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2017b), *Medición de la pobreza 2016*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018 de, http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx.

Diario Oficial. (2017a). *Decreto por el cual se faculta al ejecutivo federal para expedir la Ley sobre Planeación General de la República* Recuperado el 22 de febrero de 2018, de http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4446813&fecha=27/01/1930&cod_diario=187810.

Diario Oficial. (2017b). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Recuperado el 24 de febrero de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976.

Diario Oficial. (2017c). *Ley de Planeación*. Recuperado el 6 de marzo de 2018, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983.

Diario Oficial. (2017d). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Recuperado el 6 de marzo de 2018 de, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983.

Diario Oficial. (2017e). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018* Recuperado el 22 de febrero de 2018, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014.

Escobar, J; Jiménez, J. (2012), "Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM" en *Revista Digital Universitaria* [en línea]. 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7, Recuperada el 22 de agosto de 2018 de, <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm>.

Esquivel, M, T; Neri, J. (2012), "Los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal", en María Soledad Cruz Rodríguez (coord.), *Periferias metropolitanas, políticas públicas y medio ambiente*. México: UAM-A / Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), pp. 131-156.

Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2017). *Programa institucional de vivienda 2011-2016*. Recuperado el 30 de agosto de, http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/ENTIDADES/PromotoraViviendaH/man_org_cevi.pdf.

Esteve, J. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Garza, G. (1999). *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. Méxic: El Colegio de México.

Gracia, A. (2004), "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa" en *Perfiles Latinoamericanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, No. 24, junio. p. 107-142.

Hernández, R. (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernantes*. México: El Colegio de México.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: AkaI.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). (2017). *Estadística de las elecciones locales 2015*. Recuperado el 03 de julio de 2017, de <http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones>.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). (2017). *Resultados de los cómputos municipales 2015*. Recuperado el 03 de julio de 2017, de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html.

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH). (2017). *Elecciones ayuntamientos 2015*. Recuperado el 03 de julio de 2017 de, http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=218:candidatas-y-candidatos-electos&catid=2&Itemid=103.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). (2017). *Informe mensual de resultados al H. Consejo de Administración Abril*

de 2017. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/6305813d-8c3c-4e4d-b2ef-6cb7625e46c8/Abril_2017.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6305813d-8c3c-4e4d-b2ef-6cb7625e46c8-mcybPkQ.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017a). *Censo nacional de gobierno municipales y delegacionales 2015*. Recuperado el 25 de agosto de 2018 de, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017b). *Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México*. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825068318>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017c). *Censos de gobierno*. Recuperado el 24 de agosto de 2018 de, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017d). *PIB-entidad federativa, anual.*, Recuperado el 16 de agosto de 2018 de, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017e). *Ingresos brutos estatales por entidad federativa 2015*. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=fipu10&s=est&c=24806>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017f). *Censos económicos*. Recuperado el 24 de agosto de 2018 de, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/>.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2017), *Sistema Nacional de Información Municipal*. Recuperado el 24 de agosto de 2018, de <http://www.snim.rami.gob.mx/>.

Iracheta, A. (2003), "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México" en *Papeles de población*. México: UAEM, núm. 36, abril-junio, p. 211-239.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

Loughlin, J. (2007). *Subnational government: the French experience*. New York: Palgrave Macmillan.

Merino, M. (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.

Olmeda, J; Armesto, A. (2017). “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México” en *Foro Internacional*. México: El Colegio de México, vol. LVII, núm. 1, enero-marzo, 2017, pp. 109-148.

Ostrom, V; Bish, R; Ostrom, E. (1988), *Local government in the United States*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Otgaar, A; et. al. (2017). *Empowering metropolitan regions through new forms of cooperation*. New York: Routledge.

Pérez, D. (2013), *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Registro Único de Vivienda (RUV). (2018). *Reporte de información mensual, julio de 2018*. Recuperado el 7 de septiembre de 2018, de <http://portal.ruv.org.mx/estadisticas-de-la-industria/>.

Rhodes, R. (2017). *Network governance and the differentiated polity*. New York: Oxford University Press.

Rodríguez, J. (2016). “Urbanización y ciudades” en Negrete, María Eugenia, *Urbanización y política urbana en Iberoamérica. Experiencias, análisis y reflexiones*. México: El Colegio de México.

Ruiz, M. (1988). *Temas de derecho agrario en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUVI). (2017). *Transferencia de Funciones a los Municipios*. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de http://sedur.edomex.gob.mx/transferencia_de_funciones_a_municipios.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2017). *Incidencia delictiva nacional, enero- julio de 2017*. Recuperado el 13 de septiembre de

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php>.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2017). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Recuperado el 15 de febrero de 2018, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112786/1_DZM_2010_PAG_1-34.pdf.

Traslaciones Inmobiliarias, S.A. (TINSA). (2017). *Informe de coyuntura inmobiliaria, Zona Metropolitana de la CDMX/2do trimestre 2017*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de <https://www.tinsamexico.mx/research/#a18a5355-73c5-7>.

Unikel, L. (1974). “La dinámica del crecimiento de la ciudad de México” en Calnek, Edward E. et al. *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. México: SEP Setentas. p. 175-206.

Unikel, L. (1975). “Políticas de desarrollo regional en México” en *Revista Demografía y economía*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, v. 9, No. 2 (26). p. 143-181.

Unikel, L; Ruiz, C; Garza, G. (2017). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

Wood, R. (1961). *1400 governments. The political economy of the New York metropolitan region*. Cambridge: Harvard University Press.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ziccardi, A. (2003). “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” en *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. XII, Núm. 2. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

La política pública de vivienda municipal: enfoque de gobernanza metropolitana

The public policy of municipal housing: Metropolitan Governance Approach

José Albino Hernández Escobedo*

Resumen

Desde la Gobernanza, y específicamente la Gobernanza Metropolitana (GM), se reflexiona sobre nuevas políticas públicas municipales de vivienda que consideren a la ciudadanía, la negociación, el pacto, el consenso, entre otros; asumiendo que la GM contribuye a mejorar el proceso de políticas públicas habitacionales desde una visión territorial y de planeación urbana. En el apartado 1, La gobernanza: hacia una construcción teórica, se presentan definiciones de gobernanza y se relaciona lo global con lo local. La GM se aborda en el apartado 2, estableciendo su definición, integrando un plano bidimensional y destacando la participación ciudadana. En el apartado 3, La política de vivienda en la GM, se aborda el carácter político de la participación ciudadana en la elaboración de políticas de vivienda municipal.

Palabras clave: Gobernanza, gobernanza metropolitana, políticas públicas y vivienda local.

Abstract

From the Governance and specifically the Metropolitan Governance (GM), it is reflected on new municipal public housing policies that consider citizenship, negotiation, agreement, consensus, among others; assuming that the GM contributes to improve the process of public housing policies from a territorial vision and urban planning. In section 1, Governance: towards a theoretical construction, definitions of governance are presented and the global is related to the local. The GM is addressed in section 2, establishing its definition, integrating a two-dimensional plane and highlighting citizen participation. In section 3, Housing Policy in the GM, the political nature of citizen participation in the development of municipal housing policies is addressed.

Keywords: Governance, metropolitan governance, public policies and local housing.

* Doctor en Administración Pública, UNAM. Estancia de investigación en la Universidad Pablo de Olavide, España. Profesor de la FES Acatlán, UNAM.

Introducción

El siguiente artículo, tiene como objetivo el estudio de los problemas públicos que han generado las constructoras de los grandes fraccionamientos al norte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), a fin de repensar sobre la necesidad de nuevas políticas públicas que consideren la participación democrática y nuevas formas de gobernar en la regeneración habitacional.

Tal fin hace necesario utilizar innovados modelos para entender las mutaciones que se están dando en el quehacer de la administración pública local. Así, la gobernanza como una nueva forma de gobernar, requiere un rigor conceptual a fin de no quedarse en modismo circunstancial.

La GM, por su parte, es una alternativa para enfrentar problemas de magnitud metropolitana que rebasan las instituciones tradicionales y que requieren formas de gobierno en redes.

Finalmente, las instituciones globales transforman los gobiernos nacionales, sobre todo en sus territorios. Visto así la ordenación urbana habitacional requiere de políticas públicas consensuadas con participación ciudadana municipal a fin de obtener legitimidad y colaboración, dentro de una política pública que regule la expansión inmobiliaria de vivienda, sobre todo en las pequeñas ciudades periféricas.

1. La gobernanza: hacia una construcción teórica

Sin duda el término “gobernanza” se ha generalizado en varios campos de estudio por su valor en la comprensión del fenómeno habitacional en la acción de gobierno en lo global y lo local: “glocal” para los asuntos estratégicos de mercado y de políticas públicas y sociales.

Hoy día la acción de gobernar es más compleja, requiere un nivel superior de información, recursos, organización, deliberación y asociación de lo público con lo privado y lo social, porque la sociedad civil ha adquirido mayor influencia y los recursos públicos son más escasos, por tanto, el concepto de gobernanza se establece desde diferentes aristas (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Definiciones de gobernanza

Autor	Gobernanza: interacción y colaboración
Agusti Cerillo I. Martínez	“[...] está constituida por las normas y las reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes e la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos” (Cerillo, 2005: 9)
B. Guy Peters y Joan Pierre	[...] parte de la cultura política en la que se encuentra. Por lo tanto, la emergencia de la gobernanza aparecerá en diferentes formas institucionales de diferentes contextos nacionales” (Peters y Pierre en Cerillo, 2005: 133)
Joan Prats Catalá	[...] no puede diluir, sino fortalecer y legitimar la autoridad democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un Derecho administrativo renovado que, desde el conocimiento de las nuevas realidades y sus diseños, vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza [...]” (Prats en Cerillo, 2005 :171)
Comisión Europea	“[...] designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.” (COM, 2001: 8)
Francisco Porras	“Paradigmadeaccióngubernamentalde sociedadesposindustrializadas, caracterizada por la presencia de redes interorganizacionales con actores gubernamentales y no gubernamentales articulados en torno a las diferentes políticas públicas, y que son capaces de escapar a control del Estado e introducir sus propias dinámicas”. (Porras, 2014: 166)
Autor	Gobernanza: nueva forma de gobernar
Renate Mayntz:	Existe un déficit de la teoría dela gobernanza. “Con la globalización bien puede haber llegado el momento en el que una mayor extensión del paradigma sería disfuncional y podríamos estar a la espera de la emergencia de un nuevo ámbito de estudio totalmente nuevo.” (Mayntz en Cerillo, 2005: 96)
R.A. Rhodes	“[...] se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizacionales”. (Rhodes en Cerillo, 205: 108)
Sánchez González	“Un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado”. (González en Lerner, 2012: 239)

Jan Kooiman	“Empieza en la diversidad, dinamismo y complejidad de las sociedades a ser gobernadas, por necesidad de orden, pero con dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades” (Kooiman en Cerillo, 2005: 79).
Armando Alcántara	“Su mayor objetivo o aspiración es, a la vez, mantener el orden público y facilitar la acción colectiva; ello implica un cambio en los patrones de los estilos de gobierno.” (Alcántara en Lerner, 2012: 167)
Aguilar Villanueva	“[...] significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.” (Aguilar, 2007: 7)

Fuente: Recopilación y elaboración propia.

En suma se considera a la gobernanza como una nueva forma de gobernar que considera actores territoriales, la sociedad civil y la ciudadanía, así como la negociación, el pacto y consenso; acciones que hoy en día son base para la gestión local en un gobierno más colaborador con la comunidad; de tal suerte que la gobernanza intenta involucrar a todos. Resalta la importancia que tiene el gobierno local, su población, territorio, la incorporación de redes en el proceso de política pública.

En México, se utiliza una perspectiva estrecha de la gobernanza para evaluar su utilidad teórica y empírica en diversos contextos locales (Porrás, 2012). Estudios de instituciones y ciudadanos en redes se incorporan a procesos de política pública, se cuestionan algunos presupuestos del gobierno y gobernanza como modelos de timoneo social, todo ello implica un:

- a. Esfuerzo político para abrirse a la participación, debate, negociación y búsqueda de alternativas legítimas, donde la técnica es una guía, pero no el ingrediente fundamental para construir la legitimidad. Proceso de dirección/acción colectiva, participan múltiples actores y requiere (genera o dispone de) una instancia de gobierno para resolver o facilitar la solución de los problemas centrales mediante la cooperación (coordinación-complementación) y su eficacia. Esto no quiere decir que se elimina el conflicto.

- b. Proceso de dirección mediante el cual sectores, grupos y actores de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones que habrán de llevar a cabo con el fin de realizar los objetivos del interés social y las formas como coordinarán sus acciones y productos.
- c. Reconoce a los órdenes de gobierno no como apéndices del poder central, sino como pesos y contrapesos para mayor pluralidad (artículos 25 y 26 constitucionales).
- d. Un verdadero flujo de la información, metodología, certidumbre y confianza del cumplimiento de los acuerdos de los actores y sus instituciones.

En suma, en la gobernanza persisten relaciones y correlaciones de poder para empujar una política pública, un plan de gobierno, situaciones de emergencia o de pobreza que requieren la concurrencia de todos los actores en el territorio; de tal suerte que la gobernanza no sólo queda a un nivel ideológico o mediático, sino que requiere de una participación consciente en virtud del grado y complejidad de los escenarios, sobre todo en el nivel local.

2. La Gobernanza Metropolitana (GM)

La intención de este apartado es entender el concepto de GM, con el fin de contar con los elementos teóricos que permitan aterrizar la relación de la participación ciudadana y la política de vivienda municipal, ubicados en las periferias a la ZMVM.

2.1 Los problemas metropolitanos

Es común observar en los perímetros de las zonas metropolitanas mexicanas la falta de infraestructura y capacidades institucionales (SEDESOL, 2010); donde, es evidente la desigualdad, la pobreza y la exclusión de grupos marginados de la vida urbana o núcleos de violencia e inseguridad, ciudades sin rumbo metropolitano, por falta de ingresos propios y altamente dependientes de la transferencia de recursos.

Los centros de las zonas metropolitanas tienen gran poder para imponer condiciones a las regiones de su entorno en detrimento de sus áreas rurales o semirurales, su tradición laboral, su cultura de trabajo, emprendimientos y movilidad de los ciudadanos.

Las regiones urbanas se confrontan ante problemas horizontales en una zona geográficamente extensa, donde la ocupación del suelo y la actividad económica trascienden a menudo los límites institucionales, desbordando el ámbito de competencia de las instituciones gubernamentales preexistentes. Este proceso

supone ausencia de regulación pública efectiva por unidades de gobierno pequeñas, como los municipios de Huehuetoca, Zumpango, y Tecámac (HZT), ante la dificultad de desarrollar su potencial administrativo, promover economías de escala y relaciones intergubernamentales.

Las malas decisiones adoptadas por un gobierno local afectan a menudo las decisiones de otros gobiernos. Por otra parte, los problemas socioeconómicos a los que se confronta el gobierno nacional (urbanismo, vivienda, seguridad, entre otros) se confunden con los de las regiones metropolitanas. Generalmente los municipios quedan cautivos por élites de poder externas e incluso internas.

2.2 La Gobernanza Metropolitana (GM)

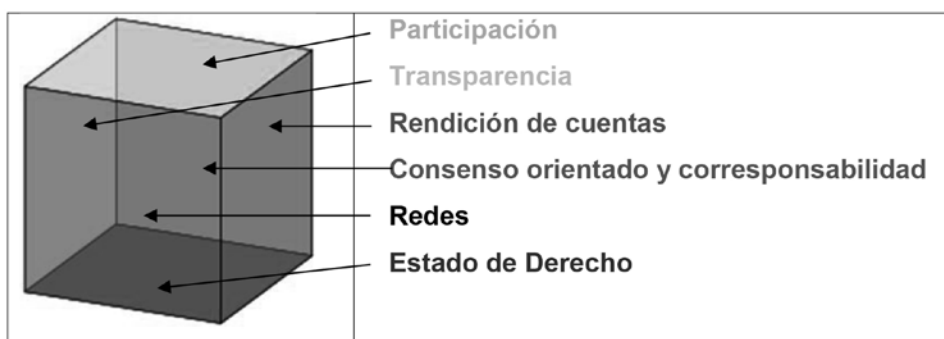
Cada vez es más frecuente el uso del término GM o conceptos afines como gobernanza territorial, local urbana, urbana, (urbana) integrada; la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, se refiere a “elaboración de políticas coherentes”; la Organización Mundial de la Salud, OMS, y la Comisión Económica para Europa, CEPE, hablan de “integración de políticas”; y el Gabinete de la Presidencia del Reino Unido, de “elaboración de políticas transversales”. Existen conceptos semejantes como “coordinación política”, “toma de decisiones concertada”, “política conjunta” o “gobierno conjunto” e “integración de políticas”. La GM se inscribe dentro de un paradigma neo-institucionalista; es el resultado de una transformación del conjunto de instituciones de la sociedad cuando se vuelven más complejas, con urgencia de una mejor forma de gobernar y consecuentemente más relevantes en la construcción del sentido político de la colectividad y de las acciones públicas.

La GM considera a la ciudad en un contexto amplio: ¿por qué ocurren las cosas?, ¿quién se beneficia o perjudica?, ¿existen teorías administrativas y gerenciales de la gobernanza?, ¿cómo implementarla?, ¿cómo administrar la ciudad? La idea de GM asume que ciertos arreglos institucionales pueden generar incentivos para que las autoridades locales cooperen entre sí, formen redes plurales de cooperación y coordinación para alcanzar fines comunes, y definan políticas públicas regionales y acuerdos de cooperación entre municipalidades para avanzar.

Las tendencias de GM local son a menudo producto de políticas e instituciones federales: políticas de desarrollo urbano, vivienda, programas de transporte, planificación local, políticas de ayuda social y educación, entre otras. Todas ellas requieren la coordinación de actores, alianzas y coaliciones, objetivos generales con nuevas estructuras de toma de decisiones, cambios institucionales en las autoridades municipales, inclusión de la sociedad civil y el sector empresarial. Una nueva forma de convivir en territorios con una población en procesos de transición.

La GM es una acción pública local integrada por componentes de actores gubernamentales y no gubernamentales, resultado de acomodados, sistemas de regulación, arreglos institucionales que se han construido a través del tiempo en el interior de cada coalición de actores, con un sustento legal y legítimo que permite actuar ante contingencias en una sociedad cada vez más compleja, donde no existen recetas ni estándares de acción comunes, ni lineales, preestablecidos. En el esquema 1 se aprecian sus diferentes componentes.

Esquema 1
El cubo de la Gobernanza Local



Fuente: Elaboración propia complementado con el Esquema de Núñez (2014: 100 y 101).

El Cubo de la Gobernanza Local tiene en su superficie superior a la participación, que se interrelaciona con la rendición de cuentas, la transparencia y el consenso-corresponsable; todos ellos tienen como base el Estado de Derecho. En relación al componente de eficiencia, Sánchez (2006) considera que debe cambiarse por redes de relaciones, nodos e interacciones entre los diferentes actores que permiten llegar a acuerdos, dialogar, coordinarse y evitar el conflicto.

Como puede apreciarse el Estado de Derecho es sustento, porque conecta las otras condicionantes para la GM, ya que no sólo da cumplimiento a la legalidad con legitimidad, sino que promueve la participación ciudadana.

Para efectos del presente análisis, la GM se asume como la cooperación interjurisdiccional y la gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana. Cuando la jurisdicción de las autoridades municipales llega a cubrir el conjunto del área metropolitana, es posible que contradicciones de otra índole puedan introducir obstáculos a su acción. Por un lado, los gobiernos locales o el nivel nacional pueden limitar sus poderes; por otro, la fragmentación de las administraciones y

de otros prestatarios de servicios (vivienda, agua, drenaje, etc) pueden igualmente dificultar su actuación. Jeffere y Sellers (2008: 255-279) describen condiciones y retos para la gobernanza de las áreas metropolitanas: reformismo supramunicipal (viejo regionalismo), policentrismo territorial (elección pública, los proyectos metropolitanos se implementan a través de acuerdos sectoriales específicos) y “nuevo regionalismo”.

La expansión del mercado inmobiliario sigue esta evolución a territorios más amplios, tratando de amoldarse a los contornos de las zonas metropolitanas funcionales, integrando más actores y volviéndose más intersectorial mediante innovaciones que se dan en la mayoría de los países.

En este contexto, la planificación urbana aparece como herramienta de nuevos actores poderosos y, todo lo que está en juego con ella. La planificación espacial ha pasado a ser territorial, con cambios en su contenido, escala, sector y participación, por crisis o conflictos políticos entre municipios generados porque las transformaciones en la planificación pueda ser para nuevas coaliciones (Lefèvre, 2003: 87). En el artículo de González (2008) pueden apreciarse los efectos de políticas públicas urbanas en la GM.

Al parecer la idea de planeación urbana como instrumento racionalizador de vivencia y convivencia de la población en un espacio territorial, en la ciudad-municipio, ha sido sustituida por acuerdos, coordinación y colaboración de los actores involucrados. Sin embargo, la gobernanza bien empleada, genera participación, rendición de cuentas y transparencia. Por ello, hablar de relaciones interorganizacionales, intergubernamentales, organismos o instituciones metropolitanas, se acerca al modelo de GM en la medida en que tienen el potencial de crear foros para generar consensos y dar una perspectiva regional a algunas obras públicas.

Sin embargo, en las estructuras que se forman para aprobar los proyectos no necesariamente se incentiva la participación conjunta de municipios o la cooperación intermunicipal. La forma en que se presentan los proyectos pone a los municipios en competencia por recursos, más que en cooperación. El Fondo Metropolitano, en México por ejemplo, permite generar estructuras de GM y nuevo regionalismo únicamente en la medida en que se incorpora a las autoridades locales en la evaluación del impacto metropolitano de los proyectos propuestos.

2.2 La Gobernanza Metropolitana (GM) y la participación social

Las limitantes que tiene la ZMVM en relación a los componentes de GM puede apreciarse en una baja participación social, sobre todo en sus regiones, en “[...] el contexto mexicano, democratización en el nivel local significa pluralidad,

descentralización, recuperación del poder de autodeterminación y de la identidad regional, racionalidad administrativa y rehabilitación de la ciudadanía civil y política que fueron deformadas por la cooptación corporativa y clientelar.” (Cabrero, 2012: 102).

En relación con el desarrollo de la dimensión participativa, ésta debe permitir la formación de sujetos hacia la participación ciudadana; es decir, capacitar grupos de ciudadanos dotados de la suficiente autonomía para aprovechar la estructura de oportunidades abiertas por los cambios políticos e institucionales. Si se toma la muestra completa de municipios metropolitanos y se hace la diferenciación estricta entre aquellos que han innovado formas participativas al menos una vez, como Tecámac y aquellos que no lo han hecho (Zumpango y Huehuetoca), se refuerza el argumento de que una mayor intención e incidencia gubernamental en asuntos públicos puede favorecer un fortalecimiento de prácticas participativas en contextos urbanos más desfavorecidos. El impacto de la acción pública puede ser modesto en términos del proyecto de ciudad, pero rico en el fortalecimiento de competencias y capacidades para la atención de necesidades y resolución de problemas públicos.

El enfoque de redes como aproximación a la GM en las políticas públicas subraya lo interactivo de los procesos políticos, con instituciones relativamente estables sostenidas por flujos de recursos. Las teorías sobre redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que posee; el papel de la gestión está dirigido a mejorar la interacción entre los diferentes actores implicados a unir los objetivos / enfoques de los diferentes actores. Es importante que el contexto institucional genere acuerdos.

La mayor autonomía es generada por sus propios miembros, su nivel de asociación, consensos donde las dirigencias son electas no impuestas por alguien externo. El asociacionismo regional y el surgimiento de actores en la configuración del desarrollo distinguen entre las asociaciones políticas y las asociaciones hierocráticas.

La multiplicidad de centros de decisión e instituciones no ha impedido la paulatina concentración de poder en unas pocas manos, siendo patente la percepción de que muchos de los aspectos más relevantes de la vida cotidiana se deciden en organizaciones no sujetas a consulta. Esto, hace que los ciudadanos se alejen del entendimiento de la ciudad y sus políticas; no pueden decidir sobre el espacio en que habitan, el cual ven transformado sin necesidad y sin su opinión, ya que la ciudad se ha convertido en una mercancía y las operaciones sobre ella son cada vez más rentables (Paramio, 2002).

Con la intención de mejorar la capacidad de gobierno se han creado coaliciones estratégicas interorganizacionales, incluyendo actores del entorno externo. La noción de red (*network*) puede llegar a constituir una herramienta útil

para dar cuenta de la política de vivienda que exige la coordinación de diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el marco de una interdependencia creciente.

En la gobernanza democrática, la correlación de fuerzas y nuevos equilibrios de poder reclaman espacios en la gestión de las políticas públicas. No es un proceso lineal, requiere de civilidad, actores, cultura, grado de poder y de participación ciudadana. Se considera un modelo de interdependencia en organizaciones a través de sus recursos y una coalición élite, con ejercicio del poder transparente, acceso a la información y que estimule la participación ciudadana para lograr compromiso y apoyo al gobierno (paneles de ciudadanos y presupuesto participativo) de excluidos, a manera de construir rampas que conduzcan a las personas a decidir por sí mismas, para crear confianza (Rhodes en Cerillo, 2005).

3. La política de vivienda en la Gobernanza Metropolitana

El Estado como ente abstracto se materializa en el gobierno y su acción es la administración pública. Un regreso a la idea de dicotomía entre la ciencia política y la administración pública. No resulta extraño que, en el estudio de las políticas públicas en la GM, se incline la balanza a lo político, la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, la actuación de gobierno ante los problemas habitacionales, son un asunto público de atención de políticas públicas.

Así la idea de Harold Lasswell (1951) de recuperar el quehacer de la ciencia en la resolución de los grandes problemas nacionales adquiere una dimensión trascendente en virtud que ello significa la recuperación de la democracia y sus buenos resultados en una sociedad de libertades.

3.1 La vivienda como un quehacer de la política

No hay duda de que la vivienda es un requisito fundamental para el logro de un mejor nivel de vida, de una mayor convivencia ciudadana con elementos de cohesión social. en tal virtud:

“[...] el concepto de vivienda debe de ampliarse al de servicios habitacionales, ya que esta categoría permite relacionar dentro de la trama urbana a las viviendas entre sí y con los diferentes equipamientos que constituyen los consumos colectivos. Porque la política es una conexión efectiva que nace y se mantiene según leyes relativamente específicas, presenta una determinada significación para el conjunto de la vida social, despliega poder social organizado; cooperación humana dirigida por una ordenación regular común, de tal suerte que la acción técnica de gestión pública correspondería a una razón instrumental” (Grillo,1995:1).

Desde esta óptica emerge la pregunta ¿cuáles fueron las tensiones políticas que llevaron al gobierno a poner en marcha la política de vivienda municipal en México como un problema público? Responder a tal pregunta implica analizar reglas, instituciones y evidencias para definir: a) un sistema contractual para los objetivos fijados; b) cristalización de la política en planes y programas descentralizados o descentralizados, y c) un “poliorden”, no sólo como yuxtaposición de varios centros; sino también la planeación urbana.

La política nacional de vivienda se definió como:

“el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa” (DOF, 2006).

Luego entonces se construirá en lotes céntricos, lo cual ¿quiere decir que las construcciones de vivienda en las zonas alejadas como Huehuetoca, Zumpango y Tecámac no tendrán prioridad en su atención?, ¿se cambia de política de construcción y se abandona la anterior?

La ciudad se divide socio espacialmente mediante los mecanismos del mercado inmobiliario, la participación política o por situaciones circunstanciales que determinan los usos del suelo, la vivienda y los asociados a habitar en el área específica, elementos que sitúan a cada quien en un espacio determinado por su ingreso. Los sectores de menor ingreso habitarán en las periferias marginadas de la economía urbana, de los servicios públicos y de las oportunidades de desarrollo.

Una tendencia de la movilidad de la población es que los sectores acomodados se desplazan hacia zonas con mejores servicios y con mayor calidad de vida. Paralelamente, los más pobres convergen hacia zonas con alquileres bajos. Cuando estas diferencias se corresponden con las fronteras entre municipios se observa, como consecuencia, el aumento de las desigualdades sociales debido a las disparidades en la oferta de servicios públicos. Por ello, la calidad de la vivienda y su evaluación con una serie de indicadores de servicio es una de las necesidades más apremiantes.

La política pública de vivienda municipal integra un conjunto de decisiones tomadas frecuentemente por los gobiernos destinadas a resolver problemas habitacionales. Desde luego, son diversos los enfoques y métodos de política pública para la intervención gubernamental en la vivienda y que originan resultados distintos. Cada vez más la geografía y la demografía influyen en el curso de las políticas de vivienda.

Pero se habla de políticas públicas sin una definición precisa; no toda intervención del Estado en el espacio público está diseñada para resolver problemas públicos, la gran mayoría están orientadas para enfrentar los efectos de los problemas públicos (como los de vivienda y participación simulada), para lidiar con su presentación mediática pero no necesariamente para atacar las causas que lo generan. Políticas Públicas es una intervención deliberada del estado para intervenir en la solución de un problema público o para modificar el *estatus quo* en un sentido determinado (Merino, 2013).

Espacio público es lo común de todos, representa el interés “general”; lo que es “visible” o “manifiesto” en contraposición con lo “oculto” u “oscuro” y lo que es “abierto” o “accesible” a todos, o al menos a los “ciudadanos”. Si una política es capturada por unos cuantos, es decir, si es excluyente, deja de ser una política pública. Así Rabotnikof, (2011) parte de su principio de publicidad y la noción de espacio público, trata de reconstruir una noción de espacio público que supere la tentación antipolítica, pero que también vaya más allá del realismo mafioso.

La GM contribuye en el proceso (diseño, implementación y evaluación) de políticas públicas de vivienda local, resultado fundamentalmente de coordinación, negociación participación social, inversión privada y gestión / regulación pública. Esta aproximación establece un marco teórico para la interpretación de las conexiones y las relaciones causa-efecto de las políticas urbanas en el Estado de México. Donde La relación Estado-sociedad está en permanente cambio: globalización, poder, hábitos locales, valores, participación. ¿Cómo lograr que exista una mayor participación ciudadana en las políticas públicas municipales de vivienda con participación ciudadana para satisfacer las necesidades o llenar las esperanzas de la comunidad?

El Estado y su gobierno multinivel impactan lo local por el incesante cambio social, la complejidad en procesos de globalización, metropolización, crisis inmobiliaria, necesidad de vivienda social y mayor participación de la ciudadanía, entre otros.

En México se enfrentó el cambio con la reforma del Estado entendida como modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural

La reforma del Estado exige una mayor habilidad política, tenacidad, paciencia y poder de la élite o coalición dirigente en la idea de cambiar con gobernabilidad.

Paradójicamente, un Estado modesto es un Estado moderno, escucha a la sociedad, la comprende, la ayuda, la sirve para que alcance por si misma sus objetivos. No debe ser ciego y sordo al mundo real, no decidir *a priori* y mantenerse

con retórica. Lo cual se traduce en reducir su intromisión en el mercado, privatizar empresas, desregular acciones, reorientar el gasto a funciones esenciales, suministrar servicios por contratación, incrementar eficiencia burocrática, eliminar el despilfarro, fraude y abuso a través de reformas financieras.

Para Mayntz (en Cerrillo, 2005), los actores públicos que participan en una coalición en red disfrutan de un estatus privilegiado, ya que controlan instrumentos y recursos de intervención crucial y cuentan con poder suficiente para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimiento de toma de decisiones. Así, el Estado tiene el derecho de intervenir con una norma o una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el Estado, el gobierno y la administración pública municipal tienen un papel relevante en la gobernanza de las metrópolis.

Por ello el sector público aún es un actor sobresaliente, con un papel fundamental en la regulación del mercado y de la sociedad; sobre todo en la medida que los diferentes actores no lleguen a un acuerdo. La acción pública es determinante para el establecimiento de las políticas sociales.

Las reformas al Estado se han implementado en un proceso impregnado de conflictos, acuerdos y pactos para la privatización, desregulación y descentralización que debilitan a los gobiernos y empoderan al mercado. De tal suerte que, tras las reformas del Estado, se requiere y/o exige una nueva forma de gobernar con innovación, más abierta, participativa, transparente, con rendición de cuentas y que integre a los demás actores (Maya y Cervantes, 2005).

3.2 El gobierno municipal y la ciudad

Lo municipal es un tema holístico: se estudia mediante la historia, la geografía, la sociología, la política y sobre todo la administración pública. Hoy más que nunca es necesario abordarlo en forma multidisciplinaria, para entender su compleja fenomenología.

Al municipio se le concibe como una entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines una entidad política y sociocultural que sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la federación en su régimen interior, constituyéndose en la célula básica de la división política del país (Rendón, 1985).

El gobierno municipal tiene personalidad jurídica para conducirse política y administrativamente mediante el ayuntamiento, que constituye su órgano supremo de decisión política y administrativa; es la institución que ostenta la

representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.

Las reformas electorales han mantenido un sistema de representación de partido dominante al interior del ayuntamiento, y la lógica de los partidos de oposición al bloquear las iniciativas del partido en el poder es generar legitimidad para las siguientes elecciones que deban enfrentar: una lógica de confrontación más que de colaboración. El gobierno por cabildo termina por perder su conexión con la ciudadanía en una lucha de intereses entre partidos políticos que buscan adueñarse de la mayoría en el ayuntamiento o en la siguiente elección municipal. Más aún, las formas de discusión y la mecánica de toma de decisiones no han cambiado significativamente en el siglo XXI, lamentablemente.

Existen vacíos en reglamentaciones básicas: bandos de policía y gobierno, reglamentos de administración pública municipal, reglamentos interiores y de participación ciudadana. Sus finanzas públicas están en desequilibrio o requieren de incentivos intergubernamentales; no existe servicio civil de carrera; es lenta la transición de una estructura organizacional vertical a una más horizontal con participación ciudadana. Hace falta una reforma institucional en los municipios para ajustarlos a la nueva realidad metropolitana en México. (Cabrero y García, 2012).

Desde 1998 se analiza la necesidad de un buen gobierno local en México para que asuma nuevas y variadas funciones en las transformaciones de la economía nacional. Pero en la era de la globalización ¿cuáles son las nuevas condicionantes para el ejercicio de gobierno municipal?, ¿es posible identificar las coaliciones intergubernamentales del mercado y organizaciones del tercer sector?, ¿cómo realizar una eficaz gestión pública territorial (urbana-vivienda) y de servicios?, ¿cómo hacerlo con legitimidad y participación ciudadana?

Los gobiernos municipales generarían más desarrollo local si gozaran de periodos de gobierno más prolongados, tuvieran mejores oportunidades para influir en la legislación municipal, contaran con funcionarios públicos profesionales, estables y elecciones directas de los miembros del cabildo, en lugar de la elección por listas de los partidos. Además, los grupos sociales y empresariales, las organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos podrían ayudar a la creación de un gobierno municipal más fuerte si se enfocaran en el ámbito local y no en el estatal o federal. El desarrollo municipal significativo debe originarse en las localidades y no puede ser impuesto desde arriba (Cabrero, 2002). Un precedente son las relaciones intergubernamentales, cuyo foco de atención son las relaciones entre los gobiernos y las administraciones de los distintos niveles de representación, aunque se aparta de la perspectiva constitucional, legal y/o formal. (Agranoff y Bañon, 1998).

Fortalecer la participación ciudadana municipal apuntala una cultura democrática que fortalece a la comunidad, la vivienda y brindar una mejor calidad de vida.

Para Borja (2012), el autogobierno ciudadano es una necesidad actual, así como el reforzamiento e innovación local de proximidad “glocalización” y la revalorización del municipalismo. Así como la gestión política de proximidad, las políticas públicas integradas y la innovación política participativa. El territorio debe considerarse como una estrategia política en construcción innovadora, competitiva, integradora “o decae irremediamente víctima de sus contradicciones y de su progresiva marginación”. En el cuadro 2, se comparan los rasgos principales de los gobiernos municipales suburbanos de partido hegemónico y el pluralismo, para contribuir a reconocer la dirección de los cambios en la estructura del poder local.

Cuadro 2
Gobiernos de partido hegemónico o pluralismo

Actores y poder	Partido hegemónico	Pluralismo
Actores principales	Funcionarios sectoriales federales; Representantes regionales Estatales	Empresarios y funcionarios. Autogobiernos locales. Sindicatos. Medios de comunicación locales
Actores auxiliares	“Paracaidistas” de vivienda. Apoyos para autoconstrucción	Asociaciones, clubs, universidades museos, teatros, foros, filarmónicas, profesionales por cuenta propia
Formas de poder	Poder sistemático Coalición de poder	Poder sistémico Poder de mando y control social
Regímenes	Régimen instrumental	Régimen instrumental

Fuente: Elaboración propia con base en (Sagan, 2005).

En gobernanza las autoridades locales deben encaminarse al pluralismo; aprender del poder de la producción social para garantizar la realización exitosa de los objetivos al guiar y fomentar el desarrollo del entorno de acuerdo con las direcciones tomadas en circunstancias de juego competitivo de actores independientes.

3.3 ¿Es posible políticas públicas y gobernanza municipal?

Para responder a esta pregunta se requiere conocer las redes y coaliciones entre actores públicos, privados y sociales de tal forma que la propia administración

pública municipal disponga de nuevos instrumentos teóricos y, sobre todo, prácticos para la solución de las causas de los problemas.

Asimismo, debe cultivar una cultura pública, ciudadana y empresarial dispuestos a involucrarse en la vida política para gestión del desarrollo local, con una voluntad política que considere a la participación como una aliada en las políticas públicas de vivienda.

En este sentido la gobernanza debe contemplar: 1) un aspecto socioeconómico y uno de política; 2) la intervención de los ciudadanos y su participación como medios para profundizar la democracia y superar problemas; 3) compromiso político y empoderamiento de la ciudadanía para contribuir activamente a la elaboración de políticas, y 4) Un estado de derecho, con un poder judicial independiente.

La gobernanza es una forma de compartir las responsabilidades públicas entre el Estado, el mercado y los ciudadanos: un nexo de los principales interesados. Pero al transformarse los roles de la ciudad y sus regiones, se transforman las estructuras institucionales municipales (Pascual, 2004). Los desafíos de la participación son en gran parte urbanos. La ciudad desborda la realidad concreta de un territorio, su población y el concepto de municipio, porque “[...] son las estrategias urbanas las que definen los territorios” (Prats, 2006). Por tanto, no es casual la transición de la planeación sectorial a la planeación urbana estratégica.

En algunos países hay incentivos para los administradores públicos de carrera que los inducen a alinear sus preferencias con los intereses regionales. Además, se espera que el profesionalismo y la formación administrativa lleven a priorizar los intereses colectivos y no de grupos políticos o individuales; de ahí la importancia de generar el servicio público municipal de carrera en México. Tal parece que las políticas de vivienda en México se orientaran a:

1. Propiciar una mayor mezcla de usos de suelo e impulsar la diversificación de usos de suelo en sitios que hoy en día sólo cumplen una función habitacional.
2. Impulsar la vivienda intraurbana vertical con vinculación espacial e incentivos para utilizar lotes baldíos o subutilizados en las zonas urbanas céntricas y dotadas ya de servicios.
3. Proveer “espacios públicos de calidad a distancias caminables para las personas, aspecto que contribuye de forma decisiva a la sostenibilidad de las comunidades y a fortalecer la identidad de los barrios” (Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023: 198)
4. Promover
“soluciones habitacionales, de acuerdo con las necesidades de la población mexiquense de menores ingresos, las cuales concentran una demanda

- potencial de al menos 400 mil créditos en el mercado formal. Debido a las tendencias históricas observadas y proyectos como el Nuevo Aeropuerto Internacional de México y el Tren Interurbano, es previsible que estas necesidades se concentren en los municipios ubicados al oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México y en el corredor económico Toluca-Lerma” (Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 p. 203).*
5. *“Capacidades institucionales para la gobernanza urbana y metropolitana. La gestión efectiva de los territorios urbanos requiere instituciones transparentes y modernas que apoyen la productividad de las ciudades, abiertas a la innovación y a la participación social y, sobre todo, capaces de manejar una gobernanza a múltiples niveles. Lo anterior, debido a que muchas de las competencias de planificación urbana son facultad de las autoridades municipales, mientras que los mayores retos urbanos son de carácter metropolitano” (Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 p. 204).*
 6. *“El fortalecimiento de la transparencia y modernización de la gestión urbana a nivel estatal deberá hacer énfasis en procesos como la tramitación del Dictamen Único de Factibilidad (DUF); que permitirá reducir los tiempos de espera y tendrá impactos directos en la apertura de empresas en la entidad. Asimismo, en 2016 se aprobó la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios y en 2017 se creó la Ventanilla Electrónica Única, Transparencia y Datos Abiertos” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, p. 205).*
 7. *La “participación ciudadana e innovación en los procesos de urbanización, a través de foros y 12 Observatorios Ciudadanos el EDOMEX puede involucrar a los sectores privados, civiles y académicos en el diseño e implementación de iniciativas urbanas [...] El emprendimiento e innovación deberán apuntalar los esfuerzos para formar ciudades que operen de manera más inteligente y ecológica, por medio de soluciones que fortalezcan la viabilidad ambiental de los asentamientos humanos y el bienestar de la población” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, p. 205).*
 8. *“La gobernanza urbana en múltiples niveles será posible sólo en la medida en que se fortalezca la capacitación y la coordinación con los gobiernos municipales. Es prioritario elevar la profesionalización local en materia de planeación y financiamiento mediante la actualización de Planes Municipales de Desarrollo Urbano” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, p. 205).*
 9. *“Se trabajará en la generación de nuevos esquemas de gobernanza metropolitana que, en conjunto con los gobiernos del Estado de México, Hidalgo y de la Ciudad de México, promuevan la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo regional e intermunicipal” (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, p. 205).*

10. La ley marca pautas para reformular el marco institucional el EDOMEX “promoverá una visión que trascienda las soluciones sectoriales y localizadas, para financiar proyectos conjuntos en sectores estratégicos de impacto metropolitano”, (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, p. 206).
11. Atender la problemática de las ciudades con visión integral y foque multisectorial (Agenda 2030) orientado a sentar las bases para un desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible, que fomente la prosperidad de las ciudades y su entorno.

Conclusiones

- No existe un consenso en la definición de la gobernanza, lo cual muestra la existencia de paradigmas que exigen nuevas formas de gobernar, sobre todo en lo local. El reto de la gobernanza no sólo es el diseño de las políticas públicas, sino su implementación y evaluación en redes, transparencia y rendición de cuentas.

- La gobernanza retoma la idea de la democracia, recupera lo político; por ello, no es casual el valor de la participación social en el proceso de política pública en una recomposición de la centralidad del Estado, para enfrentar conflictos sociales, sin evadirlos o usando precipitadamente la violencia legítima.

- Fenómenos naturales y sociales aquejan las ciudades, desbordan la acción gubernamental es urgente transitar de acciones públicas verticales, autoritaria y sectoriales a políticas públicas horizontales, democráticas y en procesos de descentralización para enfrentar contingencias.

- La GM contribuye al diseño e implementación de mejores políticas públicas de vivienda municipal, con la formación y colaboración de una “clase creativa” que involucre la participación social, la inversión privada y una eficaz gestión pública.

- El Fondo Metropolitano en México debe de contar con los elementos de GM para incorporar a las autoridades locales en la evaluación del impacto regional de los proyectos propuestos y no generar competencia por los recursos.

- Los problemas cotidianos de la ciudad desbordan la acción gubernamental. Es urgente transitar de gobiernos municipales tradicionales a nuevas formas de gobernar donde las querellas y conflictos políticos entre municipios e instituciones rivalicen por mejores servicios públicos y no por controles políticos territoriales.

- La GM no es una receta para gobernar las metrópolis. Europa tiene problemas de efectividad/eficacia de políticas públicas que los dispositivos de la gobernanza no resuelven. Se presentan problemas de implicación y de participación de los actores, al desdibujar las fronteras entre lo político-económico y entre lo público-privado por numerosas críticas, y al negar el conflicto las decisiones públicas no son de cara a las demandas de las poblaciones urbanas.

- Las políticas públicas de vivienda por GM, involucran actores gubernamentales y no gubernamentales, resultado de acomodados, regulación, arreglos institucionales que se construyen en coaliciones, con sustento legal y legítimo (formal e informal) que permitan la planeación urbana y la construcción inteligente de nuevos fraccionamientos.

Fuentes de consulta

- Agranoff, R; y Bañón, R. (compiladores). (1993). *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, España: Instituto Vasco de Administración.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aguilar, Luis F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anaya, V. (1993) *Diccionario de Política, Gobierno y Administración*. Argentina.
- Bañón, R; y Tamboleo, R. (directores). (2013). *Gestión de la escasez: participación, territorios y Estado de Bienestar*. Experiencias de Gobernanza y Gestión Pública, Madrid, España: GOGEP, Universidad Complutense de Madrid.
- Borja, J. (2012), *La ciudad conquistada*, España: Alianza Editorial.
- Cabrero, et al. (2012), “Desigualdad y democracia en ciudades mexicanas. Análisis de la acción pública local en municipios urbanos marginados”, en Casas Guerrero, Rosalba y Cartón de Grammont, Hubert, *Democracia, conocimiento y cultura*, México: UNAM - IIS/Bonilla Artigas Editores. Recuperado el 02 de diciembre de 2018 de <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/4380>.
- Cabrero, E. (2002), *Acción pública y desarrollo local*, México: FCE.
- Cerrillo, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Universidad Oberta de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001), *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*. Bruselas.
- Cuchillo, M. (s/a), *Organización y funcionamiento de las áreas de estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública* Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México.
- González, R. (2008), “Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas”, en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, No. 48, pp. 355-374., Depto. de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza España.
- Graña, F. (2007). “Todos contra el Estado: usos y abusos de la “gobernanza”, en *Revista Administración y Desarrollo*, ESAP, núm. 48, segundo semestre.

Grillo, O; *et al.* (1995), *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.

Hall, J; y Ikenberry, J. (1993), *El Estado*, México: Alianza Editorial.

Jeffere y Sellers Vincent Hoffmann-Martinot, (2008), *Metropolitan Governance. United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy*. Washington, D.C.: World Bank.

Lefèvre, C. (2003), “La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza urbana”, *Revista urban*, 8, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

Lerner, B; Uvalle, R; y Moreno, R. (2012), *Gobernabilidad y Gobernanza*, México: IAPEM-UNAM.

Ley de Vivienda, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006, texto vigente, reforma publicada en DOF 16-06-2011.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobada por el Congreso de la Unión en 2016.

Maya, H; y Cervantes, J. (coords.). (2005) *La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca*, México: Facultad de Arquitectura, Investigación y Posgrado de la UNAM, Plaza y Valdés.

Merino, M. (2010), *Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de políticas públicas*, México: FCE-CIDE.

Merino, M. (2013). *Políticas Públicas, Ensayo de la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE.

Núñez, P. (2014), *El enfoque de Gobernanza en el estudio de la obra vial de impacto significativo, estudio de caso: Distribuidor vial el molinito, Naucalpan de Juárez, Estado de México*. México, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FCPyS - UNAM.

Paramio, L. (2002). “La globalización y el malestar en democracia”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Número 20, pp. 5-23.

Pascual, Ma. J. (2004), *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*, Documento de trabajo, Junta de Andalucía.

Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, México: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

Porras, F. (2007), “Teorías de la gobernanza y estudios regionales”, *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, N°. 69, sept.-dic., pp. 161-185, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Recuperado el 21 de noviembre de 2018 de <http://www.redalyc.org/pdf/3191/319127424008.pdf>

Porras, F. (coord.). (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.

Prats, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la*

gobernanza (*Las transformaciones de las administraciones públicas en nuestros tiempos*), Madrid, España: INAP.

Prats, J. (coord.). (2006), *Los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rabotnikof, Nora. (2011), *En busca de un lugar común*, El espacio público en la Rendón Huerta Barrera, Teresita (1985), *Derecho Municipal*, México: Porrúa.

Rosas, F. (2014), *Gobernanza territorial: Modelo alternativo para el desarrollo urbano metropolitano*, México: Tesis de Doctorado, INAP.

(s/a). (2001) *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdés, 2001.

(s/a). (2007), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. (Oct.). Caracas.

Sagan, I. (2005), “La política urbana, coaliciones de poder y la teoría del régimen urbano”, Universidad de Gdansk. Traducido por Rafael Zacarías, núm. 31, México. Recuperado el 02 de diciembre de 2018 de <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug31/dossier4.html>.

Sánchez, J. (2006), *Gestión pública y governance*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.) (2012), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*.

Sellers Jefferrey y Woffmann-Martinot, V. (2012), *Gobernanza Metropolitana y teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Vicher, D. (2014), *El laberinto de Governance*, México: IAPEM.

Ziccardi, A. (s/a). *Ciudad del 2010, entre las sociedades del conocimiento y la desigualdad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Ziccardi. (2000). “La participación ciudadana como componente de la gobernabilidad democrática: el caso del D. F.”, en Bailón y Martínez Assad (coordinadores), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, tomo II. México, INEHRM.

RESEÑA

Las influencias políticas en el medio ambiente en México

Mollard, E; Torres, L. (coords). *Las influencias políticas en el medio ambiente en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2018.

Luzma Fabiola Nava*

Las *influencias políticas en el medio ambiente en México* es una obra que despierta gran interés al especialista temático, pero también a todo aquel que se pregunta cómo los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas han provocado cambios al medio ambiente que nos rodea. En palabras de los coordinadores de la obra, Eric Mollard y Lorena Torres Bernardino deseamos que concluya el despojo del paisaje y del medio ambiente en México, y que se resuelva el problema de la preservación y protección del medio ambiente.

No obstante, la protección del medio ambiente en México es un asunto doblemente problemático. Por un lado, el medio ambiente implica retos relacionados a la gestión del bien común que debe defenderse dado su interés generalizado por la sociedad. Por otro lado, el medio ambiente está impregnado de una buena dosis de contenido político y de valor político. De contenido político, dado que, el medio ambiente se vuelve sujeto de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas; de valor político ya que el medio ambiente acciona, provoca y suscita la política. Sin embargo, ambas peculiaridades dependen de los intereses, las percepciones, las expectativas y hasta de los sentimientos de cada uno de las partes interesadas y actores implicados.

* Catedrática –CONACyT – Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad, A.C. (CCGS), Villahermosa, Tabasco, México. Inava@conacyt.mx ; luzma.nava@ccgs.mx. Y del *International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA). Laxenburg, Austria.

Organización del libro

Las influencias políticas en el medio ambiente en México es una obra que, a lo largo de 11 capítulos, nos enseña sobre las interrelaciones existentes entre el medio ambiente y el sistema político a través de lo político que existe en las prácticas, en la gestión y en el cuestionamiento. Dichas interrelaciones, al reflejar un mosaico heterogéneo de sentimientos, intereses, percepciones y expectativas de un actor o de un grupo de actores, favorecen la emergencia de formas de acción política y escenarios de poder dentro de un marco de gobernanza. Un marco de gobernanza que, además de ser el depositario de influencias, interés, valores y sentimientos compartidos y/o encontrados, es el espacio en el que las riquezas y los beneficios provistos por el medio ambiente confieren control y poder a unos en detrimento de otros.

La primera parte de la obra, a través de una mirada muy aguda sobre las influencias de la autoridad local en el quehacer político, pone en relieve el conjunto de prácticas socio-políticas que debilitan el ideal de la gestión de los recursos, alimentan el descontento de la sociedad civil, y configuran nuevas formas de participación. En términos de gobernanza, estas últimas, si bien pensadas y organizadas, potencializan la emergencia de mecanismos favorables para hacer del medio ambiente un pivote de política pública y de valorización de los beneficios ambientales derivados.

La segunda parte del libro, dedicada a lo político de la gestión, subraya que la existencia de un marco de gobernanza no garantiza, necesariamente, el común acuerdo entre los actores, sobre todo si la escasez del recurso pone en riesgo la prosperidad social, y más aún, la preservación de los recursos naturales mediante la aplicación de controles y cuidados adecuados. En *politics de la gestión*, la ciudad y consecuentemente la urbanización, figuran respectivamente como el ente y el fenómeno que usa y des-usa, genera y de-genera recursos.

La ciudad, además de rebasar ya sus propios límites administrativos, ha superado el abastecimiento de insumos, ocasionando crisis y conflictos por el acceso y el aprovechamiento de recursos. Para las ciudades, el uso sustentable de los recursos es un reto, pero también una oportunidad que invita a repensar la urbanización de lo político y la politización de lo urbano. Las ciudades ejercen un rol importante en el ámbito social, cultural, económico, religioso y político. No obstante, lo político de la gestión, también toma la forma territorial de cuencas, y el caso de la cuenca del río Usumacinta, y de sus respectivos centros urbanos, es un claro ejemplo de las apropiaciones sectoriales y escalares, así como de la diversidad de intereses convergentes y divergentes reunidos dentro de un contexto de abundancia hídrica y de biodiversidad.

La tercera y última sección del libro evidencia lo político del cuestionamiento, al argumentar que el mecanismo de intervención de la población, ante una problemática ambiental, consiste en la denuncia ciudadana la cual puede beneficiar o carecer de sustento. No obstante, el discurso de la denuncia ciudadana puede considerarse como legítimo al oponerse a la tradicionalidad de las prácticas políticas y al enfrentarse a los retos impuestos por el crecimiento demográfico, la degradación cualitativa y cuantitativa de los recursos naturales, al aumento de la demanda de bienes y servicios, y los avances científicos y tecnológicos.

En suma, el medio ambiente, ante las diversas manifestaciones del cambio climático, nos brinda la oportunidad de hacer un buen uso y aprovechamiento de su contenido político, pero sobre todo, de reconocer y potencializar su valor político al momento de formular instrumentos de política pública encaminados a resolver problemas ambientales.

Lecciones aprendidas

La gobernanza es difícil de valorar y de alcanzar. La gobernanza es un ideal en constante cambio, en adaptación continua; y de la misma manera que la sustentabilidad, es mejor si es abordada de manera particular, sectorial y *ad hoc*. Así, la gobernanza del medio ambiente depende de las interacciones socio-políticas establecidas entre las partes cuyos sentimientos, intereses, percepciones y expectativas son heterogéneos y quizás hasta problemáticos. La gobernanza puede ser tan cambiante como brusca, abrupta e impredecible. Sin embargo, una gobernanza construida sobre normas, principios, e instituciones debidamente consensuados por el grupo social, irradia un marco dentro del cual la sociedad reconoce ciertas acciones y normaliza ciertos comportamientos.

La gobernanza del medio ambiente, o la gobernanza ambiental, además de encontrar su auge en un contexto internacional que cuestiona los impactos del desarrollo de las actividades económicas en el equilibrio de la ecología, promete llegar a ser una disciplina temática que subraye el desempeño de la acción pública en la gestión del ambiente. Dicho de otra manera, las influencias políticas en el medio ambiente es un tema de gobernanza ambiental, así como también lo son las influencias que el medio ambiente ejerce en la génesis de nuestros intereses, percepciones y expectativas. Por lo tanto, la gobernanza del medio ambiente es, antes que nada, una responsabilidad individual que tenemos que socializar consecuentemente. Con este fin, es necesario conjugar nuestras responsabilidades y favorecer el empoderamiento de la sociedad civil, engranaje crucial en la institucionalización de la participación ciudadana, en la reconfiguración socio-territorial, y en la construcción de políticas públicas.

Apertura de nuevas líneas de investigación

¿Acaso los sentimientos, los intereses, las percepciones y las expectativas de cada uno de nosotros ha convertido al medio ambiente en un asunto político? ¿En una fuente de disputas? ¿En una mina abundante de conflictos? ¿En un instrumento de cooperación y negociación?

Al respecto argumento que: El medio ambiente es naturaleza e invoca al conjunto de recursos naturales y de servicios eco-sistémicos de los cuales todos beneficiamos. También, el medio ambiente es casa, derecho humano, identidades territoriales, y ciudadanía. El medio ambiente es social, económico, cultural. Es justicia social, politización, y mediación. Al mismo tiempo, el medio ambiente es político y es poder; es conflicto y es disputa; es cooperación y es negociación. Todo esto es el medio ambiente. No lo es necesariamente por naturaleza propia; pero por la *blanda antropización* (*Soft Anthropization*) ejercida por el ser humano y el conjunto de acciones, opiniones, intereses, percepciones, motivaciones y valores que hemos vehiculado en torno al medio ambiente.

El hombre es un animal político, y como tal, hemos convertido al medio ambiente en algo político y en algo cargado de poder. Sin embargo, no hemos logrado aún socializar las influencias, multiescalares y multisectoriales, de un medio ambiente sano, sustentable y equitativo en las esferas del poder y de la sociedad. No hemos logrado aún el bien común. Éste, el logro del bien común, es el reto ambiental pendiente por resolver en México.

Nota final

Las influencias políticas en el medio ambiente en México es una lectura única e indispensable para todo aquel interesado en aprender sobre lo político del medio ambiente y en resaltar la importancia y el valor de los recursos naturales dentro y fuera de la elaboración de políticas públicas. De la misma manera, *Las influencias políticas en el medio ambiente en México* es una obra indispensable para los expertos en política pública y en gobernanza ambiental, los académicos y científicos temáticos, así como para los administradores de recursos naturales.

DOCUMENTOS

Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador

Mensaje a la Nación durante la Transmisión del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión

Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México.

Autor: Presidencia de la República

Fecha de publicación 01 de diciembre de 2018

URL. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>

Fecha de consulta. 2 de diciembre de 2018.

Diputadas y diputados. Senadoras, senadores, autoridades locales y federales. Invitadas e invitados del extranjero. Licenciado Enrique Peña Nieto, le agradezco sus atenciones. Pero, sobre todo, le reconozco el hecho de no haber intervenido, como lo hicieron otros presidentes, en las pasadas elecciones presidenciales.

Hemos padecido ya ese atropello antidemocrático y valoramos el que el presidente en funciones respete la voluntad del pueblo. Por eso, muchas gracias, licenciado Peña Nieto.

Amigas y amigos, por mandato del pueblo iniciamos hoy la cuarta transformación política de México, puede parecer pretencioso o exagerado, pero hoy no solo inicia un nuevo gobierno, hoy comienza un cambio de régimen político.

A partir de ahora se llevará a cabo una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad que impiden el renacimiento de México.

Si definimos en pocas palabras las tres grandes transformaciones de nuestra historia, podríamos resumir que en la Independencia se luchó por abolir la esclavitud y alcanzar la soberanía nacional, en la reforma por el predominio del poder civil y por la restauración de la República. Y en la Revolución nuestro pueblo y sus extraordinarios dirigentes lucharon por la justicia y por la democracia.

Ahora, nosotros queremos convertir la honestidad y la fraternidad en forma de vida y de gobierno. No se trata de un asunto retórico o propagandístico, estos postulados se sustentan en la convicción de que la crisis de México se originó, no solo por el fracaso del modelo económico neoliberal aplicado en los últimos 36 años, sino también por el predominio en este periodo de la más inmundada corrupción pública y privada.

En otras palabras, como lo hemos repetido durante muchos años, nada ha dañado más a México que la deshonestidad de los gobernantes y de la pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo.

Esa es la causa principal de la desigualdad económica y social, y también de la inseguridad y de la violencia que padecemos.

En cuanto a la ineficiencia del modelo económico neoliberal, baste decir que ni siquiera en términos cuantitativos ha dado buenos resultados. Recuérdese que luego de la etapa violenta de la Revolución, desde los años treinta, hasta los setenta del siglo pasado, es decir, durante 40 años, la economía de México creció a una tasa promedio anual del 5 por ciento.

Y durante ese mismo periodo, en dos sexenios consecutivos, de 1958 a 1970, cuando fue ministro de Hacienda Antonio Ortiz Mena, la economía del país no solo creció al 6 por ciento anual sino que este avance se obtuvo sin inflación y sin incremento de la deuda pública. Por cierto, Ortiz Mena no era economista sino abogado.

Posteriormente hubo 2 gobiernos, de 1970 a 1982, en que la economía también creció a una tasa del 6 por ciento anual pero con graves desequilibrios macroeconómicos, es decir, con inflación y endeudamiento.

En cuanto a la política económica aplicada durante el periodo neoliberal, de 1983 a la fecha, ha sido la más ineficiente en la historia moderna de México. En este tiempo la economía ha crecido en 2 por ciento anual, y tanto por ello como por la tremenda concentración del ingreso en pocas manos, se ha empobrecido a la mayoría de la población hasta llevarla a buscarse la vida en la informalidad, a emigrar masivamente del territorio nacional o a tomar el camino de las conductas antisociales.

Lo digo con realismo y sin prejuicios ideológicos: la política económica neoliberal ha sido un desastre, una calamidad para la vida pública del país. Por ejemplo, la reforma energética, que nos dijeron que vendría a salvarnos solo ha significado la caída en la producción de petróleo y el aumento desmedido en los precios de las gasolinas, el gas y la electricidad.

Cuando se aprobó la reforma energética hace 4 años se afirmó que se iba a conseguir inversión extranjera a raudales, como nunca. El resultado es que apenas llegaron 760 millones de dólares de capital foráneo, lo que únicamente representa el 1.9 por ciento de la incipiente inversión pública realizada por Pemex en el mismo periodo, y apenas en 0.7 por ciento de la inversión prometida.

En los considerandos de las leyes aprobadas en ese entonces se aseguraba que en ese año íbamos a estar produciendo 3 millones de barriles diarios, y la realidad es que estamos extrayendo solo 1 millón 763 mil, 1 millón 763 mil barriles diarios. Es decir, 41 por ciento menos de lo estimado y con tendencia a la baja.

Es tan grave el daño causado al sector energético nacional durante el neoliberalismo, que no solo somos el país petrolero que más gasolinas importa en el mundo, sino que ahora ya estamos comprando petróleo crudo para abastecer a las únicas seis refinerías que apenas sobreviven, téngase en cuenta que precisamente desde hace 40 años no se construye una nueva refinería en el país.

Aquí agrego otros saldos de la política económica neoliberal o neoporfirista. De México es originario el maíz, esa planta bendita y somos la nación que más importa maíz en el mundo. Antes del neoliberalismo producíamos y éramos autosuficientes en gasolinas, diesel, gas, energía eléctrica. Ahora compramos más de la mitad de lo que consumimos de estos insumos.

En este periodo el poder adquisitivo del salario mínimo se ha deteriorado en 60 por ciento y el salario de los mexicanos es de los más bajos del planeta. Tenemos el doble de enfermos de diabetes en comparación con países de América Latina. Durante el periodo neoliberal nos convertimos en el segundo país del mundo con mayor migración. Viven y trabajan en Estados Unidos, 24 millones de mexicanos. Y por lo que hace a la violencia, estamos en los primeros lugares del mundo.

Según la última medición de Transparencia Internacional ocupamos el lugar 135 en comparación con 176 países evaluados. Ocupamos el lugar 135 en corrupción, entre 176 países evaluados y pasamos a ese sitio luego de estar en el lugar 59 en el 2000, subir al 70 en el 2006, escalar al 106 en el 2012 y llegar en 2017 a la vergonzosa posición en que nos encontramos.

Por eso insisto. El distintivo del neoliberalismo es la corrupción. Suena fuerte, pero privatización ha sido en México sinónimo de corrupción. Desgraciadamente casi siempre ha existido este mal en nuestro país, pero lo sucedido durante el periodo neoliberal no tiene precedente en estos tiempos que el sistema en su conjunto ha operado para la corrupción. El poder político y el poder económico se han alimentado y nutrido mutuamente y se ha implantado como *modus operandi* el robo de los bienes del pueblo y de las riquezas de la nación.

En la época de la llamada, o del llamado desarrollo estabilizador, o compartido, que va de los años 30 a los 70 del siglo pasado, los gobernantes no se atrevieron a privatizar las tierras ejidales, los bosques, las playas, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, las minas, la industria eléctrica ni mucho menos a enajenar el petróleo, pero en estas últimas tres décadas las máximas autoridades se han dedicado, como en el Porfiriato, a concesionar el territorio y a transferir empresas y bienes públicos, e incluso funciones del Estado a particulares nacionales y extranjeros.

No se trata, como antes, de actos delictivos individuales, o de una red de complicidades para hacer negocios al amparo del gobierno. En el periodo neoliberal la corrupción se convirtió en la principal función del poder político, por eso si me piden que exprese en una frase el plan del nuevo gobierno, respondo: acabar con la corrupción y con la impunidad.

Pero al contrario de lo que pudiera suponerse, esta nueva etapa la vamos a iniciar sin perseguir a nadie porque no apostamos al circo ni a la simulación.

Queremos regenerar, de verdad, la vida pública de México. Además, siendo honestos, como lo somos, si abrimos expedientes dejaríamos de limitarnos a buscar chivos expiatorios, como se ha hecho siempre, y tendríamos que empezar con los de mero arriba, tanto del sector público como del sector privado.

No habría juzgados ni cárceles suficientes, y lo más delicado, lo más serio, meteríamos al país en una dinámica de fractura, conflicto y confrontación, y ello nos llevaría a consumir tiempo, energía y recursos que necesitamos para emprender la regeneración verdadera y radical de la vida pública de México, la construcción de una nueva patria, la reactivación económica y la pacificación del país.

Estamos ante un asunto político de Estado, y como tal debemos enfrentarlo. Mi postura al respecto la definí con toda claridad desde la campaña. Dije que no es mi fuerte la venganza, y que si bien no olvido, sí soy partidario del perdón y la indulgencia.

Además, y esto es muy importante, creo precisamente que en el terreno de la justicia se pueden castigar los errores del pasado, pero lo fundamental es evitar los delitos del porvenir.

En consecuencia, propongo al pueblo de México que pongamos un punto final a esta horrible historia y mejor empecemos de nuevo, en otras palabras, que no haya persecución a los funcionarios del pasado, y que las autoridades encargadas desahoguen en absoluta libertad...

Que las autoridades encargadas desahoguen en absoluta libertad los asuntos pendientes, por cierto, hoy se constituye una comisión de la verdad para castigar los abusos de autoridad, para atender el caso de los jóvenes desaparecidos de Ayotzinapa.

Que se castigue a los que resulten responsables, pero que la Presidencia se abstenga de solicitar investigaciones en contra de los que han ocupado cargos públicos o se hayan dedicado a hacer negocios al amparo del poder durante el periodo neoliberal.

Desde mi punto de vista, en las actuales circunstancias es más severa y eficaz la condena al régimen neoliberal, dejar en claro su manifiesto fracaso y su evidente corrupción, y hacer todo lo que podamos para abolir el régimen neoliberal y someter a procesos judiciales o a juicios sumarios a sus personeros, quienes a

fin de cuentas no dejan de ser menores ante la esperanza de todo un pueblo y la fortaleza de una nación como la nuestra.

Pero de cualquier manera, como en todos los asuntos de trascendencia para la vida pública del país, yo defenderé con libertad y argumentos mi postura del punto final y de pensar y trabajar hacia el porvenir, pero la ciudadanía tendrá la última palabra, porque todos estos asuntos se van a consultar a los ciudadanos.

También aclaro que si se acepta mi propuesta de mantener al margen de este asunto al Poder Ejecutivo, tal determinación se aplicará para los de antes y para los que se van, no para nosotros, quienes mantendremos en alto el ideal y la práctica de la honestidad. Empiezo por informar que hemos promovido una ley para convertir la corrupción en delito grave, que aunque parezca increíble no lo era.

Con apego a mis convicciones y en uso de mis facultades, me comprometo a no robar y a no permitir que nadie se aproveche de su cargo o posición para sustraer bienes del erario o hacer negocios al amparo del poder público.

Esto aplica para amigos, aplica para compañeros de lucha y familiares.

Dejo en claro que si mis seres queridos, mi esposa o mis hijos, cometen un delito, deberán ser juzgados como cualquier otro ciudadano. Solo respondo por mi hijo Jesús, por ser menor de edad.

En cuanto a mi persona, he promovido desde hace años la reforma al artículo 108 de la Constitución para eliminar la impunidad y los fueros de los altos funcionarios públicos, empezando por el presidente de la República, quien ahora, según la iniciativa de ley que hoy, este día, estoy enviando al Senado, podrá ser el presidente de la República juzgado como cualquier ciudadano por el delito que sea, aun estando en funciones.

Un buen juez por la casa empieza. Pondremos orden en la cúpula del poder, porque la corrupción se promueve y se practica fundamentalmente desde lo alto hacia los niveles inferiores. Es decir, vamos a limpiar al gobierno de corrupción de arriba para abajo, como se limpian las escaleras.

El otro distintivo del nuevo gobierno será la separación del poder económico del poder político. El gobierno ya no será un simple facilitador para el saqueo, como ha venido sucediendo. Ya el gobierno no va a ser un comité al servicio de una minoría rapaz. Representará a ricos y pobres, creyentes y libres pensadores, y a todas las mexicanas y mexicanos, al margen de ideologías, orientación sexual, cultura, idioma, lugar de origen, nivel educativo, o posición socioeconómica. Habrá un auténtico Estado de derecho, tal como lo resume la frase de nuestros liberales del siglo XIX, al margen de la ley nada y por encima de la ley nadie.

También transitaremos hacia una verdadera democracia, se acabará la vergonzosa tradición de fraudes electorales. Las elecciones serán limpias y libres y quien utilice recursos públicos o privados para comprar votos y traficar con la pobreza de la gente o el que utilice el presupuesto para favorecer a candidatos o partidos, irá a la cárcel sin derecho a fianza.

El combate a la corrupción y la austeridad nos permitirá liberar suficientes fondos, más de lo que imaginamos, mucho más, para impulsar el desarrollo de México. Con esta fórmula sencilla de acabar con la corrupción y de llevar a la práctica la austeridad republicana, no habrá necesidad de incrementar impuestos en términos reales, y ese es un compromiso que estoy haciendo, ni aumentarán los precios de los combustibles más allá de la inflación.

Ahora resulta que los que aumentaron el precio a las gasolinas están pidiendo que baje. Hago el compromiso responsable, que pronto, muy pronto, cuando terminemos la refinería que vamos a construir en México y se rehabiliten seis refinerías, va a bajar el precio de la gasolina y de todos los combustibles.

Tampoco, que se oiga bien y que se oiga lejos, tampoco vamos a endeudar al país.

Cuando terminó el sexenio del presidente Fox la deuda pública –esto no se sabe, pero no está de más recordarlo– era de 1.7 billones. Cuando dejó el gobierno Calderón, la deuda aumentó a 5.2 billones, más de 200 por ciento. Y en esos dos sexenios fue cuando se recibió más dinero por la venta de petróleo al extranjero y todo se derrochó o se fue por el caño de la corrupción.

Ahora la deuda es de 10 billones. Nada más para pagar el servicio de esa enorme deuda tenemos que destinar del presupuesto del año próximo alrededor de 800 mil millones de pesos. Por eso, ya no va a aumentar la deuda pública. Ese es nuestro compromiso.

No gastaremos más de lo que ingrese a la hacienda pública. Se respetarán los contratos suscritos por los gobiernos anteriores, pero ya no habrá más corrupción ni influyentismo en negociaciones con empresas particulares.

Me comprometo, y soy hombre de palabra, a que las inversiones de accionistas nacionales y extranjeros estarán seguras y se crearán condiciones hasta para obtener buenos rendimientos, porque en México habrá honestidad, Estado de derecho, reglas claras, crecimiento económico y habrá confianza.

Reitero también que se respetará la autonomía del Banco de México. Estamos elaborando el presupuesto del año próximo y gracias a los ahorros que obtendremos con el combate a la corrupción y con la aplicación de las medidas de austeridad, se incrementará la inversión pública para rescatar la industria petrolera y la industria eléctrica.

Vamos a impulsar proyectos productivos con inversión pública y privada, nacional y extranjera. Estos proyectos se crearán como cortinas de desarrollo de sur a norte del país, para retener a los mexicanos en sus lugares de origen. Queremos que la migración sea optativa, no obligatoria. Vamos a lograr que los mexicanos tengan trabajo, prosperen y sean felices donde nacieron, donde están sus familiares, sus costumbres y sus culturas.

Por ello, se construirá el tren maya, se sembrarán un millón de hectáreas de árboles frutales y maderables en el Sur-Sureste. Se rehabilitarán, como ya lo expresé, las refinerías existentes y haremos una nueva refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco, para dejar de comprar la gasolina en el extranjero.

En el Istmo de Tehuantepec se promoverá la creación de una vía férrea para un tren de contenedores de carga y se ampliarán los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, para comunicar en menos tiempo a los países de Asia con la costa este de Estados Unidos.

En este corredor habrá energía eléctrica y gas a precios bajos, así como subsidios fiscales para la instalación de fábricas y la creación de empleos.

En tres años estará funcionando –me canso, ganso–, además del actual, el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, con dos pistas adicionales en la Base Aérea de Santa Lucía.

Asimismo, desde el primero de enero próximo entrará en vigor la zona libre a lo largo de los 3 mil 180 kilómetros de frontera con Estados Unidos. Esta franja de 25 kilómetros de ancho se convertirá en la zona libre más grande del mundo. Allí se cobrará lo mismo de impuestos y costarán igual los energéticos que en California, en Arizona, Nuevo México y Texas, de la Unión Americana.

En otras palabras, en esta franja.... El día primero de enero. En otras palabras, en esta franja se reducirá el IVA del 16 al 8 por ciento. El impuesto sobre la renta bajará al 20 por ciento. La gasolina, el gas y la electricidad costarán menos que en el resto del país y se aumentará al doble el salario mínimo.

Esta será la última cortina de desarrollo para retener con trabajo y bienestar a nuestros compatriotas en el territorio nacional. En cuanto al bienestar de nuestro pueblo el plan es combatir la pobreza y la marginación como nunca se ha hecho en la historia.

Hoy presento formalmente a este Congreso reformas constitucionales, proyectos de reforma a la Constitución, para establecer el estado de bienestar y garantizar el derecho del pueblo a la salud, la educación y a la seguridad social.

Haremos a un lado la hipocresía neoliberal. El Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno. No se condenará a quienes nacen pobres a morir pobres. Todos los seres humanos tienen derecho a vivir y ser felices, es inhumano utilizar al gobierno para defender intereses particulares y desvanecerlo cuando se trata de proteger el beneficio de las mayorías. No es lícito, no es jugar limpio defender la facultad del Estado para rescatar instituciones financieras en quiebra y considerarlo una carga cuando se busca promover el bienestar de los más necesitados.

Es pertinente, pues, exponer con toda claridad que vamos a atender y a respetar a todos. Que vamos a gobernar para todos, pero que le vamos a dar preferencia a los vulnerables y a los desposeídos. Por el bien de todos, primero los pobres.

Nuestra consigna de siempre es, a partir de hoy, principio de gobierno. Enumero algunas acciones.

Se cancelará la mal llamada reforma educativa. Se creará el Instituto Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas. Iniciará de inmediato el programa de atención médica y medicamentos gratuitos en las zonas marginadas del país y se volverá universal en todo el país este programa de atención médica y medicamentos gratuitos, a la mitad del sexenio. Es mi compromiso.

Los aumentos al salario mínimo no volverán a fijarse por debajo de la inflación como llegó a suceder en el periodo neoliberal. En 2 millones 300 mil jóvenes serán contratados para trabajar como aprendices en talleres, empresas, comercios y diversas labores productivas o sociales, y se les pagará un salario mientras se van capacitando de 3 mil 600 pesos mensuales. Ya no va a haber ni-nis. No se va a dar la espalda a los jóvenes ni se les va a ofender llamándoles de esa manera, porque no es culpa de ellos que no tengan oportunidad de trabajo y de estudio.

Se otorgarán 10 millones de becas a estudiantes en todos los niveles de escolaridad, se crearán 100 universidades públicas, se fomentará el deporte y las actividades artísticas, la ciencia y la tecnología.

La pensión a los adultos mayores, que fue una creación de nuestro movimiento, el programa de la pensión a los adultos mayores aumentará, esa pensión, al doble, y tendrá carácter universal. Es decir, también van a recibir este apoyo los jubilados, pensionados del ISSSTE y del Seguro.

Un millón de personas con discapacidad o con capacidades diferentes tendrán una pensión igual que la de los adultos mayores.

Se atenderá de inmediato a los damnificados por los sismos, se otorgarán créditos a la palabra a agricultores, ganaderos, pescadores, a dueños de talleres, a los artesanos, a pequeños comerciantes, a empresarios.

Se ayudará a productores del campo con subsidios y precios de garantía, y se venderá a precio justo una canasta de alimentos básicos para combatir la desnutrición y el hambre.

Es importante precisar que los destinatarios de estos programas recibirán lo que les corresponde de manera directa, personalizada, sin intermediarios, con el propósito de que no haya manipulación de los apoyos con fines electorales, y que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches ni comisiones indebidas.

También vamos a evitar afectaciones al medio ambiente. Aprovecho para reiterar que no se permitirá el fracking ni transgénicos.

Como se comprenderá la necesidad de emprender estas y otras acciones explica y justifica el plan de austeridad republicana al que nos hemos comprometido, y que, dicho sea de paso, no significa, como se piensa en otros países, un mero conjunto de ajustes en el gasto productivo y social del presupuesto. Aquí lo

entendemos no solo como un asunto administrativo, sino como una política de principios, toda vez que implica terminar con los privilegios de la alta burocracia. Juárez decía que los funcionarios debían aprender a vivir en la justa medianía, y nosotros sostenemos que no puede haber gobierno rico, con pueblo pobre.

Por eso, bajarán los sueldos de los altos funcionarios públicos. Ya se aprobó esa ley en este Congreso, en esta legislatura. Van a bajar los sueldos de los de arriba, porque van a aumentar los sueldos de los de abajo.

Ya no habrá servicio médico privado para los altos funcionarios públicos. Se destinaban 5 mil millones de pesos nada más para el pago de la atención de servicios médicos a los altos funcionarios públicos.

Ya no habrá cajas de ahorro especial para los altos funcionarios públicos. Ya no hay, ya se aprobó esa ley.

Nadie podrá viajar en aviones o helicópteros privados a expensas del dinero público. Desde el lunes próximo se pondrá en venta el avión presidencial y toda la flotilla de aviones y helicópteros para uso de altos funcionarios.

El presidente de la República ganará el 40 por ciento de lo que recibía el presidente saliente.

No habrá compras de vehículos para funcionarios, ser reducirá en 50 por ciento el gasto de publicidad del gobierno.

Se van a disminuir las unidades administrativas en el país y no habrá oficinas del gobierno en el extranjero, salvo por supuesto, las embajadas y los consulados.

Los 8 mil elementos del Estado Mayor que se destinaban a cuidar al presidente y los 3 mil 200 agentes de Gobernación, hasta ayer dedicados al espionaje, pasarán a formar parte de la Guardia Nacional.

No viviré en Los Pinos y esa residencia oficial ya se abrió, desde hoy, al público y se integrará al bosque de Chapultepec para convertirse en uno de los espacios más grandes e interesantes del mundo para el arte y la cultura.

Otro cambio importante será el de la creación de la Guardia Nacional, si lo autoriza el pueblo y el Poder Legislativo, para enfrentar el grave problema de la inseguridad y de la violencia que padecemos. Esto significa replantear el papel de las Fuerzas Armadas ante la inoperancia de las corporaciones policiales.

Es indispensable aceptar que la Policía Federal creada hace 20 años para suplir la labor de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, es en la actualidad un agrupamiento de apenas 20 mil efectivos, que carecen de disciplina, capacitación y profesionalismo.

En cuanto a los agentes ministeriales y los cuerpos policiales estatales y municipales, se debe reconocer, sin generalizar, que muchos están movidos por la corrupción y no por el deber del servicio público, y que su descomposición los pone bajo el dominio de la delincuencia. El ciudadano mexicano en la actualidad está en estado de indefensión. No tenemos policías para cuidar a los ciudadanos.

Siempre he pensado que ante el problema de la inseguridad lo pertinente es atender las causas que originan la violencia, y así lo haremos, pero ante la ineficiencia de las corporaciones policiales y el grave aumento de homicidios, robos, secuestros, feminicidios y otros crímenes, estoy solicitando al Congreso, con carácter urgente, la aprobación de una reforma constitucional que nos permita crear, con la integración de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal, una Guardia Nacional para realizar funciones de seguridad pública, con pleno respeto a los derechos humanos.

Sé que es un tema polémico, pero tengo la obligación de expresar mi punto de vista con realismo y argumentos.

Las Fuerzas Armadas están entre las mejores instituciones de México. El Ejército Mexicano se constituyó en 1913 para enfrentar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta. Se trata de un Ejército revolucionario, surgido del pueblo y que desde entonces ha experimentado pocos quiebres en su unidad y disciplina.

La última rebelión militar fue la del general Saturnino Cedillo, en 1938-1939 y nunca el Ejército Mexicano ha dado un golpe de Estado a una autoridad civil. Su lealtad al gobierno y su falta de ambición por el poder económico y político tiene en buena medida su explicación, entre otros factores, en que el Ejército Mexicano no es un agrupamiento elitista, sino que siempre se ha nutrido del pueblo raso. El soldado es pueblo uniformado.

Ciertamente no todos los militares han ostentado comportamientos intachables y tampoco debe omitirse el hecho de que el Ejército ha participado en actos de represión por órdenes de autoridades civiles. Pero en nuestros institutos castrenses no se han formado minorías corrompidas, como sucede en otros ámbitos del poder, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, en México no se sabe de militares que formen parte de la oligarquía. Además, es un hecho que el Ejército cuenta con respaldo de la opinión pública, es una institución que a lo largo de su historia ha mantenido su profesionalismo y ha sido eficaz, sin duda, en tareas de auxilio a la población en casos de desastre, en terremotos, inundaciones, huracanes, y ha prestado otros servicios a la comunidad.

Las Fuerzas Armadas han hecho escuelas, tienen universidades, centros de investigación, poseen disciplina y espíritu de cuerpo, han mantenido su vocación nacionalista, y esto es muy importante, y nunca han estado subordinadas a ninguna hegemonía o fuerza extranjera.

Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Marina, téngase en cuenta que esta dependencia se creó en 1940, cuando la original Secretaría de Guerra y Marina se dividió en dos instituciones.

Así pues, el Ejército y la Marina pueden ser previa preparación y capacitación para el respeto de los derechos humanos, y mediante la aplicación de protocolos

para el uso de la fuerza, las instituciones fundamentales para garantizar la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública.

Agrego que el Plan de Paz y Seguridad incluye la creación de 266 coordinaciones territoriales en el país. Todos los días desde las seis de la mañana voy a presidir, en Palacio Nacional, la reunión del Gabinete de Seguridad, en la cual recibiremos el parte o reporte de lo sucedido en las últimas 24 horas y tomaremos las medidas necesarias.

Añado que según nuestras leyes el titular del Poder Ejecutivo es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas y reafirmo el compromiso de que el presidente de México nunca dará la orden de reprimir al pueblo ni será cómplice o encubridor de eventuales violaciones a los derechos humanos.

En materia de política exterior nos apegaremos a los principios constitucionales de no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y cooperación para el desarrollo.

Mantendremos buenas relaciones con todos los pueblos y gobiernos del mundo, por eso agradezco la presencia del señor Michael Pence, vicepresidente de los Estados Unidos y a su señora esposa, Karen Pence.

Y quiero destacar que, desde el día primero de julio, desde el día de mi elección, he recibido un trato respetuoso del presidente Donald Trump, a quien agradezco que en plan de amistad haya enviado a esta ceremonia a su hija Ivanka.

La misma atención he recibido del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau. Con ellos, con los dos mandatarios, con el presidente de Estados Unidos y con el primer ministro de Canadá estoy hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y también del nuestro. Y enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio.

Me da mucho gusto contar con la presencia de presidentes de América latina y del Caribe. México no dejará de pensar en Simón Bolívar y en José Martí, quienes junto con Benito Juárez siguen guiando con sus ejemplos de patriotismo el camino a seguir de pueblos y de dirigentes políticos.

Gracias por estar aquí, Jimmy Morales Cabrera, presidente de la República vecina de Guatemala. Juan Orlando Hernández Alvarado, presidente de la República de Honduras y su señora esposa, Ana García. Óscar Samuel Ortiz Ascencio, vicepresidente de la República del Salvador. Colville Young, gobernador general también de nuestra vecina República de Belice. Miguel Díaz-Canel Bermúdez, presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la hermana República de Cuba.

Danilo Medina Sánchez, presidente de la República Dominicana. Jovenel Moïse, presidente de la República de Haití. Iván Duque Márquez, presidente de

la República de Colombia. Nicolás Maduro Moros, presidente de la República bolivariana de Venezuela. Lenín Moreno Garcés, amigo Lenín, presidente de la República de Ecuador y su señora esposa Rocío González. Amigo Evo Morales, presidente del estado plurinacional de Bolivia. Martín Vizcarra Cornejo, presidente de la República del Perú.

Agradezco la presencia de Julie Payette, gobernadora general de Canadá. Brahim Ghali, presidente de la República Árabe Democrática Saharaui. De Kim Yong-nam, presidente de la República de la Asamblea Popular Suprema de la República Popular Democrática de Corea. Shen Yueyue, vicepresidenta de la Asamblea Popular China.

También agradezco, por los lazos de historia, de cultura, que nos unen, la presencia de Felipe VI, rey de España. Del primer ministro António Costa, de la República portuguesa. De Eugene Philip Rhuggenaath, primer ministro y ministro de asuntos generales de Curazao. Ana Birchall, viceprimera ministra de Rumania. De Lucía Topolansky, vicepresidenta de la República Oriental del Uruguay. De Gabriela Michetti, vicepresidenta de la República de Argentina. De Hugo Velázquez, vicepresidente de la República del Paraguay y su señora esposa, Lourdes Samaniego. De Claudia Dobles Camargo, primera dama de la República de Costa Rica.

Agradezco a muchos representantes de los organismos internacionales, de gobernadores, de autoridades, de varios países. Están aquí amigos entrañables como Miguel Ángel Revilla, presidente del gobierno de Cantabria y su señora esposa, Aurora Díaz. Está nuestro amigo, Jeremy Corbyn, miembro del Parlamento del Reino Unido, dirigente del Partido Laborista.

Está también un embajador de la poesía y de la congruencia, Silvio Rodríguez, y su esposa, Niurka González.

Amigas y amigos, llegué a la Presidencia de la República después de muchos años de lucha personal y colectiva. Aquí recuerdo a los que iniciaron este movimiento, a los que sembraron lo que ahora nosotros estamos cosechando. Dirigentes sociales, políticos, muchos que se nos adelantaron, pero fueron los precursores de esta lucha, de este movimiento. Nunca los vamos a olvidar.

Llegamos después de muchos años, y en mi caso, como en la mayoría de los que forman parte de este gran movimiento, sin dejar la dignidad en el camino, manteniendo en alto nuestros ideales, nuestros principios. En mi caso particularmente, también en el de muchos otros, mujeres y hombres, mi honestidad, que es lo que estimo más importante en mi vida.

Estoy preparado para no fallarle a mi pueblo. Ahora que venía para acá, se emparejó un joven en bicicleta y me dijo: Tú no tienes derecho a fallarnos. Y ese es el compromiso que tengo con el pueblo: No tengo derecho a fallar.

Nada material me interesa ni me importa la parafernalia del poder. Siempre he pensado que el poder debe ejercerse con sabiduría y humildad, y que sólo adquiere sentido y se convierte en virtud cuando se pone al servicio de los demás.

Estoy consciente de la gran expectativa que existe entre los mexicanos, y el desafío que significa enfrentar los grandes y graves problemas nacionales, pero soy optimista y creo que vamos a salir bien, vamos a enfrentar bien los grandes y graves problemas nacionales porque creo en el pueblo y en su cultura, la cultura del pueblo, de nuestro pueblo, las culturas de México que siempre han sido nuestras salvadoras.

Con nuestras culturas hemos enfrentado epidemias, terremotos, inundaciones, hambrunas, invasiones, guerras civiles, crisis económicas, epidemias, malos gobiernos y otras calamidades, y siempre hemos resurgido con dignidad y con orgullo.

La herencia de civilizaciones nos ha forjado como un pueblo tenaz, combativo, luchón, emprendedor, honesto, con una excepcional idiosincrasia de fraternidad, de amor al prójimo, de verdadera solidaridad.

Nuestro pueblo no es flojo, no es perezoso, no es indolente, por el contrario, es de las sociedades más trabajadoras del mundo, y ahí está el ejemplo de nuestros paisanos migrantes que por necesidad han ido a ganarse la vida a Estados Unidos y ahora están enviando a sus familiares 30 mil millones de dólares anuales.

Esas remesas son la principal fuente de ingresos de nuestro país y el dinero de mayor beneficio social que recibimos del extranjero.

México no es el cuerno de la abundancia que su silueta en el mapa pareciera evocar, pero aun así tenemos muchos recursos naturales: agua, petróleo, gas, yacimientos minerales, vientos, sol, playas, contamos con bosques y selvas, con buenas tierras para la producción agropecuaria y forestal, y somos de los países con mayor biodiversidad en el mundo.

Por eso estoy optimista, creo que ya estamos logrando, se está iniciando y ya vamos en el camino de lograr el renacimiento de México, que nos vamos a convertir en una potencia económica y, sobre todo, en un país modelo que habrá de demostrar al mundo que acabar con la corrupción es posible, y así lo haremos, porque de esa manera construiremos una sociedad más justa, democrática, fraterna y siempre alegre.

Son tres cosas las que necesitamos para enfrentar la crisis de México y dos de ellas están aseguradas de antemano. Lo reitero, un pueblo trabajador y suficientes riquezas naturales. Pronto, muy pronto, tendremos lo tercero, un buen gobierno, y en ese compromiso empeño mi honor y mi palabra.

Gobernaré con entrega total a la causa pública, dedicaré todo mi tiempo, mi imaginación, mi esfuerzo a recoger los sentimientos y a cumplir con las demandas de la gente. Actuaré sin odios, no le haré mal a nadie, respetaré las libertades,

apostaré siempre a la reconciliación y buscaré que entre todos y por el camino de la concordia, logremos la cuarta transformación de la vida pública de México.

Por último, así como soy juarista y cardenista, también soy maderista y partidario del sufragio efectivo y de la no reelección.

Trabajaré 16 horas diarias para dejar en seis años muy avanzada la obra de transformación, haré cuanto pueda para obstaculizar las regresiones en las que conservadores y corruptos estarán empeñados.

Por eso aplicaremos rápido, muy rápido, los cambios políticos y sociales para que si en el futuro nuestros adversarios, que no nuestros enemigos, nos vencen, les cueste mucho trabajo dar marcha atrás a lo que ya habremos de conseguir. Como dirían los liberales del siglo XIX, los liberales mexicanos, que no sea fácil retrogradar.

Pero también dejo en claro que bajo ninguna circunstancia habré de reelegirme, por el contrario, me someteré a la revocación del mandato porque deseo que el pueblo siempre tenga las riendas del poder en sus manos. En dos años y medio habrá una consulta y se les preguntará a los ciudadanos si quieren que el presidente de la República se mantenga en el cargo o que pida licencia, porque el pueblo pone y el pueblo quita, y es el único soberano al que debo sumisión y obediencia.

Acepto el reto y les invito a participar para celebrar juntas y juntos, el esplendor y la grandeza futura de nuestro querido México. Gracias de todo corazón. Que viva México. Viva México. Viva México.

DOCUMENTOS

Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Mensaje a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México.

Autor: Presidencia de la República.

Fecha de publicación: 01 de diciembre de 2018.

URL: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>

Aquí en el Zócalo de la Ciudad de México, principal plaza pública del país, luego de recibir el bastón de mando de los pueblos originarios de nuestra gran nación, reafirmo el compromiso de no mentir, no robar y no traicionar al pueblo.

Hoy hablo en el Congreso sobre el antiguo régimen y de la nueva política para llevar a cabo la Cuarta Transformación de la vida pública de México; ahora quiero expresar lo que ya hemos hecho y estamos por iniciar; lo que bien podríamos llamar, una modernidad forjada desde abajo y para todos.

Reafirmo nuestros compromisos, puntualmente:

1. En primer lugar, vamos a darle atención especial a los pueblos indígenas de México; es una ignominia que nuestros pueblos originarios vivan desde hace siglos bajo la opresión y el racismo, con la pobreza y la marginación auestas. Todos los programas del gobierno tendrán como población preferente a los pueblos indígenas de las diversas culturas del país.

2. Se atenderá a todos los mexicanos sin importar creencias, clases, organizaciones, sexo, partidos, sectores económicos o culturales, pero se aplicará el principio de que, por el bien de todos, primero los pobres.

3. Se mantendrán las estancias infantiles de la antigua Secretaría de Desarrollo Social y se regularizarán los CENDIS promovidos por el Partido del Trabajo; ambos programas tendrán recursos garantizados en el presupuesto y pasarán a formar parte de las secretarías de Bienestar y de Educación Pública.

4. Los estudiantes de Primaria y Secundaria que provengan de familias de escasos recursos económicos recibirán becas educativas.

5. Todos los estudiantes de los Colegios de Bachilleres, escuelas técnicas, vocacionales y preparatorias públicas, recibirán una beca de 800 pesos mensuales.

6. Trescientos mil jóvenes, en condiciones de pobreza, que ingresen o estén estudiando en universidades, tendrán derecho a una beca de 2400 pesos mensuales.

7. En 2019 estarán funcionando 100 universidades públicas, con carreras acordes a cada región del país para atender con educación de calidad y sin pago de colegiatura a 64 mil estudiantes del nivel superior.

8. Se protegerá el patrimonio cultural de México. Se impulsará la formación artística desde la educación básica y se apoyará a creadores y promotores culturales.

9. Se promoverá la investigación científica y tecnológica; se apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El CONAHCYT coordinará el Plan Nacional para la Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas.

10. Se cancelará la llamada Reforma Educativa, se establecerá en el Artículo 3º de la Constitución el derecho a la educación gratuita en todos los niveles de escolaridad y el gobierno no agravará nunca más a maestras y maestros.

11. Hoy comienza el plan para apoyar a los damnificados de los sismos con trabajo, vivienda y servicios públicos. Esto incluye un programa de construcción y reconstrucción de escuelas, centros de salud, edificios públicos y templos que forman parte del patrimonio cultural del país.

12. También hoy comienza un programa de mejoramiento urbano en colonias marginadas de la frontera norte: Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

13. Se hará realidad el derecho a la salud. El propósito es garantizar a los mexicanos atención médica y medicamentos gratuitos; comenzaremos en las unidades médicas del Seguro Social ubicadas en las zonas más pobres del país y poco a poco se irá ampliando el programa hasta que logremos, a mediados del sexenio, establecer un sistema de salud de primera, como en Canadá o en los países nórdicos.

14. Bajarán los sueldos de los altos funcionarios y aumentarán proporcionalmente los sueldos de los trabajadores de base y sindicalizados que ganan menos de 20 mil pesos al mes.

15. Se aumentará la pensión a los adultos mayores en todo el país; es decir, se le entregará a cada uno, mil 274 pesos mensuales.

16. También recibirán este apoyo un millón de discapacitados pobres, en especial, niñas y niños de pueblos y colonias marginadas.

17. Dos millones 300 mil jóvenes desempleados serán contratados para trabajar como aprendices en actividades productivas en el campo y la ciudad, y ganarán un sueldo de 3 mil 600 pesos mensuales.

18. En este mes iniciamos la construcción de caminos de concreto en municipios olvidados de Oaxaca, Guerrero y otros estados. Estos caminos se van a construir con trabajadores de las mismas comunidades para lograr un efecto multiplicador: el presupuesto quedará allí mismo, se reactivará la economía desde abajo, se crearán empleos con salarios justos y se harán las obras en beneficio de los pueblos.

19. Los pequeños productores del campo, ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios recibirán un apoyo económico semestral para la siembra de alimentos.

20. Iniciará un programa de entrega de fertilizantes cuidando que no se dañen los suelos, en beneficio de productores agrícolas; el año próximo, este programa se aplicará de manera gratuita en apoyo a todos los campesinos del estado de Guerrero y así iremos ampliándolo en el resto del país. Además, pronto tendremos materia prima suficiente e iniciará la operación de la planta de fertilizante de Coatzacoalcos, Veracruz.

21. A los pequeños productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche se les comprarán estos alimentos a precios de garantía en almacenes o depósitos de Diconsa y Liconsa.

22. Se fomentará la actividad pesquera para mejorar la vida de las comunidades costeras y ribereñas. Los pescadores de atún y sardina recibirán un precio justo por sus productos.

23. Ya comenzaron los preparativos para plantar en los próximos dos años árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, con el objetivo de producir alimentos, reforestar, mejorar el medio ambiente, crear 400 mil empleos y arraigar a la gente en sus comunidades de origen.

24. Se unirán Diconsa y Liconsa en una sola empresa para el abasto y la distribución de alimentos de consumo popular. Se llamará Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX). En los almacenes, tiendas y lecherías de esta nueva dependencia se distribuirá una canasta de alimentos básicos a precios bajos para combatir la desnutrición y el hambre del pueblo.

25. Se otorgará créditos a la palabra y sin intereses a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para la adquisición de novillonas, vacas y sementales.

26. Los artesanos, dueños de talleres, tiendas y pequeñas empresas, también recibirán créditos a la palabra, baratos y sin tantos trámites y pérdida de tiempo.

27. Se transferirá a las comunidades mineras el impuesto que se cobra a las empresas por la extracción del mineral.

28. No aumentará el precio de las gasolinas, el gas, el diésel y la luz, solo se le aplicará el componente de inflación; es decir, no habrá gasolinazos.

29. Los apoyos que otorgue el gobierno al pueblo se entregarán de manera directa, sin intermediarios, para evitar “moches”, corrupción y manipulación política. Por eso se está levantando un censo casa por casa para identificar a cada beneficiario, entregarle una tarjeta y que él mismo retire sus apoyos.

30. Se creará el Banco del Bienestar para que la gente pobre, hasta en los pueblos más apartados, pueda cobrar la ayuda del gobierno y en esa misma cuenta pueda también recibir remesas y otros ingresos, así como mantener sus ahorros con rendimientos y garantías de seguridad.

31. El incremento del presupuesto para financiar los programas del bienestar se obtendrán de ahorros por no permitir la corrupción y gobernar con austeridad republicana.

32. No aumentarán los impuestos más allá de la inflación y no se crearán nuevos impuestos. Tampoco aumentaremos la deuda pública. No gastaremos más de lo que ingrese a la Hacienda Pública.

33. Seremos respetuosos de la autonomía del Banco de México y de sus políticas para evitar que haya inflación o devaluaciones.

34. Se aplicará una estricta política de austeridad republicana. No habrá amiguismo, nepotismo e influyentismo, ninguna de esas lacras de la política. Serán transparentes la nómina y los bienes de los funcionarios públicos y de sus familiares cercanos; haremos pocos, muy pocos, viajes al extranjero y solo por causa justificada; no se comprarán vehículos nuevos para funcionarios; únicamente tendrán escoltas los funcionarios responsables de tareas de seguridad; solo habrá tres asesores por secretaría; no habrá atención médica privada, ni cajas de ahorro exclusivas para funcionarios.

35. No se comprarán sistemas de cómputo en el primer año de gobierno.

36. Solo tendrán secretarios particulares los funcionarios integrantes del gabinete ampliado.

37. Se cancelarán fideicomisos o cualquier otro mecanismo utilizado para ocultar fondos públicos y evadir la legalidad y la transparencia.

38. Se suprimen todas las estructuras y programas duplicados (oficialías mayores, oficinas de prensa, publicaciones, defensorías jurídicas, compras, contraloría interna y otras) y estas funciones o programas se centralizarán en una sola unidad o coordinación, dependiente de la secretaría relacionada con los asuntos en cuestión.

39. Se reducirá en 50 por ciento el gasto de publicidad del gobierno.

40. Los funcionarios de Hacienda, Comunicaciones, Energía y otras dependencias, no podrán convivir en fiestas, comidas, juegos deportivos o viajar con contratistas, grandes contribuyentes, proveedores o inversionistas vinculados a la función pública.

41. Ningún funcionario público podrá ocupar en su domicilio a trabajadores al servicio del Estado, si no lo tiene permitido o no cuenta con autorización para ello.

42. Ningún funcionario, sin causa de emergencia, podrá ordenar cerrar calles, detener el tráfico o pasarse los altos o estacionarse en lugares prohibidos.

43. No se comprará ninguna mercancía que exista en los almacenes públicos en cantidad suficiente.

44. No se remodelarán oficinas, ni se comprará mobiliario de lujo.

45. Sólo tendrán apoyo de choferes los secretarios y subsecretarios.

46. Salvo plena justificación, los policías y militares de las distintas corporaciones no estarán al servicio de funcionarios o particulares.

47. Se eliminarán partidas para vestuario o cualquier gasto de protocolo y ceremonial dedicado al Presidente, a sus colaboradores cercanos y a familiares.

48. Se cuidarán los bienes de las oficinas a disposición de servidores públicos para proteger el patrimonio colectivo.

49. Se evitarán gastos innecesarios en el extranjero. Las únicas oficinas del gobierno serán las embajadas y los consulados. Solo habrá una delegación del gobierno federal en los estados y en todas las oficinas se ahorrará energía eléctrica, agua, servicios telefónicos, de internet, gasolinas y otros insumos pagados por el erario.

50. Se tratará con amabilidad a los ciudadanos en las oficinas públicas y en cualquier lugar, aceptando con humildad que ellos son los mandantes de nosotros, los servidores públicos.

51. Las compras del gobierno se harán de manera consolidada; mediante convocatoria y con observación ciudadana y de la oficina de transparencia de la ONU.

52. Los contratos de obra del gobierno se llevarán a cabo con la participación de ciudadanos y de observadores de la ONU.

53. No se autorizará la contratación de despachos para elaborar proyectos de ley, planes de desarrollo o cualquier tipo de análisis, recomendaciones, informes y otros documentos que puedan elaborarse con el trabajo y la capacidad profesional de los servidores públicos.

54. Se descentralizará el gobierno federal y las secretarías van a estar ubicadas en distintos estados de la república, porque todo el país es México. Este proceso se llevará a cabo de manera voluntaria, sin afectar a los trabajadores al servicio del Estado; por el contrario, tendrán oportunidades para la adquisición de viviendas, educación para sus hijos, atención médica y seguridad social.

55. Habrá un auténtico estado de derecho. A nadie le estará permitido violar la Constitución y las leyes, y no habrá impunidad, fueros ni privilegios.

56. Se acabará la impunidad; se reformará el Artículo 108 de la Constitución para juzgar al Presidente en funciones por cualquier delito que cometa, igual que a cualquier ciudadano.

57. Estará prohibido y se convertirá en delito grave, sin derecho a fianza, la corrupción, el robo de combustible, la portación ilegal de armas de fuego, la falsi-

ficación de facturas para la evasión fiscal, el fraude electoral, la compra de votos y el uso de presupuesto para favorecer a candidatos y partidos.

58. No habrá partidas en el presupuesto a disposición de diputados o senadores. Se acabará la vergonzosa práctica de los llamados “moches”.

59. Ningún funcionario público podrá recibir regalos cuyo valor exceda los 5 mil pesos.

60. En las relaciones comerciales o financieras con empresas internacionales se dará preferencia a aquellas originarias de países cuyos gobiernos se caractericen por su honestidad y castiguen sin tolerancia alguna las prácticas de sobornos o de corrupción.

61. Desde hoy están abiertas las puertas de Los Pinos, que ha dejado de ser la residencia oficial del presidente para convertirse en un espacio dedicado a la recreación, el arte y la cultura del pueblo.

62. Ya el Estado Mayor presidencial pasó a formar parte de la Secretaría de la Defensa; de la misma manera desaparece el CISEN. No habrá espionaje a opositores ni a ciudadanos y la oficina sucesora tendrá como única encomienda hacer labores de inteligencia para garantizar la paz y preservar la seguridad nacional.

63. Está en venta el avión presidencial y toda la flotilla de aviones y helicópteros que eran utilizados para el traslado de altos funcionarios públicos.

64. Ya no recibirán pensión los expresidentes, ni tendrán a su servicio funcionarios públicos sean civiles o militares.

65. No habrá inspectores de vía pública para estar supervisando a establecimientos comerciales, empresariales o de servicios. Vamos a confiar en los ciudadanos y se implementará un programa de vigilancia por sorteo. Se evitará el soborno o la mordida; otorgaremos confianza a los ciudadanos, quienes bajo protesta de decir verdad actuarán con rectitud y cumplirán con sus responsabilidades.

66. Reiteramos: no estamos en contra de quienes invierten generan empleos y se comprometen con el desarrollo de México, sino de la riqueza mal habida.

67. Se fomentará el turismo para impulsar el desarrollo y crear empleos; también, desde este mes, iniciará un programa de mejoramiento urbano en las colonias marginadas de cinco centros turísticos: Los Cabos, Puerto Vallarta, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad.

68. Se construirá el Tren Maya para comunicar por este medio de transporte rápido y moderno a turistas y pasajeros nacionales en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

69. Se creará un corredor económico y comercial en el Istmo de Tehuantepec que comunicará Asia y la costa este de EU. Se construirá una vía ferroviaria para contenedores; se ampliará la carretera; se rehabilitarán los puertos de Salina Cruz

y Coatzacoalcos; se aprovecharán petróleo, gas, agua, viento y electricidad de la región; se instalarán plantas de ensamblaje y manufactureras, y habrá subsidios fiscales para promover la inversión y crear empleos.

70. Vamos a destinar mayor inversión pública para producir con urgencia más petróleo, gas y energía eléctrica y así enfrentar la crisis que dejaron los políticos neoliberales y los responsables de la llamada reforma energética. Llamo a los técnicos y obreros petroleros, en activo o jubilados, para actuar con patriotismo como se hizo en los tiempos del general Lázaro Cárdenas, y a que volvamos a rescatar la industria petrolera nacional.

71. Se rehabilitarán las seis refinerías existentes y se iniciará, en unos días más, la construcción de una nueva refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco, para lograr que en tres años se produzca en México toda la gasolina que consumimos.

72. Se detendrá el plan de desmantelamiento de la Comisión Federal de Electricidad; ni una planta más será cerrada, por el contrario, se modernizarán las existentes y se le dará atención especial a las hidroeléctricas para producir más energía limpia y de menor costo.

73. Impulsaremos el desarrollo de fuentes de energía alternativas renovables, como la eólica, la solar, la geotérmica y la mareomotriz.

74. Protegeremos la diversidad biológica y cultural de México. Impulsaremos prácticas agroecológicas que aumenten la productividad sin dañar a la naturaleza. No se permitirá la introducción y el uso de semillas transgénicas.

75. No usaremos métodos de extracción de materias primas que afecten la naturaleza y agoten las vertientes de agua como el fracking.

76. No se permitirá ningún proyecto económico, productivo, comercial o turístico que afecte el medio ambiente. Se evitará la contaminación del suelo, agua y aire y se protegerá la flora y la fauna. No se privatizará el agua.

77. Habrá cobertura universal en telecomunicaciones y se conectará al país con internet utilizando la infraestructura y las líneas de la Comisión Federal de Electricidad. Este servicio será gratuito en carreteras, plazas, escuelas, hospitales e instalaciones públicas.

78. En tres años quedará solucionado en definitiva el problema de la saturación del actual aeropuerto de la Ciudad de México; para entonces ya estarán funcionando las vialidades, dos pistas nuevas y la terminal de pasajeros en la base aérea de Santa Lucía, con lo cual se salvará el Lago de Texcoco y nos habremos ahorrado 100 mil millones de pesos.

79. Desde el 1 de enero se creará la zona libre en los 3 mil 180 kilómetros de frontera con Estados Unidos; es decir, el año entrante en esa franja de nuestro país se impulsarán actividades productivas, se promoverá la inversión, se crearán empleos, bajará el IVA del 16 al 8 por ciento y el Impuesto Sobre la Renta será

del 20 por ciento. Costarán lo mismo los combustibles de este y de aquel lado de frontera y aumentará al doble el salario mínimo.

80. El salario mínimo nunca se fijará por debajo de la inflación, como llegó a suceder en el periodo neoliberal.

81. Se reformará el Artículo 35 de la Constitución para quitar todos los obstáculos y candados en la celebración de consultas ciudadanas, a fin de que el pueblo tenga siempre el derecho a participar en las decisiones de interés público.

82. Cumpliré el compromiso de someterme a la revocación del mandato; el primer domingo de julio de 2021, habrá una consulta para preguntarle a los mexicanos si continúo en la presidencia o si renuncio, porque como lo creo y lo he dicho muchas veces, el pueblo pone y el pueblo quita, el pueblo es soberano.

83. No habrá divorcio entre el poder y el pueblo, nunca perderé la comunicación con ustedes, con la gente; estaré cinco días a la semana en municipios y estados del país recogiendo los sentimientos del pueblo y resolviendo problemas y evaluando el avance de los programas de desarrollo y bienestar.

84. Todos los días, a partir del lunes próximo, desde las 6 de la mañana encabezaré en el Palacio Nacional, la reunión del Gabinete de Seguridad para garantizar la paz y la tranquilidad a los mexicanos.

85. Se creará, si lo aprueban el pueblo y el Congreso, una Guardia Nacional para garantizar la seguridad pública en el país.

86. Se van a constituir 266 coordinaciones de seguridad pública en todo el país atendidas por la guardia nacional para proteger a los ciudadanos que son víctimas de asesinatos, secuestros, robos y otros delitos.

87. El presidente de la República, de conformidad con la ley, es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y nunca dará la orden de que el Ejército o la Marina masacren al pueblo. Se acabará la guerra; construiremos la paz y buscaremos la hermandad entre todos los mexicanos.

88. Hoy inició el proceso de amnistía para dejar en libertad a presos políticos o víctimas de represalias de caciques, funcionarios o gobernantes del antiguo régimen autoritario. Se cancelarán las acusaciones penales fabricadas en contra de activistas y luchadores sociales. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo hacer realidad esta determinación.

89. Se investigará a fondo la desaparición de los jóvenes de Ayotzinapa; se conocerá la verdad y se castigará a los responsables.

90. Se respetará la libertad de expresión; nunca el gobierno aplicará censura a ningún periodista o medio de comunicación.

91. La Fiscalía General contará, en los hechos, con absoluta autonomía; no recibirá consigna del Presidente de la República y sus prácticas se apegarán al principio del derecho liberal, según el cual, “al margen de la ley, nada y por encima de la ley, nadie”.

92. Mantendremos relaciones respetuosas con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo dejará de ser el poder de los poderes.

93. Desde anoche entró en vigor el Plan de Protección Civil; el ABC para los casos de inundaciones, incendios, temblores y otros desastres.

94. La política exterior se sustentará en la cautela diplomática y en los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los estados, cooperación para el desarrollo, la amistad, la paz, la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos de los migrantes; los nuestros, los centroamericanos y los de todos los países y continentes.

95. La relación con el gobierno de Estados Unidos será de respeto, beneficio mutuo y buena vecindad. Es momento de cambiar la relación bilateral hacia la cooperación para el desarrollo. Crear empleos en México y en Centroamérica es la alternativa a la migración, no las medidas coercitivas.

96. Como nos comprometimos, los 50 consulados que México tiene en Estado Unidos se van a convertir en defensorías para la defensa de migrantes. Vamos a defender los derechos humanos de nuestros paisanos.

97. Se logrará el renacimiento de México haciendo realidad el progreso con justicia y una manera de vivir sustentada en el amor a la familia, al prójimo, a la naturaleza, a la patria y a la humanidad. Promoveremos el bienestar material y el bienestar del alma.

98. Se garantizará la libre manifestación de ideas y de creencias religiosas y la libertad de prensa. Estamos por el diálogo, la tolerancia, la diversidad y el respeto a los derechos humanos.

99. Vamos a convocar a maestros, antropólogos, psicólogos, sociólogos, filósofos y profesionales de otras disciplinas, así como a religiosos, librepensadores, ancianos respetables y ciudadanos en general para la celebración de un congreso en el cual se elabore una Constitución Moral, que ayude a fortalecer valores nacionales, culturales y espirituales.

100. Asimismo, vamos a preservar nuestra memoria histórica. Se promoverá la lectura en general y particularmente de la historia, el civismo, la ética; nunca se olvidará de dónde venimos; por eso se exaltarán nuestras culturas originarias, las transformaciones históricas y el sacrificio de nuestros héroes; por ejemplo, el año próximo que se cumplen 100 años del asesinato de Emiliano Zapata, en toda la papelería del gobierno se recordará su nombre y su lema "Tierra y Libertad".

Amigas y amigos:

Les invito a que ayudemos todos convertir en realidad estos compromisos y que cada año, aquí en el Zócalo, los repasemos uno por uno y podamos saber si ya se han cumplido o siguen pendientes.

Discutamos en todas las plazas públicas de México si avanzamos o no, con el propósito de que haya transparencia y acabar con la corrupción y la impunidad. Analicemos en las casas, calles y plazas si mejora o empeora la situación económica y social de nuestro pueblo y tomemos siempre entre todos los acuerdos que más convengan a la sociedad y a la nación.

No dejemos de encontrarnos: mantengamos siempre la comunicación. No habrá divorcio entre pueblo y gobierno. Yo les necesito, porque como decía Juárez “con el pueblo todo, sin el pueblo nada”. No me dejen solo porque sin ustedes no valgo nada o casi nada; sin ustedes, los conservadores me avasallarían fácilmente. Yo les pido apoyo, porque reitero el compromiso de no fallarles; primero muerto que traicionarles.

Pero por encima de todo, actuemos con optimismo y alegría porque tenemos la dicha enorme de vivir tiempos interesantes; estamos ante un momento estelar de la historia porque entre todos empezamos a construir la justicia y la felicidad que nuestro pueblo se merece y una nueva vida a nuestra gran nación.

¡Viva México!

¡Viva México!

¡Viva México!

Zócalo de la Ciudad de México, 1 de diciembre, 2018

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.

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 en 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 definitiva 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 el 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.

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.; Muñoz, 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:

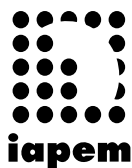
Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la

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

Revista IAPEM, núm. 101, septiembre-diciembre de 2018.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir en Diciembre de 2018
en los talleres de Maida Virginia Torres Zaragoza
Av. Ignacio Comonfort No. 452, Interior 21, Col. La Providencia, Metepec, Estado de México
E-mail: mvtzar9761@gmail.com

La edición consta de 1,000 ejemplares

CONTENIDO

INVESTIGACIONES

El Componente "Seguimiento" del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED) del Estado de México

Francisco R. Mijares Márquez

ARTÍCULOS

El alcance institucional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en México

Lorena Torres Bernardino y Mayra Bastida Miranda

Políticas públicas de recaudación tributaria municipal: Cómo revertir su crisis difusa

Marcelo Martínez Martínez

La orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México

Jaime Espejel Mena

La política pública de vivienda municipal: Enfoque de Gobernanza Metropolitana

José Albino Hernández Escobedo

RESEÑAS DE LIBROS

Las influencias políticas en el medio ambiente en México: Mollard, E; Torres, L. (coords).

México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), Institut de

Recherche pour le Développement (IRD), 2018.

Luzma Fabiola Nava

DOCUMENTOS

Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador.

Mensaje a la Nación durante la Transmisión del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión.

Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Mensaje a la Nación desde el Zócalo de la Ciudad de México.

ISSN: 1665-2088

