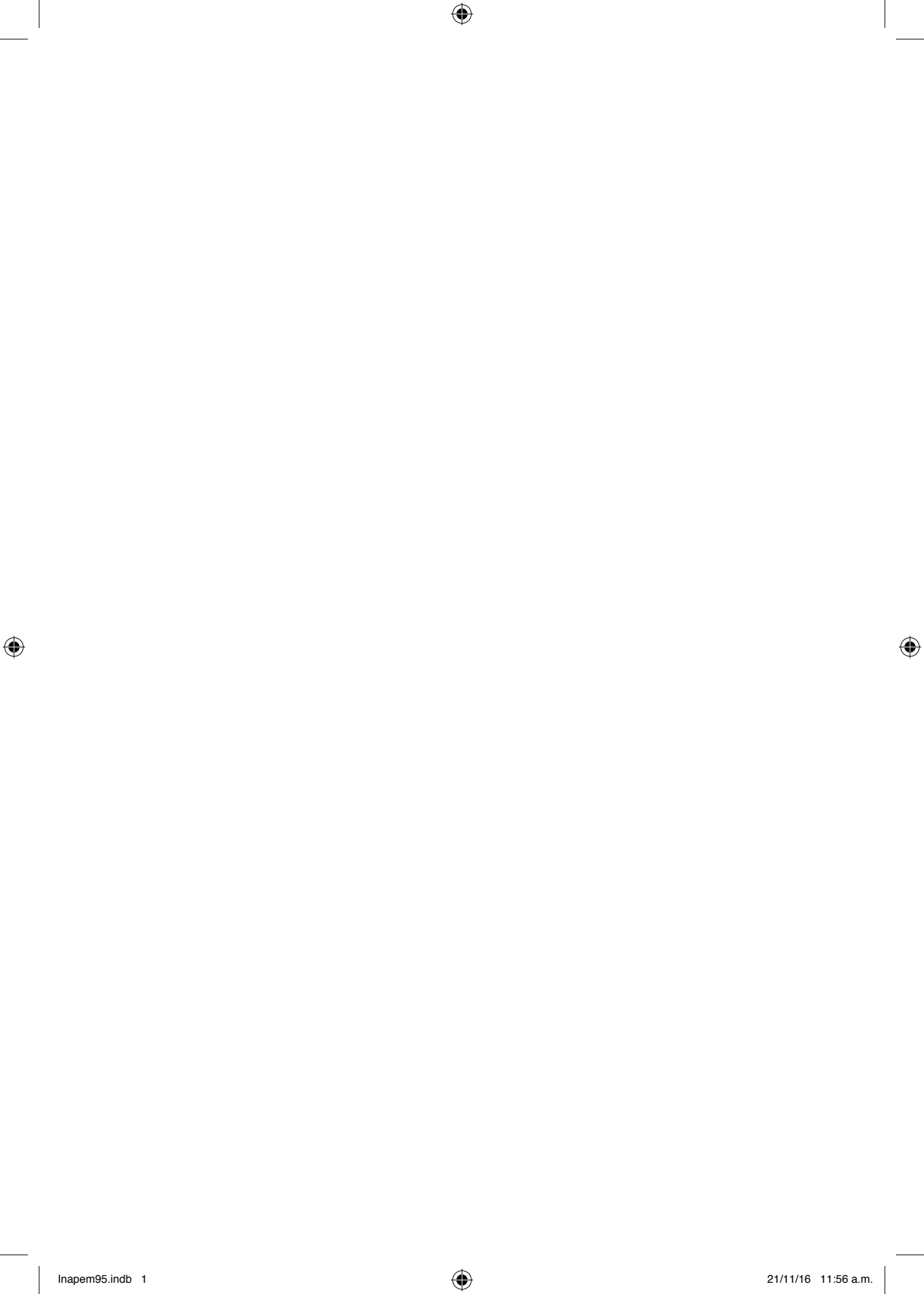
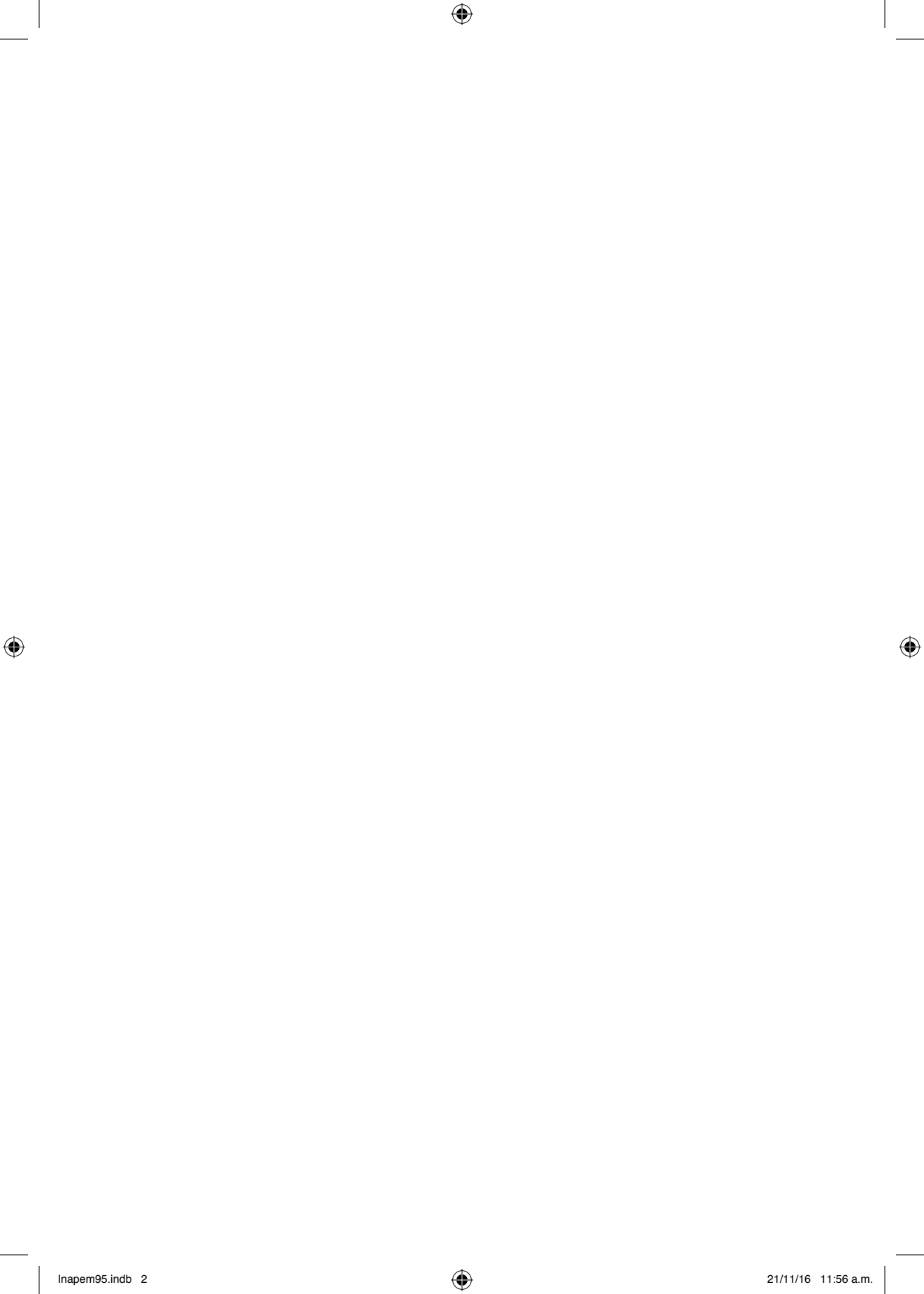








Revista iapem

Número 95, Septiembre-Diciembre, 2016

**Direccionando el Municipio
hacia el futuro**

*Adressing the Municipality
toward the future*



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

© **Revista IAPEM**

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

Directora de la Revista:

Guillermina Baena Paz

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*)

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.org.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 Ecatepec, México

Diciembre, 2016

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

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

Revista IAPEM aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina
(LATINDEX)**

Revista Inapem

Número 95, Septiembre-Diciembre, 2016

Direccionando el Municipio hacia el futuro

Adressing the Municipality toward the future

Presentación. 7

ENSAYO

El municipio y el enfoque de la seguridad humana

The municipality and the approach of human security

Juan Pablo Fernández Pereira 11

ARTÍCULOS

Modelo organizacional para integrar Capacidades Militares y Escenarios

Operativos de Fuerzas Armadas a diferentes escenarios

Organizational model for integrating capabilities of armed forces and military to different scenarios

David Xavier Villacis Pazos 25

Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo

de la capacidad institucional. El caso del Estado de México

Relations intergovernmental estado-municipio as the level of institutional capacity development. The case of the State of Mexico

Joel Mendoza Ruiz 55

Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México

Governance and citizenship in the municipalities of Mexico

Jaime Espejel Mena, Miguel Ángel Sánchez Ramos, Rafael Cedillo Delgado,

Roberto Moreno Espinosa 73

Explorando el futuro, los retos de la democratización en México <i>Exploring the future, the challenges of democratization in Mexico</i> José Fabián Ruiz.	103
Agujero de gusano: ciencia y tecnología para los futuros del municipio <i>Wormhole: Science and technology for the future of the municipality</i> Francisco D. Soria Villegas	133
El INFODF y la transparencia en la Ciudad de México <i>INFODF and transparency in Mexico City</i> David Alonso Figueroa Hernández.	145
PROSPECTIVA	
Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica (Fragmento) <i>Territorial planning in the municipality. A guide methodological (fragment)</i>	155
RESEÑA	
Guillermina Baena Paz, <i>La narrativa del futuro</i> , México UNAM/FCPYS, 2016	
Guillermina Baena Paz, <i>The narrative of future</i> , México UNAM/FCPYS, 2016	203
DOCUMENTOS	
Proyecto Visión Cali 2036. Planeación prospectiva de un territorio <i>Project Vision Cali 2036. Prospective planning of a territory</i>	207
AGENDA GLOBAL	
Tercer Informe de Gestión de Mauricio Valdés <i>Third report of management of Mauricio Valdés</i>	213
Estrategia para el futuro en el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos <i>Strategy for the future in the government of the United Arab Emirates</i>	217
Asgardia, nuevo Estado-nación espacial <i>Asgardia, new State space-nation</i>	221
NORMAS EDITORIALES.	225

PRESENTACION

Hemos diagnosticado hasta la saturación, la situación en la que se encuentran los municipios del país. Desde desiguales situaciones económicas, hasta mezclas de ideas, proyectos, esfuerzos, sobrevivencias en cada uno por sus propias diferencias geopolíticas y económicas.

Por si esto no fuera suficiente, se ha agregado la variable del crimen organizado, que ha llevado a situaciones inéditas lo que en otro momento sólo eran tendencias y perspectivas estáticas.

La deuda de 47 mil 243.7 millones de pesos que tienen 830 municipios, sumada a las cuentas por pagar a corto plazo, ha provocado que algunos municipios enfrenten situaciones extremas, como cortes de energía eléctrica o agua; o no tengan para pagar la nómina y hasta hayan tenido que empeñar activos, como camiones de basura, para obtener recursos (*Excélsior*, 13 de noviembre).

Primero la migración en busca del “sueño americano” que empezaba a impactar en municipios pobres donde los jóvenes no tenían opciones. A sabiendas de lo que significa migrar, el joven o el adulto tenía claro que se alejaría de muchas situaciones que le daban identidad: su casa, su familia, su lengua, su terruño, por ir en busca de una mejor situación para él y los demás de su alrededor. Pero la sombra del crimen organizado empezó a cubrir los territorios, y la gente en un estado de *solastalgia*, ese dolor por la pérdida forzada, empezó a cundir; pérdida por familiares, por parientes, por el terruño; necesidad de abandonar el patrimonio construido, la situación multiplicó a los desplazados, los asesinatos a presidentes municipales y regidores se sucedieron. El municipio fue golpeado hasta casi el aniquilamiento. El dolor de saberlo también nos volvió víctimas. Pero es dolor, como diría Juan Gelman, que necesita porvenir.

A qué futuro se puede enfrentar si está en pésima situación económica, social, de violencia, de dispersión, de incapacidades, de pérdidas. Lo catastrófico puede aún estar peor, ahora con el ascenso del Trump al poder en el país vecino, el regreso de migrantes es inevitable, por deportación y hasta por racismo y xenofobia.

De igual manera, la llegada de múltiples migrantes extranjeros que ya no podrán llegar a Estados Unidos como los haitianos, los africanos, los sudamericanos, que se agregarán a las ya de por sí numerosas colonias de colombianos, venezolanos y aun de estadounidenses que ya no quieren estar en su país.

Es el momento de direccionar al municipio para darle un futuro satisfactorio. Hemos llegado a un punto de inflexión donde tenemos que aprovechar la coyuntura y la gran oportunidad de cambiar esa situación insatisfactoria. No podemos permanecer inertes, ante un proceso muy complejo que requiere en el aquí y en el ahora de más esfuerzos y más creatividad, más imaginación; más aprendizaje social del mundo y de la nación.

Este número inicia con una aportación que tiende puentes entre la ciencia y la realidad, con aportaciones desde la academia tanto nacional, como de otros países, que nos abren espectros más amplios para trabajar en este desamparado nivel de gobierno, que se plantea ya como responsabilidad y corresponsabilidad de todos.

De ahí que no sea gratuito que primero tengamos que plantear el problema de la seguridad en los municipios. Juan Pablo Fernández, con su experiencia desde el otro lado del planeta, nos enmarca de manera fundamental. Los municipios, escribe, son las administraciones que mejor conocen las situaciones de inseguridad que enfrentan las personas en su vida cotidiana. Son también las entidades que mejor pueden organizar respuestas preventivas adecuadas a cada contexto y estimular una mayor implicación de la propia ciudadanía. Los gobiernos locales pueden utilizar su autonomía para experimentar mejores alternativas y convertirse en laboratorios en los que se analizan y dan respuestas a problemas complejos que se manifiestan en el ámbito local. Las entidades locales están llamadas a convertirse en un mundo globalizado en escenarios, en los que la seguridad humana se manifiesta como un bien común que ha de ser protegido, como un derecho que ha de ser demandado frente a las instituciones de gobierno locales y globales..

Es urgente la necesidad de nuevos modelos policiales para las nuevas formas de criminalidad. David Xavier Villacis propone un modelo organizacional con enfoque matricial configurable que sea útil en la turbulencia ambiental en un horizonte de largo plazo, donde las estructuras organizacionales actuales resultarán obsoletas. Dicho modelo integra las Capacidades Militares de Fuerzas Armadas y posibles escenarios futuros.

“Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México”, es el tema abordado por Joel Mendoza Ruiz, quien con mucho acierto afirma que en el Estado de México, las relaciones intergubernamentales estado-municipio constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva con tres áreas básicas: la gobernación vertical,

la coordinación fiscal y la administración urbana concurrente y desregulada. El resto de las interacciones está integrado por once mecanismos de fiscalización y control municipal, así como nueve esquemas destinados a integrar funcionarios municipales al desempeño estratégico estatal. Es evidente que la política estatal y el control de la instancia municipal preponderan en la actividad coordinada, las concurrencias basadas en competencias municipales se reducen hasta meras rutinas. La propuesta de mejora determina *menos interacciones con mayor trascendencia*, valiéndose de un esquema de formación para desarrollar alternativas de gasto e ingreso coordinado, así como políticas distributivas y redistributivas.

Con el tema “Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México”, Jaime Espejel Mena, Miguel Ángel Sánchez Ramos, Rafael Cedillo Delgado y Roberto Moreno Espinosa, suponen que la coherencia, autonomía, flexibilidad, legitimidad y pertinencia son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. Estas median la relación entre el Estado y la sociedad; son un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia en México. Concluyen planteando que la gobernabilidad democrática de los municipios mexicanos está dependiendo, más que nunca, de los problemas de la fragilidad democrática y la ausencia de un capital social.

José Fabián Ruiz reflexiona sobre la democracia en México, cuando afirma que hoy, México es considerado en reportes internacionales como el de Freedom House, como una “democracia electoral”. Aceptando esta categoría, este trabajo se propone analizar cinco grandes retos que debe enfrentar esta democracia electoral para profundizar su implantación, mejorar sus prácticas y dar mayor satisfacción a las expectativas de los ciudadanos.

El ingeniero Francisco Soria expone el tema del *agujero de gusano*. En ciencia y tecnología, es adaptativo a una zona geográfica específica y con proyección al municipio modelo, describiendo algunos indicadores clave y comparando contra economías de territorios similares al Estado de México. Se enfoca la necesidad de cambio de pensamiento del pasado hacia futuros con escenarios en el marco privado y la gobernanza, para atraer más inversiones de capitales y estimular el desarrollo económico con generación de empleo para los graduados de las universidades, así como el bienestar social.

David Figueroa siguiendo siempre la transparencia, nos da a conocer el funcionamiento del INFODF como instituto para la información, así como sus fallas y aciertos, partiendo de que nuestro país posee un total de 2,445 municipios y cada uno de ellos está sujeto a las diversas leyes estatales en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Una parte muy interesante es la Sección de Prospectiva, donde se introduce un fragmento de una *Guía para el ordenamiento municipal*, elaborada en Argentina pero que contiene grandes aportaciones con la claridad en sus conceptos y en sus propuestas. La guía abre un espacio para todos aquellos municipios que a consecuencia del cambio climático, de los fenómenos perturbadores provocados por el crimen organizado y de los nuevos flujos de migración y desplazados, tendrán que ordenar su territorio guarecidos en el “todavía”. Estamos a tiempo para ello.

La Agenda Glocal es ahora parte fundamental para el análisis. Un periodo más de nuestro Presidente del IAPEM, el Maestro Mauricio Valdés, nos llena de esperanza con su visión y gran capacidad de trabajo, las ideas nuevas no paran y su visión de estadista en la construcción del futuro ha sido muy importante y modelo por seguir.

No es casualidad que los Emiratos Árabes hayan reconfigurado su gobierno y estén incorporando a cada una de sus dependencias un encargado de planear el futuro; es el éxito de su desarrollo, y han planeado a diferentes etapas y con estrategias específicas este proyecto de gobierno.

Por último, hay quien ya ha ido más lejos, tanto como al espacio: el creador del Estado-nación de *Asgardia*, una ciudad en el espacio de la órbita terrestre que quiere ser reconocida por la ONU y luchar por la paz del mundo. Parece que la ciencia ficción ya es ahora el futuro.

GUILLERMINA BAENA PAZ

El municipio y la seguridad humana *The municipality and the human security*

*Juan Pablo Fernández Pereira**

Resumen

Los municipios son las administraciones que mejor conocen las situaciones de inseguridad que enfrentan las personas en su vida cotidiana. Son también las entidades que mejor pueden organizar respuestas preventivas adecuadas a cada contexto y estimular una mayor implicación de la propia ciudadanía. Los gobiernos locales pueden utilizar su autonomía para experimentar mejores alternativas y convertirse en laboratorios en los que analizar y dar respuestas a problemas complejos que se manifiestan en el ámbito local. Las entidades locales están llamadas a convertirse en un mundo globalizado en escenarios en los que la seguridad humana se manifiesta como un bien común que ha de ser protegido, como un derecho que ha de ser demandado frente a las instituciones de gobierno locales y globales.

Palabras clave: Municipio, seguridad humana como bien común, propuestas para problemas complejos del ámbito local.

Abstract

Municipalities are the administrations best known situations of insecurity people face in their daily lives. They are also entities better can Organizer group can answers to each context and stimulate a greater involvement of own citizenship. Local bonds can use its autonomy to experience better alternatives and become laboratories in the analyze and provide answers to complex problems are manifested at the local level. Local authorities are called to become a globalized world in stages in the human security is manifested as a common asset that must be protected, as a right that must be demanded of global and local government institutions.

Key words: Municipality, security human Commons, proposed to complex local issues.

* Doctor en Seguridad y Prevención, Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de Seguridad Humana, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Introducción

Sostendremos en este trabajo que el gobierno local realiza una administración preventiva y de seguridad humana, pese a que en muchos Estados existan graves carencias de justicia y seguridad que repercuten en el mal funcionamiento de los gobiernos locales. Esta situación conlleva altos índices de impunidad y de desconfianza de la población a los sistemas de policía y de justicia. Frente a quienes sostienen que los gobiernos locales están incapacitados para proporcionar seguridad a los habitantes, debido a que las autoridades locales no tienen atribuciones, ni recursos, ni mecanismos de profesionalización y que las autoridades locales tienen vicios imposibles de subsanar, como la corrupción y la incompetencia, mantendremos que mediante el activismo de la sociedad se logran ensanchar los espacios que tienen hoy los gobiernos locales en cuanto a seguridad se refiere, que pueden ser mejorados y transformados pese a las limitaciones institucionales.

El gobierno local, un espacio para la acción preventiva centrada en las personas

Esto es así, pues es en los barrios en donde se consigue captar mejor los riesgos y peligros que afectan a los derechos y libertades de la población y son los municipios los que mejor pueden aplicar políticas adaptadas al contexto y en donde primero se perciben los cambios y riesgos emergentes que más afectan a la población vulnerable. Cuando el gobierno local no realiza sus tareas preventivas, entonces interviene el gobierno central cuando ya se ha producido el daño o el conflicto.

Por tanto, las limitaciones propias de ciertos diseños institucionales que menosprecian el trabajo de los municipios, no han de ser obstáculos insalvables, si se piensa de manera prospectiva, imaginando futuros alternativos (Baena, 2015) ayudados por la creatividad y la aplicación de medidas de seguridad comunitaria por parte de quienes mejor conocen la realidad local.

Condiciones necesarias para desarrollar cualquier política de seguridad comunitaria y de proximidad, son aquellas que implican aplicar reformas que profesionalicen a la policía, que mejoren su capacidad de investigación y de estar al servicio de la justicia, adoptando una orientación a la resolución de los problemas de la ciudadanía con un trabajo al servicio de las comunidades, con controles que disipen el abuso de los derechos humanos.

Asimismo, cualquier programa preventivo favorable a la seguridad humana habrá de fomentar la rendición de cuentas y el respeto por los códigos éticos y de trabajo establecidos por Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Por tanto, la mejora de los indicadores de seguridad personal y comunitaria en el nivel más local, sólo podrá ser la consecuencia, entre otras medidas, de una labor preventiva de muchos profesionales: de una policía no represiva, sino preventiva, pero también de otros muchos profesionales como los asistentes sociales y los educadores sociales, entre otros.

Las recomendaciones ofrecidas por Naciones Unidas para aplicar el enfoque de seguridad humana reflejan esa necesidad.

La seguridad humana proporciona a los profesionales y a los encargados de la formulación de políticas una comprensión más profunda del contexto local, incluidas las causas fundamentales de las inseguridades y los vínculos entre ellas. Además, al determinar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las comunidades, la seguridad humana ayuda a poner de relieve posibles deficiencias en la infraestructura de protección y de capacitación (ONU, 2015).

Un enfoque que combina la protección con el empoderamiento, mejora las capacidades locales al incrementar el papel que pueden desarrollar las personas ejerciendo sus libertades y responsabilidades. Muestra su aspecto innovador cuando incorpora el activismo de la comunidad para lograr mayor cohesión social y para alcanzar mayores índices de seguridad comunitaria. Los ciudadanos colaborarán con los cuerpos de seguridad local si perciben que trabajan para garantizar su seguridad y detectar los nuevos riesgos emergentes. Los conceptos tradicionales de orden público han de dejar paso a una perspectiva cambiante y adaptativa en la que las administraciones locales tienen un mayor poder de evolución y respuesta (Ballbé y Cabedo, 2015). Si queremos avanzar hacia un nuevo modelo de seguridad humana, tenemos que incrementar las políticas y los profesionales de la prevención local.

El municipio y la interrelación de lo global y lo local en un enfoque de seguridad humana

La Organización de Naciones Unidas, a pesar de que le podamos hacer severas críticas por su inoperancia en muchos problemas claves para la humanidad, ha

sido la principal promotora del enfoque de la seguridad humana. Las recomendaciones, medidas de evaluación de riesgos, campañas, informes que elabora, son importantes en campos como la salud o el cambio climático, con la OMS y el IPCC. Ejerce una forma de regulación y globalización jurídica que va impregnando los sistemas nacionales y locales, incluso cuando no existan obligaciones jurídicas. Por ello, el diseño y la defensa de instituciones políticas locales puede tomar como referente, resoluciones y recomendaciones de Naciones Unidas para avanzar en políticas de derechos humanos aplicables en cada localidad.

Para la Organización de Naciones Unidas, los municipios pueden tener un lugar destacado en la protección y prevención de riesgo de sus habitantes. Por ello viene impulsando en muchos lugares del mundo experiencias en las que la aplicación del enfoque de la seguridad humana han contado con la participación de los gobiernos locales (USH, 2013). Experiencias y proyectos registrados por esta organización internacional han logrado disminuir las tasas de violencia urbana, mejorado la seguridad medioambiental y reduciendo el número de muertes prematuras por contaminación; se han tomado medidas respecto de la amenazas multidimensionales producidas por el cambio climático o la protección y empoderamiento de refugiados y se ha posibilitado el tratamiento de las inseguridades relacionadas con la salud.

Las experiencias de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales han puesto de relieve el valor añadido de este enfoque para abordar los vínculos entre estos componentes de una manera adecuada al contexto y que, por tanto, proporcione la flexibilidad necesaria para adaptar las políticas y los programas a las realidades locales (ONU, 2013).

Las políticas basadas en un enfoque de seguridad centrado en las personas, adaptado a cada contexto y preventivo, chocan con las actuales estructuras de seguridad de los estados. Generalmente en Europa y América Latina, una administración central fuerte frente a lo local.

De igual modo que para abordar los problemas globales de salud o los generados por el cambio climático, en el ámbito de la seguridad humana, la irrupción de nuevas situaciones en las que el ser humano se ve enfrentado a la pérdida de sus derechos y al menoscabo de sus capacidades, requiere de una reformulación de las estructuras de gobierno, de nuevos profesionales y de un nuevo conocimiento científico que oriente el acercamiento a las experiencias cotidianas de personas concretas, con sus fortalezas y sufrimientos.

Un modelo central y represivo ha de dejar lugar a un modelo preventivo que tenga en el gobierno local uno de sus pilares más importantes.

Aplicar el enfoque de seguridad humana promovido por Naciones Unidas significa dar más capacidad a las instituciones locales de gobierno y someter a la crítica las políticas de represión, basadas casi exclusivamente en el poder de las autoridades centrales, las medidas de “mano dura”, la “guerra contra el crimen organizado”, que han mostrado su caducidad y la ausencia de resultados. Frente al fracaso de las políticas represivas utilizadas por los Estados, cabe intentar poner en práctica políticas de seguridad comunitaria, con base en las instituciones del gobierno local, más cercanas y próximas a las vidas reales y a las situaciones específicas en que se produce la vulnerabilidad bajo una perspectiva humano-céntrica de la seguridad.

Omitiendo las mejores experiencias que promueven el enfoque humano de la seguridad, las políticas represivas no sólo no han logrado reducir los niveles de violencia y delito, sino que en numerosas ocasiones han conseguido un efecto contrario, afectando negativamente el respeto a los derechos humanos y a la convivencia democrática. El enfoque represivo y punitivo que ha privilegiado el uso de la fuerza y el aumento de las penas, ha contribuido a que las organizaciones criminales aumenten su nivel de violencia y a que las autoridades públicas abusen de la autoridad (Hume, 2007).

Frente al fracaso de estas políticas basadas exclusivamente en el uso de la fuerza y la potenciación de cuerpos policiales militarizados, amurallados, alejados de la población, los municipios han de convertirse en las instituciones de gobierno valiosas para aplicar estrategias locales basadas en la promoción de políticas de salud, de educación para todos, de prevención de riesgos en la movilidad y los riesgos laborales, de protección frente a la contaminación que mata prematuramente a miles de personas cada año, de prevención ante la violencia de género, de promoción de una movilidad sostenible y segura, de protección de riesgos sociales que afectan a la convivencia; en suma, de políticas humanocéntricas basadas en la justicia, la solidaridad y los valores prosociales.

Los gobiernos locales encuentran en los derechos emergentes reconocidos por Naciones Unidas, un fundamento normativo para poner en práctica políticas públicas que se miren en el marco de reconocimiento del derecho a la seguridad humana, entendido como la protección de las personas con base en su dignidad, la protección de los derechos humanos y mediante el desarrollo de sus capacidades, con “respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y al empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades” (ARES, 66/290).

En ese mismo sentido, el Informe sobre el Seguimiento de la Resolución 66/290 de la Asamblea General sobre Seguridad Humana, en el que se hace una evaluación de los proyectos impulsados por Naciones Unidas en aplicación de este concepto en proyectos concretos, reconoce que:

Sobre la base de un conocimiento más profundo y amplio de los distintos problemas a los que se enfrentan las comunidades que gire en torno a las personas, las estrategias de seguridad humana abordan las causas fundamentales, enfatizan la participación activa de las comunidades afectadas, refuerzan las capacidades y la implicación locales, y consiguen que en los planes y las políticas estratégicas nacionales se tengan en cuenta los problemas a los que se enfrentan los grupos más vulnerables (ONU, 2013).

Asimismo, se insiste en la participación activa de las comunidades y el enfoque multidimensional de los mismos:

Por otra parte, al hacer frente a las inseguridades comunes detectadas en el plano local, se desarrolló un enfoque multidisciplinario que integraba actividades en los ámbitos de la economía, la nutrición, la seguridad pública y la gobernanza. Al mismo tiempo, la participación activa de las comunidades para indicar y superar sus desafíos comunes creó espacios para el diálogo y la prevención de conflictos.

Por tanto, el ámbito de la seguridad en el contexto local, cuando está vinculada a la demanda de derechos globales de nuevo tipo, contribuye a escribir un mensaje claro sobre la calidad de la vida y la prioridad de las acciones políticas en todos los niveles de la administración. Políticas que se ocupen de la protección de las minorías, las mujeres, los trabajadores, el medioambiente; que actúen contra la impunidad y la corrupción; que promuevan regulaciones preventivas apoyadas por la actividad comunitaria que el municipio, como entidad básica política y administrativa, está llamado a desarrollar.

De acuerdo con la Doctora Guillermina Baena, necesitamos de *de-construir* el concepto estatocéntrico de seguridad, sustituirlo por el concepto humanocéntrico para retomar desde las personas mismas para que busquen nuevas formas de protegerse y de vivir (Baena, 2015).

En los últimos veinte años esta perspectiva ha logrado motivar, captar la atención, estimular y organizar nuevos marcos de acción para hacer frente a los nuevos riesgos que enfrenta la humanidad. En el contexto de los gobiernos locales, ha despertado el interés por las experiencias vividas y sentidas de los seres humanos,

suscitando prioridades, estableciendo una relación vigorosa con sus capacidades y vulnerabilidades.

La ciudadanía activa, los gobiernos locales y el bien común

La seguridad humana es un bien común, uno de los valores sin los cuales no es posible la libertad y el desarrollo. En este sentido, no se trata sólo de un valor jurídico y político, sino que también es un valor social, las sociedades lo necesitan para un desarrollo con justicia social. Un valor que da voz a los que no la tienen y que genera espacios de empoderamiento democrático con base local. Ese derecho a disfrutar de bienes comunes como la seguridad, supone un ambiente en el que los derechos humanos son respetados por los demás miembros de la sociedad y por el Estado.

La validez de los gobiernos locales para preservar y cuidar el bien común le valió el premio Nobel a Elinor Ostrom en 2009. La primera mujer en ganar un premio nobel es ese campo. Mostró cómo el funcionamiento de la acción colectiva es capaz de preservar de manera más eficiente los recursos naturales. Mediante la investigación de prácticas concretas, sus trabajos muestran que el mercado y el Estado no son las únicas instituciones capaces de preservar el bien común.

En su obra *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, enseña cómo los gobiernos locales gestionan de manera más eficaz los bienes comunes e integran y dan más participación activa a las personas, que las instituciones tradicionales privadas o estatales.

Para Elinor Ostrom, es la ciudadanía activa junto con los gobiernos locales quienes primero detectan las amenazas al medioambiente y quienes mejor pueden hacerle frente con reglas y valores propios de la acción colectiva orientada al bien común.

De esta mujer, premio Nobel, se pueden extraer algunas enseñanzas. En el marco de este trabajo, sus descubrimientos apoyan la idea de que los municipios, como entidades político-administrativas, más allá de sus limitaciones, contribuyen a preservar el bien común de la seguridad, si son creativos e innovadores y fomentan la participación de los habitantes.

Los municipios son el escenario en el que se han de explorar alternativas más acordes con la realidad de la sociedad, por su cercanía a la misma y por su ventaja para proteger mejor los bienes comunes frente a las opciones de los poderes centrales que no tienen en cuenta el contexto local y sus particularidades. También es en

el ámbito del gobierno local en el que mejor se puede combatir la corrupción y la impunidad debido a la posibilidad de conocer de cerca sus orígenes y sus prácticas. Si se dan situaciones con problemas parecidos, se puede optar por aplicar aquellas más eficaces, algo muy difícil en sistemas alejados y estandarizados ejecutados exclusivamente por la administración central.

El municipio, la seguridad y el aprendizaje a través de la experiencia

*El conocimiento no es algo separado
y que se baste a sí mismo,
sino que está envuelto en el proceso por el cual
la vida se sostiene y se desenvuelve.*

JOHN DEWEY

Muchas administraciones públicas locales han puesto en marcha durante las últimas décadas experiencias de gobernanza participativa, que han incluido la discusión sobre qué seguridad y para quién, involucrando a la sociedad en experiencias que persiguen mejorar las políticas públicas mediante soluciones innovadoras y creativas. La hipótesis de partida es que mediante la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión se mejora la comprensión de los problemas y se produce una corresponsabilización con las alternativas ofrecidas a los mismos (Subirats, Blanco y Brugué, 2001).

Las experiencias participativas nos permiten pensar que el municipio se puede convertir en un laboratorio de experimentación para las políticas de seguridad humana (Ballbe y Cabedo, 2015). Para ello, hay que evitar visiones dogmáticas y autoritarias y permitir que mediante la experimentación afloren las mejores alternativas y las mejores prácticas. También el aprendizaje mediante la experiencia nos ayuda a rechazar las prácticas erróneas que crean confusión y desorientación. La filosofía de John Dewey (2007) hizo hincapié en lo práctico, en demostrar que el poder de las ideas radica en que son útiles para actuar en la vida diaria. El proceso de pensamiento se ejerce, según este filósofo y psicólogo, frente al cambio permanente y a la necesaria adaptación a las circunstancias y necesidades concretas. Su filosofía era un medio que permitía planificar la acción y enfrentar los obstáculos que se interponen entre la realidad establecida y lo que se proyecta.

El eje fundamental de su metodología es el concepto de experiencia. Sostuvo que el pensamiento debería tener un aspecto instrumental, que evolucionando

sirviera al bienestar de las personas. Las ideas tendrían que ser útiles para ayudarnos a actuar y adaptarnos a las necesidades concretas de la vida cotidiana.

En su teoría del conocimiento, afirmó enfáticamente la “necesidad de comprobar el pensamiento por medio de la acción si se quiere que éste se convierta en conocimiento. Las ideas fructifican allí donde el ser humano se esfuerza por dar solución a los problemas que la propia experiencia nos traza”.

El “método del problema” formulado por Dewey, se define como una actividad continua a través de la cual se aprende, una actividad de investigación y en la experiencia práctica reflexiva (Dewey, 2007).

El fracaso de las políticas de mano dura en la seguridad

Cuando se nos presentan políticas de seguridad cerradas, impregnadas de autoritarismo, necesitamos apelar a la verdad y el aprendizaje mediante la experiencia. Frente al fracaso de muchas de las políticas de “mano dura” en la seguridad pública por parte de muchos Estados y el desprecio por las dinámicas locales, que generan factores de prevención frente a la inseguridad, hay que afirmar y sostener que sólo mediante experiencias innovadoras y transformadoras podremos superar las ideas anquilosadas y dogmáticas; y reclamar mediante las pruebas y errores de la experiencia, la libertad para que los gobiernos locales puedan actuar a modo de laboratorios que buscan mejores prácticas y alternativas.

La experiencia práctica reflexiva se apoya en el método ensayo-error. Mediante este proceso, se prueban alternativas y se van mejorando las soluciones y las hipótesis de trabajo. Son inherentes a este proceso los errores y equivocaciones, que provocan nuevas situaciones y oportunidades para la exploración y el tanteo hasta encontrar otras respuestas, limitadas pero más satisfactorias.

Esta defensa del gobierno local como un laboratorio de experiencias la podemos reafirmar con la famosa sentencia del juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, Louis Brandeis, que sostenía el derecho a experimentar, a que los diversos niveles de la administración puedan convertirse en “laboratorios de democracia” y es útil para nuestra defensa el papel que ha de cumplir la experiencia y las buenas prácticas en relación con la seguridad que se implemente en los municipios.

El ya conocido pronunciamiento del juez Brandeis en el caso *New State Ice Co vs. Liebmann* (1932), donde se refiere al valor del sistema federal y descentralizado de Estados Unidos como ejemplo de cohesión entre pluralidad de modelos donde cada ente (sea estado, región o municipio) tiene capacidad y autonomía para experimentar y así poder innovar:

La negación del derecho a experimentar puede acarrear serias consecuencias para la nación. Uno de los venturosos episodios del sistema pluralista es que una comunidad local valerosa, dirigida por sus representantes, puede servir como laboratorio y puede probar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país (Ballbé, 2013).

Para un enfoque de seguridad humana como el promovido por la ONU, que busca soluciones adaptadas a cada contexto, centradas en las personas, la sentencia del juez Brandeis sigue siendo válida y argumenta a favor de que el ámbito del gobierno local puede ser el marco para encontrar soluciones innovadoras que estimulen la investigación y la exploración de mejores alternativas a la inseguridad objetiva y subjetiva que viven sus habitantes.

Apoyándonos en el método experimental y en la actividad reflexiva, podemos poner en duda las soluciones que provengan de las instituciones centrales que pretenden tener las respuestas elaboradas por expertos que deciden cuál es la mejor opción para todos los territorios municipios, sin tener en cuenta el análisis concreto de cada contexto. La apuesta por un enfoque de seguridad humana centrado en las personas adaptado a cada contexto y orientado a la prevención, significa que para encontrar visiones diferentes es necesario hacer pruebas, error, reflexionar y en ese proceso alcanzar las mejoras que se adapten a cada realidad, que sean exhaustivas, garantizando la coherencia y la coordinación de las respuestas. De igual modo, las soluciones que han generado resultados negativos, han de ser rechazadas como respuestas generales para aplicar dogmáticamente en cualquier lugar. Es en este sentido que los gobiernos locales pueden ser laboratorios de experimentación aptos para la seguridad humana y la democracia.

Reflexiones finales

El municipio es una Administración Pública que ha de promover y estimular el debate en torno a las tragedias silenciosas que sociedades injustas fuerzan a diario a padecer a personas y grupos, minando sus capacidades, su ánimo y su autoestima. Para avanzar hacia sociedades más seguras, las políticas públicas que se inspiran en la seguridad humana tienen que promover la proximidad de las decisiones y la coordinación de redes institucionales, sociales y profesionales, que intervienen como factores de prevención local.

Podemos decir, con la doctora Guillermina Baena, que

La seguridad humana con visión prospectiva es como la previsión concebida por Eleonora Barbieri: una actitud, una postura, un modo de ser, una mentalidad, un modo de concebir la vida, el mundo y los comportamientos sociales e individuales. Una forma de aprendizaje y de anticipación del futuro (Baena, 2015).

En esa misma dirección, Miriam Kornblith decía en *Seguridad humana: re-definición y retos para América Latina y el Caribe*: “La seguridad humana no es algo que las personas pueden esperar y recibir pasivamente de las instituciones sociales. Forma parte consustancial de ella la participación activa de las personas y su capacidad para asumir riesgos” (Kornblith, 2000).

Las instituciones locales pueden favorecer un contexto cercano, seguro y afectuoso si estimulan el aprendizaje mediante la experiencia y anticipan el futuro deseado y si generan espacios permanentes de participación comunitaria.

Para finalizar estas reflexiones, expondré algunas que nos llevan a extraer ciertas conclusiones respecto a las tendencias que se perciben en las políticas de seguridad en el contexto local.

a) Los municipios, que son las administraciones que están más directamente relacionadas con la ciudadanía, han de aprovechar al máximo sus competencias para realizar políticas preventivas que sean innovadoras, relacionadas con la contaminación ambiental, la nutrición, el apoyo de los voluntarios y personas mayores, el control de accidentes de tráfico, de accidentes laborales. Con todo ello, se contribuye a preservar la vida de las personas, a controlar el espacio público y a mejorar los desórdenes de conducta y los comportamientos violentos, lo que ayudará a prevenir la criminalidad. Por lo tanto, luchar por la seguridad contra los accidentes de tráfico, por la seguridad alimentaria y ambiental, por los derechos de las mujeres, etcétera, contribuye a luchar también contra la criminalidad.

b) Los gobiernos locales, las asociaciones y las comunidades han de ser incorporadas a todos los niveles en las tareas de diseñar y aplicar planes y políticas de seguridad humana. Los municipios han de impulsar un modelo de seguridad humanocéntrico que conozca los problemas y los riesgos emergentes en la sociedad del riesgo, frente a un modelo obsoleto de seguridad estatocéntrico y distante. Las experiencias conocidas e informadas de sistemas de represión con un modelo de policía frío, violento y alejado de la población ha demostrado que no ofrece resultados duraderos. Si la mayor parte de la información necesaria para esclarecer los delitos procede de la ciudadanía, con fuerzas policiales militarizadas

alejadas de la población, esto no se consigue. Si los cuerpos policiales se perciben como cuerpos corruptos, no se producirá la colaboración de la sociedad en sus tareas profesionales, que no han de ser otras que las de defender los derechos y libertades de la ciudadanía.

c) Para disminuir la impunidad y fortalecer la administración de seguridad y justicia a todos los niveles, se ha de mejorar la manera en la que se recluta y selecciona a los funcionarios policiales y fortalecer su profesionalización. Para esto se impulsará el trabajo comunitario, el control por la sociedad y el estricto respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las normas internacionales dirigidas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Es preciso el establecimiento de comités, en donde participe la sociedad, para que supervisen, controlen y puedan identificar y sancionar los hechos de abusos de autoridad, corrupción y violación de derechos humanos.

d) Los gobiernos locales han de exigir el cumplimiento del Tratado de Comercio de Armas y fortalecer la observación y el registro de usuarios y requisitos para la tenencia de armas. El control del comercio de armas es un instrumento fundamental para evitar las muertes violentas y aunque los firmantes del Tratado sean los Estados, desde los gobiernos locales se podrán movilizar recursos para la observación y el control de las armas ilegales.

La carencia de mecanismo de control del comercio de armas incrementa los abusos a los derechos humanos, los homicidios, la violencia contra las mujeres y la muerte de jóvenes, principalmente. La transparencia en el comercio de armas y la investigación de su tráfico es un factor crucial para la mejora de la seguridad humana.

e) Para avanzar hacia un nuevo modelo de seguridad humana, tenemos que incrementar las políticas y los profesionales de la prevención local. El número de mujeres que trabajan en la policía, la comunidad y en todos los sectores de la prevención, es el indicador más fiable de si avanzamos hacia un modelo de seguridad humana. En la mayoría de los países europeos su presencia no supera el 15%. Sería necesario el 50%.

Las mujeres sólo cometen el 5% de los delitos violentos (frente al 95% que comenten los hombres) y sólo el 30% de delitos no violentos en todo el mundo (frente al 70% de autoría masculina) (Ballbé, 2013). Estas cifras son aplicables a todos los campos de la seguridad y la prevención. Por ejemplo, en la seguridad vial, las mujeres cometen un 70% menos infracciones que los hombres. Respecto a la corrupción, que es criminalidad no violenta, sucede lo mismo: sólo un 30% de ellas puede caer potencialmente en prácticas corruptas frente al 70% potencial

de hombres. Por consiguiente, hablar del futuro de la seguridad es hablar de la plena incorporación de las mujeres como profesionales de la seguridad y como miembros activos de la comunidad preventiva.

Fuentes

- Baena Paz, G (2014), *La prospectiva desde México. Curso internacional de prospectiva en América Latina y el Caribe, enfoques, escuelas y aplicaciones*, [http://190.104.117.163/2014/agosto/enfoque/contenido/ponencias/Presentacion%20Guillermina%20Baena.pdf].
- Ballbé M. (2013), “Los liderazgos necesarios en las ciudades para hacer frente a la situación actual”, en *Ágora de las ciudades. Los retos estratégicos de la gobernabilidad local*, Barcelona, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Ballbé, M. (2007), “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 174.
- Ballbé y Yaiza Cabedo (2015), *Cómo Reforzar las Actividades de los Gobiernos Locales y Regionales en las Competencias de Seguridad Pública*, Diputación de Barcelona.
- Basombrío, Carlos (2012), “What We Have Accomplished: Public Policies to Address the Increase in Violent Crime in Latin America”, en Woodrow Wilson, *Center Reports on the Americas*, núm. 30, noviembre, [http://www.wilsoncenter.org/QueHemosHecho].
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2013), *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, Québec, Canada, CIPC.
- Churrua, C. (2014), *El reto de la seguridad humana en América Latina. El problema de la violencia endémica en la región*, España, Universidad de Deusto.
- Dewey, John (1989), *Cómo pensamos. Nueva exposición de la relación entre pensamiento reflexivo y proceso educativo*, Barcelona, Paidós.
- Fuentes I Gasó, J. (2014), “La bona nova per als municipis petits: les administracions supramunicipals”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 81, [http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG DOI: 10.2436/20.3002.01.102].
- Hume, M (2007), “Mano dura: El Salvador responds to gangs”, en *Development in Practice*, vol. 17, núm. 6.
- ONU (2012), *Resolución 66/290 de la Asamblea General, Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, New York.
- ONU (2013), *Experiencias sobre el terreo Aplicación del enfoque de la seguridad humana*, Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Unidad de Seguridad Humana ОСАН.
- Ostrom, E. (1995), “Designing Complexity to Govern Complexity”, en Susan Hanna y Mohan Munasinghe (eds.), *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues*, Washington, D.C.

- Ostrom, Elinor (2000), *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones Colectivas*, México, FCE, UNAM, IIS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013), *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994: nuevas dimensiones de la seguridad humana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Robert B. Westbrook (1999), *John Dewey (1859-1952)*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación, vol. XXIII, no. 05, 1-2, París.
- Subirats, J., I. Blanco y Q. Brugué (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis Catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, URL: [<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG>].
- UNODC (2014), *Global Study on Homicide 2013*, Geneve, UNODC.

Modelo organizacional para integrar capacidades militares y escenarios operativos de Fuerzas Armadas a diferentes escenarios

Organizational model for integrating capabilities of armed forces and military to different scenarios

David Xavier Villacis Pazos*

Resumen

En el presente artículo se propone un modelo organizacional con enfoque matricial configurable que sea útil en turbulencia ambiental en un horizonte de largo plazo, donde las estructuras organizacionales actuales resultarán obsoletas. Dicho modelo integra las Capacidades Militares de Fuerzas Armadas (FF.AA.) y posibles escenarios futuros. Las capacidades militares son un grupo de actividades necesarias para la maniobra de cada Fuerza y el escenario un sistema complejo de variables dinámicas en constante mutación donde necesariamente deberán actuar las Fuerzas en mención. La importancia de este modelamiento es evitar duplicaciones en el uso de recursos, lo que financieramente implica costos y el aprovechamiento de sinergias producto de su complementariedad. Así, modelo y escenario funcionan como una *unidad concreta*, con un acoplamiento tal, que los cambios en uno permite la adaptación dinámica en otro. Sin embargo, se requiere de un talento humano multifuncional capaz de cambios adaptativos rápidos y precisos, de una cultura organizacional flexible, de conocimientos de tecnología de punta para llevar a cabo las tareas encomendadas y sistemas integradores como: Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IVR), entre otros, para su funcionamiento.

Palabras clave: Modelo organizacional, Matriz morfológica, Capacidades militares.

Abstract

In this article is proposed an organizational model with configurable matrix approach that is useful in environmental turbulence in a long-term horizon, where current organizational structures become obsolete. This model integrates the military capabilities of Armed Forces and possible future scenarios. Military capabilities are a group of activities needed to maneuver each Force and scenario is a complex system of constantly changing dynamic variables which must necessarily act the Forces in question. The importance of this modeling is to avoid duplication in the use of resources that involve financial costs and leveraging synergies from their complementarity. Thus, scenario and model function as a particular unit, provided a coupling which allows changes in dynamic adaptation one another. However it requires a multifunctional human talent capable of fast and accurate adaptive changes in a flexible organizational culture, knowledge of technology to perform the assigned tasks and systems integrators such as Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4IVR); among others, for its operation.

Key words: Organizational Model, Morphological Matrix, Military Capacities.

* Profesor de Posgrado en Escuela Politécnica Nacional (EPN) y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador. villacis.david@gmail.com

Introducción

El presente artículo se enmarca dentro de la línea de investigación de la prospectiva organizacional, basado en la exploración bibliográfica y en la investigación doctoral del autor,¹ donde se propone un Modelo organizacional que integre las Capacidades Militares de Fuerzas Armadas (FF.AA.) con diferentes escenarios cambiantes en los que deban operar, por medio de una estructura flexible y adaptativa.

Dicho modelo se basa en una estructura de tipo matriz morfológica que por sus características de adaptación y reconfiguración de sus componentes a los requerimientos del escenario, es útil para la solución de problemas complejos. Cabe resaltar que las Fuerzas Armadas en el futuro deberán operar en escenarios caóticos y cambiantes, donde el orden no existe más, y deberán procurar un orden y adaptación al entorno por medio de retroalimentación constante para cumplir con las misiones a ellas encomendadas.

Partiendo de la premisa que un escenario es un sistema complejo de variables dinámicas que al estar en constante movimiento toman diferentes posiciones originando un espectro de posibles futuros, la matriz morfológica es una estructura que permite la auto-organización y el control descentralizado adecuado para cambios rápidos y sin aviso, que una estructura piramidal no tendría tiempo para actuar dentro de la lógica actual de operaciones.

1. Objetivo

Proponer un Modelo organizacional que integre las Capacidades Militares de Fuerzas Armadas (FF.AA.) a diferentes escenarios cambiantes en los que deban operar, por medio de una estructura flexible y adaptativa.

2. Referencial teórico y análisis

En este numeral se analizan los diferentes conceptos útiles para sustentar el modelo propuesto por parte de varios autores.

¹ Villacis Pazos, David Xavier, *Modelo de organização adaptável a cenários turbulentos*, Tesis de Doctorado en Administración, Río de Janeiro, Brasil, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2011, 231 p.

En primer lugar, la definición de Fuerza Armada, según Cardoso,² es un agrupamiento humano destinado a una actividad colectiva, estructurado, equipado y entrenado para constituirse en sistema de combate. Es decir, que FF.AA. es un sistema con diferentes elementos que interactúan entre sí y con el ambiente para alcanzar sus objetivos planeados.

Para Prigogine,³ un sistema es complejo si su comportamiento global emerge de la interacción del comportamiento local de sus componentes; en otras palabras, el sistema complejo crea un nuevo orden global combinando sus elementos constitutivos en función de los cambios en el entorno.

Así, Ritto⁴ señala que los sistemas complejos están formados por muchas unidades simples, interconectadas entre sí, de forma que una influye el comportamiento de las otras; es decir, que un cambio en una unidad del sistema afecta a todo el sistema en su conjunto.

Por otra parte, Moffat⁵ señala que la complejidad está asociada con un intrincado entrelazamiento o interconectividad de elementos dentro de un sistema y entre el sistema y su ambiente.

Lo anterior justifica la propuesta del presente trabajo de modelar una estructura organizacional adaptativa que permita integrar elementos dentro del sistema de FF.AA.; en este caso, las capacidades militares de las Fuerzas y estas capacidades con los Escenarios futuros en el que tendrían que operar.

En el Cuadro 1, Moffat analiza algunos conceptos de complejidad aplicados a las Fuerzas Armadas Americanas en la Era de la Información que resultan útiles para la comprensión del modelo organizacional propuesto.

² Cardoso, Alberto, "As capacidades militares necessárias", en Joblm, Nelson, Sergio Etchegoyen y João Alasina (orgs.), *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, Río de Janeiro, Editora FGV, 2010, pp. 33-48.

³ Prigogine, Ilya, *O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza*, São Paulo, Unesp, 1996, 199 pp.

⁴ Ritto, Antônio Carlos, *Organizações caórdicas. Modelagem de organizações inovadoras*, Río de Janeiro, Editora Ciência Moderna Ltda, 2005, 348 pp.

⁵ Moffat, James, *Complexity theory and network centric warfare*, USA, Center for Advanced Concepts and Technology, 2003, 49 pp.

CUADRO 1
Relación entre Complejidad y Guerra en la Era de la Información

Concepto de complejidad	Fuerza en la Era de la Información
Interacción no lineal	Fuerzas de combate compuestas por un gran número de partes interactuando no linealmente.
Control descentralizado	No hay un maestro del “Oráculo” dictando las acciones para cada uno y todos los combatientes.
Auto-organización	Acción local, que aparece a menudo caótica, induce orden de largo alcance.
Orden en no equilibrio	Conflictos militares, por su naturaleza, proceden alejados de equilibrio. La correlación de efectos locales es clave.
Adaptación	Fuerzas de combate deben continuamente adaptarse y coevolucionan en un ambiente cambiante.
Dinámica colectivista	Hay una retroalimentación constante en el comportamiento de los combatientes y la estructura de comando.

Fuente: Moffat, James, *Complexity theory and network centric warfare*, USA, Center for Advanced Concepts and Technology, 2003, 49 pp.

Estos conceptos de complejidad aplicados a una organización y su escenario, considerados como sistemas, dan origen para analizar en esta sección tres temas fundamentales como: integración estructural, características del modelo propuesto y su funcionamiento.

2.1 Integración estructural

Maturana y Varela⁶ señalan que la Integración estructural se da por medio del entrelazamiento de dos o más sistemas dinámicos que mantienen una interacción recursiva, con características de coordinación y coevolución, respetando condiciones que garanticen el mantenimiento de sus identidades o arreglo sistémico invariable. Esto se refiere a que si la Fuerza Terrestre debe realizar ajustes adaptativos para integrarse a otra Fuerza, su identidad o esencia no cambia. Los términos usados por estos dos científicos chilenos sirven para visualizar cómo dos o más

⁶ Maturana, Humberto y Francisco Varela, *Autopoiesis and cognition: the realization of the living*, Dordrecht, Reidel, 1980a, 143 pp.

sistemas al integrarse o acoplarse estructuralmente, generan un nuevo sistema o *unidad concreta*, donde el cambio en uno provoca el ajuste o adaptación del otro.

Varela,⁷ por su parte, menciona que por medio de este acoplamiento, dos sistemas se integran estructuralmente de tal forma que originan una *unidad concreta*, o máquina autopoietica, caracterizada por autonomía, individualidad y capacidad de generar transformaciones estructurales internas a fin de compensar perturbaciones externas. Esto significa que el modelo propuesto debe permitir la integración de dos sistemas: las Capacidades militares y el Escenario cambiante.

2.2 Características del Modelo

El modelo propuesto se basa en la matriz morfológica; etimológicamente morfológica viene del griego *morphe*, que significa forma o configuración. Zwicky,⁸ su inventor, señala que el análisis morfológico sirve para estructurar e investigar el conjunto total de relaciones en problemas complejos, no cuantificables y multi-dimensionales; es decir, facilita la configuración de un “espacio de solución” de una situación compleja.

Ritchey⁹ menciona que se puede aplicar la matriz morfológica a problemas sociopolíticos, porque pueden ser analizados en cualquier número de variables no cuantificables y variación de condiciones, además que adopta un sistema de filtraje de las combinaciones más viables y de las inaceptables.

Así, la matriz morfológica permite combinar diferentes elementos dentro de un sistema y a la vez combinar dichos elementos para dar solución de la forma más óptima a un problema. Internamente se forma una red con diferentes componentes que dependiendo de sus requerimientos se agrupan siempre y cuando sea de una forma coherente, pertinente y lógica.

Por ejemplo, en el Cuadro 2 se presentan las variables y sus componentes para el Diseño de Motor de una aeronave, cuya combinación da origen a varios posibles diseños. Por ello, la matriz morfológica es una herramienta útil para explorar posibles soluciones a problemas complejos. En este ejemplo los posibles diseños de motor son:

⁷ Varela, Francisco, *Autonomie et connaissance. Essai sur le vivant*, Paris, Editions du Seuil, 1989, 254 pp.

⁸ Zwicky, Fritz, *Discovery, invention, research. Through the morphological approach*, Toronto, The Macmillan Company, 1969, 276 pp.

⁹ Ritchey, Tom, “Morphological Analysis. A general method for non-quantified modelling”, en *Euro-Conference on Operational Analysis* (16th, Brussels, 1998), Trabajos, Sweden, Swedish Morphological Society, 1998, pp. 1-10.

CUADRO 2
Aplicación de matriz morfológica en el diseño de un motor

Núm.	Variable	Componente 1	Componente 2	Componente 3
1	Tipo de motor	Hélice	Turbina	Cohete
2	Combustible	Gasolina	Nuclear	Queroseno
3	Altitud	Estratósfera	Atmósfera	
4	Alcance	Regional	Continental	Global
	Diseño motor	1	2	3

Fuente: Elaboración propia (2016).

Las flechas indican los posibles diseños explorados:

- Diseño motor 1: Hélice, queroseno, atmósfera, regional.
- Diseño motor 2: Turbina, gasolina, atmósfera, continental.
- Diseño motor 3: Cohete, nuclear, estratósfera, global.

Así, puede haber “n” combinaciones para “N” Diseños. Sin embargo, aquellos diseños que no tengan coherencia deben ser eliminados, como por ejemplo el diseño 4:

- Diseño 4: Hélice, nuclear, estratósfera, global.

Es decir, la matriz morfológica permite discriminar entre combinación de componentes viables con inviables.

Utilizando la matriz en mención para explorar soluciones que permitan integrar Capacidades militares y Escenarios, se propone un modelo emerge de las Áreas de capacidad de FF.AA., hasta llegar a un nivel de mayor detalle que son las Capacidades militares dentro de cada área.

Cabe señalar que las Áreas de Capacidad para José García¹⁰ son un espectro de actividades que una Fuerza necesita para ser empleada, y se clasifican según el Ministerio de Defensa de España¹¹ en siete áreas.

Sin embargo, en el presente artículo se adicionó la Ciberdefensa como un área adicional por la importancia e impacto actual de la misma.

A continuación, en el Cuadro 3 se consideran las Áreas de Capacidad como variables y a las FF.AA. como los componentes de aplicación.

CUADRO 3
Modelo propuesto: Matriz de integración de las Áreas de capacidad

Áreas de Capacidad	Fuerza Naval (N)	Fuerza Aérea (A)	Fuerza Terrestre (T)
1	Mando y control integrado (myci)	2.1 (myci)	3.1 (myci)
2	1.2 Movilidad y proyección (myp)	2.2. (myp)	3.2 (myp)
3	1.3 Sostenibilidad (s)	2.3 (s)	3.3 (s)
4	1.4 Supervivencia y protección (syP)	2.4 (syP)	3.4 (syP)
5	1.5 Acción del Estado (AE)	2.5 (AE)	3.5 (AE)
6	1.6 Superioridad en el enfrentamiento (SE)	2.6 (SE)	3.6 (SE)
7	1.7 Vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de blancos (VRIAB)	2.7 (VRIAB)	3.7 (VRIAB)
8	1.8 Ciberdefensa (Cib)	2.8 (Cib)	3.8 (Cib)

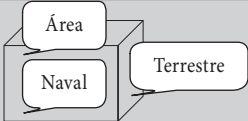
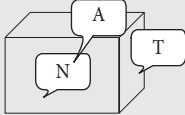
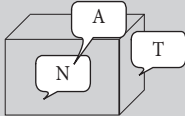
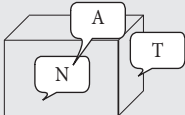
Fuente: Elaboración propia (2015).

¹⁰ García Siero, José Manuel, “Planeamiento por capacidades”, *Revista Española de Defensa*, núm. 220, España [en línea], junio 2006. Fecha de consulta: 12 de julio, 2014. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-planeamiento.pdf>

¹¹ Nuevo sistema del planeamiento de la Defensa [en línea], España, Ministerio de Defensa, 2005-2008. Fecha de consulta: 15 de enero, 2015. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-nuevo-sistema-planeamiento.pdf>

En la Figura 1 se observan las Áreas de Capacidad en forma de cubo, porque es una forma comprensible de mostrar las tres Fuerzas integradas para cada Área. Así, por ejemplo, en la Figura, el Cubo de Mando y Control simboliza la integración de las tres Fuerzas alrededor de dicha área de capacidad.

FIGURA 1
Modelo propuesto: Matriz de integración de las Áreas de capacidad

Área de Capacidad	Área integrada entre Fuerzas
1. Mando y Control Integrado	
2. Movilidad y Proyección	
3. Sostenibilidad · ·	
8. Ciberdefensa	

Fuente: Elaboración propia (2015).

Cada Área de Capacidad tiene un portafolio de Capacidades militares. Dichas capacidades, de acuerdo con Deare,¹² son la aptitud potencial o actual de emplear medios militares para cumplir ciertas tareas específicas. A continuación se describen las Capacidades militares según el Nuevo sistema del planeamiento de la Defensa:¹³

¹² Deare, Craig, *Capacidades Militares: Syllabus DSSP 0601* [diapositivas], Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005, 18 diapositivas, b/n.

¹³ Nuevo sistema del planeamiento de la Defensa [en línea], España, Ministerio de Defensa, 2005-2008. Fecha de consulta: 15 de enero, 2015. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-nuevo-sistema-planeamiento.pdf>

1. **Área de Mando y Control Integrado** permite el planeamiento y conducción de las operaciones.

Capacidades Militares:

1. Mando y Control Conjunto de nivel estratégico /operacional.
 2. Mando y Control de nivel táctico / operacional.
 3. Mando y Control de Operaciones Especiales.
 4. Mando y Control Cívico-Militar y de Información Pública.
 5. Información y Comunicaciones.
 6. Guerra Electrónica y Acústica.
 7. Protección de Información.
2. **Área Movilidad y Proyección** se refiere a disponer los medios adecuados para garantizar la proyección al Teatro de Operaciones.

Capacidades Militares:

1. Transporte y despliegue por vía Aérea.
 2. Transporte y despliegue por vía Marítima.
 3. Transporte y despliegue por vía Terrestre.
 4. Reabastecimiento en vuelo.
 5. Reabastecimiento en el mar.
 6. Apoyo al despliegue.
3. **Área de Sostenibilidad** significa proveer a las fuerzas que intervienen en la operación, los recursos necesarios en lugar, momento y cuantía adecuados.

Capacidades Militares:

1. Apoyo Logístico a Fuerzas Desplegadas.
 2. Apoyo para Reconstrucción de Infraestructuras.
 3. Sistema de Gestión y Coordinación Logística.
 4. Asistencia Sanitaria en Operaciones.
 5. Apoyo General.
4. **Área de Supervivencia y Protección** se refiere a los medios que garanticen la adecuada protección frente a la amenaza a la que se enfrentan.

Capacidades Militares:

1. Identificación en combate.

2. Búsqueda y rescate de combate.
3. Defensa aérea.
4. Defensa antiaérea.
5. Defensa de costas.
6. Movilidad y contramovilidad.
7. Protección NBQR.
8. Protección de la Fuerza.

5. **Área de Acción de Estado** tiene relación a los servicios que la Fuerzas Armadas prestan al Estado, como la protección de intereses nacionales, apoyo a las autoridades civiles frente a desastres.

Capacidades Militares:

1. Vigilancia Aduanera.
2. Acción Marítima.
3. Apoyo a Autoridades Civiles.
4. Apoyo en emergencias.

6. **Área de Superioridad en Enfrentamiento** relacionado a los sistemas de armas que le permitan enfrentarse con garantías de éxito a los oponentes.

Capacidades Militares:

1. Combate Terrestre.
2. Combate Naval.
3. Combate Aéreo.
4. Armamento de precisión.
5. Apoyo de Fuego.
6. Armamento y Equipo Ligero.
7. Generación, instrucción y adiestramiento de fuerzas.

7. **Área de Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Blancos** busca la superioridad en la obtención de la información y reducción en el ciclo de decisión mediante sistema de alerta temprana, sistemas de reconocimiento, entre otros.

Capacidades Militares:

1. Vigilancia y Reconocimiento.

2. Obtención de Inteligencia (HUMINT, IMINT y SIGINT).
3. Elaboración de inteligencia Estratégica, Operacional y Táctica.

Como se explicó anteriormente, la Ciberdefensa en este artículo se adiciona a las siete áreas anteriores y por separado, por operar en una dimensión diferente que es el espacio virtual.

8. La Ciberdefensa,¹⁴ como un Área de Capacidad nueva, comprende el Conjunto de recursos, actividades, tácticas, técnicas y procedimientos, para preservar la seguridad de los sistemas de mando y control de las Fuerzas Armadas y la información que manejan, así como permitir la explotación y respuesta sobre los sistemas necesarios, para garantizar el libre acceso al ciberespacio de interés militar y permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y el uso eficiente de los recursos. Para Clarke y Knak,¹⁵ la amenaza principal son los ciberguerreros, quienes podrían infringir ataques y generar una batalla virtual que afectarían a individuos, grandes corporaciones y países. Infraestructura, cuentas bancarias, control de satélites, gasoductos, oleoductos, entre otros, podrían ser sus blancos de acciones de ciberguerra.

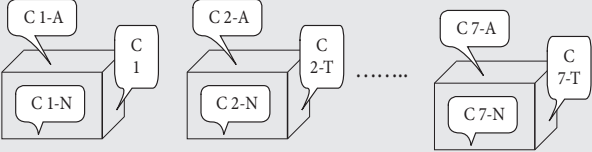
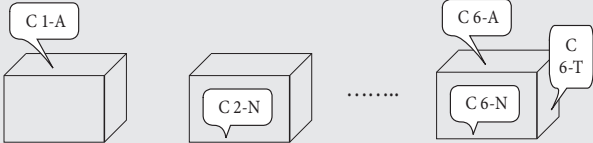
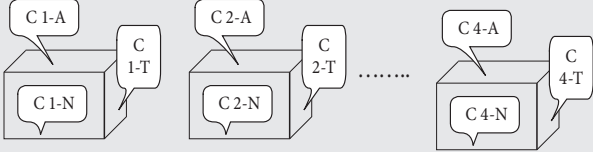
Las Capacidades Militares dentro de cada área están estandarizadas internacionalmente; sin embargo, cada país debe diseñar dichas capacidades de acuerdo a sus objetivos y necesidades, visualizados en los escenarios operativos.

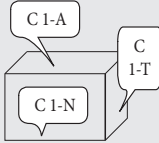
En la Figura 2 se presentan las Áreas de Capacidad y sus respectivas Capacidades Militares integradas en las tres Fuerzas.

¹⁴ *Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas* [en línea], España, La Página del ASR, 2011-2015. Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015. Disponible en: <http://www.intelpage.info/mando-conjunto-de-ciberdefensa-de-las-fuerzas-armadas.html>

¹⁵ Clarke, Richard y Robert Knake, *Guerra en la red. Los nuevos campos de batalla*, Barcelona, Editorial Ariel, 2011, 367 pp.

FIGURA 2
Modelo propuesto: Matriz de integración de las Capacidades militares

Área de Capacidad	Capacidades militares integradas entre Fuerzas
1. Mando y Control Integrado	
	Capacidades militares: C1. Mando y Control Conjunto de nivel estratégico /operacional C2. Mando y Control de nivel táctico / operacional C3. Mando y Control de Operaciones Especiales C4. Mando y Control Cívico- Militar y de Información Pública C5. Información y Comunicaciones C6. Guerra Electrónica y Acústica C7. Protección de Información
2. Movilidad y Proyección	
	Capacidades Militares: C1. Transporte y despliegue por vía Aérea C2. Transporte y despliegue por vía Marítima C3. Transporte y despliegue por vía Terrestre C4. Reabastecimiento en vuelo C5. Reabastecimiento en el mar C6. Apoyo al despliegue
3. Sostenibilidad	

	Capacidades Militares: C1. Apoyo Logístico a Fuerzas Desplegadas C2. Apoyo para Reconstrucción de Infraestructuras C3. Sistema de Gestión y Coordinación Logística C4. Asistencia Sanitaria en Operaciones C5. Apoyo General
8. Ciberdefensa	
	Capacidad militar: C1. Ciberdefensa espacio virtual

Fuente: Elaboración propia (2015).

La integración de Capacidades militares, según el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*,¹⁶ facilita la mutua cooperación, ya que en el empleo conjunto cada una de ellas ofrece sinergias a las restantes fuerzas gracias a la disponibilidad de medios técnicos capaces de coordinar estrechamente sus acciones, algo que no siempre se daba en el pasado.

2.3 Funcionamiento del Modelo

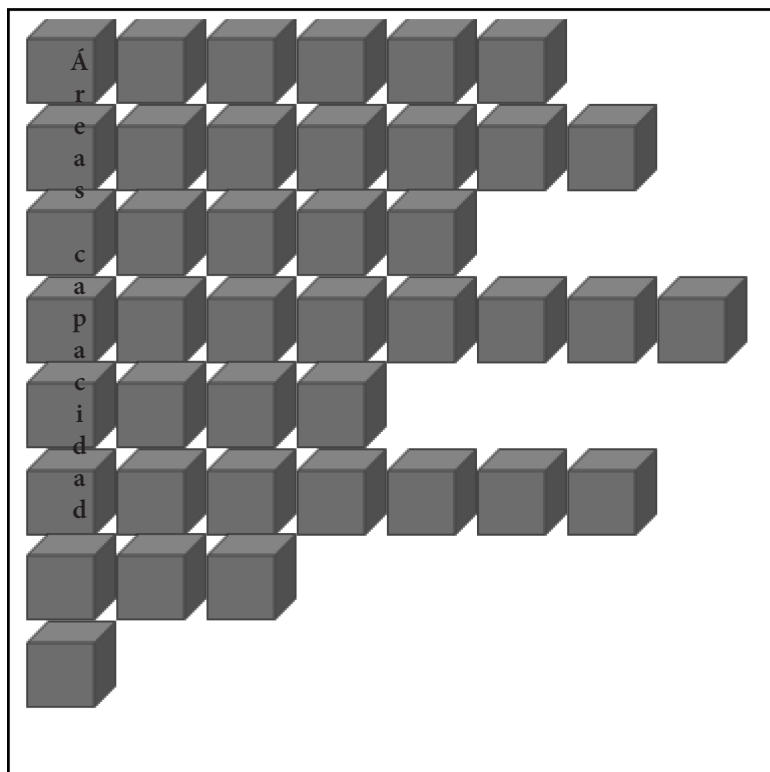
El funcionamiento del modelo propuesto se basa en la combinación de los diferentes componentes de la matriz morfológica en forma verosímil, coherente y pertinente.

En la Figura 3, el modelo propuesto organiza las Capacidades militares dentro de la matriz morfológica, mecanismo que le brinda versatilidad e intercambilidad de sus componentes, cuyas combinaciones constituyen la forma de adaptarse a los posibles escenarios operativos de FF.AA.

¹⁶ *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* [en línea], Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 2010. Fecha de consulta: 15 de enero, 2015. Disponible en: http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf

FIGURA 3
Modelo propuesto basado en la Matriz morfológica

Capacidades militares



Fuente: Elaboración propia (2016).

En este punto cabe explicar algunos conceptos como adaptación, escenario, espectro de escenarios “Cisne Negro”.

Adaptación para Holland,¹⁷ en la acepción biológica, es un proceso por medio del cual un organismo se ajusta a su ambiente, apoyado en cambios en la estructura basados en la experiencia que gana el sistema. Desde esta acepción, las Fuerzas Armadas y sus Capacidades militares como un sistema se adaptan al escenario

¹⁷ Holland, John H., *A ordem oculta. Como a adaptação gera a complexidade*, Lisboa, Gradiva, 1997, 219 pp.

en el que tengan que operar (otro sistema) por medio de ajustes de la estructura morfológica.

Los escenarios para Raza,¹⁸ así no sean exactos a lo que sucederá en el futuro, sirven para hacer inferencias intelectuales lógicas; es decir, que orientan en la planificación. Además, Godet,¹⁹ experto francés, señala que el estudio de escenarios (prospectiva) juega un papel fundamental, ya que coloca la anticipación al servicio de la acción, facilitando la toma de decisiones institucionales en un ambiente de alta incertidumbre.

Para la simulación del modelo propuesto, se considera un espectro de escenarios “Cisne Negro”; es decir, aquellos que son poco probables pero no imposibles y tienen un alto impacto en caso de suceder, tales como: Terrorismo, Desastre Natural o Guerra Convencional; porque mientras más extremos sean los escenarios simulados, mejor será la prueba de efectividad de las Capacidades Militares diseñadas.

Para Taleb,²⁰ los escenarios “Cisnes Negros” se caracterizan por ser un *outlier* al estar fuera de las expectativas, ejerce un alto impacto; y a pesar de ser inesperado, los humanos tienden a desarrollar explicaciones después que ocurre.

Un escenario, al ser un sistema complejo con variables dinámicas, puede variar a lo largo del tiempo, desde un estado optimista hasta uno catastrófico o “Cisne Negro” como de Terrorismo, Desastre Natural o Guerra Convencional.

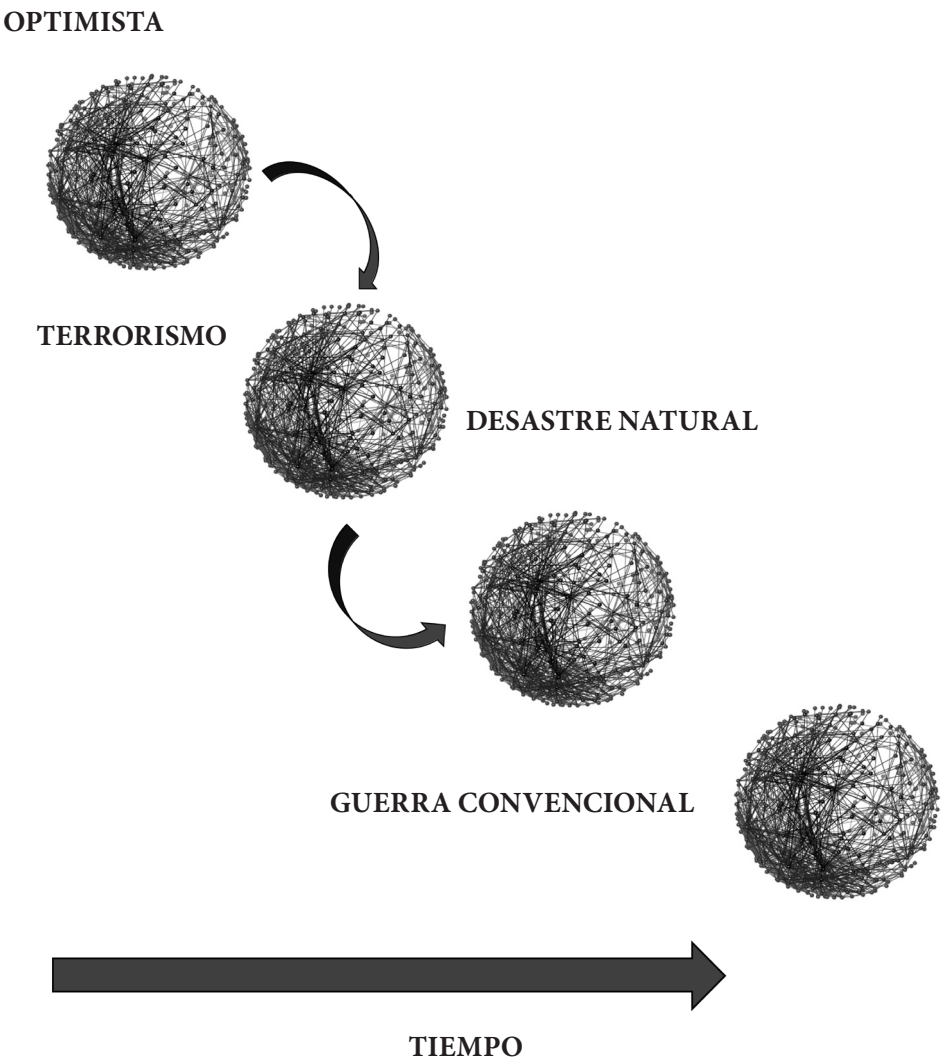
Gráficamente este espectro de escenarios se puede apreciar en la Figura 4.

¹⁸ Raza, Salvador, *Diseño de fuerza: Syllabus DSSP 0601* [diapositivas], Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 2005, 29 diapositivas, b/n.

¹⁹ Godet, Michel, *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, Guipúzcoa, Prospektiker, 2000, 114 pp.

²⁰ Taleb, Nassim, *A lógica do cisne negro. O impacto do altamente improvável*, Rio de Janeiro, Best Seller, 2008, 458 pp.

FIGURA 4
Espectro de Escenarios “Cisne Negro”



Fuente: Elaboración propia (2016).

En las esferas visualizadas arriba, cada punto dentro de las mismas simboliza las variables en movimiento que dan origen a los escenarios; por ello, dependiendo de dichas variables, pueden emerger escenarios favorables o desfavorables que por ser sistemas complejos, una pequeña variación en una variable puede desencadenar escenarios “Cisnes Negro”.

Cardoso²¹ señala que los escenarios son sistemas vivos en constante evolución, por lo que advierte que al realizar una planificación estratégica con pensamiento lineal y no sistémico, se corre el riesgo de inducir requerimientos inconsistentes e incompletos para la capacitación objetiva de las Fuerzas; es decir, que los escenarios además de facilitar la identificación de posibles amenazas, también orientan el tipo de capacitación del personal necesaria para enfrentar dichas amenazas.

Al ser difícil controlar la variación o predicción de los escenarios, lo que se espera con el modelo propuesto es ofrecer la capacidad de adaptación a diferentes situaciones que se podrían presentar en el futuro.

En la Figura 5, la combinación de los cubos por medio de flechas representan la adaptación al escenario.

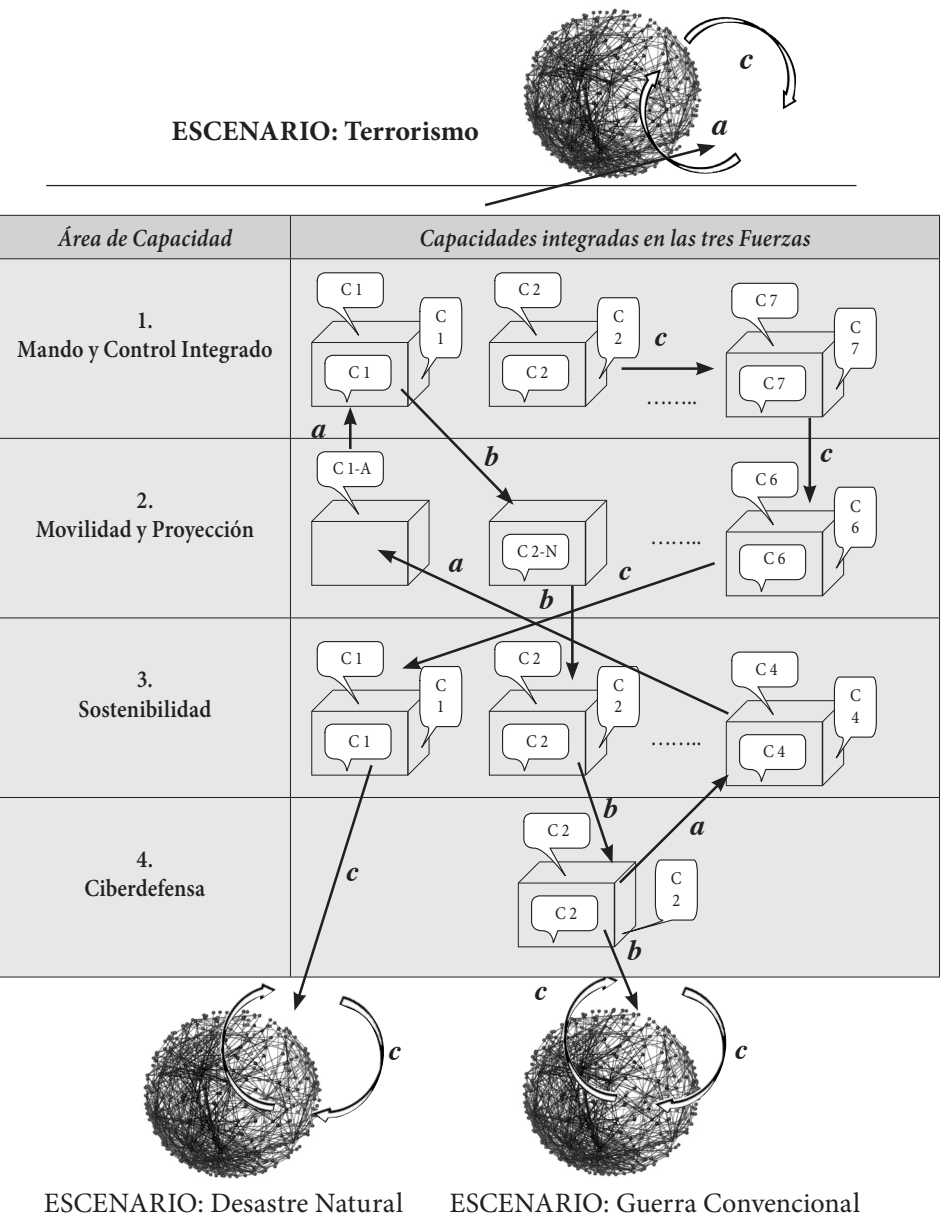
Así, por ejemplo, las flechas de color negro (letra *a*) combinan las capacidades militares como respuesta de las FF.AA. frente a un escenario de Terrorismo.

Las flechas de color rojo (letra *b*) configuran la respuesta de las FF.AA. para un escenario de Guerra Convencional.

Las flechas de color celeste (letra *c*) conforman la respuesta de las FF.AA. para un escenario de Desastre Natural.

²¹ Cardoso, Alberto, “As capacidades militares necessárias”, en Jobim, Nelson, Sergio Etchegoyen y Joao Alsina (orgs), *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, Río de Janeiro, Editora FGV, 2010, pp. 33-48.

FIGURA 5
Funcionamiento del modelo propuesto en posibles Escenarios Operativos de Fuerzas Armadas



Fuente: Elaboración propia (2015).

A continuación, en los Cuadros 4, 5 y 6, se presentan los cubos de la Figura 5, pero en un plano bidimensional y en vez de flechas se utilizan colores en gris con una “X” para visualizar fácilmente las combinaciones que se aplican a cada escenario, esto a manera de ejemplo de aplicación del modelo.

Escenario de Terrorismo - Ejemplo 1:

CUADRO 4
Modelo propuesto en Escenario de Terrorismo

Ejes		Variables estratégicas	Escenario de terrorismo (secuestro avión)		
Núm.	Áreas de capacidad	Capacidades militares	N	A	T
1	Área de Mando y Control Integrado	1. Mando y Control Conjunto de nivel estratégico /operacional	X	X	X
		2. Mando y Control de nivel táctico / operacional	X	X	X
		3. Mando y Control de Operaciones Especiales	X	X	X
		4. Mando y Control Cívico-Militar y de Información Pública	X	X	X
		5. Información y Comunicaciones	X	X	X
		6. Guerra Electrónica y Acústica	X	X	X
		7. Protección de Información	X	X	X
			N	A	T
2	Área Movilidad y Proyección	1. Transporte y despliegue por vía Aérea	X	X	X
		2. Transporte y despliegue por vía Marítima			
		3. Transporte y despliegue por vía Terrestre		X	
		4. Reabastecimiento en vuelo			
		5. Reabastecimiento en el mar			
		6. Apoyo al despliegue		X	
			N	A	T
3	Área de Sostenibilidad	1. Apoyo Logístico a Fuerzas Desplegadas		X	
		2. Apoyo para Reconstrucción de Infraestructuras			
		3. Sistema de Gestión y Coordinación Logística		X	
		4. Asistencia Sanitaria en Operaciones			
		5. Apoyo General	X	X	X

			N	A	T
4	Área de Supervivencia y Protección	1. Identificación en combate		X	
		2. Búsqueda y rescate de combate		X	
		3. Defensa aérea			
		4. Defensa antiaérea			
		5. Defensa de costas			
		6. Movilidad y contramovilidad			
		7. Protección NBQR		X	
		8. Protección de la Fuerza		X	
			N	A	T
5	Área de Acción de Estado	1. Vigilancia Aduanera			
		2. Acción Marítima			
		3. Apoyo a Autoridades Civiles		X	
		4. Apoyo en emergencias	X	X	X
			N	A	T
6	Área de Superioridad en Enfrentamiento	1. Combate Terrestre		X	
		2. Combate Naval			
		3. Combate Aéreo		X	
		4. Armamento de precisión		X	
		5. Apoyo de Fuego		X	
		6. Armamento y Equipo Ligero		X	
		7. Generación, instrucción y adiestramiento de fuerzas		X	
			N	A	T
7	Área de Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Blancos	1. Vigilancia y Reconocimiento		X	
		2. Obtención de Inteligencia (HUMINT, IMINT y SIGINT)		X	
		3. Elaboración de inteligencia Estratégica, Operacional y Táctica.		X	
			N	A	T
8	Ciberdefensa	1. Ciberdefensa espacio virtual	X	X	X

Fuente: Elaboración propia (2015).

En este ejemplo se observan las combinaciones (simulación) de las Capacidades Militares empleadas por las FF.AA. en color naranja (en color oscuro en los cuadros) y con una “x” para operar en un escenario de Terrorismo.

Cabe señalar que la flexibilidad de este modelo requiere fuerzas adaptables, para realizar operaciones conjuntas de alta complejidad, que se integran en configuraciones sinérgicas a pesar de estar físicamente separadas.

Colom,²² en relación al Nuevo Concepto Estadounidense para el Empleo de la Fuerza Militar (ARI), menciona que las unidades convencionales deberán mejorar su preparación –bien sea incrementando su agilidad, flexibilidad, autonomía de acción, modularidad y protección, desarrollando una conciencia cultural y conocimiento lingüístico de los escenarios donde operarán o intensificando su relación con los actores civiles– para combatir en ambientes nucleares, químicos, biológicos o radiológicos y contra adversarios irregulares o híbridos.

Para ello necesitan de sistemas integradores como: el de C4IVR, que integra Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento; el de multifuncionalidad del talento humano, el de sistemas de armas, entre otros.

Esta complementariedad de sistemas y sinergias, según el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*,²³ ofrece los mejores resultados cuando cada uno de los componentes tiene su peso adecuado dentro del conjunto, en función del escenario físico en el que se actuará y del objetivo que se persigue.

Colom,²⁴ al analizar el Nuevo Concepto Estadounidense para el Empleo de la Fuerza Militar (ARI), señala que este concepto requiere de varios cambios en la estructura de Fuerzas y el catálogo de Capacidades Militares del Ejército Estadounidense. Así, deberá lograr un equilibrio: 1. Operativo, para triunfar en ambientes convencionales, irregulares e híbridos; 2. Funcional, para realizar labores de combate, seguridad, estabilización, reconstrucción, cambio de régimen u ocupación; 3. Geográfico, mediante el diseño de un nuevo patrón de despliegue global acorde con la nueva situación estratégica.

²² Colom Piella, Guillem, *El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar*, ARI Real Instituto Elcano, España [en línea], abril, 2009, núm. 70. Fecha de consulta: 12 de abril, 2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari70-2009

²³ *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* [en línea], Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 2010. Fecha de consulta: 15 de enero, 2015. Disponible en: http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf

²⁴ Colom Piella, Guillem, *El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar*, ARI Real Instituto Elcano, España [en línea], abril 2009, núm. 70. Fecha de consulta: 12 de abril, 2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari70-2009

Escenario de Desastre Natural - Ejemplo 2:

Para este escenario se podría utilizar una diferente configuración de Capacidades Militares, como se muestra en el Cuadro 5.

CUADRO 5
Modelo propuesto en Escenario de Desastre natural

	Ejes	Variables estratégicas	Escenario de terrorismo (secuestro avión)		
Núm.	Áreas de capacidad	Capacidades militares	N	A	T
1	Área de Mando y Control Integrado	1. Mando y Control Conjunto de nivel estratégico /operacional	X	X	X
		2. Mando y Control de nivel táctico / operacional	X	X	X
		3. Mando y Control de Operaciones Especiales	X	X	X
		4. Mando y Control Cívico-Militar y de Información Pública	X	X	X
		5. Información y Comunicaciones	X	X	X
		6. Guerra Electrónica y Acústica			
		7. Protección de Información	X	X	X
				N	A
2	Área Movilidad y Proyección	1. Transporte y despliegue por vía Aérea	X	X	X
		2. Transporte y despliegue por vía Marítima	X		
		3. Transporte y despliegue por vía Terrestre			X
		4. Reabastecimiento en vuelo		X	
		5. Reabastecimiento en el mar	X		
		6. Apoyo al despliegue	X	X	X
				N	A
3	Área de Sostenibilidad	1. Apoyo Logístico a Fuerzas Desplegadas	X	X	X
		2. Apoyo para Reconstrucción de Infraestructuras	X	X	X
		3. Sistema de Gestión y Coordinación Logística	X	X	X
		4. Asistencia Sanitaria en Operaciones	X	X	X
		5. Apoyo General	X	X	X
				N	A
4	Área de Supervivencia y Protección	1. Identificación en combate			
		2. Búsqueda y rescate de combate	X	X	X

		3. Defensa aérea			
		4. Defensa antiaérea			
		5. Defensa de costas	X	X	X
		6. Movilidad y contramovilidad	X	X	X
		7. Protección NBQR	X	X	X
		8. Protección de la Fuerza			
			N	A	T
5	Área de Acción de Estado	1. Vigilancia Aduanera			
		2. Acción Marítima	X		
		3. Apoyo a Autoridades Civiles	X	X	X
		4. Apoyo en emergencias	X	X	X
			N	A	T
6	Área de Superioridad en Enfrentamiento	1. Combate Terrestre		X	
		2. Combate Naval			
		3. Combate Aéreo			
		4. Armamento de precisión			
		5. Apoyo de Fuego			
		6. Armamento y Equipo Ligero			
		7. Generación, instrucción y adiestramiento de fuerzas	X	X	X
			N	A	T
7	Área de Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Blancos	1. Vigilancia y Reconocimiento	X	X	X
		2. Obtención de Inteligencia (HUMINT, IMINT y SIGINT)			
		3. Elaboración de inteligencia Estratégica, Operacional y Táctica.			
			N	A	T
8	Ciberdefensa	1. Ciberdefensa espacio virtual	X	X	X

Fuente: Elaboración propia (2015).

Cabe resaltar que las Capacidades Militares utilizadas en este ejemplo (en color gris fuerte y con una “X”), para operar en un escenario de Desastre Natural, no son todas las del portafolio de las diferentes Áreas de Capacidad: la capacidad

Apoyo de fuego no se aplicaría en este escenario, mientras que la capacidad de Apoyo a emergencias sí aplica a las tres Fuerzas.

Escenario de Guerra Convencional - Ejemplo 3:

Para este escenario se podría utilizar una diferente configuración de Capacidades Militares (simulación), como se muestra en el Cuadro 6.

CUADRO 6
Modelo propuesto en Escenario de Guerra convencional

	Ejes	Variables estratégicas	Escenario de terrorismo (secuestro avión)		
Núm.	Áreas de capacidad	Capacidades militares	N	A	T
1	Área de Mando y Control Integrado	1. Mando y Control Conjunto de nivel estratégico /operacional	X	X	X
		2. Mando y Control de nivel táctico / operacional	X	X	X
		3. Mando y Control de Operaciones Especiales	X	X	X
		4. Mando y Control Cívico-Militar y de Información Pública	X	X	X
		5. Información y Comunicaciones	X	X	X
		6. Guerra Electrónica y Acústica	X	X	X
		7. Protección de Información	X	X	X
			N	A	T
2	Área Movilidad y Proyección	1. Transporte y despliegue por vía Aérea	X	X	X
		2. Transporte y despliegue por vía Marítima	X		
		3. Transporte y despliegue por vía Terrestre			X
		4. Reabastecimiento en vuelo		X	
		5. Reabastecimiento en el mar	X		
		6. Apoyo al despliegue	X	X	X
			N	A	T
3	Área de Sostenibilidad	1. Apoyo Logístico a Fuerzas Desplegadas	X	X	X
		2. Apoyo para Reconstrucción de Infraestructuras	X	X	X
		3. Sistema de Gestión y Coordinación Logística	X	X	X
		4. Asistencia Sanitaria en Operaciones	X	X	X
		5. Apoyo General	X	X	X

			N	A	T
4	Área de Supervivencia y Protección	1. Identificación en combate	X	X	X
		2. Búsqueda y rescate de combate	X	X	X
		3. Defensa aérea	X	X	X
		4. Defensa antiaérea	X	X	X
		5. Defensa de costas	X	X	X
		6. Movilidad y contramovilidad	X	X	X
		7. Protección NBQR	X	X	X
		8. Protección de la Fuerza	X	X	X
			N	A	T
5	Área de Acción de Estado	1. Vigilancia Aduanera	X	X	X
		2. Acción Marítima	X		
		3. Apoyo a Autoridades Civiles	X	X	X
		4. Apoyo en emergencias	X	X	X
			N	A	T
6	Área de Superioridad en Enfrentamiento	1. Combate Terrestre	X		
		2. Combate Naval		X	
		3. Combate Aéreo	X	X	X
		4. Armamento de precisión	X	X	X
		5. Apoyo de Fuego	X	X	X
		6. Armamento y Equipo Ligero	X	X	X
		7. Generación, instrucción y adiestramiento de fuerzas	X	X	X
			N	A	T
7	Área de Vigilancia, Reconocimiento, Inteligencia y Adquisición de Blancos	1. Vigilancia y Reconocimiento	X	X	X
		2. Obtención de Inteligencia (HUMINT, IMINT y SIGINT)	X	X	X
		3. Elaboración de inteligencia Estratégica, Operacional y Táctica.	X	X	X
			N	A	T
8	Ciberdefensa	1. Ciberdefensa espacio virtual	X	X	X

Fuente: Elaboración propia (2015).

En un escenario de Guerra Convencional, se aplican todas las Capacidades Militares considerando las tres Fuerzas, ya que las operaciones cubrirán aire, mar y tierra, ya sea de defensa o de ataque.

Los cambios de configuración del modelo va depender del escenario en el que se tenga que operar y por consiguiente un mayor o menor uso de recursos disponibles.

Así, por ejemplo, en el caso de un escenario como el Terrorismo, la configuración de las Áreas de Capacidad y sus Capacidades Militares específicas serán diferentes a las de un escenario de Desastre Natural. Por ello, el uso eficiente y efectivo de los recursos está en función del nivel de amenazas presentes en cada escenario.

Desde luego, este modelo es una propuesta enfocada en la solución de problemas complejos, por lo que no se desempeña de acuerdo a las funciones actuales de un Cuartel General Conjunto.

Esta iniciativa de modelaje organizacional requiere de una Doctrina Conjunta con talento humano multifuncional y, como señala Moffat,²⁵ de una Interacción no lineal, un Control descentralizado, una Auto-organización, un Orden en no equilibrio, una Adaptación y una Dinámica colectivista.

Colom,²⁶ en relación al Nuevo Concepto Estadounidense para el Empleo de la Fuerza Militar (ARI), menciona que las unidades convencionales deberán mejorar su preparación –bien sea incrementando su agilidad, flexibilidad, autonomía de acción, modularidad y protección, desarrollando una conciencia cultural y conocimiento lingüístico de los escenarios donde operarán o intensificando su relación con los actores civiles– para combatir en ambientes nucleares, químicos, biológicos o radiológicos y contra adversarios irregulares o híbridos.

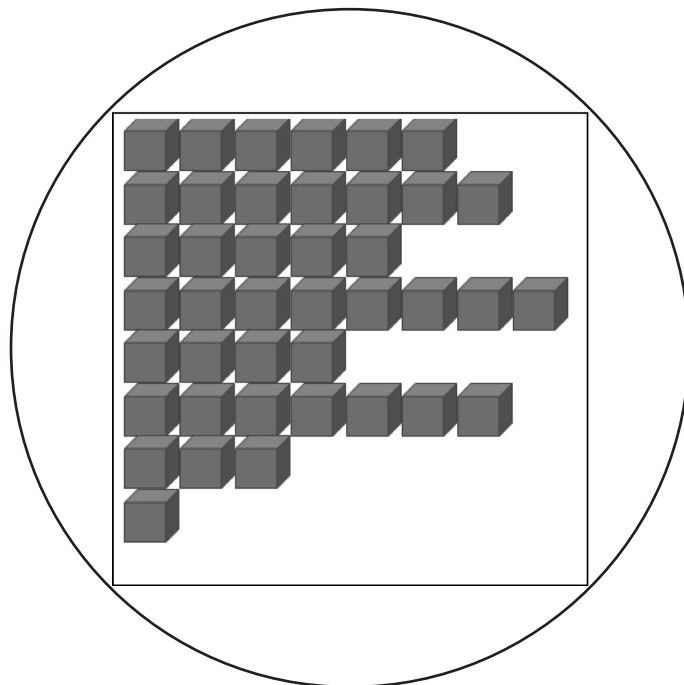
Finalmente, lo que se espera es llegar a un equilibrio entre los dos sistemas interactuantes: modelo y escenario que deben operar como una *unidad concreta*; es decir, con un acoplamiento tal, que los cambios en uno permite la adaptación dinámica en otro; o lo que es lo mismo, que los cambios en el escenario generan los cambios adaptativos del modelo por medio de sus componentes, que en este caso son las capacidades militares.

En la Figura 6, la esfera representa el escenario y los cubos las Capacidades militares reconfigurables por medio de la matriz morfológica.

²⁵ Moffat, James, *Complexity theory and network centric warfare*, USA, Center for Advanced Concepts and Technology, 2003, 49 pp.

²⁶ Colom Piella, Guillem, *El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar*, ARI Real Instituto Elcano, España [en línea], abril, 2009, núm. 70. Fecha de consulta: 12 de abril, 2015. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari70-2009

FIGURA 6
Acoplamiento del modelo propuesto dentro del escenario



Fuente: Elaboración propia (2016).

3. Conclusiones

Esta propuesta se inscribe en la línea de investigación de la prospectiva organizacional, porque analiza un Modelo de organización adaptativa a un espectro de posibles Escenarios operativos futuros, donde el modelo está basado en una matriz morfológica y el escenario en un sistema complejo de variables dinámicas.

Dicha matriz facilita la convergencia de las Capacidades Militares de FF.AA. en función de las amenazas visualizadas en cada escenario en el cual deba operar. En el futuro, una estructura organizacional piramidal como la actual no es adecuada porque su forma jerarquizada y de funciones rígidas impide la fácil adaptación a un sistema con interconexiones de alta complejidad que generan un nuevo orden en todo el sistema a cada movimiento de sus variables.

La estructura de este modelo es idónea para entornos de gran incertidumbre por su capacidad reconfigurable, con interconexiones dinámicas y permeables que faciliten el aprendizaje constante y una migración de los diferentes sistemas de una operación por separado a una conjunta. La conectividad del modelo obedece a estructura matricial propuesta, complementada por sistemas integradores que faciliten las actividades de los individuos con habilidades multifuncionales capaces de cambios adaptativos rápidos y precisos, para lo cual se requiere de una cultura organizacional flexible y de conocimientos de tecnología de punta para llevar a cabo las tareas encomendadas.

La integración por medio de la matriz morfológica permite el mejor aprovechamiento y evita la duplicidad de utilización de los recursos disponibles de las Fuerzas Armadas, donde la conjuntos es un elemento clave de dicha integración, pero considerando que en algunos escenarios no se requiere aplicar la totalidad de las capacidades de cada área. Esta integración se da entre Fuerzas (Terrestre, Naval y Área) y las Capacidades Militares de las ocho áreas de capacidad (Mando y control integrado; Superioridad en el enfrentamiento; Vigilancia, reconocimiento, inteligencia y adquisición de blancos; Movilidad y proyección; Sostenibilidad; Supervivencia y protección; Acción del Estado, y Ciberdefensa). La Ciberdefensa ha sido considerada como un área de capacidad por separado, debido a su alto impacto en escenario actual y futuro, así como la urgente necesidad de implementar *hardware* y *software* especializado conjuntamente con personal entrenado para estos fines.

Para el funcionamiento de este modelo requiere de la multifuncionalidad del talento humano, conectividad y convergencia de los diferentes sistemas. El talento humano es quien operativiza dicha integración, por lo que debe tener una apropiada capacitación multifuncional, dentro de un adecuado clima y cultura organizacional y otros aspectos de empoderamiento para actuar en estructuras adaptativas y complejas.

La velocidad de respuesta del modelo a un escenario específico va a depender de la integración entre fuerzas y los sistemas integradores como, por ejemplo:

1. El C4IVR (Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).
2. De recursos humanos.
3. De alerta temprana.
4. De armas.
5. Flexibilidad operacional, entre otros.

Sin embargo, por el tamaño y cantidad de recursos a movilizar, siempre tomará tiempo y dinero, por lo que la mejor práctica es la exploración constante del espectro de escenarios y la preparación para actuar en dichos escenarios.

Finalmente, para que dos sistemas se integren y funcionen como una *unidad concreta*, se necesita de una adaptación mutua o acoplamiento estructural por medio de un mecanismo que en este caso es la matriz morfológica.

Fuentes

- Cardoso, Alberto (2010), “As capacidades militares necessárias”, en Jobim, Nelson, Sergio Etchegoyen y Joao Alsina (orgs.), *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, Río de Janeiro, Editora FGV, pp. 33-48.
- Clarke, Richard y Robertt Knake (2011), *Guerra en la red: Los nuevos campos de batalla*, Barcelona, Editorial Ariel, 367 pp.
- Colom Piella, Guillem (2015), *El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar*, ARI Real Instituto Elcano, España [en línea], abril 2009, núm. 70. Fecha de consulta: 12 de abril. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari70-2009
- Deare, Craig (2005), *Capacidades Militares: Syllabus DSSP 0601* [diapositiva], Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 18 diapositivas, b/n.
- García Sieiro, José Manuel (2006), “Planeamiento por capacidades”, *Revista Española de Defensa*, España [en línea], junio, núm. 220. Fecha de consulta: 12 de julio, 2014. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/emad/fichero/EMD-planeamiento.pdf>
- Godet, Michel (2000), *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, Guipúzcoa, Propektiker, 114 pp.
- Holland, John H. (1997), *A ordem oculta. Como a adaptação gera a complexidade*, Lisboa, Gradiva, 219 pp.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (2015) [en línea], Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 2010. Fecha de consulta: 15 de enero. Disponible en: http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_3_Parte_Politica_de_Defensa_Nacional.pdf
- Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas (2015) [en línea], España, La Página del ASR, 2011-2015. Fecha de consulta: 30 de mayo. Disponible en: <http://www.intelpage.info/mando-conjunto-de-ciberdefensa-de-las-fuerzas-armadas.html>
- Maturana, Humberto y Francisco Varela (1980^a), *Autopoiesis and cognition. The realization of the living*, Dordrecht, Reidel, 143 pp.
- Maturana, Humberto y Francisco Varela (1984), *El árbol del conocimiento*, São Paulo, Palas Athena, 277 pp.
- Moffat, James (2003), *Complexity theory and network centric warfare*, USA, Center for Advanced Concepts and Technology, 49 pp.

- Nuevo sistema del planeamiento de la Defensa* (2015) [en línea], España, Ministerio de Defensa, 2005–2008. Fecha de consulta: 15 de enero. Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-nuevo-sistema-planeamiento.pdf>
- Prieto, José (2015), *La innovación, clave en los sistemas de mando y control de Defensa*, Madrid, Fundación para el Conocimiento [en línea], enero, 2012. Fecha de consulta: 12 de junio. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/informacionIdi/analisis/opinion/opinion.asp?id=51143>
- Prigogine, Ilya (1996), *O fim das certezas. Tempo, caos e as leis da natureza*, São Paulo, Unesp, 199 pp.
- Raza, Salvador (2005), *Diseño de fuerza: Syllabus DSSP 0601* [diapositivas], Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, 29 diapositivas, b/n.
- Ritto, Antônio Carlos (2005), *Organizações caóticas. Modelagem de organizações inovadoras*, Rio de Janeiro, Editora Ciência Moderna Ltda., 348 pp.
- Ritchey, Tom (1998), “Morphological Analysis. A general method for non-quantified modelling”, en *Euro-Conference on Operational Analysis* (16th, Brussels, 1998), Trabajos, Sweden, Swedish Morphological Society, pp. 1-10.
- Taleb, Nassim (2008), *A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável*, Río de Janeiro, Best Seller, 458 pp.
- Varela, Francisco J. (1989), *Autonomie et connaissance. Essai sur le vivant*, Paris, Editions du Seuil, 254 pp.
- Villacis Pazos, David Xavier (2011), *Modelo de organização adaptável a cenários turbulentos*, Tesis (Doctorado en Administración), Río de Janeiro, Brasil, Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 231 pp.
- Zwicky, Fritz (1969), *Discovery, invention, research. Through the morphological approach*, Toronto, The Macmillan Company, 276 pp.

Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México

Relations intergovernmental estado-municipio as the level of institutional capacity development. The case of the State of Mexico

Joel Mendoza Ruiz*

Resumen

En el Estado de México, las relaciones intergubernamentales estado-municipio constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva con tres áreas básicas: la gobernación vertical, la coordinación fiscal y la administración urbana concurrente y desregulada. El resto de las interacciones está integrado por once mecanismos de fiscalización y control municipal, así como nueve esquemas destinados a integrar funcionarios municipales al desempeño estratégico estatal. Es evidente que la política estatal y el control de la instancia municipal preponderan en la actividad coordinada, las concurrencias basadas en competencias municipales se reducen hasta meras rutinas. La propuesta de mejora determina *menos interacciones con mayor trascendencia*, valiéndose de un esquema de formación para desarrollar alternativas de gasto e ingreso coordinado, así como políticas distributivas y redistributivas.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales, capacidad institucional, Estado de México, gasto coordinado, ingreso coordinado, políticas distributivas, políticas redistributivas.

Abstract

In the state of Mexico, the state-municipality intergovernmental relations constitute a hyper-inclusive authority model with three basic areas: the vertical governorship, the fiscal coordination and the deregulated and concurrent urban administration. The rest of the interactions are integrated by 11 mechanisms of fiscalization and municipal control, as well as nine schemes meant to integrate municipal functionaries in the strategic state development. It is evident that preponderate the state policy and the control of the municipal instance in the coordinated activity, the concurrences based on municipal competencies are reduced to mere routine. The improvement proposal determines *fewer interactions with greater transcendence*, using a training scheme to develop coordinated spending and income alternatives, as well as distributive and redistributive policies.

Key words: Intergovernmental relations, institutional capability, State of Mexico, coordinated spending, coordinated income, distributive policies, redistributive policies.

* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, funge como profesor-investigador de tiempo completo nivel "D", adscrito al Centro UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México (jmendoza66@gmail.com).

Introducción

Este texto constituye una primera propuesta para mejorar la capacidad institucional del municipio mexiquense con base en el desarrollo de una mejor coordinación intergubernamental, conformando así verdaderas relaciones intergubernamentales (RIG) en el estricto significado del concepto. La motivación parte de la detección de un fuerte contraste. Por un lado, el concepto disciplinar de capacidad institucional involucra niveles a desarrollar, como la eficiencia administrativa, las nuevas responsabilidades, la rendición de cuentas y las redes de empoderamiento social. La capacidad institucional omite de su contenido las RIG. Por otra parte, en la práctica, algunos ambientes estatales como el mexiquense han construido administraciones estrechamente coordinadas entre actores municipales y estatales, en las cuales, a decir del autor, los funcionarios municipales en el desempeño de sus funciones se relacionan más con sus similares estatales que con sus mismos compañeros del nivel municipal.

Bajo la convicción de que las RIG deben conformar un nivel importante de desarrollo en la capacidad institucional del municipio mexiquense, este texto establece un contraste más detallado en sus tres apartados. En el primero de ellos, *Las ocho temáticas de Deil S. Wright sobre las RIG*, se condensa la distribución temática y modelación original del federalismo de nuevo cuño. En el segundo título, *El balance general de las relaciones intergubernamentales mexicanas*, se esboza una comparativa general a manera de marco empírico. El tercer apartado, *Las interacciones estado-municipios en la entidad mexiquense*, analiza el caso seleccionado a mayor profundidad. Al final se presentan las conclusiones alcanzadas, que contienen la primera propuesta aludida.

Las ocho temáticas de Deil S. Wright sobre las RIG

El contenido que Wright le dio a las RIG, como orientación específica de las políticas públicas, aborda ocho temáticas en función de la experiencia gubernamental reciente en Estados Unidos de América. Los ingresos Federación–estados arrojan que los gobiernos estatales han ganado la carrera fiscal de las RIG, debido a que importantes conceptos y montos son captados por los gobiernos estatales y autoridades locales. La principal interacción es definir las fórmulas de los conceptos intergubernamentales, en donde se registra un franco regateo en torno al ingreso principal: el impuesto sobre la renta (Wright, 1997: 237-239).

Los ingresos estados–gobiernos locales subrayan la discrepancia de las políticas fiscales estatales y locales. Las primeras orientan la reducción de tarifas en pro del fomento económico, mientras que las segundas pugnan por mayores recaudaciones. Adicionalmente, se señaló una competición entre tipologías locales de gobierno, la ciudad y el distrito escolar, por sus respectivos ingresos (Wright, 1997: 284-285).

La programación del gasto en servicios públicos destacó tres aspectos. El primero fue el papel histórico que han tenido los órdenes de gobierno en la prestación de servicios públicos, medido por la tendencia de los gastos. Con relación a aspectos contemporáneos, el segundo fue la naturaleza y propensión de las transferencias federales. El tercero fue el ejercicio de la discrecionalidad en la asignación y uso de tales transferencias (Wright, 1997: 350-351).

La implementación del gasto coordinado dedica el mayor análisis al manejo de la discrecionalidad ejecutiva. Bosqueja las imágenes o perspectivas en la mente de los actores para traducirlas en diagnósticos, pronósticos, estrategias de negociación y resultados en el largo plazo. Complementariamente, evalúa los impactos de los resultados clasificándolos en geográficos, económicos, intergubernamentales e institucionales (Wright, 1997: 411-413).

Los problemas públicos intervenidos, bajo la agravante de transgredir límites y jurisdicciones político-estratégicas, proyectaron las alternativas de enfrentar conflictos o de celebrar convenios. Sobre la incursión en tribunales, se enfatizaron acuerdos para generar nuevas estructuras, mecanismos de comunicación y técnicas de resolución de disputas. Por su parte, en límites y jurisdicciones entre estados y gobiernos locales, los asuntos han contado con tres niveles de acción: la legislación estatal, las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos (Wright, 1997: 470-471).

Las políticas distributivas enumeran distintos modelos de desarrollo económico. Entre ellos, la gestión de transferencias federales, la asignación de instalaciones navales a ciudades portuarias, la intervención del Congreso federal para ampliar la liga de fútbol americano y reponer equipos a determinadas ciudades, la ayuda federal condicionada a la generación municipal de empleo, así como la prevalencia de las políticas industriales estatales sobre la federal. Como tendencia nociva, se evidencian las dificultades de los gobiernos estatales para alinear lo urbano con el desarrollo económico (Wright, 1997: 501-502).

Las políticas regulatorias consideran la posibilidad de un proceso normativo conjunto. En materia de transferencias federales, se enumeran tres categorías. El modelo de órdenes directas prescribe el cumplimiento de las obligaciones de

gobiernos beneficiarios bajo amenaza de sanción. Las sanciones cruzadas son una variante del modelo anterior que plantea el ajuste de fondos como penalización. La regulación de requisitos transversales condiciona el uso de los fondos al establecimiento de garantías en derechos civiles, políticas ambientales y protecciones de discapacitados, entre muchas otras exigencias. En materia de políticas públicas, la precedencia parcial instituye por leyes nacionales estrategias básicas y delega la implementación a estados o gobiernos locales contra el cumplimiento de requisitos. Existen aplicaciones específicas en materias como la energía nuclear, la seguridad en el trabajo y el confinamiento de desechos sólidos (Wright, 1997: 552-553).

Las políticas redistributivas reseñan también sus modelos, en este caso de asistencia social. La salud se caracteriza por las transferencias federales hacia los gobiernos estatales para la construcción de hospitales. La educación se basa en un financiamiento estatal-local. En la individualización de apoyos asistenciales, 60% había sido financiado por la Federación en colaboración con una administración local autónoma (Wright, 1997: 600-602).

El balance general de las relaciones intergubernamentales mexicanas

En comparativa con lo expuesto en el apartado anterior, en México las relaciones intergubernamentales cuentan con rasgos distintos. Los ingresos Federación–estados tienen como arena aquel Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que inició en 1948 y que ha conservado centralizada la administración de los principales conceptos impositivos. A partir de 1980, la descentralización ha impulsado la denominada colaboración administrativa, instrumentada mediante convenios de desconcentración de funciones recaudatorias y de fiscalización. La propensión general es conservar la línea central de control. En una serie de informes publicados durante el sexenio 2000-2006, la gran mayoría de entidades federativas tuvieron evaluaciones de medianas a bajas en el ejercicio de la colaboración administrativa, salvo pocas excepciones como la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes.

Los ingresos estados–municipios son tímidamente abordados en una agenda saturada por los temas del sistema coordinado federal. En los sistemas estatales de coordinación fiscal, la heterogeneidad municipal tiende a tornar cíclicos los temas de la agenda local coordinada, por lo que resulta fácil caer en rutinas como la actualización anual de los valores catastrales y demás tarifas municipales. De ese modo, se desaprovechan las potestades impositivas estatales y municipales.

La descentralización fiscal ha sido una serie de decisiones unilaterales de los Ejecutivos estatales, por demás cuestionable debido a la baja captación de ingresos municipales.

La programación del gasto en servicios públicos tiene como patrón originario la rigidez política que caracterizó el proceso de nacionalización estratégica posrevolucionaria, seguido de la descentralización administrativa estandarizada. Ese fue el rasgo común en materias como la educación básica, la salud y la asistencia social. En contraste, la construcción de carreteras ha contado con dos esquemas cooperativos: federal-estatal. En la actualidad coexisten tres tipologías de inversión coordinada:

- a) Los fondos de aportaciones fundados en la *Ley de Coordinación Fiscal*, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo.
- b) El gasto sectorial descentralizado, que son decisiones estratégicas federales para su implementación desconcentrada.
- c) El gasto federal reasignado, constituido por decisiones estatales para la negociación de financiamiento federal. Algunos estados cuentan con esquemas propios de acciones cofinanciadas, aunque en 2013 sus fórmulas y resultados iban de bajos a nulos.

La implementación del gasto coordinado está caracterizada por discrecionalidades paradójicas debido a una estandarización ejecutoria basada en reglas de operación. De un total de ocho fondos, las aportaciones federales en realidad sólo incluyen dos esquemas completamente discrecionales para los gobiernos beneficiarios. El gasto sectorial descentralizado cumple con su esencia en 25 programas de una muestra de 37, aunque coexisten otros programas que permiten cierta discrecionalidad. Las decisiones del gasto federal reasignado en realidad también son afectadas por la normatividad federal, así como por las deficiencias técnico-administrativas de los gobiernos estatales.

En 2013, los fondos de aportaciones constituyeron el 70.4% del total de transferencias federales, el gasto sectorial descentralizado el 16% y gasto federal reasignado el 0.6%. Respecto a la evaluación de impactos, el de tipo geográfico registra un paralelismo perfecto entre las aportaciones federales y la población de las entidades federativas, lo que a juicio de algunos autores afecta la redistribución. En cuanto al impacto económico, se han detectado limitaciones de cofinanciamiento en las transferencias federales, esa posibilidad se reduce a la operación de los programas en donde se constituye como requisito. Los montos que regularmente les corres-

ponde aportar a los gobiernos estatales, son cubiertos a través del reciclamiento de las aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. En la relación entre oferta federal y demandas estatales hay un gran desequilibrio, los fondos más cercanos a las demandas estatales son multiusos.

Los asuntos de límites y jurisdicciones político-estratégicas tienen un efecto relativo en México, el derecho de procedencia implícito estatutario y la planeación unificada y congruente son determinantes. En la operación de estructuras político-consensuales, algunos asuntos federales de apremio, como la regularización de la tenencia de la tierra, en varios estados han sido objeto de convenios de coordinación y acciones derivadas. En cuanto a límites y jurisdicciones entre estados y municipios, la legislación estatal ha creado gobiernos ampliamente coordinados, por lo que las corrientes de cooperación intergubernamental y la dinámica entre funcionarios públicos obedecen plenamente a un modelo de autoridad inclusiva.

Las políticas distributivas comprenden la implementación de proyectos estatales de desarrollo regional, como respuesta al retiro estratégico casi total del gobierno federal, por lo que esa práctica resulta altamente descentralizada. Como caso destacado, el Gobierno del Estado de Guanajuato ha desarrollado un puerto seco con parques industriales adjuntos, una escuela agro-tecnológica, parques de innovación y proyectos turísticos importantes. Adicionalmente, en el mismo contexto guanajuatense se privilegia la relación estado-municipios en proyectos urbanos de la Zona Metropolitana de León.

Las políticas regulatorias privilegian el derecho de procedencia implícito estatutario, por el cual el Congreso general puede regular las acciones de los estados y la Corte Superior de Justicia lo consiente con base en el texto constitucional.

Las políticas redistributivas federales, con todas sus inercias, han acelerado su descentralización operativa hacia los gobiernos estatales a partir de 1996. Los programas sociales federales han sido reproducidos prácticamente sin ser complementados con iniciativas estatales. Difiere de ello la política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco, la cual ha sobresalido en su aplicación focalizada durante los últimos dos periodos de gobierno.

Las interacciones estado-municipios en la entidad mexiquense

En la actualidad, la práctica intergubernamental de los municipios mexiquenses comprende sólo dos conceptos administrativos centrados en atribuciones municipales estratégicamente permanentes y otros cuatro del tipo ocasional o casuístico.

En contraparte, se detectaron nueve tipologías correspondientes a funciones estatales con la participación estratégica de los gobiernos municipales, así como 11 ámbitos de concurrencia permanente para la fiscalización y el control municipal. El total de interacciones a revisar en el presente apartado es 26.

Las dos interacciones permanentes de mayor sentido estratégico municipal son la administración concurrente del desarrollo urbano y la coordinación en la planeación del desarrollo. Tales conceptos, además de caracterizarse por la rigidez normativa, no omiten mecanismos de control estatal sobre los procesos administrativos municipales. La administración concurrente del desarrollo urbano se basa en acciones como la elaboración de planes urbanos, la expedición de licencias, el control del uso del suelo, la información sobre autorizaciones específicas de desarrollo urbano, así como la participación municipal en la regularización de la tenencia de la tierra (LOMEM, artículo 31, fracciones XXIV, XXIV *ter* y XXIV *quater*).

Los planes urbanos han tenido distintas denominaciones y su elaboración ha pasado por varias fórmulas intergubernamentales, vale la pena remitirse al recuento histórico. Las leyes mexiquenses que han normado el desarrollo urbano muestran tres tendencias. Antes de 1983, los planos reguladores fueron dispuestos para ordenar el espacio urbano y proyectar el futuro desarrollo de manera indicativa. Estos instrumentos municipales primitivos únicamente definían los límites urbanos y la traza del área urbanizable. Durante esa etapa, los promotores privados de vivienda se beneficiaron con la preferencia que se les dio en la dotación de suelo urbanizable barato en proyectos urbanos auspiciados por el gobierno estatal.

Entre 1983 y 1993, la legislación urbana se unificó bajo un solo enfoque y presentó valiosos avances para un ordenamiento real y para la distribución social de los beneficios del desarrollo urbano. Sus principales preceptos fueron: *a*) el equilibrio de facultades estado-municipios; *b*) la regulación urbana de tierras ejidales; *c*) la implementación de programas urbanos de beneficio social; *d*) la definición de una metodología exacta para la planeación urbana; *e*) la emisión de normas sobre los principales elementos del desarrollo urbano; *f*) el carácter permanente conferido a los planes urbanos; *g*) la definición de mecanismos y objetivos de participación ciudadana; *h*) el control estatal de las reservas territoriales.

En lo particular, los planes urbanos se denominaban Planes de Centro Estratégico de Población, se elaboraban en la concurrencia estatal-municipal y los aprobaba el Congreso local. Durante ese periodo, la producción privada de vivienda fue inhibida por la preeminencia ejecutiva gubernamental, consistente en la implementación de programas de vivienda social progresiva, autoconstrucción y vivienda en arrendamiento.

A partir de 1993, la legislación urbana tendió a favorecer a las inmobiliarias privadas mediante su participación directa en la modificación de los Planes de Centro Estratégico de Población, los cuales perdieron el carácter de permanentes. Ante el retiro del gobierno estatal de la producción de vivienda, ésta pasó al dominio exclusivo de la iniciativa privada con estímulos oficiales como el acceso al crédito, la desregulación administrativa, la disminución de cargas tributarias, así como la reducción espacial del concepto de vivienda mínima aparejado a la diversificación comercial de otras tipologías. Por otro lado, se favoreció la estrategia urbana del gobierno federal mediante la vinculación de lo urbano con lo regional, en un régimen de medidas mitigantes de impactos ecológicos, todo ello garantizado con la justicia contencioso-administrativa.

En ese contexto, para el año 2001, la aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, instrumentos que sustituyeron a los Planes de Centro Estratégico de Población, pasó a ser responsabilidad directa de los ayuntamientos con el requisito de un dictamen previo de congruencia estatal. Las autorizaciones urbanas siguieron el mismo patrón intergubernamental. Hasta el año 2001, el gobierno estatal expedía licencias de uso del suelo y los ayuntamientos licencias de construcción, después la emisión de ambas licencias quedó a cargo de los ayuntamientos, aunque en el caso de emplazamientos que generen impacto urbano se requiere del dictamen estatal correspondiente. En suma, durante la mayor parte de este recuento histórico quedó expuesto un proceso de descentralización controlada, esto es, se concedieron atribuciones urbanas municipales aunque nunca se omitió la intervención y el control del gobierno estatal. La constante de fondo ha sido la subordinación de los instrumentos del derecho urbano a la actividad inmobiliaria privada.

La fórmula intergubernamental para el control del uso del suelo, a partir de 1983, ha sido la operación de los Comités de Control del Crecimiento Urbano. Se trata de un amplio grupo de funcionarios de los tres órdenes de gobierno que opera bajo la presidencia del alcalde respectivo. Los funcionarios municipales suelen ser un síndico, el director de Desarrollo Urbano y el responsable del Catastro. Los funcionarios estatales pueden ser once en promedio, ellos representan a dependencias como la Secretaría de Desarrollo Urbano, el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente, la Dirección General de Protección Civil, la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), el Instituto de la Función Registral, la Procuraduría General de Justicia, así como el Instituto de Información e Investigación Geográ-

fica, Estadística y Catastral (IGECEM). Los funcionarios federales regularmente son dos, quienes representan a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Pese a la amplitud del grupo de funcionarios públicos y a la constancia de sus reuniones mensuales, la efectividad de los Comités de Control del Crecimiento Urbano depende de dos grandes condiciones. La primera se refiere a que los presidentes municipales alcancen a comprender la complejidad existente en torno a la contravención del uso del suelo, para diseñar estrategias operativas en el combate conjunto de tales transgresiones. La segunda depende de lograr la implementación de la primera, ante la rutina de celebrar juntas periódicas con representantes estatales y federales de poco poder resolutivo, que incluso son distintos de reunión en reunión, y que asisten para percatarse de las iniciativas municipales y después esperan la instrucción de qué hacer o *dejar de hacer*. La efectividad del control coordinado del uso del suelo depende entonces de la capacidad municipal de iniciativa al respecto, en correspondencia con la voluntad política de colaboración estatal y federal.

Las actividades coordinadas de información sobre autorizaciones específicas de desarrollo urbano y de regularización de la tenencia de la tierra, sin dejar de ser estratégicas, son complementarias de procesos administrativos que son responsabilidad de autoridades estatales y federales. La primera se basa en la creación de un registro de unidades económicas de impacto regional regido por la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* (LOMEM, artículo 31, fracción XLV). En el mismo sentido, destaca también la obligación municipal de informar a la autoridad federal sobre el funcionamiento de gasolineras o estaciones de servicio (LOMEM, artículo 31, fracción XXIV ter). La participación municipal en la regularización de la tenencia de la tierra se refiere principalmente a la aportación de acuerdos de Cabildo sobre la incorporación de los asentamientos humanos al casco urbano. Al ser éste un requisito necesario en el largo proceso general de regularización, lo más común es que cuando tal mecanismo se concrete, será necesario enmendarlo con acuerdos de relotificación, en virtud de que regularmente el proceso que nos ocupa suele ser rebasado por la incontrolable dinámica de apropiación social del suelo urbano.

La segunda interacción permanente dentro de las atribuciones estratégicas municipales es la coordinación en la planeación del desarrollo, prescrita desde la reforma constitucional de 1983 como un ejercicio unificador del cual debe resultar una estrategia congruente a nivel nacional y estatal. Para asegurar lo

anterior, el Gobierno del Estado de México regularmente aporta incentivos como la asesoría técnica y en ocasiones hasta el financiamiento parcial en la elaboración de los planes trianuales de desarrollo municipal. En contraparte, los gobiernos municipales cuentan con la atribución de coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales (LOMEM, artículo 31, fracción XXXV). En ese sentido, el Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM) contempla entre sus integrantes a los presidentes municipales del estado (COPLADEM, 2014), aunque su representación por funcionarios subalternos en la asamblea, así como el acuerdo basado en votaciones abiertas, declaradas por *evidente mayoría*, demeritan la trascendental función de la planeación concurrente hasta el mero cumplimiento habitual de las formalidades.

Las interacciones ocasionales o casuísticas centradas en atribuciones municipales se desarrollan en las áreas de protección civil, seguridad pública, deporte y turismo. La obligación de registrar los planes de protección civil ante la Secretaría General de Gobierno anticipa el diseño de acciones de prevención, auxilio y recuperación (LOMEM, artículo 31, fracción XXI ter); lo cual queda reforzado mediante la potencial coordinación operativa con la Dirección General de Protección Civil del Estado de México en el caso de que los recursos de emergencias municipales se vean rebasados (LOMEM, artículo 81). La Secretaría General de Gobierno, en su caso, participa en los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública (SGG, 2014). En materia deportiva, la Secretaría de Educación del gobierno estatal cuenta con apoyos, asesoría y capacitación para municipios (SEEM, 2014). La Secretaría de Turismo estatal suele celebrar convenios de coordinación de obra por encargo para municipios con vocación turística, así como otorgar asesoría en la elaboración de material promocional local (STEM, 2014).

Las nueve interacciones permanentes centradas en funciones estatales, con la participación estratégica de los gobiernos municipales mexiquenses, se dan en las áreas de gobierno, coordinación fiscal, simplificación administrativa, salud, medio ambiente, bosques, parques naturales y fauna, pirotecnia y control de confianza. En la primera de las áreas expuestas, la Secretaría General de Gobierno realiza las gestiones necesarias para imponer gobernabilidad y prevenir conflictos, conduciendo así la paz social en el estado. Como acción derivada, proporciona información, apoyo y canalización de asuntos a las instancias competentes, entre ellas las municipales (SGG, 2014). En una vertiente más estratégica, la Secretaría General de Gobierno participa en los gabinetes regionales para el seguimiento de los compromisos del gobernador, algunos de ellos con gobiernos municipales, función que encabeza la Secretaría Técnica de Gabinete (STG, 2014).

Ambas funciones, la de gobernabilidad y la de seguimiento a compromisos gubernamentales, tienen antecedentes importantes en la historia de la administración estatal mexiquense. La primera se remonta hasta el desempeño de los subprefectos o jefes políticos del siglo XIX, un esquema caracterizado por el severo control político que se ejercía sobre los ayuntamientos. La segunda surgió en 1970 con el establecimiento de cuarteles de trabajo, un programa diseñado para que un secretario estatal designado por el gobernador coordinara las intervenciones estatales en un territorio determinado. Actualmente, las funciones de gobernabilidad y seguimiento de compromisos gubernamentales cuentan con organizaciones territoriales substanciales. Sin embargo, esas funciones poseen todavía en nuestros tiempos las grandes inercias de la etapa histórica del partido político hegemónico nacionalista. Su vigencia en la estructura gubernamental mexiquense se debe al peso histórico del gobernador Isidro Fabela Alfaro (periodo 1942-1945), quien a partir de 1942 organizó la sucesión del poder estatal e impuso la actual disciplina político-administrativa, lo que ha permitido que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) conserve ininterrumpidamente el Poder Ejecutivo estatal.

No obstante, la alternancia política municipal iniciada en los noventa en el Estado de México puso a prueba y evidenció las fallas de un sistema político mexiquense sumamente renuente a la evolución. Por la acostumbrada verticalidad del actuar gubernamental, basado en las decisiones unilaterales de la cúpula estatal, la estructura de los cuarteles de trabajo solía imponer presión a los ayuntamientos de la alternancia a través de la base social priísta. Los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en los tempranos años noventa, no dudaron en reproducir los mecanismos de presión política aplicada a la contraparte para imponerle sus decisiones, los enconos resultantes derivaron en conflictos en los que se usaron técnicas de negociación cada vez más sofisticadas. Ya entrado el siglo XXI, la radicalización de la clase política estatal utilizó las instituciones gubernamentales como instrumentos de represión: la justicia contencioso-administrativa y la mesa de responsabilidades de los servidores públicos.

Un análisis a nivel organizacional permite verificar otras inconsistencias. La organización territorial mexiquense de gobierno suele reclutar a ex-alcaldes, ex-diputados locales y activistas del PRI como delegados regionales y municipales. El dedicarse a la política no asegura en nada el oficio político, por lo que el gran defecto de la estructura organizacional de gobierno es limitarse a recoger información y detectar potenciales conflictos. Cuando estos últimos detonan, no existe a nivel local capacidad mínima de conciliación, siendo la única alternativa trasladar el problema a la sede de la Secretaría General de Gobierno en Toluca.

Los delegados regionales y municipales de la estructura de gobierno regularmente son asignados con una misión política específica, definida por las condicionantes del poder local o de la dinámica social. Cada vez con mayor frecuencia, tanto el gobierno estatal priísta como los gobiernos municipales de alternancia enfrentan la deslealtad política de sus integrantes, lo cual aumenta el número de actores e intereses. Mientras todos los elementos expuestos enriquecen el juego político, poco o nada se abona al avance decisivo y sostenible de los asuntos públicos.

El Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México es actualmente operado por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). No obstante, antes de que este instituto iniciara su funcionamiento en el año 2001, la coordinación hacendaria mexiquense contaba ya con rasgos importantes. En 1984, el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos de la entidad mexiquense suscribieron por primera ocasión el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM, Ramos y Cienfuegos, 1995: 103), un programa anual de inversión cofinanciada que, en forma análoga al Convenio Único de Desarrollo (CUD, 1983), descentralizó la inversión estatal aplicable en obras locales que cumplieran con las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo. La estructura financiera de las acciones derivadas inició con el 60% de inversión estatal y 40% de inversión municipal, lo cual resultó atractivo para las autoridades municipales. En algunos años fue modificada la estructura financiera, de manera que existieron menores proporciones de participación municipal como incentivo en función de las prioridades estatales de inversión. En la actualidad, el Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM) ha sustituido al CODEM, mismo que se ejerce en paralelo a los fondos de aportaciones fundados en la reforma de 1997 a la *Ley de Coordinación Fiscal*.

En relación a los ingresos municipales propios, destaca el desempeño técnico de la Comisión Estatal de Coordinación y Participación Catastral del Estado de México, misma que incluye representantes municipales en el pleno y que desarrolla trabajo permanente en comisiones temáticas que ocasionalmente convocan funcionarios municipales, según los asuntos a tratar (SFEM, 2014). La coordinación o incluso descentralización basada en conceptos impositivos estatales, a diferencia de otros estados, no se ha concretado en el Estado de México. Además de lo señalado, el IHAEM ha continuado con la dinámica de coordinación hacendaria arraigada en la entidad: celebrar reuniones constantes de tesoreros municipales para abordar temas de interés en un ambiente relajado y de espléndida convivencia social, así como programar esquemas de capacitación especializada.

Las políticas de desregulación administrativa son determinadas por el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria. La implementación respectiva se ha extendido a los

municipios del estado mediante la celebración de convenios de colaboración, cuyo principal resultado ha sido el establecimiento de ventanillas únicas (estatal-municipal) para la apertura rápida de empresas. Lo anterior incluye la intervención de la Secretaría de Desarrollo Económico estatal en la asesoría de las comisiones municipales de mejora regulatoria, la revisión de los programas anuales respectivos y hasta la revisión de las propuestas del catálogo municipal de trámites y servicios (SDEEM, 2014). Como principal falla detectada, la apertura rápida de empresas prácticamente promueve el desacato de la regulación del desarrollo urbano municipal. En cuyos casos, los promotores privados generalmente pretenden apoyarse en la autoridad municipal de desarrollo económico para transgredir los estatutos de suelo u obviar cajones de estacionamiento.

El resto de las interacciones permanentes centradas en funciones estatales se dan por el establecimiento de una colaboración municipal operativa. En materia de salud, la secretaría estatal del ramo participa junto con autoridades de los tres órdenes de gobierno en veintiún órganos del mismo número de especialidades médicas (SSEM, 2014). La Secretaría del Medio Ambiente cuenta, por atribución jurídica, con la colaboración municipal en la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente (LOMEM, Artículo 31, fracción xxv). Éste concepto constituye una doctrina normativa que pugna por el traslado de los costos de la degradación ambiental a los particulares, valiéndose de los mecanismos fiscales competenciales. Por su parte, la Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE) y la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) operan varios comités intergubernamentales de su especialidad. La CEPANAF participa además en algunos Comités de Control del Crecimiento Urbano, además de otorgar el trámite de identificación de predios en áreas naturales protegidas (PROBOSQUE, 2014; CEPANAF, 2014). El Instituto Mexiquense de la Pirotécnica cuenta con cuatro presidentes municipales en su órgano de gobierno (IMP, 2014). Asimismo, el Centro de Control de Confianza del Estado de México incluye representantes municipales en su Consejo Directivo (CCCEM, 2014).

El último grupo de interacciones entre el gobierno estatal y los ayuntamientos mexiquenses, más allá de lo estratégico, constituye francos mecanismos de fiscalización y control por parte de los poderes estatales:

La celebración de convenios para la ejecución de obras o servicios públicos, se enumeran aquellos que define la Carta Magna y otros de asistencia y empleo (LOMEM, artículo 31, fracciones II y VII, y artículo 125).

La coordinación en campañas anuales de regularización del estado civil (LOMEM, artículo 31, fracción II bis).

Los trámites de expropiación de bienes privados y modificaciones de régimen y uso de bienes públicos (LOMEM, artículo 31, fracciones XIII, XXVIII y XXX).

La glosa, presentación y contestación de las observaciones de la Cuenta Pública (LOMEM, artículo 31, fracciones XVI y XVII).

La autorización para la contratación de empréstitos (LOMEM, artículo 31, fracción XX).

El cumplimiento de las obligaciones laborales con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM); en su caso, la celebración de convenios para el reconocimiento de adeudos y diferimiento de pagos (LOMEM, artículo 31, fracción XXXII).

La coordinación operativa de la contraloría municipal con su similar estatal y con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM, LOMEM, artículo 112, fracciones VIII y XVII).

Una amplia coordinación en materia de derechos humanos (LOMEM, artículo 147 K, fracciones II, IV a VII, XIII a XIV y XVI).

La participación del gobierno estatal, a través de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), en los órganos de gobierno de los organismos operadores municipales de agua y saneamiento (LAEMM, Artículo 38, fracción IV).

Diversos apoyos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal, se enumeran acuerdos de descuentos a grupos vulnerables y de límites municipales, así como la acreditación de los funcionarios públicos para trámites hacendarios (CJEE, 2014).

El trámite de dictamen previo de rezago social ante el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS, 2014).

Conclusiones

La vastedad de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos mexiquenses es un mito. Lo que existe en realidad son muchas interacciones que, con poco contenido estratégico, constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva. El *status* actual proviene de sus antecedentes: el control municipal ejercido por subprefectos o jefes políticos durante el siglo XX y por el partido político hegemónico de 1942 a la fecha. Si bien en los años ochenta la política nacional de descentralización logró avances en pro de un mejor desempeño municipal, a partir de 1993 el control municipal se amplió al justificarse

desde la gubernatura mexiquense la acción coordinada en la entidad, además de la incidencia del sector privado.

Las interacciones base de la autoridad hiper-inclusiva mexiquense son tres, dos de ellas se centran en funciones estatales y una en atribuciones municipales. La Secretaría Técnica de Gabinete, mediante el seguimiento de los compromisos gubernamentales, procura imponer las decisiones de la clase política estatal, mientras que la Secretaría General de Gobierno, en forma complementaria, impone gobernabilidad paliando los conflictos con autoridades municipales que, debido a la evolución política nacional, intentan implementar sus propias decisiones. Esa es una verdadera guerra por el mérito político. La coordinación hacendaria ha dispuesto cuatro incentivos para la acción concurrente: un programa histórico de cofinanciamiento, la sistematización de las resoluciones catastrales, un *debate relajado* de intereses ocasionales, así como la capacitación básica recurrente. La planeación y operación urbana constituye una atribución municipal escamoteada bajo el imperativo de que la asignación del uso del suelo debe favorecer la actividad inmobiliaria privada, lo cual se refuerza con la política y mecanismos estatales de simplificación administrativa. Fuera de ello, no se promueven proyectos urbanos de interés público.

Las atribuciones municipales que apremian la concurrencia con el gobierno estatal tienden a establecer rutinas cuya efectividad de resultados depende de la voluntad política de este último, tales son los casos del control del crecimiento urbano, la regularización de la tenencia de la tierra y la planeación del desarrollo municipal y estatal. Otras materias logran un mejor desempeño concurrente por tratarse de prioridades y hasta modas administrativas estatales: la planeación y operación de la protección civil, los sistemas intermunicipales de seguridad pública, el deporte, el turismo, la salud, el mercado de derechos de uso del medio ambiente, los bosques, los parques naturales y fauna, la pirotecnia y el control de confianza. El resto de las interacciones componen un amplio grupo de mecanismos de fiscalización y control estatal: la información de autorizaciones urbanas, la intervención estatal latente de los servicios municipales por convenios, la coordinación del registro civil, la autorización de movimientos en el patrimonio municipal, la revisión de la cuenta pública, la autorización de créditos, el control de seguridad social de los empleados públicos, la acción unificada de las contralorías, la coordinación en derechos humanos, la intervención estatal en organismos operadores municipales de agua y saneamiento, algunas mediaciones estatales justificadas jurídicamente y la certificación del rezago social.

Sobre esa revisión, una primera propuesta para mejorar la capacidad institucional del municipio mexiquense debe orientarse al desarrollo de la acción coordinada en áreas administrativas integradas: *menos interacciones con mayor trascendencia*. El mayor reto es afrontar la radicalización política de la clase estatal gobernante, pero sin caer en su juego político y sin atomizar intereses en el intento. Esas son palabras mayores, se trata entonces de alcanzar una nueva cultura municipalista mexiquense que prescinda de la cultura política tradicional del estado, pero sin romper relaciones con sus portadores. La formación se convierte en lo más importante y debe aplicarse en dos ejes fundamentales: *a)* valores y habilidades de consenso de intereses aún sea en situaciones de encono, y *b)* comprensión de una agenda *no desarrollada* de eficiencia recaudatoria concurrente y de proyectos regionales o locales de desarrollo económico y social. La estrategia de gasto coordinado, como mayor virtud estatal, debe ser el punto de partida obligado sobre el que se proyecten metas incrementales de coparticipación financiera equilibrada.

La coordinación de los ingresos, eternizada a nivel nacional en la actualización anual de los valores catastrales y demás tarifas municipales, deberá pasar a promover la gestión intergubernamental que inicialmente resulte asequible para cada una de las tesorerías municipales, mediante:

1. La deliberación en grupos de trabajo del IHAEM, para potenciar la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta en función de capacidades municipales heterogéneas.
2. El establecimiento de una coordinación horizontal que permita reforzar la promoción de la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta, así como compartir insumos para decisiones armonizadas.
3. La operación de esquemas de descentralización y de coordinación intergubernamental factibles para cada una de las tipologías municipales.

En materia de desarrollo urbano-regional, se deberá redefinir el funcionamiento de las comisiones de desarrollo metropolitano, hoy en día estandarizadas y reservadas por la legislación federal y estatal. Las alternativas a considerar pueden ser las que otras zonas metropolitanas del país están implementando en un esquema de mayor inclusión local: *a)* privilegiar la asesoría técnica y social especializada; *b)* promover decisiones operativas consensuadas; *c)* asignar las responsabilidades que resulten; *d)* diseñar incentivos de colaboración, *e)* compartir méritos políticos; *f)* adecuar las densidades y mezclas de uso del suelo como acción integral no preponderante; *g)* impulsar centros integrales de economía barrial; *h)* instalar fuentes impulsoras del empleo; *i)* promover el transporte público metropolitano.

Por su parte, la política social municipal deberá basarse en el establecimiento de un patrón de focalización territorial, que justifique las intervenciones estatales y federales fuera del tradicional clientelismo político. De ese modo, a partir de la racionalidad municipal integrada, se deberá recomponer la estandarización programática estatal.

Fuentes

- Centro de Control de Confianza del Estado de México (CCCEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00008/CCCEM/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna (CEPANAF) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00006/CEPANAF/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/COPLADEM/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal (CJEE) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00024/CJEE/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00011/CIEPS/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Gobierno del Estado de México (LAEMM) (2013), *Ley del Agua para el Estado de México y Municipios*, México, Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (LOMEM) (1992), *Ley orgánica municipal del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- Instituto Mexiquense de la Pirotécnica (IMP) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/IMEPI/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Protectora de Bosques del Estado de México (PROBOSQUE) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00004/PROBOSQUE/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Ramos, Víctor M. y Marco A. Cienfuegos (1995), *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Secretaría de Desarrollo Económico (SDEEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00005/SEDECO/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).

- Secretaría de Educación (SEEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00042/SE/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Finanzas (SFEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00058/SF/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Salud (SSEM, 2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00039/SSALUD/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría de Turismo (STEM) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETURDA/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría General de Gobierno (SGG) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00047/SEGGOB/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Secretaría Técnica de Gabinete (STG) (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 00003/SETEGA/IP/2014*, México, Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX).
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México

Governance and citizenship in the municipalities of Mexico

Jaime Espejel Mena*

Miguel Ángel Sánchez Ramos**

Rafael Cedillo Delgado***

Roberto Moreno Espinosa****

Resumen

El presente documento supone que la coherencia, autonomía, flexibilidad, legitimidad y pertinencia, son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. Su observancia es través del funcionamiento de las dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno que son responsables de la atención a las demandas de la sociedad. Éstas median la relación entre el Estado y la sociedad, son un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia en México. Se concluye planteando que la gobernabilidad democrática de los municipios mexicanos depende más que nunca de los problemas de la fragilidad democrática y la ausencia de un capital social.

Palabras clave: democracia, gobernabilidad democrática, ciudadanía, eficiencia, legitimidad.

Abstract

This document assumes that consistency, autonomy, flexibility, legitimacy and relevance are a fundamental part of the design and redesign of democracy, its observance through the operation of centralized and decentralized government agencies that are responsible for the care demands of society, you mediate the relationship between the state and society, are an imperative that explains the uncertainty or consolidation of democracy in Mexico. It concludes by stating that democratic governance of Mexican municipalities depends more than ever, the problems of democratic fragility and lack of social capital.

Keywords: democracy, democratic governability, citizenship, efficiency, legitimacy.

* Doctor en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango. Correo electrónico: jaimeespejel@hotmail.com.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

*** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

**** Doctor en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

Introducción

La democracia requiere, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del gobierno, por ser éste un factor de estabilidad y desarrollo democrático. En un segundo momento, de forma simultánea, el estudio del papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo. Los problemas y retos de México, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema, y al mismo tiempo mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre y agotamiento institucional.

Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrentan nuestros gobiernos locales y la fragilidad de su democracia, tiene su origen en la falta de coherencia, autonomía, flexibilidad, legitimidad y pertinencia; en la falta de representatividad de los institutos políticos, en la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al gobierno y en la ausencia de capital social.

Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y agencias del gobierno, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se trata de un esfuerzo por explicar la democracia y la gobernabilidad del gobierno. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura. El estudio del Estado, del gobierno y de la sociedad permite explicar la ingobernabilidad de nuestra democracia. La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función.

La democracia y su gobernabilidad

Un régimen democrático permite la participación de la mayoría de los integrantes de la comunidad y posibilita la existencia de más de una opción política. La democracia ideal apunta a principios o ideales, a sistemas éticos/políticos que dejan en libertad al individuo y a continuos cuestionamientos y recomposiciones de los esquemas de representación. Las democracias reales son definidas a través de un mínimo de elementos requeridos para influir en los procesos de decisión. Las democracias ideales son definidas por un máximo de circunstancias, por una serie de principios o ideales y no por las instituciones de un régimen democrático formal o normativo. La democracia ideal es un devenir, es el crecimiento de una democracia de calidad (Rustow, 1992).

De acuerdo con Leonardo Morlino (2009), durante décadas se ha discutido el significado de la democracia, el resultado más o menos sistematizado se ha concretado en dos grandes ideas; por un lado, las referencias reales y, por el otro, las ideales. Podemos plantear que el puente entre las democracias reales y las ideales es la democratización, caracterizada por tres momentos: la liberalización controlada, el momento de la transición y la consolidación de la democracia (Welp y Laurence, 2011). La democratización puede asumir la forma de iniciativa participativa por parte de la sociedad civil organizada o por un conjunto de reformas políticas, de manera específica hacia las reglas u organizaciones electorales.

La democracia es un tipo de régimen político, mantiene una serie de vínculos empíricos que lo hacen más o menos democrático, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales; es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta; es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005: 6-8).

La gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005: 51-65).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que ésta perdure. Como sostenía Weber (1998), toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo.

La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello, es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido, la gobernabilidad se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.

La gobernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995). Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático:

cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado (Pasquino, 1997: 101).

La democracia, por su misma dinámica y libertades, tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida; el precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles, la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (1992: 13-91), el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

Tanto la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia, valor y cambio), concentrados en los costos, están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política. La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia. Los juicios políticos son necesarios al momento de decidir cómo buscar aumentos en las razones de eficiencia, bien mediante el aumento de *outputs*, bien mediante la reducción de *inputs* o bien haciendo ambos al mismo tiempo. Los juicios políticos aparecen también al establecer el periodo de tiempo necesario para producir estos resultados. Invertir en el capital humano por medio de la reorganización, de la formación de la instalación de los procesos de información, produce grandes beneficios a largo plazo. Aunque también la palabra eficiencia suena incorrecta cuando en la práctica se le iguala con la eficiencia medible, esto porque los beneficios económicos se identifican más fácilmente que los beneficios sociales; además de que los esfuerzos para mejorar la eficiencia hacen que tengan que redefinirse los criterios de actividad para que se puedan medir sin dificultad. Después de todo, buscar la eficiencia degenera en un juego de números.

La diversidad de las funciones del gobierno, los problemas para mejorar sus objetivos y las dificultades para establecer y mantener el orden de importancia, son un desafío para la eficiencia de las administraciones que no puede evitarse. La ineficiencia productiva ocurre cuando las organizaciones fracasan al intentar reducir los costos por mala gestión; está claro que esto es relevante para la

administración pública; no obstante, la actual política de cambio para privatizar y subcontratar está hecha con la idea de aumentar la eficiencia en la designación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la Administración Pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado. Desde otro punto de vista, cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la Administración Pública:

1. Los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir.
2. Los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades.
3. Los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión.
4. Los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación. La eficiencia, por lo regular, se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio, por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad.

La orientación que propone la gobernanza enlaza al gobierno y a la Administración Pública, por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar, diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano. Los análisis en materia de gobernanza no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción: la ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente inter independientes.

La gobernanza se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder tanto en los ámbitos de gobierno como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un Estado de Derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia. La gobernanza es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la Administración Pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno. Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejerce las influencias en su seno.

Las condiciones actuales reclaman reconceptualizar a fondo las organizaciones; hoy en día más configuradas y flexibles para encarar los cambios tecnológicos, las transformaciones del mercado y otros factores limitantes en los que las nociones jerárquicas son refractarias. La gerencia tradicional distingue el planteamiento y la ejecución, mientras que las fallas de la organización se acreditan a la segunda; la gerencia moderna las concibe dentro de un proceso integrador.

Algunas organizaciones estratégicamente interdependientes están conscientes de que su comportamiento dependerá de las organizaciones consideradas como competencia. Las acciones de un gerente dentro de este escenario, por lo tanto, deben reflejar su entendimiento acerca de cómo encajan dentro del conjunto de organizaciones. Esa comprensión es la base para determinar sus movimientos en el escenario. Pensamos que hay una necesidad cada vez mayor para adaptarse al cambio y hacer frente a nuevos problemas ante un entorno rápidamente cambiante. En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, la gobernanza es producto de una negociación entre sus miembros, la expansión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre participantes; al mismo tiempo, sus funciones son fijar ese convenio.

En ambientes determinados por inestabilidad, riesgo, incertidumbre, terminales múltiples y bifurcaciones, la Administración Pública requiere de una profunda revisión conceptual. En el inicio del siglo *xxi*, la capacidad de la gobernanza consiste en un recurso técnico para el desarrollo de las sociedades, pero al mismo tiempo limitado, ya que tiende a desenvolverse a escala internacional y en ese sentido Iberoamérica tiene necesidades imperativas, urgentes e impostergables. Una gobernanza de ese tipo será un puntal para la democratización de la región, pues dará transparencia a los actos políticos y ampliará los espacios de participación ciudadana para la protección de los derechos humanos.

En la actualidad, el gerente público principalmente se desempeña en el proceso de gobierno de la Administración Pública, aunque sus ámbitos de ejercicio profesional son más variados y diferenciados, hasta extenderse a los grupos emergentes de la sociedad civil.

La gerencia pública, como la privada, aparece dentro de un contexto organizacional que le permite ciertas características universales; por eso, el gerente público necesita saber ser gerente, entendido éste como el reclamo de medidas de adaptación, corrección, perfeccionamiento o desarrollo de los procesos administrativos de previsión, planeación (objetivos, métodos, procedimientos), decisión, estructura (organización y tareas), coordinación, integración, control e información. Al mismo tiempo, hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser.

Es posible, además, que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino porque lo público tenderá a afectar de manera directa la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno centralizado inmediato para desarrollar una visión ecológica de la gestión pública. En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. Un primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades: el administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen en su desempeño administrativo.

El segundo ámbito considera el marco político del quehacer organizativo: la organización pública está inmersa en un sistema político donde las políticas son, por lo menos en teoría, el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. Aquí el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado.

El tercer ámbito es el marco socioeconómico regional: la acción política corresponde a una unidad territorial y cultural, cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares; al mismo tiempo conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país. Aunque ambos tipos de organización pública y privada se encuentran afectados por las dinámicas de este último ámbito, su efecto es diferente en cada caso, pues especifica prácticas sociales distintas para cada tipo de gerente. Por último, el marco internacional, tanto regional como mundial, donde encontramos el acontecer nacional.

Los nuevos escenarios en los que la gobernanza se desenvuelve, reclaman la distinción curricular de los niveles educativos; esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno; es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es más participativa y las relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

Dentro del sistema político en sus diferentes ámbitos, se observa que la misma política tiende a transformarse; aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezada por los partidos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

Los derroteros del Estado dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político –como expresión de la alternancia política estable y duradera– y la denominada reforma del Estado –de sus organizaciones y de su Administración Pública– no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Desde finales de los ochenta, los diferentes ámbitos de gobierno son un claro ejemplo de cómo han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos políticos de oposición. Esta modificación formal, resultado de sí misma, de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política, de una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad.

Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, de centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas en el gobierno.

En primer lugar, superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de Derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con

especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; y por último, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.

En segundo lugar, superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo local. Y en tercer lugar, salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y crear redes interorganizacionales será quizá la competencia más relevante de los gerentes de lo social.

Las tres transformaciones planteadas exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

La representación en la gobernabilidad democrática

Esta tarea del Estado, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es él que debe constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los Estados modernos

cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica; no obstante, los Estados cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas.

Los gobiernos locales no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. Sin embargo, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio, es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Estas tareas transformadas de los gobiernos, dirigidas a conseguir grandes adelantos que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno en Europa y Estados Unidos.

Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observados en la región para modernizar al Estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas, ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto; pero a la vez que cuenten con buenos sueldos y prestaciones para compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en microasuntos, que en un momento determinado pueden ser muy importantes, pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos el Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la

sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una Administración Pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no como una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas. Los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor a los gobiernos locales, y así pasar por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la Administración Pública, sino también a la industria y a las relaciones de poder. Por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.

Gobernabilidad democrática y ciudadanía

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés (Tomic, 1987: 159).

Gobernanza y gobernabilidad son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima, sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas. Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales

que impiden la reducción de la pobreza internacional, o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Mills (1991: 59), por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad; en consecuencia, se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas, la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales; el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación. Mientras el público se organiza para defender sus causas, la vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los gobiernos locales cada vez va quedando en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutoria y de convocatoria es claro que pierde terreno día con día.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea, es que la participación espontánea es la más deseable, puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.

Hoy la Administración Pública local debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes; ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos burócratas. Ambos muchas veces se tratan públicamente como autointeresados,

distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población observa las estructuras administrativas del gobierno local como algo inadecuado, incluso se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.

En el mundo contemporáneo, las bases para una Administración Pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno; es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aún son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad. Empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico. Por un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales. Por otro, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva Administración Pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la Administración Pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de gestión gubernamental,

nuevas expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la Administración Pública, demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos, y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la Administración Pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en las acciones gubernamentales. La aceptación del concepto de democracia, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad), adicionada a la perspectiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una gestión pública eficiente y eficaz que los garantice.

La legalidad y eficacia de la Administración Pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. De esta manera, la Administración Pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública; gracias a la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, moderadamente se procura adicionar a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos, la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la Administración Pública. Es necesario recordar que aún en situaciones de práctica democrática avanzada, la intervención directa del público es un elemento eficaz para evitar la alineación, autointerés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia, se presenta una localizada participación

comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los mecanismos de supervisión, principalmente por parte del Legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas democráticas avanzadas como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se les encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas. Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación del público y desarrollar un nuevo punto de vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

Ciudadanía y capital social en los gobiernos locales

La ciudadanía mexicana no es solamente una condición legal o de delimitación de los poderes estatales, del reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de derechos y obligaciones del individuo, de un pacto político y del consentimiento de un tipo de dominación; en suma, de un conjunto de instituciones civiles. Es también necesaria una historia, una cultura, una lengua o una forma de vida compartida; es necesario un sentido de pertenencia, una forma de participación que se comparta con un conjunto de instituciones cívicas. La ciudadanía es la tradición histórica del problemático concatenamiento de las virtudes cívicas y civiles (deliberación, participación, acción y solidaridad), y el entendimiento de un nuevo marco institucional. El horizonte de un mundo plural, abierto y ciudadano, el compromiso y necesidad de asumirlo interactúa en una generación de virtudes cívicas y civiles e instituciones en una naciente democracia liberal de Derecho.

Nuestra ciudadanía se constituye con datos o antecedentes históricos, planteados como serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales. Las características de los vínculos como un todo tienen la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados. De ahí la posibilidad manifiesta de una teoría de la sociedad civil, entendida como un entramado relativamente complejo de instituciones y conectado con una tradición histórica de varios siglos.

La primacía de la ciudadanía es la recuperación histórica del proceso de formación de un Estado democrático. La construcción de nuestra sociedad civil es fruto y resultado de radicales transformaciones sociales. La participación electoral, como una expresión del ciudadano, es una variable interviniente pero no determinante en el tránsito del sistema político autoritario al democrático. En México,

la participación electoral en las elecciones federales del 2012 fue de 62.08%, del total de ciudadanos registrado, mientras que en ese mismo año en Francia fue de 55.40%, y en Canadá en el 2011 fue de 61.49% (INE, 2015).

En este sentido, el concepto de sociedad civil incluye a la esfera pública y a las instituciones sociales. La esfera pública es parte de la sociedad civil porque ésta se compone de un conjunto de agentes involucrados simultáneamente en actuaciones o asuntos públicos y privados, que sólo pueden conciliarse mediante un debate público (virtudes cívicas o ciudadanas), mientras que las instituciones sociales incluyen al conjunto de asociaciones voluntarias que cooperan entre sí –virtudes civiles o particulares– (Sahuí, 2009). Dentro del esquema, el Estado y la sociedad están separados y a la vez involucrados, ya que el Estado, por un lado, es un aparato coercitivo, demanda de la sociedad su consentimiento y obediencia hacia su autoridad; y por el otro, garantiza una serie de servicios públicos a la sociedad. Mediante esta relación de mandato-obediencia se configuran las distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: rechazo, consentimiento y aceptación (Merino, 1994).

El optimismo sobre el fortalecimiento de la sociedad civil integra algunos excesos. La fórmula puede sugerir: a mayor Estado menor sociedad civil, y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana otro y a la inversa.

La primera idea se asocia a una perspectiva liberal, donde la sociedad es civil porque el individuo es autónomo frente al Estado y éste a su vez se aleja del individuo por su condición de Estado de Derecho; mientras que la segunda implica una existencia de la sociedad civil, a través de una acción combinada de las instituciones sociales, políticas y económicas en una esfera pública, es decir, la sociedad civil existe de manera plena cuando el Estado forma parte de una sociedad civil en el sentido uno; de lo contrario, adquirirá una forma precaria o mitigada, como los regímenes totalitarios. Para esta última, el modelo corporativista es un claro ejemplo (Sánchez, 2008).

En el municipio mexicano encontramos una participación ciudadana limitada en la toma de decisiones y una serie de redes de relaciones acotadas.

La ciudadanía en México atraviesa por un complejo proceso de construcción que se caracteriza por la desconfianza entre las personas y de éstas hacia la autoridad, especialmente en las instituciones de procuración de justicia; por la desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas, y por el desencanto con los resultados que ha tenido la democracia (INE, 2015).

La formación y la experiencia compartida son dos importantes recursos para hacer ciudadanía, para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales; por consiguiente, es insuficiente el diseño e implementación de programas que estimulen la participación o formación de ciudadanos. Cuando hay armonía entre una estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos, entrenamiento de las personas que participan en el cambio cultural, un conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a los recursos escasos que facilitan la toma de decisiones, las probabilidades de conformar un capital social que garantice la presencia de una comunidad cívica y el funcionamiento de las instituciones democráticas aumenta.

Para Bourdieu (2001), las diferencias de todos los integrantes de la comunidad, que se comparten por la preocupación a través de redes o de relaciones más o menos numerosas con el ánimo de reunirse, es una clara condición indicativa de un capital social. Por otra parte, Putnam (1993: 167) sostiene que las instituciones democráticas deben ser responsables y eficientes, ser sensibles a las demandas sociales y efectivas para conseguir los objetivos planteados en un contexto con recursos escasos. Para Putnam, el contexto socio/cultural en el que una comunidad se desenvuelve, es producto del patrón histórico. La historia es un factor que causa la existencia de una comunidad cívica. La confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia social para facilitar las acciones cotidianas, constituyen al capital social y a la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

La condición ciudadana de la sociedad se debe en buena medida al funcionamiento de amplios conjuntos de redes interconectadas por redes físicas a través de un soporte telemático, en el cual circula un conjunto de valores y datos individuales y colectivos, personales y grupales, que se pretenden compartir para tratar de incidir en la toma de decisiones de carácter político, económico o social. Se comparte información y experiencias con la intención de establecer una coordinación y cooperación que permita el beneficio mutuo y con la incorporación de ciertas normas y valores formalizar los beneficios (Requena, 2008). El capital social es la herencia sociohistórica que se acumula de generación en generación y que permite conectar el pasado con el presente y el futuro de las sociedades, compartir una serie de vínculos; cuando los tipos de vínculos ciudadanos se amplían, se puede constituir una ciudadanía. El capital social no es la ciudadanía, está relacionado o es su consecuencia.

El capital social es un conjunto compuesto de diferentes entidades, las cuales presentan dos elementos en común; por un lado, es resultado de las estructuras

sociales, de todo aquello que es más o menos común a dos o más sistemas, y por el otro, la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social. Sin embargo, el problema difícil e inmediato suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es la consecuencia de una serie de éstas, no habrá innovación sin innovadores.

En México, el significado de la democracia no es del todo compartido, 53% de la población prefiere a la democracia a cualquier otro tipo de gobierno; a 18% le da lo mismo un sistema democrático u otro y el 23% algunas veces prefiere un sistema autoritario. A su vez, la falta de confianza se refleja en el 46% de la población que reporta no tener experiencia con alguna organización civil, y en el 95.77% que manifiesta no haber participado en una organización de protección de derechos humanos.

Las mujeres manifiestan una mayor probabilidad de estar aisladas (0.68%) que los hombres (0.64%); indistintamente el sexo, un mayor nivel educativo le permite al ciudadano contar con más de una relación personal, desde la primaria terminada hasta una carrera técnica o estudios universitarios.

A nivel nacional, poco más del 28% de los mexicanos confía en la gente, mientras que el 70% manifiesta que no se puede confiar. El estado con mayor índice de confianza interpersonal es Sonora con un 35%, y el de menor es Veracruz con un 15%; contrario ha este supuesto, se observa una mayor presencia de redes interconectadas en el Estado de México que en la Ciudad de México; y hay más cadenas en la Ciudad de México que en el Estado de México (209 frente a 178, respectivamente) (INE, 2015).

En municipios como Toluca se cuenta con casi 22% más de densidad en las redes interconectadas que en la delegación relativamente más rural de la Ciudad de México, Xochimilco. Por otra parte, la densidad de las redes interconectadas es más heterogénea en los municipios de Veracruz (con densidades de 40.58 a 90.93%, pasando por 66.72) y menos en Guanajuato (con densidades de 62.40 a 82.07%, pasando por 62.40). Estas diferencias pueden deberse a factores como la distinción entre municipios urbanos y rurales con mayor y menor desarrollo humano y municipal, y entre diferentes tipos de relacionamiento entre asociaciones de sociedad civil, partidos, organizaciones del capital y el trabajo, que dan contextos diferenciados de acceso a donde acuden los ciudadanos (INE, 2015).

Si se quiere conseguir que un nuevo modelo funcione, se deben de formar y capacitar a las personas que participarán sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso, está en revolucionar el comportamiento. Para responder a

esa complejidad, el Estado debe cambiar su modo de razonar. En vez de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos (Schmidt, 2005).

Ordenarles a las personas que cambien no funciona. Construir una nueva cultura pública implica: cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y desafíos. Esto plantea una gran paradoja, porque el desempeño individual de cada ser humano, resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, atribuciones, tareas, actividades o *inactividades*, depende de un proceso de mediación e integración entre él y la institución. La institución está colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño. Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización. El deseo de ser eficiente más allá del deber, genera más resultados positivos a los ciudadanos a los que se sirve. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato cara a cara (Perelli, 1995).

En consecuencia, el esfuerzo debe hacerse dirigido en tres direcciones: la preparación, evaluación y entretenimiento. Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones interpersonales; un gasto exorbitante y mal conocimiento para la preparación de decisiones, es motivo de gran preocupación.

Si los gobernantes locales no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una casta superior: debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas (Abal, 2003).

El entrenamiento de los gobernantes es una verdadera necesidad, que debe ocurrir después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia en desarrollo organizacional. Ciertamente necesitaríamos varias generaciones de este tipo de innovadores entrenados en el análisis, diagnóstico y orientación del cambio, lo mismo que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción. En la Administración Pública municipal no disponemos de una relación entre programas y resultados, estos medios son vagos, las metas con frecuencia no son claras o son puramente

retóricas, lo que conduce a incrementar la cantidad de procedimientos y formalismo (Sánchez, 2013).

Hay incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas. Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, los gobernantes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna escasean. El cambio organizacional es la capacidad de percibir y atender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las sugerencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a la llegada de los cambios; los nuevos hechos pasan a ser una condición vital (Elizondo y Nacif, 2006). El proceso de cambios al interior de las instituciones es una característica de organismos vivos. Por ello, las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras (Morlino, 1985). En la década de los noventa (Merino, 1994), las demandas de mayores recursos y autonomía eran los vínculos que ordenaban las organizaciones ciudadanas municipales, era una forma de fundar ciudadanía. Hoy parece que el desencanto sobre la ausencia o presencia de recursos, por la falta de arreglos institucionales que eliminen la corrupción y por el incremento de la inseguridad, justifican la disminución de recursos y autonomía en los gobiernos locales. La conformación de la ciudadanía será regulada desde el ámbito estatal o federal.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas locales y su presencia ante la sociedad adquiere un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la Administración Pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista; sin embargo, es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio, se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad. La vida pública municipal se caracteriza por contar con actores bien conocidos por la mayoría de los habitantes y las redes informales de relación social a la que pertenecen, es importante para otorgar una calificación social de la vida democrática de la región. El capital social de la ciudadanía sobre los grupos de poder influye en la conformación de nuestra ciudadanía.

Las acciones que produce el gobierno no son producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos

e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del gobierno y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa municipal la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock, 1993), los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990) o el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997), tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que vivimos tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *governance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado postnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también tiene que adaptarse a nuevos ejes:

- a) Democratización de la administración.
- b) Relación principal agente.
- c) Visión de redes.
- d) Gestión y responsabilidad.
- e) Implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

El encuentro entre lo estable y continuo que caracteriza a la modernidad, y lo discontinuo y complejo que enmarca la posmodernidad, han confrontado a su realidad histórica emblemática: al Estado moderno (Jacobs, 2013). El encuentro entre el orden y el caos es contradictorio para el Estado, no existe un orden perfecto ni un desorden perfecto, el producto de la unión entre dos o más componentes es

la complejidad que enfrenta el Estado. Ante estos acontecimientos es pertinente seguir preguntándonos: ¿Cómo hacer frente a los constantes cambios que se presentan en las fuentes de legitimación política y administrativa del gobierno hoy en día?

Al respecto, Charles Tilly (2010: 20) plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes”. La confianza –al igual que las redes de confianza– es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen. Para los municipios mexicanos, éste es un problema añejo, las instituciones, las redes y las políticas siguen sin permear la confianza en la sociedad. La calidad regulatoria o las normas que facilitan el funcionamiento del mercado, la efectividad del gobierno, la rendición de cuentas y la estabilidad política, colocan a México en el lugar 41 en la posición mundial en el índice de gobernabilidad con un promedio de 1.53% (Cámara de Diputados, 2016).

En el ámbito local, la petición de eficacia a las políticas para la solución de problemas siempre será mayor. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado, la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa. El contexto de la vida diaria que contiene significados tácitos, prácticas rutinarias, formas de participación directa y una democracia cotidiana, es el municipio (Blanco y Gomà, 2002).

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco; no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, éstas se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la Administración Pública. Los participantes en estas redes, obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neo institucionalismo económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes, por un lado, son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

La revisión de las redes de confianza que Tilly propone van más allá: permite distinguir entre las *acciones gubernamentales* –acciones de los agentes gubernamentales– y las *acciones sociales* –acciones de los actores políticos. Las primeras son acciones del gobierno hacia la sociedad, mientras que las segundas van de la sociedad hacia el gobierno. Ambas acciones, por separado, causan sospecha o ausencia de confianza. Las redes de confianza de la sociedad, al polarizarse, sólo expresan y amalgaman ciertos vínculos, le causan sospecha al resto de la sociedad y pueden llegar a conformar una acción colectiva que conforme un movimiento social.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública; cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, ésta puede alejarse de la sintonía del gobierno; por el contrario, cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

Charles Tilly (2010: 52) sugiere la revisión de las redes de confianza desde una forma de estructuralismo combinado; es decir, las estructuras no sólo se entienden y reproducen así mismas, son también producto de las interacciones de intercambio entre los individuos; su “...enfoque invierte la dirección causal, tratando las actitudes no como causa, sino como efectos de la interacción social”. Un claro ejemplo de ello es que la confianza puede incidir en la democratización, así como la desconfianza en la desdemocratización. Los regímenes políticos y las redes de confianza enfrentan problemas comunes, afrontan dificultades organizativas en su funcionamiento interno, que se reflejan en su conservación y en la relación de uno y otro. Ambos dependen de estructuras, que los provean de nuevos recursos para su continuidad, que produzcan y reproduzcan sus principales actividades.

De acuerdo a la estructura de nuestras organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas:

1. De forma autoritaria.
2. De manera cooperativa.
3. A través de redes de confianza (Brunsson y Olsen, 2007).

Para Tilly, en las redes de confianza se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos; es decir, las

redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentive la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo. “La larga historia que hemos investigado sugiere que en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública” (Tilly, 2010: 255).

La política pública contingente no legítima a las acciones de nuestro gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente (Huerta-Wong, 2012).

En opinión de Clause Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas, subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común; es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política, se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin; la inde-

terminación de la legitimidad se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual, y la libertad política preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna, la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX. La democracia más que una forma de gobierno, es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable; la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

Ninguna verdad, ninguna justificación es inmutable, toda vez que el origen del poder habrá que pensarse, porque ya no pertenece a alguien. El poder pertenece a la sociedad democrática, el poder es potencialmente de todos y no puede ser personificado por algún sujeto o grupo (Maestre, 1994). El poder es un lugar vacío, es inocupable por una sola persona, es un lugar simbólico que sólo ocupa y controla el sufragio. En lo paradójico del argumento, en la indeterminación última, en la disolución de las certezas, radica el fundamento del poder. Por el contrario, cuando el poder toma cuerpo, cuando la búsqueda de la verdad es sustituida por la verdad, cuando el pueblo es sustituido por el profeta, cuando el poder se constituye en algo particular al servicio de unos cuantos, la democracia se asume como totalitarismo.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad de los gobiernos locales, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aun como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una

sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que al ponerse en discusión, se cuestiona la forma de sociedad.

El argumento de Lefort (2004) rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, ya que la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad, los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen. Finalmente, en nuestro país el significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático; la naturaleza política de la sociedad le confiere la responsabilidad generadora de la democracia al respeto de los derechos del hombre. Los derechos del hombre son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica, que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del Derecho y las conciencias de los hombres, es una relación problemática y por demás compleja; es una relación que adquiere la forma de régimen político.

Conclusiones

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático; por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos; es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización; a su vez, la liberalización no es precondition obligada de la democratización. Los prerequisites de la democracia no son sus precondiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia en los gobiernos locales, de forma general, reclama de un sentido de identidad nacional y del fortalecimiento del gobierno local, a través de una revaloración de las formas de participación y representación; es fundamental que los gobiernos estimen el capital social de las sociedades. En buena medida, del éxito o fracaso de las políticas sociales depende la existencia o ausencia de un capital social. La construcción y adopción

consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos, así como de los electores, requiere abandonar en la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos. El país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente, es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia. En la medida en que los distintos participantes en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado, los procesos electorales se han presentado con vicio; no obstante, la democracia está presente y materializada en distintas formas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos cuatro connotaciones:

1. El reconocimiento del agotamiento del sistema político.
2. El deterioro y crisis del sistema de partidos políticos.
3. El reconocimiento de la ausencia de un marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos.
4. El indiscutible fortalecimiento del gobierno local, en su marco institucional, jurídico, administrativo, patrimonial, de autonomía y recursos.

En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

Fuentes

- Abal Medina, Juan (2003), “La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios”, en González Bombal, Inéz (comp.), *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Argentina, Libros del Zorzal.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Blanco, Ismael y Richard Gomà (2002), “Proximidad y participación: marco conceptual y representación de experiencias”, en Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- Camara de Diputados (2016), *Indicadores de gobernabilidad y democracia en México*, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm, consultado el 3 de septiembre.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini.
- Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Huerta-Wong, Juan Enrique (2012), “Rendimientos del capital social en México: el papel de la confianza”, en López-Rodríguez, Patricia e Isidro Soloaga (comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- INE (2015), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE/El Colegio de México.
- Jacobs, Jane (2013), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.
- Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión.
- Lefort, Claude (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos.
- Lefort, Claude (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- Maestre, Agapito (1994), *El poder en vilo. A favor de la política*, Madrid, Tecnos.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (1994), “¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mills, Wright (1991), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, Leonardo (2009), *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y Utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democrazia esigente*, Bolonia, Il Mulino.
- Perelli, Carina (1995), “La personalización de la política. Nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política informal”, en Carina Perelli *et al.* (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, CAPEL-IIDH.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanneti (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Requena Santos, Félix (2008), *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rustow, Dankwart Alexander (1992), “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico”, en Merino, Mauricio, *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCYPAP-CONACYT.
- Sahuí, Alejandro (2009), *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Sánchez Bernal, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2013), “Gestión local: entre la confianza y la satisfacción ciudadana”, en Cedillo Delgado, Rafael y Miguel Ángel Sánchez Ramos (coords.), *El capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense*, México, UAEM.
- Schmidt, Samuel (2005), *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPCOM.
- Sorensen, Georg (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo Blanch.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Tomic, Blas (1987), *Participación popular y desarrollo en la base*, Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública contemporánea”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (comps.) (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Explorando el futuro. Los retos de la democratización en México

Exploring the future. The challenges of democratization in Mexico

José Fabián Ruiz*

Resumen

Hoy, México es considerado en reportes internacionales como el de Freedom House, como una “democracia electoral”. Aceptando esta categoría, en este trabajo nos proponemos analizar cinco grandes retos que debe enfrentar esta democracia electoral para profundizar su implantación, mejorar sus prácticas, y dar mayor satisfacción a las expectativas de los ciudadanos. Es decir, analizaremos algunos de los retos a que se enfrenta la democratización en el país.

Palabras clave: México, democracia, retos de la democratización.

Abstract

Today, Mexico is considered in international reports of Freedom House as an “electoral democracy”. Accepting this category, in this work we propose analyze 5 large challenges that must face this democracy electoral for deepen their implementation, improve their practices, and give greater satisfaction to them expectations of them citizens. I.e., we will discuss some of the challenges faced by the democratization of the country.

Key Words: Mexico, democracy, challenges of democratization.

Introducción

Con la alternancia de partidos en la titularidad del Poder Ejecutivo, ocurrida en el año 2000, se inicia en México un proceso significativo: la democratización del sistema político.

Desde entonces se llevaron a cabo dos relevos en la titularidad del Ejecutivo (2006 y 2012), no exentos de críticas, impugnaciones y severos cuestionamientos

* Investigador del IinSo, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Agradezco muy especialmente a Cecilia Liotti sus comentarios y sugerencias a este trabajo, y a Guillermo Gándara por su apoyo y estímulo para realizarlo.

en cuanto a la legitimidad de sus resultados. Al mismo tiempo, se realizaron distintas elecciones para ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como para autoridades locales en sus dos niveles (estatal y municipal). Los tres partidos mayores, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtuvieron triunfos en los distintos niveles de gobierno. La alternancia política se profundizó. Incluso un partido pequeño, como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), ganó la gubernatura de Chiapas en 2012, y las elecciones del 2015 trajeron la novedad de que por primera vez un candidato independiente (Jaime Rodríguez Calderón) ganó la gubernatura de Nuevo León. Fenómenos similares se observan en los municipios del país. Los acuerdos electorales y de gobierno entre distintas fuerzas son frecuentes, tanto en el ámbito legislativo como en los tres niveles ejecutivos. Decididamente, en términos políticos, el nuestro es un país que está en plena transformación.

Hoy, México es considerado en reportes internacionales como el de Freedom House, como una “democracia electoral”. Aceptando esta categoría, en este trabajo nos proponemos analizar cinco grandes retos que debe enfrentar esta democracia electoral para profundizar su implantación, mejorar sus prácticas, y dar mayor satisfacción a las expectativas de los ciudadanos. Es decir, analizaremos algunos de los retos a que se enfrenta la democratización en el país.

Democracia y democratización

Dos conceptos fundamentales guían este análisis: democracia y democratización.

Definimos a la democracia como un conjunto de reglas y procedimientos que promueven y garantizan la más amplia participación ciudadana con carácter igualitario, en la toma de decisiones colectivas, con las que se intentan responder a aspiraciones, resolver demandas y conflictos sociales. Básicamente, la democracia consiste en que los ciudadanos participen en la toma de decisiones con las que se gobernarán a sí mismos y al país (Ruiz, 2009).

A partir de la implantación de un régimen democrático, cabe esperar que la democracia se proyecte, desde los procedimientos electorales, hacia otras instancias de participación social. Esto es, que la democracia se profundice. Hablamos entonces de democratización. Siguiendo a Jackisch, entendemos a la democratización como “la implementación, ampliación y/o profundización de la democracia; debería ser comprendida como la necesidad de una mayor comprensión de la

naturaleza de las instituciones democráticas, su funcionamiento y los motivos por los que progresan o fracasan” (Jackisch, 2000, p. 370).

Como señala Jackisch (2000), la institución clave de la democracia es la selección de autoridades y representantes por medio de elecciones competitivas. Por lo tanto, la democratización no sólo implica que se amplíe el segmento de la sociedad que toma parte de las elecciones democráticas, sino que las instituciones básicas involucradas, los partidos políticos y los tres poderes del gobierno, funcionen de acuerdo al Estado de Derecho. Es decir, que cumplan con las reglas y las normas del régimen democrático.

Adherimos a este punto de vista porque, junto con las instituciones que implementan la democracia y la ponen en funcionamiento, resulta fundamental avanzar en la construcción de garantías para que los derechos ciudadanos puedan ser efectivamente ejercidos en el ámbito democrático, contando con una tutela efectiva. A partir de éstos, las garantías deben ser extendidas a los demás derechos con que cuenta la ciudadanía, a fin de avanzar en la democratización.

Cinco desafíos de la democratización

En este trabajo se analizarán entonces cinco desafíos fundamentales que debe enfrentar la democracia mexicana en el camino de su democratización:

- Profundizar los derechos políticos y las libertades civiles de la población.
- Integrar social y económicamente a los ciudadanos.
- Buscar alternativas a las formas tradicionales de participación política.
- Crear instituciones responsivas y democráticas.
- Construir una cultura política para la democracia.

Se analizarán primero cada uno de los desafíos, a partir de la bibliografía especializada sobre el tema. A continuación presentaremos la visión de futuro para cada uno de ellos, analizando no sólo qué se espera que ocurra, sino también qué debería ocurrir en cada uno de los ámbitos analizados.

Profundizar los derechos políticos y las libertades civiles de la población

Definimos a la democracia como un conjunto de reglas y procedimientos que promueven y garantizan la más amplia participación ciudadana con carácter

igualitario, en la toma de decisiones colectivas, con las que se intentan responder a aspiraciones, resolver demandas y conflictos sociales.

Esta definición enfatiza la dimensión procedimental de la democracia, como conjunto de reglas y procedimientos. Esto no implica desconocer que se la relacione con valores puntuales, como la igualdad, la libertad, el Estado de Derecho, o con resultados concretos, como la distribución económica, el incremento de la calidad de vida de la población.

Las reglas que conforman la democracia garantizan que todos los ciudadanos, sin distinción, gocen de derechos políticos; el voto de todos tenga el mismo valor; todos puedan votar según su libre opinión; que haya alternativas reales entre las cuales escoger; que en la toma de decisiones valga el principio de la mayoría, aunque puedan establecerse distintas formas de mayoría; que ninguna decisión tomada por la mayoría pueda restringir los derechos de las minorías (Bobbio, 1976-1986: 84).

Estas reglas se relacionan con lo que Dahl (1989-1993: 205) llama “derechos políticos primarios”, los que son parte del proceso democrático. En tanto haya un proceso democrático, deben existir tales derechos. A su vez, ellos constituyen el sustrato lógico sobre el cual se erigen otros derechos y libertades más específicos, tanto morales como legales. Por ejemplo: la libertad de publicar las ideas sin censura previa o la libertad para fundar partidos políticos. Aunque estos derechos no definen explícitamente al proceso político descrito, se derivan de aquellos derechos primarios y son fundamentales para la sobre vivencia y efectividad del mismo (Dahl, 1989: 205 y ss.). Por lo tanto, no sólo los derechos políticos sino también las libertades civiles resultan fundamentales para que exista la democracia.

Ahora bien, en México se garantizan legalmente estos derechos. Según Freedom House, México se encuentra entre las democracias electorales del mundo. Sin embargo, desde el año 2011 el país es considerado parcialmente libre, de acuerdo con su evaluación de derechos políticos y libertades civiles (ambos calificados con 3, en una escala que va de 1 –la mejor calificación– a 7 –a más baja–) en el *ranking* que anualmente realiza esta organización.

El informe de Freedom House correspondiente al año 2013 sintetiza claramente las objeciones que se le hacen al desempeño de los derechos políticos y las libertades civiles en México. Allí se advierten signos de vulnerabilidad de parte de los políticos y los gobiernos ante la presión de la delincuencia organizada. En las regiones más violentas del país, la provisión de los servicios públicos resulta difícil, y los funcionarios y empleados públicos muchas veces se encuentran sometidos a extorsión. Por otra parte, la corrupción constituye un problema grave (Freedom House, 2013).

En otro ámbito, aunque existen garantías constitucionales relativas a la libertad de reunión y de asociación, las expresiones políticas y ciudadanas se encuentran restringidas en algunas entidades. Los sindicatos independientes enfrentan las interferencias gubernamentales. El sistema judicial está plagado de retrasos y de imprevisiones. La aplicación de la ley se encuentra sometida a la corrupción generalizada (Freedom House, 2013).

Desde el punto de vista de la seguridad, los militares operan históricamente fuera del escrutinio público y su intervención en la “guerra contra el narco” no fue acompañada por una mayor supervisión sobre su desempeño. Por su parte, los cárteles ampliaron su área de intervención. El crimen organizado se involucró en secuestros, extorsiones, homicidios, robo de petróleo y otros delitos graves (Freedom House, 2013).

Finalmente, la discriminación social y económica margina a los pueblos indígenas, relegándolos a la extrema pobreza, sin cobertura de servicios esenciales. La violencia doméstica y el abuso sexual son comunes en el país. El matrimonio homosexual permitido en algunos estados, aún no se ha extendido. Por lo tanto, la democracia electoral mexicana se encuentra sometida a importantes desafíos (Freedom House, 2013).

Desde el punto de vista de las percepciones ciudadanas, según el informe de Latinobarómetro 2013, sólo el 37% de los mexicanos considera que la democracia es preferible a otra forma de gobierno, el 44% estima que México es una democracia con grandes problemas. Más aún, el 45% de los encuestados considera que la democracia puede funcionar sin partidos políticos, y el 38% sin Congreso. Por lo tanto, no debe sorprendernos que sólo el 21% de los mexicanos esté *entre muy satisfecho y algo satisfecho* con la democracia. En consecuencia, el 30% está *entre muy interesado y algo interesado* en la política. Estos datos avalan la brecha creciente entre la sociedad y la política, la que se traduce en desconfianza, apatía y desinterés (Latinobarómetro, 2013b).

Los medios de comunicación, que desarrollan una labor fundamental durante los procesos electorales, acercando información de calidad para que los votantes puedan desarrollar una comprensión esclarecida acerca de los candidatos, los partidos y sus propuestas, no son ajenos al clima político general. De tal forma, Freedom House considera a México, desde el punto de vista de la libertad de prensa, un país no libre. Entonces, destaca que la impunidad y la violencia afectan a la libertad de expresión.

Periodistas y medios de comunicación, en menor medida, sufren una escalada de ataques que en la última década se han incrementado progresivamente, al punto que desde hace varios años el país se ubica en los primeros lugares en el mundo por los asesinatos, desapariciones y agresiones a periodistas.... Y tampoco ofrece garantías para que el periodista trabaje con libertad e independencia. Se impone la autocensura, porque hay poderes fácticos que amenazan sus vidas. Pero también porque funcionarios públicos los amedrentan y persiguen. Una alta concentración de la información en manos de pocas empresas televisivas contribuye a cerrar un círculo de información condicionada donde la sociedad mexicana ve retaceado el acceso a la información y por ende sus capacidades para adoptar decisiones independientes en democracia (Freedom House).¹

Esta visión es compartida por Human Rights Watch, que en su informe 2015 señala que de acuerdo con la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, entre los años 2000 y 2014, 102 periodistas fueron asesinados y 24 fueron desaparecidos. Desde luego, la falta de seguridad que experimentan los periodistas para llevar a cabo su tarea, dificulta la libertad de prensa, pieza clave en el desarrollo de un sistema democrático eficaz (Human Rights Watch, 2015).

Desde luego, los estudios citados no carecen de críticas y objeciones. Sin embargo, creemos que, en su conjunto, nos indican una tendencia acerca de cómo los ciudadanos y los expertos perciben el desempeño de algunos indicadores relevantes acerca de cuestiones sensibles sobre la democracia mexicana. Más que los valores puntuales que pueda asumir tal o cual indicador, dicha tendencia es la que nos interesa. Más aún, creemos que dichos monitoreos no deben ser desdeñados por dos razones centrales:

1. En primer lugar, indican la forma en que es percibido nuestro país en el exterior, puesto que dichos índices son tomados en cuenta por los organismos internacionales, influyendo en la percepción que éstos tienen sobre México.
2. En segundo lugar, resultan indicativos de un patrón de funcionamiento y de resolución de conflictos de intereses al interior de cada país, señalando con qué recursos, potencialidades y limitaciones cuenta un sistema a la hora de resolver sus cuestiones internas.

¹ Freedom House, Portal institucional, Consulta: 17 de mayo, 2015, en: <https://www.freedomhouse.org/nosotros#vzg-p-dtrki>

De tal forma, se advierte que los derechos que caracterizan a la democracia se encuentran condicionados en México. Los ciudadanos, en muchas ocasiones, no cuentan con garantías suficientes para el ejercicio de sus derechos políticos. Las libertades civiles que deben acompañar a tales derechos también se encuentran limitadas por numerosos obstáculos en la práctica. Pese a esto, en los últimos años se realizaron importantes modificaciones en materia de reconocimiento de derechos.

Sin embargo, y a pesar de las reservas mencionadas, también se advierten algunos cambios positivos. En materia de derechos electorales, la reforma política de 2014 reconoció las candidaturas independientes, reclamo que se realizaba en el país desde años previos. En materia de derechos humanos, en el año 2011 se llevaron a cabo dos reformas constitucionales de importancia. Mediante la primera se amplió la procedencia del amparo en referencia a cualquier norma general, al reconocerse su procedencia por violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México. Asimismo, se reconoce la figura de violación de derechos por omisión de las autoridades, una nueva modalidad de integrar jurisprudencia “por sustitución”, entre otras modificaciones.²

La segunda reforma, estrechamente vinculada con la anterior, reconoce la progresividad de los derechos humanos a través del principio *pro persona*, en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, favoreciendo de esta forma la mayor protección de las personas. Por lo tanto,

La ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la *justiciabilidad* y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.³

Finalmente, debemos destacar el activismo de la propia Corte Suprema, que intervino de forma decisiva en algunas cuestiones a través de sus sentencias. Por ejemplo, la tesis jurisprudencial 43/2015 considera inconstitucional a todos los códigos civiles de aquellos estados que definen al matrimonio como la unión de

² México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, consulta: 7 de agosto, 2016, en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

³ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, consulta: 7 de agosto, 2016, en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

un hombre con una mujer, y que está orientado a la procreación. Dicha jurisprudencia significa un avance notable contra la discriminación que sufren las parejas del mismo sexo al ser discriminadas de la posibilidad de casarse legalmente en sus propios estados y es indicativa, sin ninguna duda, de las transformaciones sociales que se están produciendo en el país.

La integración social y económica

Dahl (1989-1993) señala que en un régimen democrático, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas e iguales para actuar en defensa de sus ideas e intereses. Desde luego, se puede hacer una lectura estrecha de la expresión “apropiadas e iguales”, reduciéndola a meros requisitos formales. Sin embargo, si algunos ciudadanos son extremadamente ricos y otros extremadamente pobres, aunque todos cuenten con las mismas oportunidades legales, los primeros dispondrán de “dinero, información, publicidad, organizaciones a su servicio, tiempo y otros recursos políticos”, que serán ajenos a sus conciudadanos menos favorecidos. Por lo tanto, los primeros tendrán más influencia sobre la toma de decisiones. Este ejemplo muestra que las oportunidades de participación de unos y otros son decididamente asimétricas, aunque formalmente resultan equivalentes (Dahl, 1989-1993: 141-142).

El ejemplo anterior es aplicable de lleno a la situación política de los ciudadanos mexicanos. En efecto, el nuestro es un país de desigualdades extendidas. Si bien México es la décimocuarta economía del mundo, 53.3 millones de personas viven en situación de pobreza (Esquivel Hernández, 2015). Sin embargo,

El número de multimillonarios en México no ha crecido mucho en los últimos años. Al día de hoy son sólo 16. Lo que sí ha aumentado y de qué forma es la importancia y la magnitud de sus riquezas. En 1996 equivalían a \$25,600 millones de dólares; hoy esa cifra es de \$142,900 millones de dólares. Ésta es una realidad: en 2002, la riqueza de 4 mexicanos representaba el 2% del PIB; entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió al 9%. Se trata de un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos (Esquivel Hernández, 2015: 8).

Las consecuencias políticas de la concentración de riqueza son previsibles. La falta de competencia económica y los marcos regulatorios débiles favorecen a las empresas con poder monopolístico u oligopólico, como ocurre por ejemplo en el

sector de las telecomunicaciones. Como resultado, se comprueba que las políticas fiscales son favorables a los sectores de mayores ingresos, así como el reparto del ingreso entre el capital y el trabajo. El resultado de este proceso es lo que Esquivel Hernández llama “captura política” (Esquivel Hernández, 2015). Esto es, cuando las instituciones son utilizadas a favor de intereses económicos específicos.

En contraposición, según el informe de la pobreza en México realizado por la CONEVAL (2013), en 2012 había 53.3 millones de personas (45.5% de la población nacional) situadas bajo la línea de pobreza. De ellas, 41.8 millones estaban en situación de pobreza moderada, y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable con carencias sociales ascendía a 33.5 millones. Sólo una quinta parte de los mexicanos (19.8%) se hallaba en situación de no vulnerabilidad, ni por carencias sociales ni por ingresos. Desde el punto de vista de la desigualdad en la distribución de recursos, el índice de Gini en 2012 era, a nivel nacional, de 0.498. Mientras que el estado más desigual era Guerrero, con un índice de Gini de 0.533, el menos polarizado era Tlaxcala con un índice de Gini de 0.420 (CONEVAL, 2013: 116-117).

La población más afectada por la pobreza son los indígenas (3 de cada 4 son pobres) y la población rural (3 de cada 5). Más de la mitad de los menores de 18 años y de quienes padecen alguna discapacidad física, se encuentran en situación de pobreza. La entidad donde se registra mayor cantidad de pobres es Chiapas (3 de cada 4 personas), y donde menor cantidad de pobres hay es Nuevo León (1 de cada 4) (CONEVAL, 2013).

Desde el punto de vista de los derechos sociales, 86.9 millones de personas (3 de cada 4 mexicanos) tienen alguna privación social: 71.8 millones en cuanto a la seguridad social, 27.4 millones por privación alimentaria, 25.3 millones en cuanto a los servicios de salud, y 21.2 millones por privaciones en cuanto a los servicios básicos en su vivienda (CONEVAL, 2013).

Sin embargo, para 2014 la situación había cambiado. La pobreza creció, afectando al 46.2% de la población mexicana. Sin embargo, la indigencia descendió a 9.5% de la población, lo que supone una redistribución poblacional situada bajo la línea de la pobreza (CONEVAL, 2015).

En términos de las dimensiones de la pobreza, entre 2012 y 2014 observamos algunos cambios destacables. En términos de rezago educativo, la población afectada pasó de 19.2% a 18.7%; las carencias en el acceso a los servicios de salud disminuyeron del 21.5% al 18.2% de la población; las carencias en el acceso a la seguridad social pasaron del 61.2% al 58.5%; en cuanto a la calidad y los espacios en la vivienda, se pasó del 13.6% al 12.6%; el acceso a los servicios básicos en las

viviendas se mantiene estable en el 21.2% de la población; las carencias en el acceso a la alimentación aumentaron del 23.3% al 23.9%; la población con ingresos inferiores a la línea del bienestar mínimo se incrementó del 20.0% al 20.6%; finalmente, la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar se incrementó del 51.6% al 53.2% (CONEVAL, 2015: 19).

Siguiendo la tendencia de los últimos cuatro años tenemos, entre otras cosas, que los programas sociales se centraron en combatir los núcleos más duros de la indigencia con relativo éxito. Sin embargo, la pobreza como fenómeno sigue siendo un desafío notable para México.

TABLA 1
México: Evolución de la pobreza e indigencia 2010-2014

	2010 (Porcentaje)	2012 (Porcentaje)	2014 (Porcentaje)	Total en millones de personas 2014
Pobreza	46,1	45,5	46,2	55,349.9
indigencia	11,3	9,8	9,5	11,442,3

Fuente: CONEVAL (2015).

De todas formas, aunque la desigualdad socioeconómica es la que mayor impacto ejerce sobre el sistema político, no es la única que debemos mencionar. Sin ninguna duda, existen otras formas de desigualdad asociadas con otros grupos. Por ejemplo, las mujeres. Aunque las políticas de promoción de género emprendidas en el país son dignas de destacar, llegando en la elección federal de 2015 (tras la reforma política de 2014), a la adopción de un sistema de candidaturas paritario entre hombres y mujeres, la participación política de las mujeres sigue siendo inequitativa. Así, en 2010, la cantidad de mujeres que ocupaban secretarías de Estado en México era de 15.2%, y sólo el 26.2% de las bancas en el Congreso de la Unión eran ocupadas por mujeres. En 2009, el 5% de las alcaldías mexicanas eran ocupadas por mujeres (Archenti, 2011). Más aún, según datos del barómetro de las Américas, en 2012 el 32.2% de los mexicanos creía que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (Romero, Parás, Seligson, Moseley y Smith, 2013).

Sin embargo, decíamos que la desigualdad social se extiende a otros grupos. Así, el 24.9% consideró que las personas de piel oscura no son buenos líderes políticos. El 47.9% consideró que los homosexuales pueden postularse a cargos públicos. Finalmente, el 65.9% acepta que las personas con discapacidades físicas pueden postularse para cargos públicos (Romero *et al.*, 2013). Si bien vemos que algunas opiniones mejoran, aun resta mucho trabajo por hacer en esta materia.

Desde luego, en este tipo de estudios se destaca que las respuestas a preguntas que se relacionan con actitudes discriminatorias, pueden ser objeto de “el sesgo de la deseabilidad social”, en la medida en que quienes responden no se atreven a mostrar un apoyo abierto a actitudes discriminatorias porque son objeto de un tabú social. Por lo tanto, aunque se emitan respuestas “socialmente deseables”, en privado manifiestan otra clase de opiniones (Romero *et al.*, 2013: 54).

Sin embargo, a pesar de estas salvedades, tratamos de poner en evidencia que en nuestro sistema político aún permean actitudes discriminatorias hacia distintos grupos sociales (incluso mayoritarios, como el de las mujeres), las que dificultan su participación e integración política. De tal forma, las personas con menores recursos económicos, las mujeres, los indígenas, los homosexuales, las personas con discapacidades físicas, constituyen grupos excluidos en mayor o menor medida de los procesos políticos. Este hecho supone una severa limitante a la democratización.

Buscar alternativas a las formas tradicionales de participación política

La elección federal de 2015 dejó algunos datos interesantes que deben ser destacados. En primer lugar, el PRI obtuvo el 29.18% de la votación nacional. Sin embargo, su socio político, el PVEM, consiguió el 6.91% de las preferencias. En total, ambos partidos concitaron el 40.3% de la votación. Sin embargo, llegaron a conseguir 250 de las 500 bancas de la cámara baja del Congreso de la Unión. Esto es, el 50% exacto de las bancas legislativas. Es decir, que entre la votación real y los cargos legislativos obtenidos, se comprueba una sobrerrepresentación de 9.7% entre una y otra. Distintas estipulaciones legales permitieron tal diferencia.⁴

Junto a Revolucionario Institucional, los otros dos partidos mayoritarios obtuvieron reveses electorales más o menos significativos. El PAN concitó el 21.01% de las adhesiones. El PRD, luego de la escisión de Andrés Manuel López Obrador y su Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), sólo obtuvo el 10.87% de los votos. Estos resultados se ubican por debajo de los obtenidos en elecciones anteriores.

Sin embargo, como producto de la reforma electoral de 2014, 125 candidatos independientes consiguieron sus registros como candidatos. De ellos, 3 los hicieron aspirado al puesto de gobernador, de los cuales ganó 1 (en el estado de Nuevo León). Otros 79 se registraron al puesto de alcalde, de los cuales 3 ganaron (incli-

⁴ Cantú, J. (2016), “Las artimañas de los ganadores”, en *Proceso*, 23 de junio, 2015, consulta: 15 de agosto, 2015 en: <http://www.proceso.com.mx/408485/408485-las-artimanas-de-los-ganadores>

da la ciudad de Guadalajara). También se registraron 22 candidatos a diputados federales, de los que ganó 1, y 29 lo hicieron como candidatos a diputados locales, de los que también ganó 1. En total, ganaron 6 candidatos independientes, esto es, el 5% de los registrados.⁵

Estos hechos nos dejan dos puntos centrales que deben ser señalados. En primer lugar, es con base a disposiciones técnico-legales que el partido ganador obtiene la mayoría de la cámara baja, en alianza con un socio político. En segundo lugar, a pesar de obtener una escasa cantidad de cargos públicos, los candidatos independientes irrumpieron en la escena política, obteniendo en algunos casos cargos de verdadera importancia política.

Junto a los candidatos independientes, se presentaron en la elección tres nuevos partidos políticos: MORENA, como mencionamos, un desprendimiento del PRD, obtuvo el 8.39% de la votación; Movimiento Ciudadano, el 6.09%, y el Partido Humanista, el 2.14% de las preferencias.

Entre los analistas se ha insistido en que la aparición de los candidatos independientes, la baja votación de los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevos partidos, viene a evidenciar el fastidio, la insatisfacción que existe entre los ciudadanos y los políticos. Este hecho puede ser leído como una crisis de la representación política en México.

Dicha interpretación quedó ratificada en las elecciones para gobernadores que se llevaron a cabo en junio de 2016 en 12 entidades federativas. El PRI ganó en 5 entidades. Por su parte, el PAN ganó 3 gubernaturas. Pero en alianza con el PRD ganó otras 3, y una cuarta en alianza con otros partidos de la izquierda.⁶ Por lo tanto, el mapa político del país en 2016 es completamente inédito, ya que el PRI gobierna en la mitad de las entidades (16), el PAN en 11 (en 4 de ellas en alianza con otros partidos), el PRD en 4 entidades y en Nuevo León existe un gobierno independiente de los partidos tradicionales.⁷ Sin embargo, como apunta Murayama (2016), a pesar del hartazgo frente a las pobres gestiones gubernamentales, los ciudadanos siguen apostando al voto como vía para el cambio.⁸

⁵ Cantú, J. (2016), “Los independientes: Quién es quién”, *Proceso*, 18 de junio, 2015, consulta: 15 de agosto, 2015 en: <http://www.proceso.com.mx/407911/407911-los-independientes-quien-es-quien>

⁶ Martínez Ahrens, J. (2016), “El PAN rompe en las elecciones de México frente al descalabro del PRI”, *El País*, 6 de junio, 2016. Consulta: 7 de agosto, 2016 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/06/mexico/1465192166_768894.html

⁷ Cantú, J. (2016), “PAN-PRD, coalición determinante”, *Proceso*, 14 de junio, 2016. Consulta: 7 de agosto, 2016 en: <http://www.proceso.com.mx/443979/PAN-PRD-coalicion-determinante>

⁸ Murayama, C. (2016), “México: frente al hartazgo, el voto”, *El País*, 6 de junio, 2016. Consulta: 7 de agosto, 2016 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/06/mexico/1465245088_074648.html

Al respecto, el informe 2013 de Latinobarómetro aborda puntualmente el caso de México. Si partimos de la base que Vicente Fox asumió la presidencia en el año 2000 con un 44% de apoyo a la democracia, y la culmina en el año 2005 con un 59% de apoyo, vemos que durante ese sexenio, la expectativa ciudadana sobre las capacidades transformadoras del régimen democrático no hacen más que subir de forma continua. En cambio, Felipe Calderón asume la Presidencia en el año 2006 con un 54% de apoyo y culmina en 2011 con un 40%. Durante su sexenio, el apoyo a la democracia descendió de forma constante. Fue un gobierno marcado por la violencia y la guerra contra el narcotráfico. La legitimidad democrática fue severamente cuestionada por uno de los principales partidos de la oposición y parte misma de la ciudadanía. En 2012 el PRI retorna a la Presidencia, lo que demuestra

La vuelta del PRI después de escasos dos gobiernos es sintomática de la búsqueda de una solución no a problemas políticos, sino más bien de la sociedad mexicana y la violencia. La alternancia en el poder no soluciona los problemas del país... (Latinobarómetro, 2013:19).

La preferencia por un gobierno autoritario bajó del 35% en 2001 a 10% en 2010. Sin embargo, en 2013 subió nuevamente al 16%. Finalmente, si en 2001 al 14% de los encuestados le daba lo mismo que el gobierno fuera democrático o autoritario, en 2013 esa cantidad subió al 37%. Exactamente igual a la cantidad de personas que apoyan a la democracia (Latinobarómetro, 2013).

Como resultado, sólo el 21% de los mexicanos está satisfecho con la democracia. Esto se traduce en que solamente el 19% de los encuestados creía que el país estaba progresando en 2013 (Latinobarómetro, 2013).

De tal forma, tal como señala Portantiero para el caso de Argentina,

Es como si esta nueva democracia –que, por otro lado, en muchos de sus aspectos positivos no había sido conocida entre nosotros por varias generaciones– luciera cansada. No parece amenazada por el pretorianismo militar, pero le resulta muy difícil esquivar la corrosión que se genera de su propia debilidad para construir una densa noción de ciudadanía. Es un hecho notorio el desapego que la población siente frente a las instituciones que debieran representarlos, la fuerte interpelación personalista en detrimento de las instituciones o de los programas y el empobrecimiento general del debate público (Portantiero, 1995: 174).

Por lo tanto, se impone el reto de explorar y construir nuevas formas de participación política a fin de cerrar la brecha entre los ciudadanos y las instituciones de la democracia.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 103-131, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Instituciones responsivas y democráticas

México es hoy una democracia electoral que opera con severas limitaciones, como vimos en los retos precedentes. Por lo tanto, se garantizan algunos derechos políticos, mientras que los derechos civiles y sociales muestran deficiencias históricas. De todas formas, este diagnóstico no debe confundirnos: la democracia sigue siendo una condición necesaria para avanzar en la profundización de la autonomía personal, el desarrollo humano y el afianzamiento de los derechos sociales, en la medida en que logra transformar a los sectores menos favorecidos, a través de los derechos políticos, en actores que deben ser incluidos dentro de las negociaciones políticas, sociales y económicas, al tiempo que genera espacios de libertad y desarrollo personal.

Mientras se produce una efectiva integración social de los ciudadanos menos favorecidos, la ampliación de los márgenes de incorporación de las diversas minorías y grupos marginales al proceso democrático hace que la lucha por su concreción efectiva nunca pueda darse por concluida. En efecto, mujeres, niños, ancianos, gays y lesbianas, grupos religiosos, etcétera, desafían la capacidad de incorporación de nuestras sociedades, a través de los que se ha dado en llamar derechos de tercera generación. Sin embargo, son estos límites y desafíos los que también otorgan un nuevo sentido a la democracia porque, vista desde su faceta positiva, la acción democrática consiste en liberar a los individuos de las coacciones que pesan sobre ellos, sobre sus derechos y sobre sus libertades iguales.

Por ello, si el régimen democrático es la forma de vida política que otorga la mayor libertad posible al mayor número de personas, la que protege y reconoce la mayor diversidad factible, resulta difícil pensar hoy en día una democracia integradora sin un Estado de Derecho efectivo que proteja y garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos. Instituciones responsivas implica que den respuestas, que den garantías.

En efecto, la intención que subyace al Estado de Derecho, desde sus orígenes, es la de guiar, controlar y limitar el ejercicio del poder público a través de normas de carácter general, que conformen un sistema coherente, claro y conocido por los ciudadanos. Tales normas se constituyen en el medio, pero también en el límite de la acción estatal. Las mismas son creadas desde la participación de los ciudadanos, y tienen por objeto proteger a los derechos fundamentales (Ruiz, 2009).

Por lo tanto, la democracia encuentra un reaseguro institucional en el Estado de Derecho, en la medida en que éste tutela efectivamente los derechos fundamentales de la democracia. Sin embargo, tal como estamos observando, esto no supone necesariamente que la democracia garantice de manera automática la existencia

del Estado de Derecho para su concreción. Éste constituye un reto adicional al que México se enfrenta hoy en día (Ruiz, 2006).

El sistema político mexicano ha sido muy activo en materia de creación institucional. Especialmente en lo concerniente al establecimiento de instituciones garantistas de los derechos humanos. Así, en lo atinente a los procesos electorales, en 2014 como producto de la reforma política se transformó el antiguo Instituto Federal Electoral (IFE) en el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), a la par que se reestructuraron sus atribuciones y competencias, especialmente en el ámbito local. También se creó el Servicio Nacional Profesional Electoral. En el ámbito local se reformaron de forma significativa los antiguos institutos electorales locales, cambiando sus facultades e integración.

En cuanto a la justicia electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se le agrega la facultad de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación.⁹

Desde el comienzo del sexenio del presidente Peña Nieto, se crearon nuevos órganos constitucionales autónomos. Dos de ellos nos interesan especialmente por su vinculación con los derechos humanos: desde el 2014 el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) alcanzó el rango de órgano constitucional autónomo, al igual que la Procuraduría General de la República, aunque la última recién funcionará bajo el nuevo esquema en el futuro. Esta transformación consolida sus espacios dentro del sistema político y vienen a sumarse en su labor a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como espacios de garantía y tutela de derechos.

En el ámbito de la justicia, aunque la reforma constitucional de 2008 reemplazó el sistema de juicio civil inquisitorio por el sistema oral acusatorio, su implementación es desigual. En 2012 grupos especializados de la sociedad civil señalaron avances en algunos estados, pero aún persisten demoras significativas en otros (Freedom House, 2013).

Igualmente, en el ámbito de los excesos cometidos por miembros de las fuerzas armadas contra la población civil, a partir de agosto de 2012 la Corte Suprema dictaminó que las violaciones de derechos humanos contra los civiles deben ser juzgados en tribunales civiles, y ya no más en tribunales militares (Freedom House, 2013).

⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consulta: 16 de agosto, 2016, en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

Evidentemente este activismo en la creación institucional no ha dado aún los resultados esperados, especialmente si tomamos en cuenta las severas limitaciones que enfrentan los derechos políticos y las libertades civiles en el país, tal como vimos en el primer reto. Esto se traduce en la poca confianza que manifiestan los ciudadanos hacia las instituciones clave del régimen político, tal como se puede apreciar a continuación.

TABLA 2
México: confianza en las instituciones

Institución	Mucha	Algo	Poco	Nada
Ejército	27	36	23	13
Gobierno de la república	11	33	34	20
Tribunales y juzgados	7	30	36	25
Policía	6	27	35	30
Cámara de diputados	4	21	37	36
Burocracia pública	3	21	37	36
Partidos políticos	3	20	36	39

Fuente: Tomado de Moreno (2010, p. 38), con base en Latinobarómetro.

Es necesario, pues, seguir avanzando en el establecimiento de instituciones que desarrollen y profundicen el Estado de Derecho, las que deben ser reforzadas desde la propia cultura política, como veremos a continuación.

Construir una cultura política para la democracia

En un amplio estudio realizado por la Revista *Nexos* y publicado en 2011, orientado a medir las aspiraciones de los mexicanos, se comprueba que el 90% de los consultados confiaban en que podían cambiar su propia vida; el 86% sólo tenía aspiraciones individuales y no colectivas, y el 81% señalaba que antes que el país, estaba su propia familia. El 63% cree que el esfuerzo personal de cada uno es más importante que el de todos como país. Finalmente, el 61% estaba dispuesto a hacer todo lo que le reportara beneficios, aunque esto no se los trajera al país. Hablando del país, sólo al 9% le importaba que “México sea mejor”, y un mínimo

1% le asignaba importancia a ser un buen ciudadano. El 72% consideraba que México está lejos de ser el país soñado, y el 65% consideraba que el país le queda a deber a sus ciudadanos. Para sintetizar, el 56% creía que México es un barco a la deriva (*Nexos*, 2011).

Una ciudadanía que antepone el bienestar individual y familiar al esfuerzo colectivo, incluso cuando esto pudiera perjudicar al país, que considera que el país va mal, que le debe a sus ciudadanos y que es un barco a la deriva. Una ciudadanía que no cuenta entre sus aspiraciones ni ser mejores ciudadanos, ni que al país le vaya mejor, evidentemente presenta un escaso compromiso democrático, tal como pudimos comprobar en los puntos anteriores.

Desde luego, años de gobiernos autoritarios, de represión social a las manifestaciones ciudadanas, donde la compra de voluntades se imponía (y se impone) como estrategia de acción política, replegaron a la ciudadanía sobre la esfera privada, sus propios intereses y la desafección hacia lo colectivo. Si Portantiero reclamaba construir una noción densa de ciudadanía, la cultura política parece ser un paso imprescindible en dicha construcción. En este caso, una cultura política democrática.

Entendemos por cultura política a los valores, las habilidades y las actitudes que los ciudadanos manifiestan hacia la democracia, sus instituciones y procesos. En este sentido, la cultura política no es sólo un conjunto de conocimientos teóricos, sino un saber para hacer, un conocimiento que se traduce en actitudes y comportamientos concretos, que mueven a la acción (Ruiz, 2013).

En un contexto democrático, la cultura política, de matriz fuertemente cívica, alude a “la manera como los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y los demás ciudadanos” (Almond y Verba, 1963-1989: 3). En este caso concreto, por tratarse de la cultura política de la democracia y, por consiguiente, congruente con ella, la misma es básicamente participativa: se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado por ella; que obre de manera comprometida. Entre los valores que la animan, destacan la participación, la información activa, la responsabilidad y, desde luego, la legalidad.

La cultura política, en este sentido, no puede estar desvinculada de otros espacios sociales. Como señala Mockus, en la medida en que las normas de un país no coinciden con los otros dos sistemas regulatorios de la sociedad moderna, es decir, la moral y la cultura, tendremos altas posibilidades de que el orden legal quede anulado, ganando terreno un orden informal que muchas veces cae en la

ilegalidad pura y simple (Mockus, 2002: 19-37; O'Donnell, 1997-2002). Como vimos en los puntos anteriores, esto es lo que ocurre entre nosotros. Desde el inicio de la alternancia política, se realizaron reformas legales tendientes a ampliar el marco de los derechos humanos. Se reformaron instituciones existentes y se crearon otras nuevas orientadas justamente a acompañar dichas reformas legales. Sin embargo, como también hemos visto, los resultados de tales modificaciones son limitados. Seguramente, la falta de una coincidencia entre los planos moral, cultural y legal es clave en este punto.

En las nuevas democracias, este divorcio genera la existencia de enormes desigualdades en la aplicación del Estado de Derecho, tanto entre los distintos territorios (debido a su mayor o menor cercanía con los centros donde se ejerce el poder), como entre los distintos sectores sociales. Entre las fallas más comunes que experimenta la materialización del Estado de Derecho podemos mencionar las falencias en la ley vigente, la desigualdad en la aplicación de la ley, la relación distante y muchas veces discriminatoria entre las oficinas públicas y los ciudadanos, la desigualdad en el acceso a la justicia y la posibilidad de obtener un proceso judicial justo, entre otras. Como mencionamos, todo esto produce como resultado ilegalidad. De tal forma,

En muchas regiones, incluyendo las geográficamente distantes de los centros políticos y las periferias de las grandes ciudades, el Estado burocrático puede estar presente bajo la forma de edificios y funcionarios pagados por el presupuesto público, pero el Estado legal está ausente: las leyes formalmente vigentes son aplicadas, cuando lo son, de manera intermitente y diferencial (O'Donnell, 1997-2002: 320).

En las sociedades en que tales brechas y divorcios ocurren, el reto consiste en armonizar la ley, la moral y la cultura. “Es decir, superar la aprobación moral y/o cultural de acciones contrarias a la ley y superar la debilidad o carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones morales” (Mockus, 2002: 21).

Cuando lo legalmente permitido no encuentra correlato en argumentos morales y culturales, se limita la eficacia normativa, ya que ningún sistema puede apelar todo el tiempo a la razón o la violencia, como causa de la obediencia social (Balandier, 1994). Justamente, la armonía entre ley, moral y cultura significa que cada ciudadano puede elegir sus comportamientos con base en sus preferencias morales y culturales, pero los selecciona entre los comportamientos legalmente permitidos. “Dicho de otra manera, ‘viva el pluralismo’, pero no de tal modo que justifique moralmente o lleve a aceptar culturalmente la ilegalidad” (Mockus, 2001: 23).

En efecto, la democracia, en la actualidad, es inseparable de la posibilidad de que existan múltiples razones para apoyar una misma regla. Esto es un resultado inevitable del pluralismo. Sin embargo, en las democracias en construcción, suelen existir razones similares para elegir reglas diferentes. Tal armonización, clave en el contexto de las nuevas democracias, constituye un desafío fundamental para la cultura política de la democracia en México.

Explorando el futuro

En este apartado nos proponemos explorar el desempeño futuro de los retos seleccionados. Para ello dividiremos el análisis en dos dimensiones:

- a) Lo tendencial, de acuerdo a lo esperado para los próximos 35 años, de continuar el mismo curso de acción que el tema ha mostrado hasta ahora. En concreto, ¿cuáles son las consecuencias de continuar prolongando el mismo comportamiento?
- b) Lo aspiracional, de acuerdo al futuro óptimo a desarrollar en los próximos 35 años.

Sobre la base de estas dos dimensiones, analizaremos a continuación cada uno de los retos propuestos.

Profundizar los derechos políticos y las libertades civiles de la población

Como mencionamos anteriormente, las instituciones gubernamentales en México han sido proactivas en el reconocimiento de derechos, como en la creación de nuevas instituciones. Especialmente desde el año 2000, se han realizado distintas reformas legales y constitucionales atinentes al reconocimiento y tutela efectiva de los derechos humanos en general. Sin embargo, como también hemos visto, la aplicación de estas reformas es lenta, insuficiente; por tanto, sus resultados son limitados.

La Tabla 2 da cuenta de cómo ha sido evaluado, entre el año 2000 y 2015, el respeto a los derechos políticos y las libertades civiles en México por parte de Freedom House, un referente en la materia.

TABLA 3
México: Índice de Derechos Políticos y libertades civiles

Año	Derechos políticos y Libertades civiles			Libertad de prensa
	Derechos políticos	Libertades civiles	STATUS	
2000	3	4	PL	P L
2001	2	3	L	P L
2002	2	3	L	P L
2003	2	2	L	P L
2004	2	2	L	P L
2005	2	2	L	P L
2006	2	2	L	P L
2007	2	3	L	P L
2008	2	3	L	P L
2009	2	3	L	P L
2010	2	3	L	P L
2011	3	3	P L	N L
2012	3	3	P L	N L
2013	3	3	P L	N L
2014	3	3	P L	N L
2015	3	3	P L	N L

Fuente: Freedom House: Freedom in the World (2015a); Freedom House: Freedom of Press (2015b).

L: Libre; PL: Parcialmente libre; NL: No libre

De acuerdo a la Tabla 2, podemos imaginar un escenario tendencial en el que seguirán las limitaciones sobre los derechos políticos y las libertades civiles. Más aún, incluso muy posiblemente acontecerán nuevas reformas legales e institucionales, pero los resultados serán acotados. Años de violación a las reglas de la democracia, al Estado de Derecho y a los derechos humanos, constituyen rezagos e inercias difíciles de revertir. La democracia en México deberá trabajar de forma sostenida y explícita sobre estas cuestiones para cambiar estos lastres.

Para que la tendencia se revierta de forma efectiva, resulta imprescindible realizar una integración social y económica de la ciudadanía (reto 2); buscar alternativas a las formas tradicionales de participación política (reto 3); crear nuevas instituciones, más responsivas y democráticas, que garanticen una tutela efectiva de los derechos humanos (reto 4); y finalmente, avanzar en la construcción de una cultura política democrática que deje atrás los resabios y viejas prácticas del sistema autoritario. Desde luego, entre otras cuestiones de importancia.

Integración social y económica

En un informe realizado en 2012, la OCDE señala que México realizó iniciativas realmente innovadoras en materia de pobreza. Por ejemplo, el *Programa Oportunidades*, que comenzó en 1997. En 2010, el Programa atendió a 5.8 millones de familias, contribuyó a aumentar las tasas de escolarización, facilitó la transición de la educación primaria a la secundaria, colaboró a reducir la mortalidad materna en 11% durante los cinco primeros años de funcionamiento, entre otras cuestiones (OCDE, 2012: 34). En la misma línea se inscribe el *Seguro Popular*, que contribuye también a la reducción gradual de las disparidades regionales.

Sin embargo, aunque el gasto social creció en el país, aún representa un tercio de lo que invierten los demás países de la OCDE. Aunque la pobreza se redujo en los últimos decenios, desde el 2000 volvió a aumentar, registrando una nueva baja entre 2010 y 2012 de acuerdo a la CONEVAL (CONEVAL, 2013). México es el segundo país de la OCDE de acuerdo a su nivel de desigualdad. En un país con población relativamente joven, los niños constituyen casi la mitad de los pobres (OCDE, 2012). Esto trae aparejado que:

El alto nivel de pobreza absoluta se refleja también en otros indicadores relativos a las condiciones de vida: por ejemplo, la mortalidad infantil, que es tres veces superior al promedio de la OCDE, y la tasa de analfabetismo, que supera a la media del conjunto de la Organización (OCDE, 2012: 35).

Los índices correspondientes a 2015 nos dejan una sensación ambigua: decreció la indigencia, pero aumentó la pobreza. Si bien es de aplaudir que los programas sociales se enfoquen en los núcleos más duros de la indigencia, aún resta mucho por hacer en la materia. Por lo tanto, queda claro que México, un país de grandes desigualdades, no parece que pueda superar este problema en los próximos años.

Nuevamente, desde el punto de vista de la integración económica, se han dado avances de importancia, pero es aún mucho lo que resta por hacer. En cuanto a distintas formas de exclusión social (las cuales constituyen muchas veces el cimient o el refuerzo de la marginación económica), en México también se han dado pasos relevantes para garantizar la integración política paritaria de las mujeres, el reconocimiento de los grupos de género, o de la población indígena.

Tendencialmente, es de esperar que de forma incremental, especialmente en las ciudades más grandes, se vayan superando las barreras que impiden la integración efectiva de estos grupos. La pobreza es el gran reto. Desde este punto de vista, no parece probable que podamos observar en el futuro los cambios que todos deseamos.

Buscar alternativas a las formas tradicionales de participación política

Tal como señala Cantú (2015), las elecciones federales de 2015 manifestaron el hartazgo que siente buena parte de la población hacia los partidos políticos. Especialmente los tres más importantes. En efecto, respecto de la elección federal de 2012, en esta ocasión los partidos vieron disminuido en 15% su caudal electoral. El PRD perdió 7.5% de votos, el PAN 4.9% y el PRI 2.7%. Sin embargo, si tomamos como base las elecciones del año 1997, cuando por primera vez el PRI pierde su mayoría en la Cámara baja del Congreso, tenemos que a lo largo de 18 elecciones federales el PRI pasó del 39.9% de los votos al 32.6%, el PRD disminuyó del 26.3% al 12.1% y el PAN pasó del 27.2% en 1997 al 40.8% en 2000, cuando llega por primera vez a la Presidencia, y al 23.5% en 2015.¹⁰

Este hartazgo, sumado a la reforma política de 2014 que permite la presentación de candidaturas independientes, es lo que facilitó que en las elecciones federales de 2015 sea elegido por primera vez un candidato independiente a gobernador, además de legisladores (en diferentes niveles) y alcaldes.

Por lo tanto, y nuevamente de manera gradual, se exploran nuevas formas de participación y de acción políticas. Las candidaturas independientes son un avance, aunque seguramente en algunas de las entidades federativas deberán enfrentar obstáculos asociados a formas tradicionales de hacer política, las que dificultarán su implementación. Asociado con esto, los recursos de que disponen los partidos políticos y la propia ingeniería institucional vigente, garantiza que el

¹⁰ Cantú, J. (2016), "Sordera y ceguera partidista", en *Proceso*, 11 de julio, 2016. Consulta: 15 de agosto, 2015, en http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=410139

dominio de los partidos tradicionales puede perdurar más allá de las preferencias de los ciudadanos. Por lo tanto, se avizora un cambio gradual, aunque sostenido para los próximos años en este ámbito. De todas formas, cabe insistir en que el mismo podría no ser parejo en todo el territorio nacional.

Dentro de las opciones que México debería debatir de cara al futuro, se cuentan la posibilidad de establecer la segunda vuelta electoral, a fin de dotar al presidente de mayor legitimidad frente a la opinión pública; acotar el periodo presidencial y establecer la posibilidad de reelección; ampliar los espacios, facilidades y apoyos a la participación de los candidatos independientes; ampliar los ámbitos de auditoría y monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil sobre la gestión de los partidos políticos y del propio Instituto Nacional Electoral, entre otras medidas tendentes a profundizar la participación y el control ciudadano sobre los actores políticos e institucionales.

Instituciones responsivas y democráticas

Sin ninguna duda, y a juzgar por los retos anteriores, profundizar el Estado de Derecho sigue siendo uno de los mayores retos de la política mexicana. Esto se manifiesta en la escasa confianza que muestra la ciudadanía hacia el accionar de sus instituciones, tal como surge de la Tabla 3.

Tabla 4
México: Índice de confianza en las instituciones 2008-2011

Instituciones	2008	2009	2010	2011	Niveles de confianza
Ejército	7.8	7.7	7.6	7.5	ALTA
CNDH	7.5	7.4	7.3	7.3	ALTA
Suprema Corte	7.0	7.2	7.0	6.6	MEDIA
ife	7.0	7.1	7.0	6.6	MEDIA
Presidencia	6.9	7.1	6.7	6.5	MEDIA
Senadores	6.1	6.8	6.0	5.9	BAJA
Partidos políticos	5.7	6.0	5.7	5.7	BAJA
Policía	6.1	6.0	5.8	5.6	BAJA
Diputados	5.7	6.0	5.7	5.6	BAJA

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (2012, p. 15), con base en Consulta Mitofsky.

La desconfianza imperante provoca que incluso haya crecido el número de quienes imaginan posible un régimen democrático sin algunas de sus institu-

ciones fundamentales, como son los partidos políticos y el Congreso, tal como surge de la Tabla 4.

TABLA 5
México, Democracia sin partidos y sin Congreso

Año	Democracia sin partidos	Democracia sin Congreso
2006	48%	46%
2009	42%	50%
2012-13	45%	38%

Fuente: Latinobarómetro (2009, 2013).

El escenario tendencia no es optimista en este reto. La creación de nuevas instituciones no garantiza su eficacia y, por lo tanto, la confianza que en ella depositen los ciudadanos.

Para operar un cambio efectivo en este reto, además de una integración efectiva de los ciudadanos a la esfera de acción institucional, su respeto y observancia por parte de las autoridades, se requiere además de una cultura política que facilite la alineación de las normas con las prácticas sociales. De esto se ocupa el próximo reto.

Construir una cultura política para la democracia

La construcción de una cultura política que supere los resabios del autoritarismo y se alinee con los otros sistemas regulatorios, especialmente el legal, es otro gran reto para la democracia mexicana. En efecto, Estado de Derecho y cultura van de la mano. En este sentido, la encuestas citadas en este capítulo muestran que los mexicanos carecemos de idea de lo público, de un espacio compartido. La idea del país, las instituciones, los espacios de convivencia como ámbitos de encuentro y colaboración, parecen no existir entre nosotros. En cambio, los mexicanos somos individualistas y creemos en las acciones (y la superación) personal.

Sin duda, el individualismo es producto, en parte, de la propia cultura autoritaria, que desmovilizaba a la ciudadanía y la obligaba a replegarse en el ámbito privado. De tal forma, la represión social, la gestión partidista de las instituciones, la cooptación política, son prácticas que generaron una alta desconfianza en

lo público. En todo caso, el aprecio hacia las nuevas instituciones va unido a su desempeño.

El caso del IFE resulta esclarecedor: después de las expectativas positivas generadas por la alternancia en la titularidad del Ejecutivo ocurrida en 2000, la confianza fue cayendo progresivamente con cada recambio de sus autoridades. Así, luego de las elecciones presidenciales de 2006, sólo el 40% de los mexicanos creía que las elecciones habían sido limpias (Latinobarómetro, 2006).

Desde el año 2006, Latinobarómetro incluye en su encuesta la pregunta acerca de si puede existir democracia sin partidos políticos y sin Congreso. Las respuestas para el caso mexicano son las siguientes.

TABLA 6
México: Índice de apoyo y satisfacción con la democracia

Año	Apoyo a la democracia	Satisfacción con la democracia
1997	52%	45%
2000	44%	37%
2003	53%	18%
2006	54%	41%
2009	42%	28%
2012-13	37%	21%

Fuente: Latinobarómetro (2006, 2009, 2013).

Como se puede apreciar, la cultura política imperante no valoriza especialmente las prácticas democráticas. Es difícil que esto cambie en los próximos años. Más aún, es posible incluso que el apoyo y la satisfacción con los resultados de la democracia sigan socavándose.

A fin de crear una cultura política democrática, inclusiva e integradora, la literatura sobre el tema destaca algunas estrategias entre las que podemos citar el fomento de las sinergias sociales, movilizándolo de manera efectiva a los distintos sectores de la sociedad y sus instituciones, para fomentar la cultura democrática (Godson, 2000); generación de comunicación intensificada, creando mecanismos para el debate de ideas y valores donde los distintos interlocutores traten de mostrar la validez de sus argumentos, confrontando posturas diversas sobre los diferentes temas, formulando a su vez nuevos argumentos, enriqueciendo así el proceso democrático (Mockus, 1994, 2001, 2002); establecimiento de control

social democrático, especialmente intensificando la transparencia y la rendición de cuentas de los agentes oficiales como camino promisorio para llegar a crear una cultura más participativa; la creación de capital social, a través del refuerzo de la comunicación social, la coordinación ciudadana, los espacios de cooperación y de generación de confianza (Orlando, 2001-2003).

A fin de implementar estas estrategias, se deben emprender acciones que permitan fomentar la educación cívica y escolar, involucrar a los líderes sociales, incorporar a los medios de comunicación, convertir a las fuerzas de seguridad en instrumentos de la legalidad, fomentar la información pública, la transparencia y rendición de cuentas, propiciar una cultura social incluyente, democratizar el espacio público, creación de capital social (Ruiz, 2013).

Sería deseable que las autoridades mexicanas, en sus distintos niveles, retomen algunas de estas iniciativas a fin de transformar el clima de desconfianza, descontento e insatisfacción que impera entre nosotros, para generar valores y actitudes que no sólo faciliten la democratización del país, sino que permitan desarrollar confianza interpersonal entre los ciudadanos, y de tal forma, el capital social necesario para activar nuestra vida social.

Conclusiones

México es una democracia electoral con grandes retos que enfrentar. En este texto se han seleccionado cinco cuestiones interconectadas que parecen lo suficientemente relevantes como para condicionar, y en algunos casos retrasar, la democratización. Es decir, el avance y la profundización de la democracia. Para terminar tres ideas a modo de reflexión final.

1. En primer lugar, el reconocimiento y el análisis de los retos que enfrenta la democratización entre nosotros no significa desconocer ni restarle valor a lo que se avanzó en la materia. Para un país con escasas tradiciones democráticas, como es el nuestro, la alternancia de gobierno, el desarrollo de instituciones, el surgimiento de nuevos partidos políticos y de candidaturas independientes, por citar sólo algunos avances, desde luego es digno de mención. Más aún, a pesar de las limitaciones de nuestra democracia electoral, para utilizar la expresión de Freedom House, la misma es (al menos para quien esto escribe), indiscutiblemente superior a cualquier alternativa no democrática. Reconocer los desafíos no significa demeritar lo alcanzado.

Sin embargo, supone un rechazo a conformarse con lo que tenemos hoy.

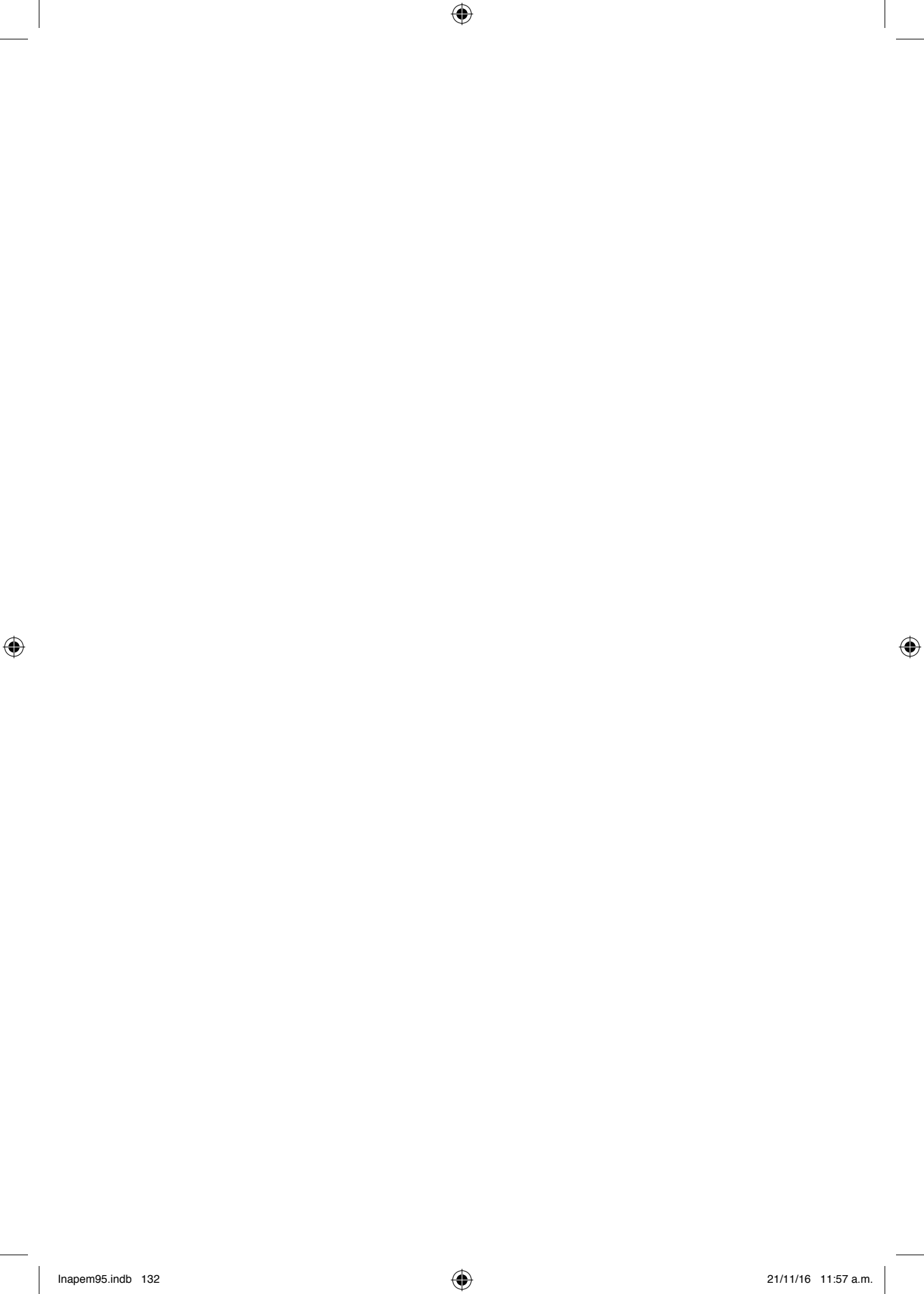
2. En segundo lugar, no hay recetas ni manuales que nos señalen cómo enfrentar los retos señalados. Desde luego, existen otros países, incluso vecinos (con algunas características similares a las nuestras) que debieron, o se están abocando a resolver cuestiones similares. La experiencia comparada es una de las fuentes principales de lo que en teoría política llamamos la “ingeniería institucional”. Sin embargo, esto no significa renunciar a nuestra idiosincrasia ni al desarrollo de alternativas propias. Así como en el combate antipobreza, o en materia de derechos humanos México ha realizado esfuerzos de importancia (más allá de sus resultados), para buscar sus propias soluciones, lo mismo puede acontecer en otros ámbitos. El cambio puede ser un proceso profundamente creativo y movilizador.
3. En tercer lugar, haber alcanzado la democracia electoral no significa ni garantiza avanzar en la democratización. Al menos, desde un punto de vista estrictamente lógico, nada impide que podamos quedarnos estancados en esta etapa. Para cambiar la situación actual y avanzar en la democratización de México se requiere, entre otras cuestiones, la decisión política de nuestras autoridades y compromiso cívico y social de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Debemos plantearnos no sólo la necesidad del cambio, sino también en qué sentido y en qué medida estamos dispuestos a involucrarnos en él. Los retos que debemos enfrentar requieren un esfuerzo importante de autoridades y ciudadanos, sólo así la democratización podrá avanzar entre nosotros.

Fuentes

- Almond, G. A. y S. Verba (1963-1989), *The Civic culture revisited*, Newbury Park, Sage Publications.
- Archenti, N. (2011), *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Auditoría Superior de la Federación (2012), *Perfil de México a través de indicadores clave*, Mexico, Auditoría Superior de la Federación.
- Balandier, G. (1994), *El poder en escenas: de la representación del poder al poder de la representación*, Barcelona, Paidós.
- Bobbio, N. (1976-1986), *¿Qué socialismo?*, Barcelona, Plaza & Janés.
- CONEVAL (2013), *Informe de pobreza en México 2012*, México, <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%93xico>

- CONEVAL (2015), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*, México, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014>
- CONEVAL (2013), *Informe de pobreza en México 2012*, México: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf
- Dahl, R. (1989-1993), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Esquivel Hernández, G. (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, OXFAM México.
- Freedom House (2013), *Freedom in the World*. “México”, <https://freedomhouse.org/report/freedomworld/2013/mexico#vzrpz-dTrki>
- Freedom House (2015a), *Freedom in the World: Individual country ratings and status, FIW 1973-2015*, <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world#VafaZ7dTRec>
- Freedom House (2015b), *Freedom of Press: Scores and Status 1980-2015*, <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press#VafbJLdTRec>
- Godson, R. (2000), *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*. Paper presentado en el Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia, Palermo.
- Human Rights Watch (2015), *World Report 2015: Mexico*, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/mexico>.
- Jackisch, C. (2000), *Diccionario Electoral* (vol. 1), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Latinobarómetro (2006), *Informe 2006*, Santiago de Chile, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro (2009), *Informe 2009*, Santiago de Chile, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*, Santiago de Chile, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Mockus, A. (1994), “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, en *Análisis Político*, núm. 21, pp. 37-48.
- Mockus, A. (2001), *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mockus, A. (2002), “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”, *Perspectivas*, vol. xxxii (1), pp. 19-37.
- Moreno, A. C. (2010), *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada* (C. ITAM, ed.), México, CESOP-ITAM.
- Nexos (2011), “El mexicano ahorita: Retrato de un liberal salvaje”, *Nexos*, pp. 22-34.
- OCDE (2012), *Perspectivas OCDE: México reformas para el cambio*, México, <http://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>
- Orlando, L. (2001-2003), *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*, México.

- O'Donnell, G. (1997-2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (pp. 305-336), Buenos Aires, Paidós.
- Portantiero, J. C. (1995), "Ciudadanía densa. Una promesa incumplida", *AgorA, Cuadernos de Estudios Políticos*, núm. 2, pp. 173-175.
- Romero, V., P. Parás, M. Seligson, M. Moseley y A. E. Smith (2013), "La igualdad de la participación política en las Américas", en V. Romero, P. Parás y M. Seligson (eds.), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, México, Data, Opinión Pública y Mercados/ITAM/Barómetro de las Américas/ Latin American Public Opinion Project /Vanderbilt University/USAID.
- Ruiz, J. F. (2006), "Democracia y Estado de Derecho. Una combinación difícil en el contexto latinoamericano", en *Espacios Públicos*, núm. 17, pp. 172-193.
- Ruiz, J. F. (2009), *¿Democracia o constitución? El debate actual sobre el Estado de Derecho*, Monterrey, Fontamara/Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública EGAP.
- Ruiz, J. F. (2013), "¿Por qué prevalece el Estado de Derecho? Una aproximación comparada a las explicaciones centradas en la cultura de la legalidad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLVI, núm. 136, pp. 239-285.



Agujero de Gusano: ciencia y tecnología para los Futuros del Municipio

Wormhole: Science and technology for the future of the municipality

*Francisco D. Soria Villegas**

Resumen

El tema de *agujero de gusano* en ciencia y tecnología es adaptativo a una zona geográfica específica y proyección al municipio modelo, describiendo algunos indicadores clave desempeño y comparando contra economías con territorios similares al Estado de México.

Expone la necesidad integral de la población creciente; por una parte, el gobierno hacia la solución permanente de problemas de agua, energía, alimentos, movilidad y cambio del medio ambiente; por la otra, las inversiones de particulares para negocios.

Se enfoca la necesidad de cambio de pensamiento del pasado hacia futuros con escenarios en el marco privado y gobernanza para atraer más inversiones de capitales y estimular el desarrollo económico con generación de empleo para los graduados de las universidades, así como el bienestar social.

Para los futuros del municipio, cuando menos con 24 años hacia adelante se presentan tres alternativas: el escenario transparente, el escenario de abundancia y el escenario de ensueño. Con esos datos, se propone el horizonte para la redirección de la ciencia y la tecnología.

Palabras clave: Innovación, ciencia, tecnología, prospectiva, previsión, futuros en los municipios.

Abstract

The theme of wormhole in science and technology, it is adaptive to specific geographical area and projection model municipality, describing some key indicators performance and comparing against economies with territories similar to the State of Mexico.

The comprehensive needs of the growing population is exposed, on the one hand the Government towards the permanent solution to problems of water, energy, food, mobility, and environmental change; on the other hand the investments of individuals for business.

Focuses the need for change of thoughts of the past toward future scenarios in the private framework and governance to attract more capital investment and stimulating economic development with employment generation for the graduates of the universities, and social welfare.

For the future of the municipality 24 years forward presented three alternatives, transparent stage, the stage of abundance and the scene of dream, with those data, the horizon for the direction of science and technology is proposed.

Key words: Innovation, science, technology, prospective, forecasting, municipal futures.

* Ingeniero Mecánico Electricista y Maestro en Ingeniería por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo Definitivo en el Departamento de Ingeniería Eléctrica de Potencia, División de Ingeniería Eléctrica en la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Miembro del Seminario de Estudios Prospectivos de la UNAM

Introducción

Una problemática compleja

Las ciencias de la vida en la Tierra y el espacio requieren la tecnología en todos los campos del conocimiento y la incorporación de innovación, inventos y descubrimientos, hechos que han sido parte de la historia y acompañarán a las siguientes generaciones que habitarán la Tierra, otros planetas, satélites naturales y satélites artificiales.

En producción de bienes y servicios sobresalen líderes mundiales en zonas geográficas de los continentes con distintos avances, en marcas y manufacturas conocidas (radios, autos, teléfonos celulares y computadoras), también influyen en normas, acuerdos, uniones y relaciones de comercio internacional; esos efectos producen diferencias entre productores de alta tecnología y aquellos que la incorporan paulatinamente, teniendo medios heterogéneos en el desarrollo económico, tecnológico, empresarial y de comercialización competitiva.

Algunos enfoques de ciencia, tecnología e innovación en México, son más propios de la iniciativa privada y del nuevo conocimiento generado en las instituciones de educación superior en sus diferentes niveles (licenciatura y posgrado).

Según los indicadores del PIB, la última década en México ha aumentado poco la actividad económica nacional en el entorno competitivo internacional en productos, procesos y servicios. La iniciativa privada ha marchado lenta con innovaciones en tecnología y actualización periódica más por necesidad ante las competencias que ingresan del exterior.

Las inversiones económicas y humanas, así como los adelantos en ciencia y tecnología, requieren más trabajo creativo y tiempo para propiciar en la organización mejores sorpresas comerciales. Ese entorno podría propiciar impulsos al desarrollo y crecimiento a las empresas. Se necesitan: cartera de proyectos, estudios de mercado potenciales para nuevas oportunidades hacia el comercio en regiones internas y externas al país.

Las instituciones de educación superior forman niveles de profesionistas para su adaptabilidad mayor hacia las medianas y grandes empresas, latentes en su ingreso para dar resultados novedosos; pero sólo pocos graduados tienen una sólida preparación y visión prospectiva. Los recién egresados requieren tiempo para conocer los procesos, situar mejoras y detectar los problemas, limitarlos holísticamente y proponer soluciones con sus implicaciones.

Otra parte débil en las instituciones de educación superior, que es la vinculación universidad-empresa, se encuentra en proceso latente y con resultados parciales.

Integrar variables como el agujero de gusano

Se le llama así porque se asemeja a un gusano que atraviesa una manzana por dentro para llegar al otro extremo, en vez de recorrerla por fuera. Así, los *agujeros de gusano* son atajos en el tejido del espacio-tiempo. Permiten unir dos puntos muy distantes y llegar más rápidamente que si se atravesara el Universo a la velocidad de la luz. Así, nuestra metáfora busca encontrar visiones de futuro que nos permitan llegar a la meta deseada en el largo plazo, de manera más rápida, a partir de unir elementos que pueden estar dispersos, distantes entre sí.

Características e indicadores en municipios

Todos los países tienen división política comparable a municipios, como las prefecturas de Japón y los condados en Inglaterra. En Corea del Sur, las provincias, de reciente industrialización, con electrodomésticos, televisiones y vehículos conocidos en el mundo.

Podemos detenernos y analizar las buenas prácticas de zonas económicas y de recursos invertidos en Corea del Sur y Finlandia o Singapur y comparar los polos de desarrollo en entidades como el Estado de México. ¿Cuáles son las más impactantes innovaciones de mexicanos y dónde están las nuevas tecnologías, productos o procesos apoyados en el conocimiento?

Las respuestas se localizan en la armonía de todos y cada uno de los actores; el efecto de la gobernanza en el servicio público (Montero, 2015), por una parte, y la iniciativa de las organizaciones no gubernamentales, por otra, deben atender las grandes y las débiles señales por los resultados en la sociedad, acompañadas de informaciones emanadas por las instituciones de educación superior.

En México, la diversidad de 2,440 municipios (125 del Estado de México) se puede ordenar por sus macro actividades, los conocidos por su industria, comercio y servicios, con gran actividad económica, infraestructura, medios de transformación y producción de recursos naturales y minerales, atrayentes de población por oportunidades de empleo y mejor vida.

En el extremo, los menos afortunados con poco movimiento económico e infraestructura, escasos recursos y disminución de población por migraciones.

Todos los municipios tienen cierta autonomía, con dependencia de presupuesto central y planes de mayor alcance, como la infraestructura establecida por una entidad estatal y el marco federal. Los municipios se pueden clasificar por indicadores; hay muchos, siete indicadores claves son:

1. El Producto Interno Bruto (PIB) general y por actividad.
2. El resultado de los programas de emprendedores.
3. Patentes nacionales e internacionales concedidas.
4. Origen de productos y procesos innovados.
5. Nivel promedio de escolaridad.
6. Cobertura de la educación superior.
7. Salud.

El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación varía de municipio a municipio y de país a país. La historia marca las buenas prácticas en las condiciones políticas y de gobiernos que han propiciado el marco normativo apropiado para la permanencia, fortalecimiento y aumento de los sectores productivos y de servicios con reconocimiento al beneficio social por efectos en los sectores primario, secundario y terciario.

En planificación a mediano y largo plazo existen diferentes técnicas, con ellas se pueden seleccionar comunes denominadores de diferentes actores y la interpretación para ubicar futuros que sean motores de oportunidades de crecimiento y desarrollo. El punto de inflexión se mide al comparar los que apuestan a los recursos naturales con escaso valor agregado para su comercio, contra productos de alta tecnología/conocimiento; por ejemplo, el precio del maíz o trigo es distinto al de los plásticos o electrodomésticos.

Algunas entidades o municipios (en realidad pocos) invierten grandes recursos económicos para la innovación y los emprendedores, con oportunidad en todos los campos del conocimiento.

No obstante, todo proyecto debe contener el análisis de costo/beneficio social o privado con ciclos de vida en el tiempo del producto. Reconocer la atención e intención de quienes evalúan propuestas para aplicación de recursos públicos supervisados y también de aquellas empresas y organización pública que aplican presupuestos para planificación por el estudio de escenarios a corto y mediano plazo; asimismo, la capacitación para adaptar sus recursos humanos ante los nuevos avances y cambios en los ciclos de bienes, tecnologías, procesos y servicios.

Desequilibrio entre realidad y acción

Existen economías que han evolucionado en dos generaciones, comprobando así que los límites del mayor desarrollo económico no se limitan a grandes extensio-

nes territoriales para la industrialización, como la antigua colonia británica Hong Kong, con igual área al Estado de México, o la isla de Taiwán con aproximadamente la tercera parte del territorio del Estado de México.

Por los resultados de las economías de reciente industrialización en dos generaciones, hay preguntas por hacer: ¿Cuál es la mejor planificación y quiénes la han propuesto? ¿Existen recursos financieros suficientes? ¿Cuál fue la participación de la iniciativa privada, gobierno y sector educativo para lograrlo?

Difícil los resultados maravillosos inmediatos a uno o dos años; construir y marcar su trascendencia en el tiempo es parte de las aportaciones que deben dejar los gobernantes en sus gestiones al disminuir brechas de desigualdades en diferentes niveles. Las economías de reciente industrialización son producto de planificar con visión a mediano y largo plazo, apoyadas y guiadas por grandes líderes; y simultáneamente los particulares con inversiones continuas provocando empleo, recursos humanos de primer nivel, productos con mayor valor agregado de conocimiento, competitivos en precio y calidad para consumo interno y exportación.

Todos los campos pueden ser favorables para innovar con base en el nuevo conocimiento en ciencia y tecnología hacia la mercadotecnia; los más conocidos, la robótica, automatización, energías renovables, movilidad, inteligencia artificial, biotecnología, las impresoras 3D, las tecnologías de la información, videojuegos para diseño, nano estructuras y comunicación. En salud, las células madre, estudios para la reprogramación del ADN del ser humano y de múltiples especies, tal es el caso de los organismos genéticamente modificados para alimentación; la comunicación hombre-computadora (iris, señales neuronales); para fabricación procesos y producciones limpias; nuevas mezclas asfálticas y reutilización de residuos.

En cada entidad federativa hay municipios que sobresalen por su actividad empresarial. Para ellos se propone un asesor o más con formación y experiencia en estudios de futuros, para orientarlos hacia el largo plazo de trascendencia social, con metas por construir y promover una iniciativa privada que dará beneficios, en primer lugar, al empleo.

Los gobernantes deben promover eventos anuales públicos, con premios y becas para la solución estratégica de los grandes problemas sociales de sus municipios y generar carteras de proyectos para inversionistas. Sería el caso de los siguientes ejemplos:

El agua, para consumo humano en lugares densamente poblados; alimentos con base en hidroponías e invernaderos; aprovechamiento de energías renovables

(solar y eólica), su almacenamiento y distribución; la movilidad pública con optimización de rutas y motores eléctricos, por hidrógeno o neo carbono recargables por energías renovables; reutilización de los residuos, clasificarlos, procesarlos y ocuparlos con diferentes aplicaciones, un ejemplo son las componentes de los neumáticos; diagnósticos preventivos a distancia y solución a enfermedades desde las prenatales; planes ante eventos inesperados (inundaciones, terremotos, etcétera); hacia la iniciativa privada los servicios y en industrias los estudios y propuestas de tecnologías adelantadas para su actualización.

Así, los municipios deben estar alertas para enfrentar cualquiera de los siguientes escenarios o en su caso re-direccionar elementos para un futuro plausible.

I. Luces en escenarios: caminando a través del agujero de gusano

Los campos de gobernanza, de particulares y organizaciones no gubernamentales, con apoyo en expertos en prospectiva fundamentada por conocimiento y habilidades para diseñar y planificar futuros, han producido tres escenarios: para los municipios con continuidad, el escenario transparente; para los adelantados, el escenario de abundancia y el de ensueño.

- **El escenario transparente**, vivencias año 2040. En secuencia histórica durante 24 años, los municipios han tenido un crecimiento promedio anual del PIB del 2.5%; y tomando como año base 2016, creció 200%. La población pide mejores resultados.

El escenario transparente, con los recursos financieros y humanos disponibles, ha tenido en el periodo 2016-2040 cambios paulatinos crecientes; fueron moderados en el comportamiento de los medios de producción, de gobierno y sociedad. En todos los casos persisten las intenciones de mejora continua y trabajo eficiente.

La historia, el estado actual y los futuros secuenciales en ciencia, tecnología e innovación, parten del conocimiento público y continúan con su modelo; los gobiernos en procesos de modernización administrativa con tecnología apropiada y los problemas fundamentales de la sociedad, se resuelven momentáneamente, otras situaciones permanecen: falta de agua para todos, han aumentado los eventos naturales de lluvias torrenciales contaminación y temperatura por efecto del cambio climático y otros casos.

Los sectores productivos ha mantenido el promedio ascendente durante dos décadas y se tiene en 2040 polos de desarrollo empresarial, insuficientes para la

creación de empleos para la incorporación de los jóvenes al trabajo; se automatizan procesos y disminuye la mano de obra, con oportunidades para los graduados; sin embargo, hay rezago de empleo para los recién graduados de las instituciones de educación superior; los que tienen empleo, lo conservan mejorando su desempeño.

El crecimiento económico y la innovación radical empresarial se amplía de forma insuficiente ante el mercado de productos asiáticos. Los gobernantes y los egresados de las universidades aún no logran alcanzar una masa crítica para cambiar la cultura hacia la innovación de la ciencia y la tecnología.

- El **escenario de abundancia**, vivencias año 2040. Los municipios han tenido un crecimiento promedio anual del PIB del 6%; y tomando como año base 2016, creció 450% en 24 años; las familias reconocen el bienestar logrado, casi se logra equilibrar graduados y empleo.

El escenario de abundancia, con recursos financieros mayores y buenos especialistas en campos de la ciencia y la tecnología, ha tenido cambios en el periodo 2016-2040 con pendiente ascendente positiva anual y publicada en los indicadores internacionales, regionales y municipales. Sobresalen los medios de producción, de eficiencia y eficacia de gobierno, logrados por el trabajo en equipo con uniones de identidad nacionalista en las metas del sector público y privado.

Se han formado nuevos líderes de reconocido prestigio en el cuerpo político de la Nación, haciendo rápidos y transparentes los procesos administrativos, con resultados en la economía, sobresaliendo liderazgos empresariales y en las organizaciones sociales.

El pasado reciente documentado por administración del conocimiento, tiene datos del aumento en publicaciones y aplicaciones en ciencia, tecnología. La inversión en la solución de los grandes problemas sociales permite la seguridad humana ante los cambios climáticos, alimentación y agua apropiada a las grandes ciudades. Con el marco regulatorio apropiado, los sectores productivos aumentan anualmente de forma satisfactoria y se planifica su continuidad para fines de siglo.

La historia de las dos décadas anteriores (ahora año 2040) ha tenido continuidad en las inversiones privadas, sostenidos por valores ascendentes en los medios de producción y servicios, con repercusión en las actividades económicas, ocasionando el acercamiento entre empleadores y egresados graduados de las universidades.

La masa crítica de graduados de universidades convence sobre la cultura en la innovación; se promueven y ofertan nuevos procesos, manufacturas y servicios con alto valor agregado de conocimiento, contribuyendo a la economía global y disminución de productos de importación.

- **Escenario de ensueño**, vivencias año 2040. Los municipios han tenido un incremento promedio anual del PIB de 10%; y tomando como año base 2016, creció en 24 años la cantidad de 1,120%; la población es feliz, todos tienen empleo e ingreso pertinente.

En dos décadas ha tenido los resultados programados y esperados, con el cambio de progresión ideal ascendente de los medios de producción y servicios, de eficacia y eficiencia de gobernanza; así, se han logrado todas las metas programadas de mejoramiento; dos de ellas por la producción blanca o sin contaminantes en producción de millones de productos. Se ha logrado mitigar el cambio climático con protección en ambientes regulados para la vida terrestre en los municipios.

Inversiones cuantiosas y recursos humanos altamente calificados han diseñado ciudades verdes-ecológicas autosustentables para satisfacer en parcelas a poblaciones en ciudades de un millón de habitantes; el nuevo conocimiento es público y libre en todos los campos del saber humano.

La historia y el estado actual en 2040 de la ciencia, la tecnología y la innovación, son propios y apropiados por el pensamiento estratégico de las mayorías en cada municipio, entidad, región y país. La sociedad tiene un medio inimaginable y actual para la felicidad, semejante a los escenarios pasados relatados por escritores como Sir Francis Bacon y Aldous Huxley.

Líderes nacionales del cuerpo político y gobierno de la Nación, como en las empresas particulares y las sociales, se formulan planes que determinan cambios sostenidos ascendentes y seguros por efectos de la ciencia y la tecnología, incorporadas a todos los sectores productivos en una sociedad que es feliz por los resultados vivenciales. Otras economías del mundo importan modelos de polos de desarrollo diseñados en México para sus sectores productivos, por su innovación en ciencia y tecnología.

El 80% de la población nacional tiene grado de licenciatura por instituciones de reconocido prestigio, formando líderes reconocidos por la sociedad. No hay desempleo, todas las anomalías son atendidas, hay seguridad en personas; en redes y sistemas de comunicaciones, se ha resuelto el problema del agua, de la alimentación y provoca envidia la sociedad feliz.

II. De los escenarios al horizonte en ciencia y tecnología

Los líderes en sus diferentes especialidades deben estar actualizados durante toda su vida profesional, preferentemente en instituciones de prestigio, para incorporar

y formar nuevos conocimientos y pensamientos revolucionarios que superen los anteriores, analizar el cambio continuo hacia metas que puedan construir equipos de trabajo, aprendiendo la forma de encausar las diferencias entre sus integrantes y modelar con inteligencia para diseñar y proponer escenarios a quienes pueden tomar decisiones.

Los gobernantes y cuerpo político tienen periodos de gestión temporales y su trabajo debe producir resultados perdurables positivos para las próximas generaciones; dejar huella en la historia, para continuar esas prácticas e impulsar planes y programas en el marco público.

La iniciativa privada tiene riesgo por la conducta del mercado, pero también puede ocupar herramientas útiles para analizar el pasado, el estado actual, los futuros y planificar con innovación basados en los análisis del objeto de estudio (campo de actividad, tema o problema o proyecto).

La planificación adecuada debe comparar el más desarrollado municipio respecto a sus similares (pares) en otras latitudes. Contrastar la población económicamente activa por grupos de edades contra los escenarios diseñados al año meta; considerar los ciclos de vida del conocimiento; recopilar indicadores de actualización profesional contra progreso intergeneracional para detectar oportunidades; buscar datos confiables y tener visión de mercados emergentes y por internet en el entorno de consumidores por niveles de ingreso por edades y sus perspectivas de aumento; los resultados globales por campo y efecto claro de egresados con talento y creatividad como diseñadores y líderes de innovación en empresas.

Por otra parte, solucionar la optimización de toda la administración del gobierno para su actualización permanente con herramientas de computación. Esto sin descuidar, más bien acompañar, una legislación adecuada.

Hay que legislar con anticipación para planificar en las siguientes décadas, adelantarse a soluciones para poblaciones crecientes en macro ciudades y desde ahora trabajar para dar solución a necesidades futuras de alimentación, agua, seguridad social, salud, empleo, movilidad, energía, aprovechamiento de residuos, protección del medio ambiente, educación superior, ampliación de las tecnologías de la información y comunicación (Mojica, 2012), y generar una organización para eventos inesperados como acomodamientos tectónicos e inundaciones, entre otros.

Conclusiones

La planificación de un municipio debe tener metas sorprendentes en sus resultados a mediano plazo. Tiene alternativas, una de ellas es el latente *agujero de gusano*; su aplicación parte del diagnóstico y su dirección hacia efectos que cambien usos y costumbres sociales por efecto de la ciencia y tecnología. En el tiempo, el reconocimiento de los resultados será sensible y manifestado por los ciudadanos.

Los campos de oportunidades y mejora continua son múltiples en los sectores público y privado. Para el desarrollo planificado, el referente es mirarnos frente al espejo de los más avanzados en las buenas prácticas; en ese sentido y sólo en ese camino, se deben seguir los resultados con estrategias e indicadores de desempeño. A las barreras hay que darles la vuelta o pasarlas sigilosamente o con los mejores saltos de obstáculos en los campos seleccionados en el momento pertinente; eso implica que podremos acercarnos y aumentar radicalmente el desempeño de las actividades productivas comparadas con las más desarrolladas en puntos geográficos del mundo municipio o equivalente.

Los indicadores seleccionados para los municipios o zonas del país deben de ser analizados en su cambio histórico y estado actual. Esos datos se pueden comparar como comunes denominadores contra sus pares de las zonas económicas más destacadas, en ese espacio frío alejado de lo emocional y controlando la subjetivo y así determinar la separación o brecha entre nuestro municipio y las localidades geográficas de mayor actividad mundial y beneficio social reconocido.

No hay generación espontánea en los municipios. La dirección de fuerzas por todas partes debe marcar la orientación y cumplimiento de un plan estratégico y prospectivo, tratando de comprimir el tiempo para elevar el desempeño en una o dos décadas. Se puede lograr, analizando diferentes escenarios con futuros a partir de los objetivos, con expectativas de alcances exponenciales al contar con abundantes recursos de todo tipo. Un avance se podrá realizar al incorporar a las tareas diarias la visión y misión de la organización a la cual pertenecemos, de ganar/ganar.

Hay cuatro partes para crear riqueza y compartirla; la primera tiene su base en las mayorías con gobernanza en la población creciente y preparada para el cambio de pensamiento, con nuevos conocimientos, visión y dirección, al contar con parte de los intangibles localizados en las instituciones de educación superior.

La segunda, un mapa de ruta con plan a mediano plazo propuesto por especialistas en prospectiva, aportación de expertos teóricos y de campo, organizaciones sociales y gobernantes, con dependencia de resultados de cambio en la ciencia y

tecnología, en el medio actual productivo y comercio de libre competencia, que propician la reordenación interna y localización de los medios de producción y consumo.

La tercera parte, abundancia de recursos económicos para invertir por la iniciativa privada para procesos, productos y servicios novedosos e impactantes para el mercado. Por parte del gobierno y política hacia la óptima administración real con el marco legal y normativo propio de polos de desarrollo empresarial, económicos para el beneficio de las mayorías.

La cuarta parte, el reconocimiento nacional de planes a largo plazo con indicadores clave de desempeño social y la correspondencia de las entidades estatales y municipales como una parte del país, que deben apoyar el crecer y desarrollar en armonía la ciencia y tecnología unidas a la innovación, situando la solución de problemas según su magnitud e implicaciones.

Finalmente, el contenido pretende motivar al lector a formar pensamientos de escenarios futuros, como impulso latente hacia un *agujero de gusano* en ciencia, tecnología, para forjar el municipio más adelantado a mediano plazo para el bienestar social.

Por pequeña y desarrollada que sea una zona, su economía puede ser fortalecida por la iniciativa privada. Esa razón encausa al gobierno como regulador normativo con leyes apropiadas, para un medio ambiente de atracción de capitales, desarrollo de empresas y negocios de particulares.

Hoy los municipios más sobresalientes por su situación no pueden asegurar su permanencia de éxito a largo plazo, todo lo creado por el hombre tiene su ciclo y se debe renovar, con decisiones de futuros ante retos propios de la complejidad e incertidumbre.

Fuentes

- Baena, G. (2016), *La narrativa del futuro*, México, UNAM-DGAPA.
- Bishop, P. (2016), "Strategic planning", *Construcción de escenarios y estrategias*, ciclo de Videoconferencias, Seminario Internacional de Formación Prospectiva, UNAM, abril.
- Busca Biografías, George Orwell, <http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/7554/George%20Orwell>. Consulta: 5 de septiembre, 2016.
- Chávez, H. (2014), "Un gigante exportador de alimentos", *El Financiero*, 23 de mayo, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/un-gigante-exportador-de-alimentos.html>. Consulta: 13 septiembre, 2016.

- Cámara de Diputados (2002), CEFP/003/2002, Estado de México, <http://www.cefp.gob.mx/intr/documentos/pdf/cefp/cefp0032002.pdf>. Consulta: 13 de septiembre, 2016.
- Fuller T. (2016), “Escenarios como anticipación responsable”, Reino Unido, *Construcción de escenarios y estrategias*, ciclo de Videoconferencias, Seminario Internacional de Formación Prospectiva, México, UNAM, agosto.
- IIEC-UNAM (2005), *Conteo de Población y vivienda 2005, México y sus municipios*, México, INEGI, en http://biblioteca.iiiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2470&Itemid=111. Consulta: 21 de septiembre, 2016.
- Municipio*, <http://es.thefreedictionary.com/municipio>. Consulta: 29 de agosto, 2016.
- PROSPECTIVA-IAPEM (2014), “Número de municipios por entidad federativa”, en <http://prospectivaiapem.org/wp-content/uploads/2014/04/1.-N%C3%BAmero-de-municipios-por-entidad.pdf>
- Schroeder K. (2016), “Escenarios de ciencia ficción”, *Construcción de escenarios y estrategias*, ciclo de Videoconferencias, Seminario Internacional de Formación Prospectiva, México, UNAM, mayo.
- Wikipedia (2012), *Aldous Huxley*, https://es.wikipedia.org/wiki/Aldous_Huxley. Consulta: 5 de septiembre, 2016.
- Wikipedia (2016), *Municipios de México*, 29 de agosto, https://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_M%C3%A9xico. Consulta: 21 de septiembre, 2016.
- World Economic Forum (2016), *The Human Capital Report, Committed to Improving The State of the World*.

El INFODF y la transparencia en la Ciudad de México

INFODF and transparency in Mexico City

*David Alonso Figueroa Hernández**

Resumen

Nuestro país posee un total de 2,445 municipios y cada uno de ellos está sujeto a las diversas leyes estatales en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el caso de la Ciudad de México, las jefaturas delegaciones representan la autoridad más cercana a los habitantes, al tiempo que también responden a los ciudadanos en cuanto a las partidas presupuestales que se ejercerán en los diversos rubros. Por esta razón, es importante el seguimiento del número de solicitudes que reciben dichas jefaturas, además de la correcta entrega de información a los ciudadanos a los que se deben.

Palabras clave: Transparencia, Acceso a la información, Jefatura Delegacional, Solicitud de información, Recursos de revisión.

Abstract

Our country has a total of 2,445 municipalities and each of them is subject to various state laws on Transparency and Access to Public Information. In the case of Mexico City, the headquarters delegations represent the closest to the people while also respond to citizens regarding the budget items to be exercised in the various areas authority. For this reason, it is important to track the number of applications they receive these headquarters, also the correct delivery of information to the citizens they are due.

Keywords: Access information, transparency, Delegacional Chief, Information request, Resources Review.

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNAM). Académico de la Universidad Insurgentes (UIN)

La transparencia en la Ciudad de México

Ante la necesidad de crear un organismo que pudiese velar por la información pública, para que las instituciones que ejercen dinero público entregaran a la sociedad información verídica, resultó una necesidad en la Ciudad de México establecer una legislación acorde con los tiempos modernos en la materia.

Después del impulso y posterior creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ahora convertido en el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), el resultado fue un gran consenso entre las fuerzas políticas de la Ciudad, así como de los diversos órdenes de gobierno que en ella se asientan, lo que derivó en la creación del Instituto de Información Pública del Distrito Federal (INFODF) el 4 de marzo de 2004.

Así, en este organismo recayó la responsabilidad, cada vez más incesante por medio de sectores sociales interesados, de organizar la información de diversas dependencias tanto del Poder Ejecutivo de la capital como de los poderes Legislativo y Judicial. Sin embargo, poca fue la participación social en los primeros años y conforme se publicitaba dicho organismo y ante una ciudadanía cada vez más participativa en el ejercicio de gobierno, ha existido un aumento importante en el interés de la ciudadanía por los temas alusivos.

En consecuencia, tras doce años de reformas a la ley local y tras la inclusión de la protección de datos personales en la Ciudad de México, el INFODF se ha convertido en un organismo poco conocido ante la sociedad (motivo de otro apartado será la publicidad y su impacto en la sociedad de la Ciudad de México); la cantidad de solicitudes de información realizadas a cada dependencia bajo su jurisdicción, continúan por debajo de las estimaciones que reflejarían el ímpetu de la sociedad por exigir rendición de cuentas en los rubros consecuentes a cada una de las llamadas jefaturas delegacionales.

En este sentido, desde hace doce años, cada dependencia se incorporó al ejercicio de salvaguarda de algunos archivos y documentos que ahora, por ley, deben ser preservados para la acuciosa inquietud de la sociedad sobre el correcto manejo y destino del dinero público. Todo ello para dar respuesta a la ciudadanía en cuanto a sus cuestionamientos respecto a la transparencia de recursos, programas sociales y hasta sueldos de funcionarios públicos.

Por esta razón y como una actividad constante en las tareas que cumple el INFODF, cada mes realiza un corte para incorporar a la numeralia total las diferentes solicitudes que cada jefatura delegacional recibe por parte de la ciudadanía.

A continuación se muestran las diferentes solicitudes que cada dependencia ha recibido desde el año 2004 al 31 de agosto de 2016:

	Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
1	Delegación Benito Juárez (BJ)	16,115	2,564	1,976	20,655
2	Delegación Miguel Hidalgo (MH)	15,628	2,700	2,274	20,602
3	Delegación Iztacalco	15,316	1,551	1,838	18,705
4	Delegación Cuauhtémoc	13,315	2,463	2,270	18,048
5	Delegación Tlalpan	13,740	1,943	1,773	17,456
6	Delegación Gustavo A. Madero (GAM)	13,662	1,791	1,609	17,062
7	Delegación Xochimilco (XOCH)	12,956	2,176	1,377	16,509
8	Delegación Coyoacán	12,738	1,933	1,557	16,228
9	Delegación Iztapalapa	12,181	2,271	1,613	16,065
10	Delegación Álvaro Obregón (DAO)	11,786	2,076	1,309	15,171
11	Delegación Azcapotzalco	10,409	3,223	1,316	14,948
12	Delegación Cuajimalpa de Morelos	11,242	1,753	1,054	14,049
13	Delegación Tláhuac	10,869	1,439	1,161	13,469
14	Delegación Venustiano Carranza	10,191	1,406	1,347	12,944
15	Delegación La Magdalena Contreras	9,940	1,632	1,043	12,615
16	Delegación Milpa Alta	8,324	1,089	1,049	10,462
Total					254,988

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 15 de septiembre, 2016.

En la tabla anterior se puede apreciar que las delegaciones con mayor número de solicitudes son aquellas que contienen un perfil demográfico con mayor grado de estudios (aunque no hay que dejar escapar, que no toda la sociedad en general conoce y ejerce este derecho; los que acuden a realizar una solicitud en su mayoría son académicos, periodistas y líderes; también representantes de organizaciones sociales son los que más participación poseen en este tipo de ejercicios) y casual-

mente ellas son encabezadas por gobiernos de tendencia centro-derecha, es decir, gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN).

Sin embargo, el resultado también puede explicarse porque en los últimos años, esas demarcaciones han sufrido un intenso reclamo social, ya sea por la problemática de las construcciones irregulares, así como por la apertura de centros de diversión (Delegación Benito Juárez); por otra parte, como resultado del ejercicio de ciertas actividades por parte de funcionarios públicos y escándalos mediáticos (Delegación Miguel Hidalgo).

Interesante resulta el caso de la jefatura delegacional de Iztacalco, la cual ocupa el tercer lugar por encima de Cuauhtémoc. La problemática de esta última resulta única y compleja en el desarrollo de actividades de la Ciudad de México (colonias comerciales pero con un alto índice de violencia como Tepito, La Lagunilla, Obrera y Doctores, así como fuertes problemas sociales resultado de agravantes sociales como prostitución, centros de diversión, comercio ambulante y agrupaciones sociales y de transporte público).

En cuanto al resto de las demarcaciones, existe un menor entusiasmo por el acceso a la información; sin embargo, coexisten diversas problemáticas en las que se fundan las existentes y que deberá ser motivo de otro apartado debido a lo extenso de dichas aristas.

Como es sabido para la mayoría de los lectores, si el interesado no se encuentra satisfecho con la respuesta que el sujeto obligado (organismo o institución) está proporcionando, el solicitante puede exigir ante los diversos mecanismos (electrónico o personal, ante las áreas de atención o ventanillas especializadas en cada una), un recurso de revisión sobre la respuesta que se le está otorgando. Así, el INFODF se convierte en un garante para exigir el derecho ciudadano a saber, o para revisar si es procedente la solicitud, y de ser así, turnar y mandar al sujeto obligado para que revise la información proporcionada la primera vez o bien instar a que proporcione la nueva información.

En este sentido, la siguiente tabla reúne los recursos de revisión que cada una de las jefaturas delegacionales ha dado trámite del año 2004 al 31 de agosto de 2016, ya sea por revisiones en caso de acceso a la información pública o debido a la protección de datos personales en la Ciudad de México:

	Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
1	Delegación Benito Juárez (BJ)	624	92	88	804
2	Delegación Gustavo A. Madero (GAM)	523	29	31	583
3	Delegación Iztacalco	441	31	47	519
4	Delegación Azcapotzalco	161	300	33	494
5	Delegación Miguel Hidalgo (MH)	263	31	199	493
6	Delegación Tlalpan	422	31	28	481
7	Delegación Cuajimalpa de Morelos	391	46	24	461
8	Delegación Coyoacán	343	76	24	443
9	Delegación Xochimilco (XOCH)	360	19	22	401
10	Delegación Cuauhtémoc	286	41	42	369
11	Delegación Tláhuac	312	13	40	365
12	Delegación Álvaro Obregón (DAO)	261	58	18	337
13	Delegación Iztapalapa	224	47	29	300
14	Delegación La Magdalena Contreras	254	22	16	292
15	Delegación Venustiano Carranza	202	39	27	268
16	Delegación Milpa Alta	113	14	19	146

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 21 de septiembre, 2016.

De acuerdo con los datos de la tabla, la Delegación Benito Juárez una vez más encabeza la afluencia de recursos de revisión; en este sentido, la información que el sujeto obligado proporciona no es satisfactoria para los fines del interesado. Por ello, resulta preocupante esta cifra, ya que refleja insatisfacción ante un primer acercamiento por la sociedad a su autoridad más próxima y hacia la información que ésta proporciona. En términos de cifra dura, el porcentaje resulta mínimo (menos del 5%) si consideramos el universo total de solicitudes realizadas.

La jefatura delegacional de Gustavo A. Madero ocupa el segundo lugar como el sujeto obligado que más recursos de revisión posee, lo que significa que aunque ocupe el sexto lugar en el índice de solicitudes, no todas cumplen (también el número resulta mínimo respecto al número de solicitudes) con el objetivo de informar adecuadamente a los ciudadanos que las solicitan.

El resto de las jefaturas delegacionales poseen un número menor de solicitudes que han recurrido a la revisión correspondiente; sin embargo, no es de menospreciar la importancia de estos números, ya que nos indican claramente que el sujeto obligado no está proporcionando la información exacta según los lineamientos que establece la actual *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*.

Es importante resaltar que los sujetos obligados aquí enlistados resultan las instancias más próximas para la ciudadanía, lo que las hace aún más importantes en el esquema social de receptores y amplios agentes comunicadores de la información de carácter público. Sin embargo, también es responsabilidad del INFODF dar a conocer ampliamente los derechos que todo individuo de esta ciudad tiene para ejercer en cuanto a transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas.

En esta tesitura, el INFODF debe asumir su papel de garante en la disciplina y poner el ejemplo respecto a la información que resulte actual para la sociedad. En la página *web* de dicho instituto, se puede observar información del año 2015, que en su momento resultó importante sobre todo para la capacitación de ciudadanos que así lo requieran y desearan expandir sus horizontes. No obstante, al día 24 de septiembre de 2016, aún permanecen en la página *web* del INFODF.



Fuente: <http://www.infodf.org.mx/seminarioarchivos2015/>

En otro orden de ideas, respecto a los sujetos obligados que la propia Ley en comento abriga, también reportamos los primeros seis lugares que de acuerdo con el INFODF al 31 de agosto de 2016, han tenido la mayor recepción de solicitudes de información pública y que puede ser de utilidad a la ciudadanía:

1. Organismos de la Administración Política Centralizada:

Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)	19,930	3,793	4,788	28,511
Secretaría de Seguridad Pública (ssp)	19,934	4,075	3,503	27,512
Secretaría de Salud (SSDF)	16,500	3,933	3,511	23,944
Secretaría de Finanzas (Sefin)	17,614	2,191	1,964	21,769
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)	15,421	3,414	2,497	21,332
Secretaría de Movilidad (SEMOVI)	14,577	2,065	2,183	18,825

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 15 de septiembre, 2016.

2. Desconcentrados, Descentralizados, Paraestatales y Auxiliares:

Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI)	11,201	1,583	1,104	13,888
Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (SSPDF)	4,018	3,472	4,576	12,066
Policía Auxiliar (PADF)	8,703	1,590	1,111	11,404
Sistema de Transporte Colectivo (Metro)	8,123	1,162	1,361	10,646
Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)	6,600	1,104	909	8,613
Instituto de Verificación Administrativa del DF (INVEADF)	4,639	1,019	828	6,486

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 15 de septiembre, 2016.

3. Órganos Autónomos:

Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFODF)	12,436	1,481	1,385	15,302
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)	8,220	923	809	9,952
Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)	5,804	839	577	7,220
Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF)	5,017	242	124	5,383
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCADEF)	4,337	419	255	5,011
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)	2,997	685	449	4,131

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 15 de septiembre, 2016.

4. Órgano Judicial y órgano Legislativo:

Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)	15,284	1,675	1,483	18,442
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)	13,257	1,661	1,407	16,325

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: 15 de septiembre, 2016.

5. Partidos Políticos:

Sujeto Obligado	2004 o posterior-2014*	2015	2016	Total
Movimiento Ciudadano	3,143	139	129	3,411
Partido Acción Nacional (PAN)	2,107	231	172	2,510
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	2,153	255	256	2,664
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	1,909	214	159	2,282
Partido Verde Ecologista de México (PVEM-DF)	1,461	145	108	1,714
Partido del Trabajo	1,418	114	97	1,629

*En la tabla original se desglosa año por año.

Tabla con datos tomados de www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php. Consulta: e15 de septiembre, 2016.

Conclusiones

Estos números muestran una clara inquietud social respecto a temas focalizados ya sea por políticas públicas o situaciones mediáticas de algunas instituciones. Lo que es una realidad, es el interés de parte de algunos sectores respecto a los temas alusivos que tienen que ver con dinero público. Sin embargo, el INFODF deberá continuar, en años venideros, no solamente como garante de la transparencia en la Ciudad de México, sino también vigilar por el cabal cumplimiento de las obligaciones de cada sujeto obligado, además de crear campañas dirigidas a los diversos estratos de la ciudadanía para que todos los habitantes puedan ejercer sus derechos en la materia.

Asimismo, las exigencias para cada sujeto obligado deben perfeccionarse aún más con la entrega en tiempo y forma de la información que los ciudadanos solicitan; mejorar los centros de atención y procurar un trato digno y respetuoso por parte de los funcionarios públicos.

Es muy importante en el quehacer diario de la Administración Pública local, que los diversos sujetos obligados no sólo fomenten su apertura a la transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas, sino que también evoquen como ejercicio cotidiano la correcta entrega de información que los ciudadanos solicitan a través de los portales *web* o de las oficinas de enlace para tales efectos, y así lograr una relación directa que conlleve confianza y veracidad.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 145-154, México, D.F., ISSN: 1665-2088

El tema de la transparencia será, sin duda, un tema puntal en los próximos años para conformar una simbiosis entre los diversos entes gubernamentales y la sociedad civil. Para ello será necesario que el Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con el INFODF, continúen y proyecten un ambicioso plan de trabajo para perfeccionar aún más esta relación.

Finalmente, cada sujeto obligado debe contar con una mayor sensibilidad ante los temas citados, lo cual sin duda consolidará el ejercicio de gobierno a través de pequeños esfuerzos que coadyuvarán para que la Ciudad de México siga orgullosa de su legislación y efectividad en cuanto a transparencia y acceso a la información se refiere.

Fuentes

Figueroa Hernández, David Alonso (2015), “Dos visiones para fiscalizar a los municipios”, en *Revista IAPEM*, núm. 90, enero-abril, pp. 101-110.
<http://www.infodf.org.mx/>. Consulta: 15 y 24 de septiembre, 2016.
<http://www.infodf.org.mx/datos/solicitudes.php>. Consulta: 15 de septiembre, 2016.
<http://www.infodf.org.mx/seminarioarchivos2015/>. Consulta: 24 de septiembre, 2016.
<http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/acuerdos/2009/acuerdo140so180309.pdf>. Consulta: 4 de octubre, 2016.

Ordenamiento Territorial en el Municipio. Una guía metodológica (Fragmento)

Territorial planning in the municipality. A guide methodological (fragment)

Ing. Agr. Hugo Méndez Casariego*

Ing. Agr. Carla Pascale Medina*

ÍNDICE

1. Objetivos y contenidos de la guía
2. Introducción
Territorio, planificación y Ordenamiento Territorial. Conceptos clave
3. El Ordenamiento Territorial
Marco conceptual
 - ¿Qué es el Ordenamiento Territorial?
 - ¿Por qué es necesario?
 - ¿Cómo es?
 - ¿Cuáles son los instrumentos del Ordenamiento Territorial?
 - ¿Qué debe contener el plan de Ordenamiento Territorial?
4. Elaboración de un plan de Ordenamiento Territorial. Propuesta metodológica
 - 4.1 Fase de formulación
 - 4.1.1 Preparación y organización
 - Decisión política
 - Conformación de un equipo de trabajo
 - Plan operativo
 - Revisión del marco normativo
 - Revisión de estrategias políticas y objetivos de desarrollo
 - Revisión del marco normativo
 - Estructura de gestión municipal
 - Sociabilización del proceso y estrategia de comunicación
 - Identificación de actores
 - 4.1.2 Mesa de Ordenamiento Territorial

* Coordinación técnica. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Santiago, Buenos Aires, 2014.

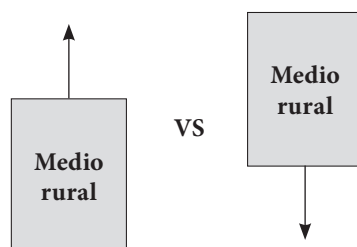
- Diagnóstico participativo integrado
- Obtención y generación de Información
- Diagnóstico de los subsistemas
- Identificación de los procesos de transformación del territorio
- Síntesis del diagnóstico y modelo territorial actual
- Evaluación integral del territorio y aptitud de uso
- 4.1.3 Prospectiva territorial
 - Diseño de escenarios
- 4.1.4 Formulación del plan de Ordenamiento Territorial
 - Definición de políticas y objetivos estratégicos.
 - Metas
 - Diseño de instrumentos operativos: programas y proyectos
- 4.2 Fase de Implementación
 - 4.2.1 Instrumentación
 - Articulación entre los instrumentos operativos
 - Institucionalización
 - Evaluación del POT
 - Diseño de instrumentos normativos
 - Elaboración de la normativa
 - Aprobación de la normativa del POT
 - 4.2.2 Ejecución y gestión
 - Puesta en marcha
 - Seguimiento y control
 - Evaluación
 - Ajustes y plazos

1. Objetivos y contenidos de la guía

El objetivo de este documento es aportar a los gobiernos locales una síntesis clara y sencilla sobre los principales conceptos y los pasos metodológicos más importantes a considerar para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La concepción integral del territorio supera la visión encontrada entre lo urbano o rural, articulando ambos usos dentro una visión sistémica. Sin embargo, se observa que en las zonas urbanas existen experiencias en la planificación de los usos de la tierra y de sus actividades, situación que no siempre se ha trasladado a las áreas rurales. Considerando el rol estratégico que ocupan para la economía, la alimentación, el patrimonio cultural, el esparcimiento y la conservación de los recursos naturales, y sus altos grados de vulnerabilidad ante los procesos socio-económicos, es que resulta necesario pensar políticas específicas.

La Argentina cuenta con una gran extensión territorial, amplia diversidad de ecosistemas, sistemas productivos y formas de administración de los gobiernos locales. En consecuencia, en este trabajo, se proponen lineamientos básicos, flexibles y de carácter indicativo, adaptables a diferentes contextos territoriales.



La guía aborda una serie de preguntas importantes relacionadas al proceso de Ordenamiento Territorial:

- ¿Qué es?
- ¿Para qué sirve?
- ¿Cuál es su alcance o resultado?
- ¿Qué beneficios obtiene el municipio?
- ¿Cuáles son sus relaciones con otros planes?

Finalmente, se desarrolla una propuesta metodológica referida a cómo construir un POT y presenta, paso a paso, el proceso de formulación e implementación del mismo.

La guía se enmarca en las políticas públicas nacionales que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población, y dentro de esa línea se incluyen las políticas de gestión, organización y uso eficiente del territorio, con el fin de asegurar que el aprovechamiento múltiple del mismo contribuya al desarrollo sostenible.

En los últimos años, la República Argentina ha avanzado decididamente en la construcción de políticas de gestión territorial. A nivel del Gobierno nacional han sido definidos ejes estratégicos territoriales, explicitados en una serie de documentos (MINPLAN, 2006), donde se refleja la organización del territorio actual y el modelo deseado a nivel país, que incluye también modelos o visiones territoriales a nivel de las provincias.



Entre los avances logrados se ha conformado en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), cuya misión es participar en la planificación, articulación e implementación de los aspectos de la política territorial, que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre sus objetivos se encuentra el de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio nacional, hacia la concreción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo. En ese ámbito se elaboró, con la participación de todas las provincias, un anteproyecto de *Ley Nacional de Ordenamiento Territorial*.

En el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP) se creó por medio de la Resolución N° 120/2011, el Programa “Agricultura Inteligente”, que busca la consolidación de una agricultura competitiva y eficiente que atienda la sustentabilidad y agregue valor a la producción agropecuaria nacional. Entendiendo a la Agricultura Inteligente como una agricultura de procesos, con un enfoque sistémico, tendiente a conservar o incrementar los servicios ecosistémicos y que permita el gerenciamiento de la heterogeneidad ambiental. El OT es una de las líneas a impulsar en el marco de este programa.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a través del Programa Nacional Ecorregiones, ha desarrollado una serie de proyectos a partir del año 2006 tendientes a aportar la información de base necesaria para el ordenamiento del territorio, como así también el desarrollo y adaptación de metodologías

apropiadas y la capacitación de agentes gubernamentales y privados. A través de estos proyectos se ha cubierto casi la totalidad de Ecorregiones del país con Áreas Piloto en las cuales se ha concentrado el esfuerzo.

La FAO, institución que cuenta con experiencia de años en la temática, ya que coordina a nivel sectorial muchos de los capítulos del Programa 21 (aprobado por los países en la primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992), apoya a los países a formular y desarrollar políticas, metodologías y planes encaminados a favorecer el aprovechamiento óptimo de las tierras y el ordenamiento sostenible de sus recursos.

Debido a esto es que el MAGYP solicitó a la FAO la realización del proyecto FAO TCP/ARG/3302 “Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa” y tuvo a su cargo la Coordinación Nacional del mismo, con la participación y desarrollo técnico del INTA y de la Facultad de Agronomía de la UBA. En dicho marco, el MAGYP y el INTA capacitaron a aproximadamente 170 gestores del territorio en aspectos metodológicos del OT. A su vez, se obtuvo una primera aproximación de un POT para el sitio piloto del departamento de Tunuyán (Mendoza).

Uno de los resultados del proyecto es la elaboración de esta guía, que recoge la experiencia de INTA en la construcción de planes de Ordenamiento Territorial en distintas zonas del país, y principalmente la experiencia llevada adelante en Tunuyán por este proyecto y acerca una propuesta metodológica y un marco conceptual con el fin de seguir contribuyendo a la construcción colectiva del proceso de ordenamiento del territorio para obtener un modelo territorial local, regional y nacional competitivo, sostenible, coherente y articulado.

2. Introducción

Los municipios son las unidades básicas de administración y gobierno que están próximas a la gente que habita y conforma los territorios. La responsabilidad primordial de los gobiernos municipales es promover y sostener un desarrollo local sustentable, entendido como aquel que armoniza crecimiento económico, cuidado ambiental y equidad social. Contar con un marco de planificación y Ordenamiento Territorial es un aspecto básico para lograr tal objetivo.

El componente de planificación es el que define el rumbo y las características distintivas del desarrollo buscado, mientras que el OT es la expresión espacial de las políticas de desarrollo. En tal sentido, el Ordenamiento Territorial procura

adecuar los usos de la tierra y la ocupación del espacio a las aptitudes y restricciones ecológicas y sociales de cada lugar. De este modo se promueven nuevas oportunidades de desarrollo y promoción del territorio y se reducen los conflictos derivados del uso de la tierra y los impactos ambientales.

En este proceso es importante visualizar el territorio de un modo integral, ya que son con frecuencia las miradas unilaterales las que, procurando impulsar mejoras sectoriales, terminan afectando negativamente otras posibilidades de desarrollo, actuales o futuras.

Tratar al territorio integralmente supone aspectos como el desarrollo equilibrado e integrado de las diferentes localidades del partido, municipio o comuna y la vinculación armónica entre los espacios urbanos y rurales. Así, se abordan cuestiones que son fuente frecuente de conflictos sociales y demandas legales, como las aplicaciones aéreas y terrestres de fitosanitarios, la ubicación de producciones de animales intensivas, la instalación de fábricas, galpones de empaque o plantas de silos y la expansión urbana sobre el espacio rural, entre otras. Todos estos problemas pueden clarificarse y disminuirse sustancialmente cuando existe un adecuado proceso de OT, llevado adelante con la participación y el compromiso activo de los actores. A su vez, permite el diseño de estrategias y la elaboración de instrumentos que orienten el crecimiento y desarrollo productivo y tecnológico, generando oportunidades de empleo y configurando el espacio territorial.

El compromiso participativo de los actores del territorio (sociedad civil, sector agroproductivo, comercial, industrial y gubernamental, entre otros) es la base principal para que el POT tenga aceptación y aplicabilidad efectiva. La decisión política y la articulación entre los niveles de gobierno (nación, provincia, municipio) resultan fundamentales para aprovechar las oportunidades que favorezcan el desarrollo, implementación y seguimiento de un proceso complejo como el Ordenamiento Territorial.

Por tal motivo, tendrá escasas posibilidades reales si no se cuenta con el apoyo político y la colaboración activa de los diferentes sectores y actores del territorio. Poner en marcha un proceso de este tipo requiere simultáneamente implementar formas creativas de convocatoria y participación social, como mesas territoriales, cuerpos de apoyo en lo científico-técnico, acuerdos con colegios profesionales y asociaciones sectoriales, entre otros. El Ordenamiento Territorial concebido bajo estas premisas es, en consecuencia, un avance importante en los procesos de desarrollo y profundización de la democracia.

Estos procesos contribuyen significativamente a la gobernabilidad de los territorios, entendiéndola como la capacidad de los gobiernos de dar respuesta a las demandas de la sociedad, y a su gobernanza, en tanto incorpora a diversos actores de la sociedad civil al diseño de las políticas públicas.

Si bien este trabajo se enfoca a escala de municipio, es claro que el desarrollo no puede desligarse del desarrollo de la región, provincia y nación. Como veremos más adelante, los marcos legales existentes o en desarrollo en materia de OT, contemplan siempre la articulación y armonización entre los diferentes niveles de gobierno. Llevar adelante el proceso en el municipio es más sencillo cuando se integra en un proceso similar conducido desde el nivel provincial, pero en muchos casos esto no existe todavía, lo que no impide que el gobierno local asuma su responsabilidad en la materia. Para ambos casos, esta guía pretende brindar los elementos básicos que ayuden desde lo conceptual y operativo a concretar tal desafío.

Territorio, planificación y Ordenamiento Territorial. Conceptos clave

Una de las características más representativas de la concepción del desarrollo de las últimas décadas es el surgimiento del territorio como la piedra angular sobre la que se apoyan las estrategias y políticas de intervención. El territorio es entendido como el espacio de interacción en donde confluyen las dimensiones ambiental, económica, social y política. Por lo tanto, el territorio no se considera solamente como el entorno físico donde están contenidos los recursos naturales, sino que comprende también la actividad del hombre que modifica este espacio, en su devenir histórico, muchas veces conflictivo (MAGYP, Institucionalidad de las políticas territoriales. Pascale *et al.* 2013, en prensa).

En cada etapa de la evolución humana, la organización de un territorio y las funciones que se le asignan son el resultado de las necesidades y aspiraciones de la sociedad que lo ocupa, de la visión política, de las posibilidades que brinda el medio natural y de la tecnología disponible. Cualquier modelo de desarrollo económico y social que se adopte genera efectos a nivel espacial, los que se traducen en un ordenamiento del territorio que puede ser coherente o desequilibrado.

Es entonces la interacción entre las distintas dimensiones que conforman un territorio, la que permite generar condiciones propicias para el logro de la equidad social, la competitividad económica, la sustentabilidad ambiental y la gobernabilidad política.

La experiencia nacional e internacional muestra que la gestión territorial en el contexto actual, requiere de una nueva cultura, basada en una visión transversal de lo que se espera de un territorio y al mismo tiempo de una política capaz de llevarlo a la práctica. Por lo tanto, la toma de decisiones referentes al uso y ocupación del territorio, requiere de la planificación integral y consensuada, con el fin de ordenar y diseñar acciones para el logro de las metas y objetivos propuestos.

En este contexto de planificación el OT se asume como un proceso y una acción consciente de negociación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales (y sus intereses y juicios de valor). El Ordenamiento Territorial es un concepto aún reciente y ha ido afianzándose recién en los países latinoamericanos a partir de las últimas décadas, con la clara intención de dar una respuesta integral a la problemática espacial, productiva y ambiental de los territorios en diferentes ámbitos (nacional, regional y local) (Massiris Cabeza, 2008).

La planificación del territorio es una tarea indelegable del Estado, principalmente, porque aborda temas que afectan a toda la población, a las actividades económicas y productivas, a las infraestructuras y a los impactos sociales y ambientales de las mismas, y que se concreta a través de planes, programas, proyectos y la normativa concordante.

Un territorio, distintos intereses	
El territorio es una construcción social, pero no todos los actores sociales lo valoran de la misma manera ni tienen la misma capacidad de influir en su desarrollo. Ante un mismo espacio, un agricultor visualiza tierras de cultivo, un naturalista lo considera como un hábitat para la vida silvestre, un arquitecto lo valora como un espacio para el desarrollo urbano, un agente de turismo ve en él oportunidades para la recreación. Las diferentes visiones son la razón de muchos conflictos territoriales por el uso de la tierra. Compartir estas diferentes visiones y procurar el desarrollo de una visión compartida es uno de los objetivos del proceso de OT.	El Estado, en su rol diferencial de articulador de intereses, se vuelve fundamental para lograr el objetivo de configurar un escenario futuro del territorio, caracterizado por mejores indicadores de calidad de vida, competitividad productiva e inclusión social. Lograrlo disminuye las tensiones y los conflictos en el territorio. El proceso de OT permite y facilita la expresión equilibrada de los diferentes actores, procurando que las aspiraciones, necesidades e intereses de los sectores más desprotegidos resulten reflejados en el Plan de OT. La flexibilidad y el dinamismo serán elementos clave para que el proceso pueda ir ajustándose a los cambios políticos, sociales, económicos, productivos y ambientales.

El proceso de OT presentado en esta guía está construido sobre la base de principios rectores, que deben ser mantenidos con el fin de maximizar su alcance y los beneficios al conjunto de la sociedad.

El Ordenamiento Territorial se basa en los siguientes principios	Competitividad territorial Integración de los sectores primarios, secundarios y terciarios y el desarrollo de las cadenas productivas y de valor, entendiéndola como un fenómeno sistémico que implica el funcionamiento armónico de todos los actores involucrados.
	Equidad social Igualdad de oportunidades para todos los pobladores y sectores del territorio favoreciendo la inclusión y disminuyendo las asimetrías sociales.
	Sostenibilidad en el uso de los recursos Los procesos deberán ajustarse a criterios de sostenibilidad, en sintonía con los acuerdos internacionales, armonizando los aspectos productivos con los ambientales.
	Democrático Para que el proceso de Ordenamiento Territorial sea auténtico, legítimo y realizable requiere una activa organización y participación social.

3. El Ordenamiento Territorial

Marco conceptual

¿Qué es el Ordenamiento Territorial?

El OT es un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo, interactivo e iterativo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo (Basso *et al.*, 2012).

¿Por qué es necesario?

El proceso de OT en un municipio tiene por objeto lograr una distribución territorial más equitativa y eficiente de las oportunidades de desarrollo, orientando las relaciones entre el territorio y sus ocupantes, vinculando las actividades humanas, productivas y el espacio, con el fin último de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Las transformaciones en el sistema social, económico, cultural y político, generan una serie de cambios en el uso y organización del territorio, que se deben resolver mediante el diálogo y la búsqueda de soluciones planificadas que tengan en cuenta los intereses de los sectores involucrados. Al contar con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el gobierno local y el conjunto de los actores sociales cuentan con una poderosa herramienta para tomar decisiones con mayor grado de certeza, para aprovechar mejor los recursos naturales, humanos y económicos, e identificar los pasos más convenientes a seguir para lograr el desarrollo equilibrado del municipio.

El desarrollo equilibrado del municipio implica, necesariamente, la planificación del espacio y de los sistemas productivos impulsando las economías locales y fomentando el arraigo de la población. El modelo de desarrollo debe promover la competitividad sistémica y la productividad territorial. Para ello, será central el desarrollo de cadenas de valor, la innovación tecnológica y el fortalecimiento de las capacidades técnicas locales que configuren el nuevo espacio territorial.



¿Cómo es?

Un proceso de Ordenamiento Territorial posee las siguientes características:	
Sistémico e integral Se estudia al territorio como un todo. Los distintos elementos que lo componen (población, actividades económicas, infraestructura, centros urbanos, recursos naturales, etc.) están estrechamente vinculados y deben analizarse integralmente teniendo en cuenta el funcionamiento y las relaciones que existen entre ellos.	Flexible Para dar cuenta en tiempo y forma de los cambios sociales, económicos, productivos, ambientales y políticos que impactan en el funcionamiento del territorio. Para ello, es necesario que los procesos de Ordenamiento Territorial sean capaces de readecuarse y renovarse de manera periódica y cuando sea necesario.
Participativo Los habitantes del territorio son quienes a través de sus actividades, roles, funciones e intereses, intervienen en la construcción de su futuro. La participación genuina de los actores sociales en todas las etapas del plan de Ordenamiento Territorial debe avanzar hacia instancias de concertación o acuerdos y de metas consensuadas (Verneti y Oviedo, 2013).	Prospectivo El Ordenamiento Territorial debe tener una visión del futuro deseado, posible y concertado para actuar en el presente, el mediano y largo plazo con el objetivo de alcanzar el modelo territorial que se quiere.
	Interdisciplinario La complejidad de los procesos presentes en un territorio requiere de un abordaje desde múltiples perspectivas y del aporte de las diferentes disciplinas.

¿Cuáles son los instrumentos del Ordenamiento Territorial?

El principal instrumento del OT es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que contempla aspectos normativos, técnicos y administrativos. El POT es un documento que, en su esencia, expresa la visión actual que se tiene del territorio municipal, la visión del territorio que se quiere alcanzar en el futuro y los pasos, instrumentos y herramientas necesarios para llevarlo a cabo.

El POT incluye:

- Instrumentos **operativos** (como los planes programas y proyectos) destinados a generar acciones necesarias para alcanzar los objetivos concretos planteados en el plan.
- Instrumentos **normativos** (leyes de carácter nacional o provincial y ordenanzas municipales) que brinden el marco legal para regular, priorizar o promover intervenciones en el territorio.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Asimismo, el POT municipal debe contemplar la articulación e integración con otros instrumentos que afectan usos y organización del territorio. Por ejemplo, leyes vinculadas a la regulación en el uso del suelo, a la creación de áreas protegidas, de fondos de inversión, de protección al dominio nacional sobre la propiedad o tenencia de tierras, entre otras. A su vez, deberá tener en cuenta los planes estratégicos municipales, provinciales o nacionales, planes o programas estratégicos sectoriales existentes y la articulación entre ellos.

FIGURA 1
Instrumentos del Plan de Ordenamiento Territorial

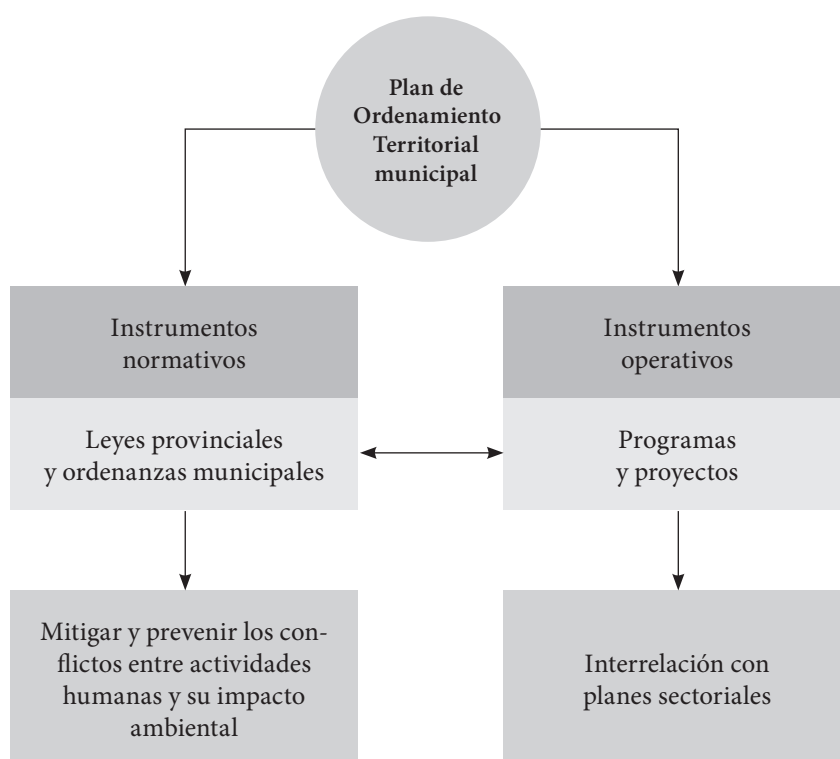
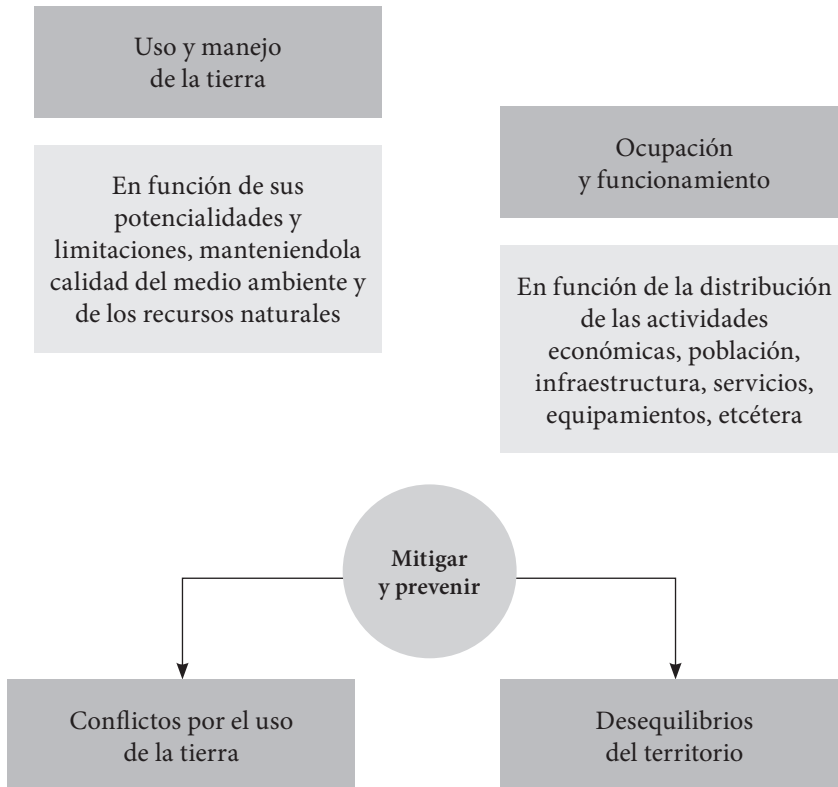


FIGURA 2
Contenido de los planes de Ordenamiento Territorial



¿Qué debe contener el Plan de Ordenamiento Territorial?

El POT debe contener políticas, estrategias y acciones para el corto, mediano y largo plazo orientadas a lograr una organización eficiente del territorio principalmente con base en dos grandes ámbitos: **el uso y manejo** de la tierra y **la ocupación y funcionamiento** del territorio, de acuerdo al modelo de desarrollo definido por el municipio. Ambos componentes están estrechamente vinculados entre sí, son mutuamente dependientes y sus dinámicas responden directamente a los cambios socio-económicos y productivos.

Cuando se habla de la planificación eficiente del uso y manejo de la tierra, se hace referencia a un equilibrio que debe existir entre las actividades humanas y las potencialidades y limitaciones del ambiente, con el fin de prevenir o mitigar

impactos ambientales, y las consecuencias negativas que éstos puedan producir en la población y sus actividades económicas en el corto y largo plazo.

Algunos ejemplos de los conflictos por el uso ineficiente de la tierra que pueden verificarse en distintas regiones rurales del país son:

- Degradación de suelos por malas prácticas agrícolas con importantes implicancias en el rendimiento de cultivos.
- Desertificación provocada por el sobrepastoreo, deforestación o actividades extractivas.
- Pérdida de suelo agrícola por el avance urbano, principalmente en zonas de oasis irrigados.
- Incendios de campos con consecuencias en los ecosistemas a escala local (pérdida de biodiversidad, erosión de los suelos y cambios en el ciclo hidrológico).
- Expansión de la frontera agropecuaria sobre áreas de fragilidad ecológica.
- Contaminación y sobre-uso de recursos hídricos superficiales y subterráneos.
- Aumento de inundaciones y aluviones por modificaciones en los sistemas naturales de drenajes.

Además de la relación entre actividades y ambiente, también debe atenderse la articulación eficiente de las actividades entre sí, procurando evitar los conflictos relacionados con la mezcla y superposición desordenada de actividades incompatibles, como por ejemplo:

- Vuelco de afluentes industriales, residuos sólidos urbanos o líquidos cloacales en lagos, ríos y redes de riego.
- Cría intensiva de ganado o de animales de granja aledaña a zonas residenciales.
- Uso de agroquímicos en torno a centros poblados.
- Conflictos por el uso del agua entre actividades extractivas intensivas (minería metalífera, petróleo) y actividades productivas (agricultura, ganadería).

Las acciones orientadas a mejorar la eficiencia en el uso de la tierra están referidas a la determinación de áreas o zonas según su aptitud o fragilidad ecosistémica para el desarrollo de una o varias actividades, o áreas que por sus cualidades o restricciones en su uso necesiten un tratamiento diferenciado. En la mayoría de los casos dan origen a normativas que indican las condiciones propias de manejo y regulación de los usos y de las actividades.

Por ejemplo:

- Áreas destinadas a usos urbanos, residenciales, industriales, etc.
- Áreas con aptitud agroecológica teniendo en cuenta las condiciones de calidad de suelo, disponibilidad de agua y las condiciones climáticas.
- Áreas de tratamiento especial que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de servicios ecosistémicos.
- Áreas vulnerables expuestas a amenazas.
- Áreas de explotación minera (canteras, metalífera, petrolera), áreas turísticas, etcétera.
- Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

La ocupación y funcionamiento del territorio involucra las acciones destinadas a lograr un desarrollo equilibrado en todo el territorio municipal, procurando disminuir las brechas existentes entre las zonas de mayor y menor dinamismo. Así por ejemplo pueden citarse el diseño de planes y programas dirigidos a:

- Fortalecer centros rurales intermedios o pequeñas ciudades como puntos proveedores de servicios a las áreas de influencia.
- Potenciar y diversificar las actividades económicas y equilibrar su distribución en el territorio.
- Aumentar la conectividad entre las áreas rurales y urbanas.
- Mejorar la infraestructura productiva (camino, red de riego, electricidad), aumentando las ventajas competitivas del municipio.
- Mejorar la distribución de equipamientos, servicios públicos (educación, salud, vivienda, agua potable, electricidad) que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población.
- Promover transformaciones productivas, organizacionales e institucionales que favorezcan la integración de comunidades locales.
- Regularizar las situaciones conflictivas de la tenencia de tierras fiscales y privadas en el ámbito rural.
- Mejorar la gestión del uso y manejo del agua tendiendo a una eficaz distribución y ahorro del recurso.
- Implementar medidas para la reducción de riesgo a desastres en el ámbito local con la participación de las comunidades más vulnerables.

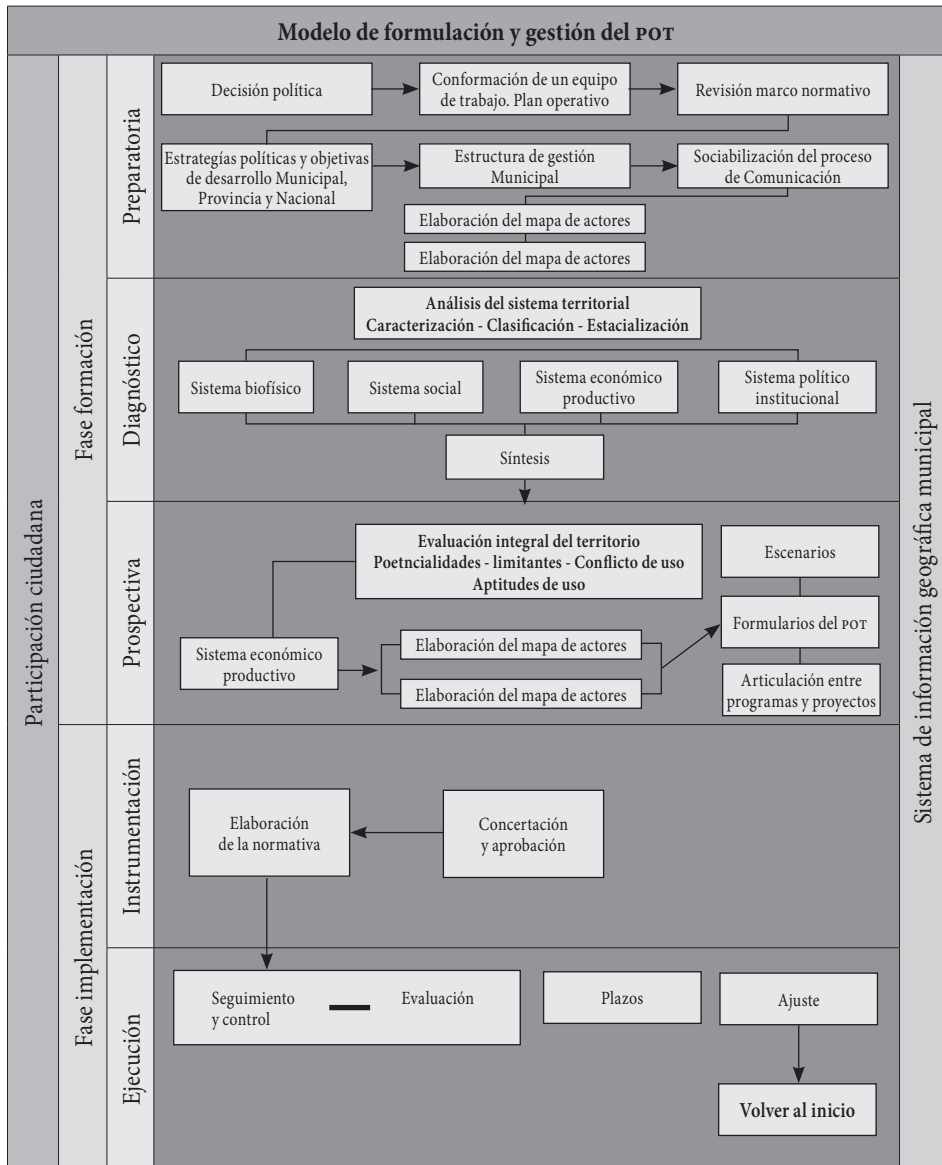
Un municipio es mucho más que la ciudad cabecera	
Piense el OT desde todo el territorio del municipio. En ausencia de una política integral de OT, las fuerzas económicas, y los procesos sociales e históricos tienden a concentrar el desarrollo en la ciudad cabecera, con la consecuente desatención y migración de las localidades de menor tamaño. Cada localidad tiene su valor propio, y en conjunto hacen a la riqueza cultural, aumentando las posibilidades productivas del territorio. Contribuya a desarrollar una vision multipolar del desarrollo, procurando que cada localidad exprese su potencialidad y aporte distintivo al conjunto del POT.	Así como cada persona debe tener su oportunidad de crecer y expresarse, también la debe tener cada localidad, por pequeña que sea. Lo pequeño y rural tiene su encanto propio, pero para expresarlo en términos de desarrollo debe contar con adecuados servicios y sistemas de comunicación. Esto debe ser expresamente contemplado como uno de los ejes directrices del POT, si se pretenden revertir o al menos atenuar los procesos de despoblamiento rural y concentración urbana.

4. Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial
Propuesta metodológica

El ciclo de la formulación de un PVT se compone básicamente de dos fases bien definidas desde el punto de vista metodológico: Fase de Formulación y Fase de Implementación, aunque en la práctica no necesariamente constituyen una secuencia lineal, sino que se complementan y retroalimentan de manera constante.

En ambas fases, la participación de los distintos sectores de la sociedad local (vecinos, productores, empresarios, ONG, colegios, universidades, etcétera), así como también representantes del sector político, (funcionarios públicos y concejales) son una condición imprescindible.

FIGURA 3
Propuesta metodológica para la formulación y gestión de un Plan de Ordenamiento Territorial



Adaptado de la Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial municipal. Convenio IGAC-PROYECTO CHECUA -CAR- GTZ-KFW (1998).

4.1 Fase de Formulación

Etapas incluidas en la fase de formulación

1	• Preparación y organización
2	• Diagnóstico participativo integrado
3	• Prospectiva territorial



El resultado de estas etapas es la formulación del POT

4.1.1. Preparación y organización

Esta etapa está orientada a generar condiciones necesarias para la formulación del POT y comprende los siguientes pasos:

- Decisión política.
- Conformación de un equipo de trabajo.
- Plan operativo.
- Revisión del marco jurídico.
- Revisión de estrategias, políticas y objetivos de desarrollo.
- Estructura de gestión municipal.
- Sociabilización del proceso y estrategia de comunicación.
- Identificación de actores.
- Mesa de Ordenamiento Territorial.

En esta etapa se deben formalizar convenios y acuerdos con las instituciones y actores sociales públicos y privados que apoyen y participen activamente en el trabajo de elaboración del plan.

Decisión política

La puesta en marcha de un proceso de OT requiere una decisión política clara y sostenida en el tiempo por parte de las autoridades competentes, que tome como

punto de partida el modelo actual de organización territorial y tenga por objetivo alcanzar un modelo futuro deseado y concertado.

La decisión política es un requisito fundamental desde el principio, ya que un POT implicará el debate y toma de decisiones sobre cómo se organizará el territorio en un contexto de intereses, valores y visiones distintas e incluso opuestas, que pueden tener los diferentes sectores de la sociedad. Es decir, que actividades consideradas positivas por algunos sectores pueden ser vistas como negativas por otros.

Hacer del POT una cuestión de Estado

Tanto el proceso de OT como sus beneficios, exceden los tiempos de un mandato de gobierno. Procure entonces que se transforme en una política de Estado de su municipio. Para eso, presente el proyecto en el Concejo Deliberante (HCD) y sume a representantes de las distintas bancas en el equipo de gestión del POT. Dé participación al HCD no sólo en la aprobación del POT, sino en los mecanismos de seguimiento y ajuste.

Conformación de un equipo de trabajo

Los gobiernos municipales que asuman el trabajo de Ordenamiento Territorial deberán articular con las autoridades provinciales y nacionales, de manera de lograr el apoyo necesario para la concreción del proceso y la conformación del **equipo de trabajo**. Así, este equipo podría estar integrado por técnicos de orden municipal, provincial y nacional provenientes de organismos de desarrollo, promoción, infraestructura, educación, salud, investigación, extensión, etcétera. En definitiva, es necesario generar un equipo de trabajo flexible y dinámico que permita que la participación de las instituciones se mantenga en el tiempo.

Plan Operativo

Se espera que el equipo de trabajo elabore un plan operativo donde se especifiquen los roles de cada institución, objetivos, actividades, productos, indicadores de desempeño y cronogramas de trabajo que contenga las especificaciones técnicas y los objetivos a cumplir de los servicios contratados.

Mobilizar las capacidades institucionales

Los gobiernos municipales tienen generalmente capacidades propias limitadas con respecto a un gobierno provincial o nacional para abordar la complejidad que implica un proceso integral de OT. Sin embargo, tanto dentro del partido o departamento como en la región, existen actores institucionales que pueden aportar capacidades en un proceso de este tipo. Un proceso de OT es movilizador y estimulante, y muchos grupos de investigación de universidades con asiento en la región estarán deseosos de participar desde campos disciplinarios cruciales para el OT como la ecología, el desarrollo social, el derecho, las ciencias económicas y políticas, la agronomía, la geología, las ciencias del clima, etc. También muchas ONG, asociaciones de profesionales, cámaras empresarias, asociaciones de productores, desearán participar de un proceso tan importante. Es crucial convocar a estos actores e integrarlos al proceso. Su participación en mesas y talleres garantizará la visión interdisciplinaria necesaria en un proceso de OT. Comprométalos no sólo en el desarrollo del POT, sino en su ejecución y seguimiento.

Se deben identificar los objetivos principales de normas legales relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial a través de un proceso de investigación que involucra diversos actores de instituciones del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil. De acuerdo con las normas vigentes identificadas se determina el alcance del PVT, a fin de no entrar en contradicción con las competencias y jerarquías de las mismas.

Algunos ejemplos de normativas vigentes a nivel nacional son la Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, la Ley N° 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, la Ley N° 22.428 de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos.

Revisión de estrategias, políticas y objetivos de desarrollo

Es indispensable tener en cuenta las directrices (políticas, objetivos y estrategias) del orden nacional, regional, provincial y local, que orientan el proceso de planificación y Ordenamiento Territorial. se deberá prestar especial énfasis a la coordinación inter-institucional, respetando las incumbencias de cada institución.

Revisión del marco normativo

Si lo hubiera, es imprescindible revisar, comprender y reflexionar sobre los lineamientos que aparecen en los planes nacionales, regionales y municipales en ejecución que tengan incumbencia sobre el territorio municipal.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Tips para una revisión

- ¿En qué aspectos son acertados y oportunos y qué aspectos parecen débiles o desactualizados?
- Para cada plan, identificar quién o quiénes fueron las instituciones que contribuyeron en la realización de estos documentos.
- Identificar qué programas o proyectos se consideran parte de la implementación de los planes
- ¿Cuáles parecen tener un impacto sustancial?
- ¿Cuáles no han sido efectivos y por qué?

Estructura de gestión municipal

La puesta en marcha de un proceso de OT supone, para un municipio, la necesidad de incorporar una lógica de gestión con un alto grado de transversalidad entre las diferentes secretarías, direcciones y otras oficinas municipales. En este sentido, es necesario determinar formalmente desde un comienzo y dentro del organigrama municipal, cuál es el área que será la encargada de liderar y coordinar la elaboración, ejecución y seguimiento del POT. Generalmente esta responsabilidad es asumida por áreas ya existentes como son las Áreas de Planificación o de Gestión productiva o Ambiental, mientras que en otros casos se han creado Áreas específicas de OT.

Es importante remarcar el carácter interdisciplinario de estos procesos; así, será necesario contar con profesionales capacitados en los distintos campos (abogados, agrónomos, especialistas en SIG, especialistas de las Ciencias Sociales; Naturales etc.). En muchos casos, cuando las localidades son pequeñas, las capacidades estatales en términos de recursos humanos pueden ser insuficientes, por lo cual se puede pensar en estrategias de cooperación con otras instituciones.

En base a varios casos analizados, la experiencia indica que quienes sean los responsables municipales de la conducción y coordinación del proceso, deben cumplir sus funciones con un alto grado de dedicación específica.

Sociabilización del proceso y estrategia de comunicación

En esta etapa de inicio es muy importante diseñar una estrategia de comunicación y sociabilización del proceso, que contemple las acciones necesarias para que el POT pueda ser conocido e internalizado, no sólo en las políticas municipales, sino también en las instituciones y en la comunidad en su conjunto.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

La sociabilización del proceso comprende tres etapas que podrán ser ejecutadas de manera simultánea:

1. Desarrollo de tareas de **sensibilización y concientización** sobre el significado e importancia del Ordenamiento Territorial y del POT al conjunto de los actores sociales e institucionales. Para tal efecto, el equipo de trabajo podrá hacer uso de mensajes de difusión a través de los medios de comunicación disponibles en el municipio y de las organizaciones que participan en el equipo.
2. Diseño e implementación de una **estrategia de comunicación** dirigida a la comunidad en general que deberá mantenerse a lo largo de todo el proceso.
3. Convocatoria de los distintos actores territoriales a **participar de forma activa** en el desarrollo del proceso de formulación y ejecución del POT.

La educación y difusión son aspectos clave

Una de las preocupaciones de los Gobiernos municipales es la capacidad de fiscalización para el cumplimiento de la normativa vigente, la cual nunca es suficiente. ¿Cómo lograr entonces ser eficientes y eficaces en la implementación de algo complejo como es una normativa de OT? Esto, sólo es posible, si el proceso de OT tiene una fuerte base de convencimiento y compromiso social y político. Para ello, ponga en marcha desde el inicio un programa de capacitación y difusión. Para armarlo use las capacidades existentes en las facultades de ciencias de la comunicación y otras instituciones con capacidad en la materia. Trabaje con los colegios, las escuelas rurales, las radios y canales de televisión locales. El mensaje central es que el territorio lo construimos entre todos, pensando en nuestros hijos y nietos. Puede poner en marcha campañas con voluntarios estudiantiles para distribuir materiales y hablar con los ciudadanos. Recuerde: lo primero es la educación, lo último es la sanción.

Identificación de actores

El objetivo es identificar los sectores y actores en el municipio que, a través de su participación en la elaboración e implementación del POT, puedan apoyar la sostenibilidad del proceso. Este conocimiento ayudará a visualizar la influencia relativa que tiene cada uno de los actores sobre el territorio municipal, sus problemáticas o conflictos y las relaciones de poder que operan en el territorio.

Deberán contemplarse los intereses y las visiones específicas del territorio de los distintos actores sociales a través de procesos participativos, para identificar y tratar situaciones conflictivas mediante diferentes técnicas descriptivas. La información para la clasificación de actores podrá basarse en la recopilación de atributos a nivel de cada actor individual y/o a nivel de grupos de actores, institu-

ciones y asociaciones de la sociedad civil (sobre metodologías para la identificación, clasificación y mapeo de actores sociales; ver Anexo 1.b).

Se debe tener en cuenta que puede haber casos de actores que no estén físicamente en el territorio, pero que sin embargo ejercen una influencia sobre el mismo.

4.1.2 Mesa de Ordenamiento Territorial

Otro de los productos derivados de este paso es la identificación de instituciones (públicas, privadas, ONG, Organismos de Ciencia y Técnica, etcétera) y actores a convocar para constituir una **Mesa de Ordenamiento Territorial**, los cuales deberán velar por el cumplimiento de las actividades programadas, validar las distintas etapas propuestas y realizar las gestiones necesarias para el exitoso desarrollo de todo el proceso.

Este espacio debe contribuir a la generación de consensos y acuerdos sociales, técnicos y políticos entre los distintos actores.

FIGURA 4
Resumen de pasos y productos a obtener en la etapa preparatoria

Pasos de la etapa preparatoria	Productos de la etapa preparatoria
Decisión política.	Puesta en marcha del proceso de OT.
Conformación de un equipo de trabajo.	Equipo de trabajo conformado. Plan de trabajo elaborado para la realización y ejecución del POT.
Revisión del marco jurídico.	Normas nacionales, provinciales y municipales identificadas que determinen los alcances del POT.
Revisión de estrategias, políticas y objetivos de desarrollo.	Políticas de desarrollo identificadas y que orienten los objetivos del POT.
Determinación y/o creación de la estructura de gestión municipal.	Áreas encargadas de liderar y coordinar la elaboración, ejecución y seguimiento del POT, identificadas y creadas.
Sociabilización del proceso y estrategia de comunicación.	Estrategia de comunicación y sociabilización del proceso de OT diseñada.
Identificación de actores.	Sectores y actores municipales identificados. Identificación de problemáticas y relaciones de poder que éstos ejercen en el territorio.
Conformación de la Mesa de Ordenamiento Territorial.	Instituciones y actores municipales identificados y convocados. Validación de las distintas etapas del POT.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Diagnóstico participativo integrado

El objetivo final del diagnóstico es el conocimiento integral del territorio, no sólo desde el punto de vista descriptivo de lo que hay en él, sino sobre todo, desde el punto de vista explicativo de por qué suceden las cosas.

El diagnóstico del territorio municipal incluye la recopilación, sistematización y análisis de información necesaria para conocer y valorar el territorio con el fin de orientar la toma de decisiones para el desarrollo municipal, tanto en base a sus potencialidades y limitaciones, como así también, en base a la identificación de aquellos procesos críticos que influyen en el funcionamiento actual del territorio.

El análisis de potencialidades y limitantes se orienta a conocer las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta el territorio y que den lugar a un desarrollo económicamente competitivo, socialmente equitativo y ambientalmente sostenible de las actividades humanas. Por ejemplo, es posible que un municipio cuente entre sus potencialidades con buenas condiciones edáficas, con eslabonamientos productivos fuertemente desarrollados, con alto grado de articulación institucional, y por otro lado, poseer limitaciones en cuanto a su infraestructura de servicios y equipamientos de la población, presencia de inclemencias climáticas que afectan a la producción, entre otros.

Por su parte, procesos críticos hacen referencia a aquellos temas que por su importancia (económica, social, ambiental, etc.) tienen en la actualidad un fuerte peso sobre el territorio, y cuya variación en el tiempo influye notablemente en el uso, ocupación y funcionamiento del territorio. A modo de ejemplo, podrían considerarse como procesos críticos el funcionamiento de una cadena productiva específica, los cambios en el uso de suelo, la disponibilidad, gestión y uso del agua para riego, las variaciones de las condiciones edáficas de una zona, el avance urbano sobre tierras productivas, entre otros.

En algunos casos, estos procesos afectan de la misma manera a todo el municipio, y otras veces tienen mayor impacto en determinadas zonas. También suelen presentar diferentes ritmos de expansión, es decir, algunos procesos son muy rápidos en algunos lugares y en otros en cambio se manifiestan de manera más lenta.

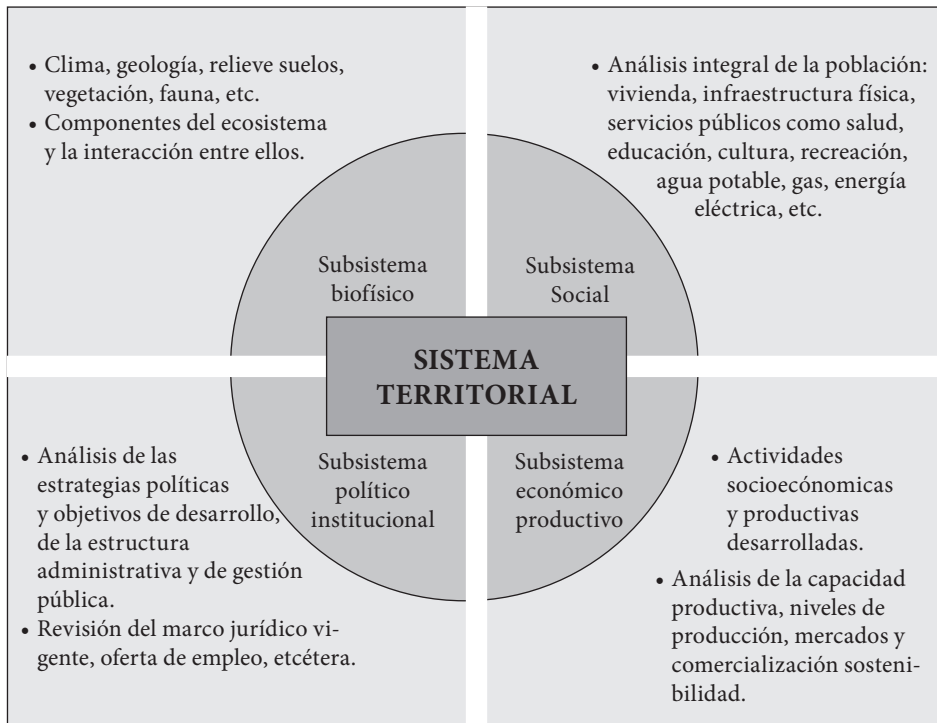
Incluso en algunos casos se originan de manera local, mientras que otros exceden el ámbito municipal y dependen de factores externos, tanto nacionales como internacionales.

La correcta identificación de los procesos críticos permite contar con información útil para comprender cómo se llegó a la conformación actual del territorio y para intentar prever cómo esos procesos (u otros que puedan surgir) afectarán

en el futuro el funcionamiento del territorio, tal como se verá más adelante en el abordaje de la prospectiva territorial.

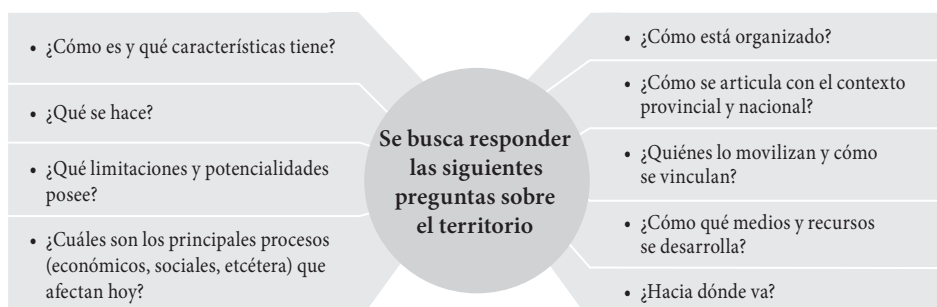
Desde el punto de vista funcional, el territorio municipal puede ser visto como un sistema (sistema territorial), donde los distintos componentes incluidos en él (camino, escuelas, actividades económicas, centros urbanos, recursos naturales, etcétera) no funcionan de manera autónoma, sino que están estrechamente relacionados entre sí, de manera tal que al modificar alguno de ellos, el resto también se verá afectado (ver Figura 5).

FIGURA 5
Sistema territorial y subsistemas



Por lo tanto, esta etapa de diagnóstico, busca la recopilación e interpretación de información clave que permita conocer las potencialidades y limitaciones del sistema territorial y ayude a comprender los procesos territoriales actuales y sus tendencias de cambio. **Esta etapa proveerá los insumos necesarios para la generación de escenarios futuros de conformación del territorio permitiendo el diseño**

de políticas, planes y proyectos con el mayor grado posible de certezas. Por lo tanto, es recomendable incorporar la visión prospectiva desde el inicio del diagnóstico.



Obtención y generación de información

Un punto que conviene dejar en claro desde el comienzo es que una gran cantidad de información no necesariamente significa una mejor calidad del trabajo resultante. Es común observar trabajos de análisis y diagnóstico con una excesiva cantidad de datos e información sobre temas que no son importantes para el OT, ni prioritarios en base a los procesos de cambio del sistema territorial.

Por lo tanto, es necesario entender que la gestión territorial, en un contexto de veloces cambios y de información no siempre completa y de recursos limitados para su obtención, obliga en la etapa de diagnóstico a seleccionar y priorizar los temas y sus contenidos con una visión estratégica, basada en la identificación de los factores clave que dan cuenta del uso, de la estructura, funcionamiento y transformación del territorio analizado.

Existen diversas técnicas de recopilación y análisis de información y su utilización dependerá de varios factores tales como la existencia y disponibilidad de datos, de organismos capaces de procesarlos, etc., pero lo más importante es identificar aquellas técnicas que sean las más eficientes para el logro de los objetivos del trabajo.

De manera simple pueden reconocerse tres instancias de trabajo con respecto a la información:

1. Recopilación y análisis de información secundaria.
2. Las fuentes secundarias son datos que fueron analizados y publicados en documentos de investigación, diagnóstico, libros, artículos, informes, etcétera.

Recopilación y análisis de información primaria.

La información primaria es la que se recolecta en forma directa.

Las técnicas empleadas dependen del área y del fin de la investigación, como por ejemplo: observaciones de campo, inventarios, encuestas, entrevistas, etc. Esta etapa es más compleja y puede llegar a insumir mayor cantidad de recursos humanos y económicos, insumos y tiempo (ver Anexo 3 sobre modelo de encuesta).

Talleres

Los talleres son momentos de construcción colectiva entre los facilitadores y los asistentes, buscando recuperar la experiencia de quienes participan en los mismos a través de diferentes técnicas, y promover la reflexión e internalización de conceptos. Por lo tanto son el ámbito propicio para intercambiar, compartir y obtener información de manera directa de los habitantes del municipio, donde no sólo se tomen en cuenta aspectos técnicos, sino las vivencias, reclamos e inquietudes de la comunidad. El rol del municipio (a través de la participación de sus técnicos y funcionarios) es vital en este proceso, dado que es el principal receptor de inquietudes y propuestas referidas a la organización del territorio.

Estos espacios participativos se pueden organizar en base a criterios zonales (talleres distritales), o de intereses (talleres sectoriales). La información obtenida en esta instancia deberá ser validada por los mismos participantes luego de realizar el análisis y sistematización.

Tenga en cuenta que esta etapa es la que utilizará mayor cantidad de recursos (humanos y presupuestarios) y a su vez es la que demandará mayor tiempo.

Diagnóstico de los subsistemas

Subsistema biofísico

El subsistema biofísico involucra los factores y procesos formadores y modeladores del paisaje (clima, geología, hidrología, relieve, suelos, vegetación, fauna, entre otros), así como a la interpretación de la dinámica y las transformaciones de los ecosistemas que se manifiestan como limitantes y potencialidades para las actividades humanas.

Los componentes biofísicos incluyen elementos bióticos (la biodiversidad), elementos abióticos (condiciones climáticas, geomorfológicas, edáficas) y las interacciones entre ellos (los procesos ecosistémicos). Todos estos factores son centrales para la provisión de servicios ecosistémicos (SE), tales como agua, carbono, leña o forraje, por mencionar algunos, y que han sido incorporados a modelos espaciales para identificar zonas críticas de provisión de distintos servicios.

Con base en este análisis se pueden realizar:

- Evaluaciones de las potencialidades y limitaciones del ambiente local.
- Evaluaciones de las amenazas, condiciones de vulnerabilidad y riesgos.
- Identificación y valoración de servicios ecosistémicos.
- Caracterización y zonificación de condiciones agroecológicas.

Subsistema social

El subsistema social comprende el análisis integral de la población en cuanto a sus aspectos demográficos, laborales, condiciones de salud y educación, culturales y valores.

Debe incluir entre otros aspectos:

Demografía: población total, población por divisiones territoriales, migraciones o movimientos poblacionales, tasa de crecimiento, población en edad escolar, población económicamente activa, entre otros.

Infraestructura para el desarrollo: sistema vial, sistema de transporte, servicios y equipamientos públicos, entre otros.

Distribución de asentamientos humanos: evaluar la articulación y armonía entre la población y la infraestructura física para el desarrollo integral.

Sobre la base de este análisis se puede establecer:

- Distribución de los asentamientos (la población y la infraestructura de vías y servicios).
- La cobertura de los servicios y la accesibilidad a los mismos por parte de la población.
- Condiciones de vida de la población y su distribución en el territorio.

- La población ubicada en zonas de riesgo (amenazas naturales, actividades antrópicas como minería, industrias, entre otras) y su posibilidad de ser atenuado mediante la relocalización.
- El grado de articulación vial en el municipio y al exterior del municipio para la movilidad de la población y la producción.
- La organización y participación social: cómo está organizada la comunidad.
- La distribución de la inversión social: en qué sectores y dónde es más urgente resolver las necesidades básicas de la población.
- Los sistemas de valores y características culturales y sociales de la comunidad.
- Movilidad de la población y determinación de las unidades de funcionamiento espacial, que sirven de base para ajustar la organización y división territorial.

Subsistema económico-productivo

Este subsistema se refiere a las actividades económicas y sus cadenas productivas. Su análisis integral permite caracterizar, analizar tendencias y transformaciones y zonificar la producción en el municipio, evaluando en forma dinámica aspectos como:

- Capacidad productiva según los tamaños de las unidades productivas, niveles de producción, mercados y comercialización.
- Demanda y oferta de empleo.
- Estado y distribución de la infraestructura productiva (vías de comunicación, transporte, redes de riego, servicios a la producción, disponibilidad energética, parques industriales).
- Formas o estrategias para aprovechar las ventajas comparativas del municipio y hacerlo más competitivo.

Sobre la base de este análisis se puede realizar para las actividades productivas y de servicios algunas de las siguientes acciones:

- Identificación de actividades tradicionales a valorar o el incentivo de nuevas actividades para el municipio.
- Localización y distribución de la infraestructura.
- Evaluación general para la optimización de las distintas actividades.
- Identificación y articulación de mercados.

Subsistema político-institucional

El subsistema político-institucional está compuesto por la estructura de la administración municipal, otras entidades gubernamentales del nivel provincial, regional y nacional que ejercen funciones en la jurisdicción municipal y organizaciones de la sociedad civil, instituciones público-privadas, universidades, cámaras sectoriales y asociaciones de productores, etcétera.

En esta etapa se puede recurrir a los productos obtenidos en la etapa preparatoria, detallados en el punto 4.1.A.

El análisis debería incluir:

- Evaluación de las estrategias, políticas y objetivos de desarrollo del municipio.
- Evaluación de la estructura administrativa y de gestión pública: para establecer que las funciones y competencias de las instituciones públicas correspondan a las necesidades de desarrollo territorial municipal.
- Revisión del marco jurídico vigente (a escala nacional, provincial y local) vinculado a la regulación del uso del suelo y Ordenamiento Territorial.
- Análisis de las finanzas públicas municipales: presupuesto, fuentes y gestión de recursos, plan plurianual de inversiones, capacidad de endeudamiento, coparticipación a distintos niveles.
- Evaluación de la jurisdicción o el área de influencia para la prestación de servicios de la Administración Pública.

Identificación de los procesos de transformación del territorio

Como se dijo anteriormente, la etapa de diagnóstico pondrá en evidencia el funcionamiento actual del territorio y analizará los principales procesos de modificación del mismo. Los procesos críticos son los principales factores que afectan al territorio en el presente y que jugarán un papel preponderante en el futuro en términos de su uso, aprovechamiento, función e integración con otros territorios, etcétera. El conjunto de los procesos críticos a nivel de territorio será la base para la construcción de los escenarios alternativos en la etapa de prospectiva territorial.

Listado de procesos críticos del modelo actual territorial Se presenta el ejemplo de los procesos críticos encontrados en la experiencia de Tunuyán (Mendoza) para las distintas dimensiones.	
Dimensión ambiental	Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial. Expansión de la frontera agrícola hacia el pie de monte.
Dimensión económica-productiva	Valoración y crecimiento del turismo. Concentración de capitales nacionales e internacionales de la producción agrícola y agroindustrial. Explotación de minería metalífera.
Dimensión política-institucional	Proceso de implementación de leyes de OT a nivel provincial y nacional. Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán.

Ejemplo de otros procesos críticos

- Limitación en el uso del recurso hídrico (salinización de napas freáticas).
- Industrialización de la producción agropecuaria.
- Cambio de la cultura local por influencia de migraciones internas.
- Mejora de la infraestructura de agua para riego, transporte y distribución.
- Valoración del paisaje por parte de la comunidad.

Finalizado el diagnóstico es conveniente realizar una validación del mismo a través de su presentación y discusión en la mesa de OT donde los actores manifiesten sus puntos de vista para enriquecer el proceso e internalicen los resultados y las propuestas.

Síntesis del diagnóstico. Modelo territorial actual

La síntesis de diagnóstico tiene la función de integrar los diagnósticos realizados para cada uno de los subsistemas a través de una visión de conjunto, donde se pongan de manifiesto las interconexiones entre los aspectos físicos, sociales, económicos e institucionales. Para ello es necesario realizar una interpretación y valoración de la situación actual del sistema territorial municipal.

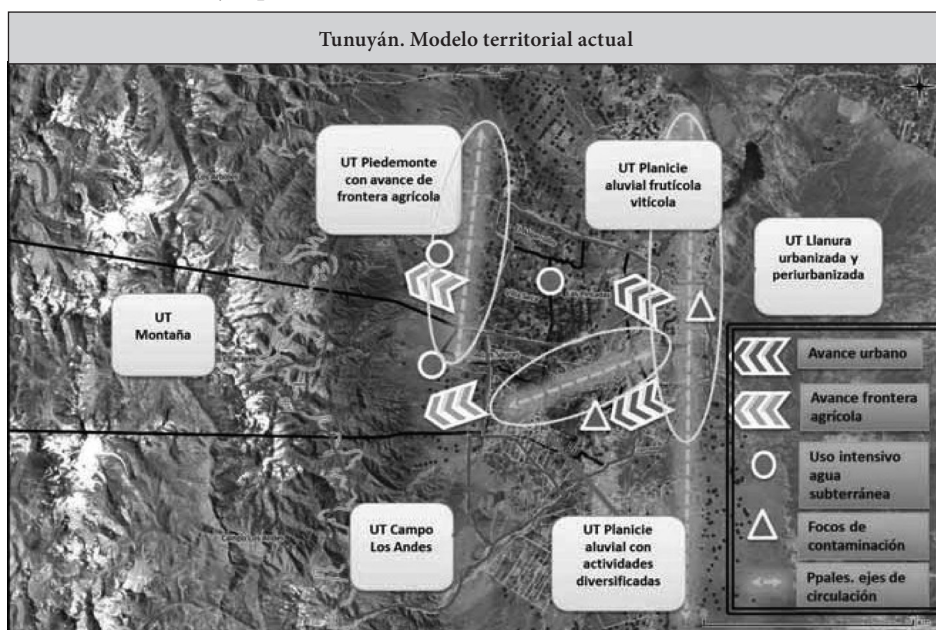
La síntesis se materializa en la construcción del modelo territorial actual, el cual expresa de manera sintética y con un enfoque de conjunto la forma en la que se organiza y ocupa el territorio municipal en base a la información obtenida en el diagnóstico y a la determinación de los factores clave que influyen sobre él. Se ponen aquí en juego las potencialidades y limitantes del territorio *versus* el modo actual de uso y ocupación que se hace del mismo.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

La representación gráfica del modelo territorial actual permite una rápida comprensión de las dinámicas territoriales existentes en el municipio y sus articulaciones con los elementos presentes, tales como núcleos urbanos, zonas productivas, vías de comunicación, etcétera.

Un aspecto importante para la construcción del modelo territorial actual es la comprensión de que el territorio municipal no es homogéneo, sino que dentro de él pueden diferenciarse distintas áreas o unidades territoriales que cumplen variadas funciones (productiva, residencial, industrial, etc.) asociadas a usos diferentes del suelo, tal como puede verse en el ejemplo de la Figura 6.

FIGURA 6
Ejemplo de construcción del modelo territorial actual



Fuente: TCP/ARG/3302. Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de OTR de forma participativa e iterativa (FAO, MAGyP).

Cada una de estas unidades territoriales poseen características propias que las diferencian del resto (de acuerdo a sus condiciones físicas-naturales, actividades económicas predominantes, presencia de infraestructura o equipamientos, etcétera) y su construcción contribuye notablemente a la focalización y evaluación de los problemas, desequilibrios y conflictos existentes en el territorio, aportando

valiosa información para el diseño de acciones localizadas que puedan plantearse en las etapas posteriores del POT.

Evaluación integral del territorio y aptitud de uso

La evaluación integral del territorio consiste en realizar una valoración del sistema territorial municipal, pero focalizada en las áreas o unidades territoriales identificadas al interior del territorio municipal. De esta manera es posible evaluar con mayor precisión la localización de oportunidades y limitantes.

Para ello resulta útil la realización de un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de cada unidad territorial que permita integrar los aspectos biofísicos, económico-productivos, sociales e institucionales.

Luego de la evaluación integral de las potencialidades y limitantes es importante conocer la aptitud que posee cada unidad territorial para la localización y desarrollo de distintas actividades o usos del suelo. La aptitud de cada unidad se refiere a las condiciones propicias (o no) existentes en cada lugar para albergar una o más actividades de acuerdo a los requisitos que esas actividades necesitan para su eficiente desarrollo.

Existen diversas metodologías que ayudan a la toma de decisiones sobre cuáles son las mejores alternativas de uso de acuerdo a los criterios establecidos.

FIGURA 7
Resumen de pasos y productos a obtener en la etapa de diagnóstico participativo integrado

Pasos de la etapa de diagnóstico	Productos de la etapa de diagnóstico
Obtención y generación de información.	Información recopilada y analizada. Talleres realizados.
Diagnóstico de los subsistemas.	Información del sistema territorial procesada e interpretada. Conocimiento de sus limitaciones y potencialidades. Insumo utilizado para el futuro diseño de políticas orientadas a la elaboración de POT.
Identificación de los procesos de transformación del territorio.	Normas nacionales, provinciales y municipales identificadas que determinen los alcances del POT.
Síntesis del diagnóstico.	Modelo territorial actual.
Evaluación integral del territorio.	Análisis FODA. Aptitud de uso.

4.1.3. Prospectiva territorial

El futuro de un territorio no se encuentra determinado y en un contexto de cambios veloces y muchas veces inciertos, es fundamental anticiparse. El ordenamiento del territorio implica construir una visión a largo plazo y la necesidad, por tanto, de prever los acontecimientos y sus posibles evoluciones (Troitiño Viñuesa, M., 2008).

La prospectiva implica un ejercicio colectivo de imaginación y creatividad, pero ese proceso creativo articula esfuerzos concretos para transformar la realidad. Para esto, la prospectiva se vale de un método científico, riguroso y lógico que contribuye a la producción de conocimiento sobre el futuro. Esta disciplina sostiene una visión holística en lugar de parcial y desintegrada.

Además de aspectos cuantitativos, considera aristas cualitativas de los procesos sociales, permitiendo de esta manera una mirada más compleja e integradora de la realidad.

La información de las etapas anteriores es el insumo para formular la visión de futuro, en la que a partir del modelo territorial actual se pueden construir escenarios alternativos posibles para un período de tiempo determinado. Partiendo de la situación actual del sistema territorial (en cuanto a sus procesos críticos, oportunidades y amenazas), la prospectiva aporta al análisis territorial la formulación de escenarios tendenciales y alternativos, lo que permite preparar una serie de propuestas para modificar las situaciones no deseadas y hacer viables aquellas consideradas deseables.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Las sociedades requieren realizar ejercicios de reflexión sobre el presente y de proyección colectiva imaginando un futuro posible. En este sentido, construir escenarios, considerar sus impactos, examinar su viabilidad real, es una actividad necesaria para darle sentido a la planificación y gestión y definir oportunamente estrategias de desarrollo territorial, en medio de procesos de cambios constantes (Espinosa Cuervo y González Murillo, 2004).

La prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimiento relacionado con el futuro y construir visiones a mediano y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado (CEP, 2012).

- Proporciona información sobre los hechos, ideas y tendencias que permiten ajustar y adecuar el territorio a las necesidades de la sociedad y las actividades económicas del futuro.
- Orienta sobre qué, para qué y cómo ordenar el territorio de una región, provincia o departamento de la forma más aconsejable para el logro de sus deseos.
- Parte del diagnóstico (y su devenir histórico) e imagina supuestos de futuro sobre las variables y componentes más representativos y determinantes del sistema territorial.

Diseño de escenarios

La elaboración de distintos escenarios es una tarea fundamental para el proceso de Ordenamiento Territorial y permite imaginar los diferentes caminos que un territorio puede tomar.

Es preciso resaltar que la construcción de escenarios sólo será posible mediante el ejercicio participativo, el cual deberá ser llevado a cabo de manera sistemática y organizada para articular las ideas y propuestas de los distintos actores, y lograr así el consenso sobre un escenario concertado o imagen objetivo, el cual refleje el ideal al que todos aspiran. La construcción de escenarios se basa en los procesos críticos identificados en el diagnóstico territorial, los cuales pueden clasificarse de acuerdo a su posible variación a futuro en: invariantes (fenómenos que permanecen o que cambian muy lentamente) e incertidumbres (fenómenos cuyo curso no se puede anticipar, pero que sus variaciones afectarán en forma fundamental los escenarios futuros).

Para identificar distintas alternativas de evolución del territorio es necesario determinar como mínimo tres tipos de escenarios: **tendencial**, **optimista** y **pessimista**, los cuales brindarán la posibilidad de construir distintas hipótesis de futuro. A partir de la construcción de estos escenarios alternativos es posible ver con mayor claridad cuál es el futuro deseado y factible de alcanzar por el municipio; éste se denomina escenario **concertado**, pues su materialización sólo será posible a partir de la concertación y esfuerzo articulado de los distintos sectores.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

La trayectoria futura del territorio municipal hacia alguno de los escenarios mencionados será en gran medida consecuencia de las políticas, estrategias y acciones que se tomen sobre las diferentes situaciones que plantea la realidad y de la capacidad de implementarlas de manera veloz y efectiva.

En síntesis, cada escenario podría responder a los siguientes interrogantes:

- Escenario tendencial:
¿Qué pasaría si todo sigue igual?
- Escenario optimista:
¿Qué pasaría si todo sale bien?
- Escenario pesimista:
¿Qué pasaría si todo sale mal?
- Escenario concertado:
¿Qué es necesario para construir un futuro deseado y posible?

Escenario tendencial

Describe el futuro más probable si se mantiene el devenir de los procesos críticos y las actuales líneas de acción sobre los mismos (es decir, si todos los actores continúan realizando las mismas acciones y del mismo modo que en la actualidad).

Escenarios alternativos (optimista y pesimista)

Corresponden a diversas hipótesis de desarrollo territorial de acuerdo con la evolución positiva o negativa de los procesos críticos en base a las acciones puestas en marcha por la sociedad.

A partir de la construcción de las diversas hipótesis de futuro se deriva un proceso de negociación y concertación orientado a obtener el escenario deseado, posible y concertado.

Escenario concertado

El escenario concertado es producto del mayor consenso entre los actores sociales. Representa la materialización de la imagen objetivo territorial que se quiere alcanzar en el horizonte de la vigencia del POT. Este escenario debe reflejar los

acuerdos sobre las actividades económicas, el desarrollo urbano y rural, nodos productivos, la infraestructura física vial y de servicios públicos, la producción y la proyección espacial de los usos del suelo y las reglas o normas que encauzan su realización y el uso de los recursos naturales y el cuidado del ambiente.

En la siguiente tabla se mencionan, como ejemplo, algunos procesos críticos típicos de áreas rurales del país y los escenarios posibles que podrían derivarse de los mismos.

FIGURA 8
Ejemplo de escenarios contruidos a partir de algunos procesos críticos desde la intervención del Estado

	Proceso crítico		
	Expansión de la agricultura	Migración rural-urbana	Contaminación de recursos naturales
Escenario tendencial	Continúa la expansión con el ritmo de crecimiento actual de la superficie agrícola con ciertas regulaciones puntuales.	Las formas de distribución y comercialización de los medianos y pequeños productores no son rentables. La descentralización de equipamientos y servicios es insuficiente, satisfaciendo en menor medida a la población más alejada.	Se realizan acciones mitigadoras que no resuelven los problemas de contaminación a mediano y largo plazo. Continúa el aumento de contaminación ambiental a partir de afluentes cloacales, basurales a cielo abierto, desechos industriales, etcétera.
Escenario optimista	La incorporación de nuevas áreas a la producción agrícola se encuentra debidamente regulada mediante normativas específicas teniendo en cuenta la valorización social de los servicios ecosistémicos.	Se enriquece el tejido productivo y las economías de escala que generan bienes, servicios y renta a nivel local. Se promueve la revalorización de los territorios rurales como espacio de vida.	Existe un rol activo por parte del Estado en la generación de políticas tendientes al desarrollo sustentable y la mejora de calidad de vida de las poblaciones.
Escenario pesimista	La presión no planificada de la producción agrícola profundiza problemas como la deforestación.	Continúa el proceso de éxodo y desarraigo por la pérdida de dinamismo económico y altas tasas de desempleo, deterioro de servicios públicos (educación, salud y transportes) e infraestructura social y productiva.	El Estado no interviene en la promoción de políticas tendientes a la regulación de procesos de contaminación y deterioro de recursos naturales.

Escenario concertado	Se aplican mecanismos legales tendientes al control y regulación sobre nuevas áreas. Se construye una estrategia entre instituciones competentes para la generación de técnicas apropiadas para el manejo de los ecosistemas destinados a la producción.	Se ponen en marcha iniciativas para el agregado de valor y a la inserción productiva y comercial de pequeños y medianos productores. Las políticas se direccionan a mejorar la infraestructura con criterios territoriales para la descentralización de servicios y equipamiento social.	Se ponen en marcha acciones orientadas a generación de normativas, capacitación, formación y socialización de prácticas productivas (agrícolas e industriales) que disminuyan presión sobre los recursos naturales.
----------------------	--	--	---

Fuente: Ejercicio elaborado con base en proyecto TCP FAO/ARG/3302 (2013).

FIGURA 9
Resumen de pasos y productos a obtener en la etapa de prospectiva

Pasos de la etapa prospectiva	Productos de la etapa prospectiva
Identificación de los procesos críticos de transformación del territorio.	Factores que afectarán al territorio en el futuro en cuanto a uso, aprovechamiento, función, integración con otros territorios identificados (realizado en la etapa de diagnóstico).
Diseño de escenarios.	Escenario tendencial, escenarios alternativos y escenario concertado diseñados.

4.1.4. Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La elaboración del POT constituye el momento culminante de la fase de formulación, donde se ponen en juego las decisiones y acciones necesarias para acercarse lo más posible al escenario territorial concertado, en función de las oportunidades, problemas, potencialidades, necesidades y aspiraciones de actores involucrados, en sintonía con las conclusiones del diagnóstico y de los escenarios alternativos identificados previamente.

El POT contiene las políticas, los objetivos estratégicos, los planes, programas, proyectos necesarios para implementar medidas de control, mitigación y prevención que permitan un uso eficiente del suelo y que promuevan un desarrollo equilibrado del territorio municipal.

Definición de políticas y objetivos estratégicos del POT

El plan de Ordenamiento Territorial constituye la instrumentación de políticas para la gestión y desarrollo sobre cómo se decide utilizar el territorio, la zonificación de sus usos, sus ejes estratégicos y líneas de acción.

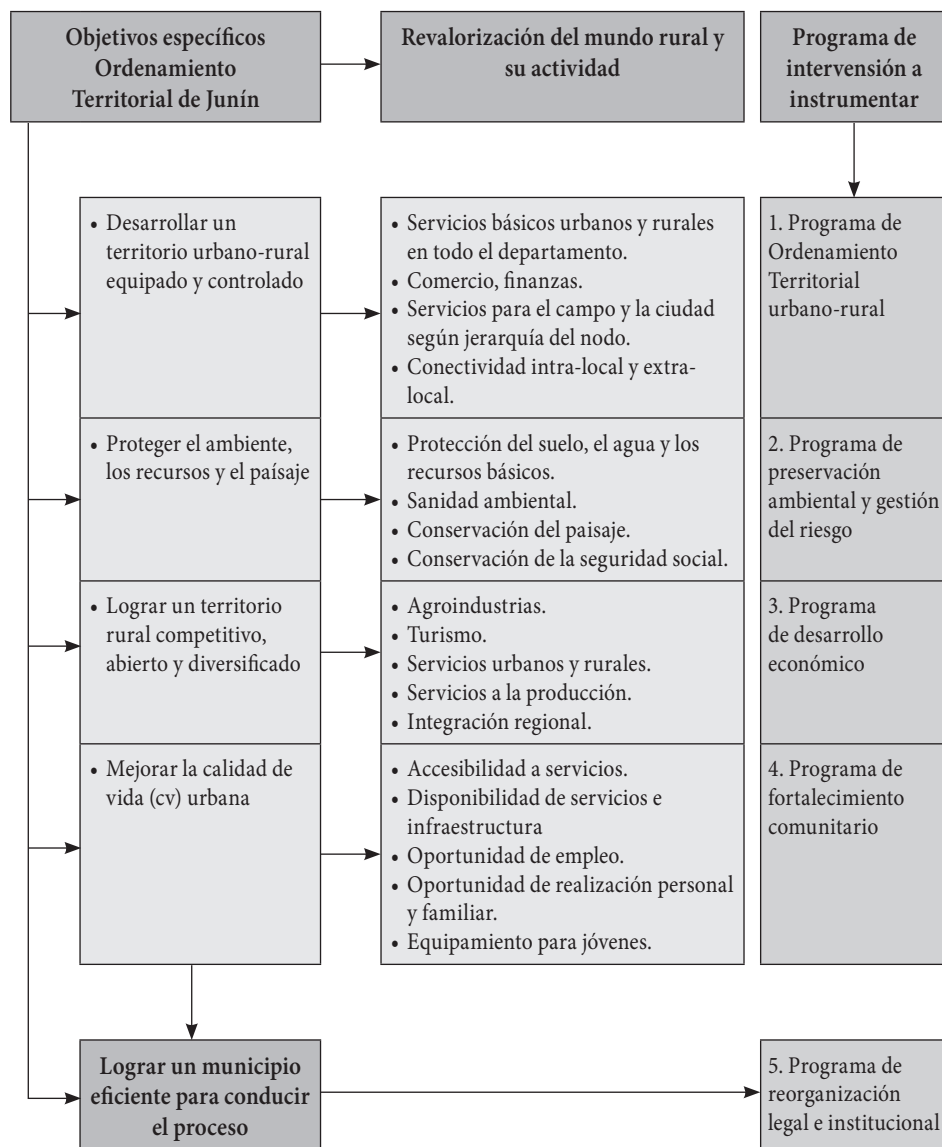
La definición de los objetivos estratégicos se fundamenta tanto en los resultados del diagnóstico integrado del territorio como en los escenarios concertados surgidos de los talleres; los cuales revelan tanto las situaciones problemáticas como las potencialidades naturales, materiales (infraestructura y equipamiento) y humanas de las que depende, en gran medida, la organización del territorio municipal. Por lo tanto, los objetivos estratégicos representan el principal acercamiento a las acciones con las que se pretende administrar y gestionar el territorio municipal, sin dejar de tener en cuenta el contexto regional provincial y nacional en lo referido a lo político, económico, normativo e institucional.

En este sentido, los objetivos indican la orientación o el carácter de las medidas que pretenden llevarse a cabo en cada zona, como por ejemplo:

- Consolidar, impulsar o controlar el crecimiento de los asentamientos humanos.
- Prevenir y controlar conflictos de uso del suelo y riesgos naturales.
- Mejorar la distribución de infraestructura.
- Corregir los problemas de integración funcional entre asentamientos urbanos y rurales.
- Conservar el patrimonio histórico y cultural urbano y rural (monumentos, sitios o zonas).
- Mitigar el deterioro de los servicios ecosistémicos.
- Atenuar los desequilibrios socioeconómicos.
- Orientar las inversiones y el desarrollo de nodos productivos.

En la redacción del objetivo estratégico del POT se deberá indicar con toda precisión qué es lo que se pretende hacer, cuál es el objeto de esa acción y los alcances de la misma. Así, los esfuerzos y los medios disponibles se orientan para alcanzar un fin concreto.

FIGURA 10
Ejemplo de propuesta de objetivos para el Ordenamiento Territorial municipal



Fuente: Instituto de Desarrollo Rural (IDR) de Mendoza (2006).

Metas

Las metas son el complemento indispensable de cada uno de los objetivos estratégicos definidos. Expresan con mayor precisión lo que se va a hacer, los medios requeridos, el umbral o indicador de desempeño del alcance, con su respectiva referencia de medición (calidad, cantidad, costo) y se precisa el tiempo en que se llevará a cabo.

La determinación de las metas en los términos señalados es importante, ya que sirve tanto de referencia para el monitoreo de los avances sobre los objetivos planteados como para la evaluación general del proceso de planificación (ver ejemplo en Figura 11).

Por lo tanto, las metas además de ser congruentes con los objetivos estratégicos definidos, deberán ser tomadas en cuenta durante la fase de seguimiento y evaluación de resultados. Una vez definidas las metas, no es conveniente modificarlas, pues esto dificultaría la evaluación de los resultados. Es preferible conservar la meta aunque eventualmente no sea posible alcanzarla, para así determinar de mejor manera las medidas correctivas para conseguirlo.

FIGURA 11
Ejemplo de matriz de objetivos estratégicos y sus respectivas metas

Objetivo estratégico	Metas
Consolidar las localidades rurales, con el fin de ampliar su capacidad como centros proveedores de servicios básicos.	• Dotar de equipamiento urbano para prestación de servicios de comercio y transporte al 100% de las localidades, en los próximos tres años. • Ampliar la red vial en un 50% con relación a la cobertura actual, para asegurar el tránsito y la accesibilidad entre el conjunto de localidades, en los próximos seis años.
Disminuir la carga de aguas residuales y desechos sólidos urbanos para mitigar la contaminación del agua.	• Instalar plantas de tratamiento de aguas residuales, como mínimo en el 50% de las localidades, durante los próximos tres años. • Lograr que el 100% de las localidades cuente con el equipo necesario para la recolección y disposición final de los residuos sólidos, en los próximos tres años.

Contribuir a la protección del bosque en las partes altas de la cuenca hidrológica, para conservar su función como zona de captación de agua.

- Identificar, durante el próximo año, qué tipo de prácticas productivas inciden en la pérdida de cobertura del bosque.
- Conseguir que al menos el 75% de las comunidades o poseedores de la tierra cuenten con apoyos para el manejo sustentable de los recursos naturales que garanticen la conservación del bosque.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de México (2010).

Diseño de instrumentos operativos: programas y proyectos

Tanto los objetivos estratégicos como las metas del POT, manifiestan situaciones que se desean alcanzar; por lo tanto, para hacerlas realidad, es necesario diseñar programas y proyectos que los traduzcan en acciones concretas.

Los programas son instrumentos de carácter rector del POT y señalan el ámbito y la direccionalidad de las distintas consideraciones expresadas en él. Los programas están conformados por un conjunto de proyectos.

Por su parte, los proyectos constituyen la acción concreta (obras y actividades) materializadas en el territorio con el fin de obtener los resultados esperados por los programas. Por ello, en el proceso de ejecución, la importancia de la identificación de proyectos radica en que además de constituirse como el medio para hacer operativas las metas, cada uno implica una inversión cuyo monto y origen (pública, privada o mixta) dependerá, en gran medida, del tipo y dimensiones de la obra o servicio que pretende ejecutarse.

Para conformar la cartera de proyectos es indispensable la participación de las instituciones y organizaciones, públicas y privadas, y de aquellos actores locales y la sociedad civil organizada. Por consiguiente, resulta necesario apoyarse en una técnica o método que facilite la intervención de todos los actores en la identificación de proyectos, así como para lograr el consenso respecto al conjunto de proyectos que serán elegidos.

FIGURA 12
Resumen de pasos y productos a obtener en la etapa de Formulación del POT

Pasos de la etapa de formulación del POT	Productos de la etapa de formulación del POT
Metas.	Principales acciones para la administración y gestión del territorio municipal definidas.
Programas y proyectos.	Planes e indicadores de desempeño definidos y establecidos.
Definición de políticas y objetivos estratégicos del POT.	Cartera de programas y proyectos formulados.

Fase de implementación

4.1. Fase de implementación

1	Instrumentación
2	Ejecución y gestión

4.1.1. Instrumentación

En esta etapa se efectúa:

- La articulación con otros planes, programas y proyectos de desarrollo en los distintos niveles jurisdiccionales.
- Institucionalización y puesta en valor del POT.
- Evaluación del POT en el Concejo Deliberante.
- Elaboración de la normativa específica que reglamente los contenidos del POT.
- Aprobación de la misma en el Concejo Deliberante.

Articulación entre los instrumentos operativos (programas y proyectos)

La propuesta del POT deberá contener un programa de ejecución que defina con carácter obligatorio las intervenciones previstas sobre el territorio, señalando los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

En esta etapa se debe materializar la articulación con todos los programas vigentes relacionados con el OT, cualquiera que sean los niveles jurisdiccionales de los mismos, y que tengan impacto en el municipio.

Institucionalización

Con relación a la institucionalización del POT se requiere que la municipalidad genere las condiciones básicas para contar con una unidad o responsable técnico del seguimiento y reporte del grado de cumplimiento del plan, recordando que el responsable político del plan es el Ejecutivo municipal.

Estos aspectos importantes, sin embargo, no son suficientes para institucionalizar el Plan y realmente convertirlo en un instrumento útil para el desarrollo. En este sentido, la participación del Concejo Deliberante y la sociedad civil se constituye en el eje central para el mencionado fin.

El papel de la sociedad civil en la institucionalización del POT dependerá en gran medida de la manera en que la misma se haya involucrado en su formulación. Asimismo, este proceso guarda relación con el grado de internalización de la sociedad civil del concepto de Ordenamiento Territorial y la utilidad práctica del mencionado proceso. Para contribuir a esta etapa es importante haber contado con una fuerte estrategia de sensibilización y concientización.

Evaluación del POT

El Concejo Deliberante evaluará el POT en su conjunto a los fines de procurar su aprobación a partir de la cual se instrumentarán las normativas específicas que regulen sus lineamientos.

Elaboración de la normativa

Se deberá diseñar la normativa específica que permita la promulgación del POT en el municipio; por ejemplo, en el caso de Tunuyán (Mendoza), el Concejo Deliberante promulgó la Ordenanza Municipal N° 2544, mediante la cual se le otorga institucionalidad al Plan.

Diseño de instrumentos normativos

El diseño de normativas dentro del POT tiene como objetivo dotar al municipio de herramientas (normas, códigos, ordenanzas, etcétera) que le permitan actuar en forma directa en la promoción, control y regulación del territorio bajo su jurisdicción.

Resulta indispensable haber realizado un análisis exhaustivo de la normativa en la fase preparatoria a fin de identificar las normas tanto de origen municipal, provincial y nacional que afectan el uso y ocupación del territorio municipal, y a la hora de diseñar nueva normativa, que ésta se articule a lo allí reglamentado.

Existen distintos tipos de instrumentos para la gestión del uso y ocupación del territorio, entre los que pueden mencionarse instrumentos orientados a regular los usos del suelo (zonificación), instrumentos orientados a incentivar o no ciertos usos (medidas económicas y tributarias), instrumentos orientados al control de actividades económicas (procedimientos de evaluación de impacto ambiental). Es lógico suponer que los distintos tipos de instrumentos deben actuar de manera articulada con el fin de maximizar los efectos esperados.

A modo de ejemplo, un código de zonificación municipal expresa, básicamente, la forma en que se utilizará el territorio en términos de actividades posibles de desarrollar en cada una de las zonas definidas en el POT. Algunos ejemplos de estos instrumentos pueden ser:

- Normativa particular para la delimitación de los radios urbanos y uso del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Determina lo que es posible, viable y factible, así como señala umbrales, límites y condicionantes para la habilitación y manejo de unidades territoriales relacionadas con el ámbito urbano.
- Normativa particular para la delimitación y uso del suelo rural, industrial, minero, entre otros. Indica los usos posibles y sus alternativas (aplicación de tecnologías), caracterizando los elementos de capacidad de uso y sus potencialidades, así como sus necesidades de conservación y recuperación.
- Normativa particular para las sobrecargas o condicionantes: los riesgos naturales a partir de los cuales se definen las restricciones y factores que limitan la habilitación y usos de los territorios debidamente caracterizados por su vulnerabilidad.
- Otras normativas vinculantes como: catastro, sistemas de información, incentivos, monitoreo y evaluación, metodologías específicas, etcétera.

Aprobación de la normativa del POT

Es necesario que los contenidos del POT sean aprobados en el Concejo Deliberante mediante ordenanza, considerando en esta instancia, su inclusión dentro del plan de desarrollo municipal, si lo hubiere.

Piense estratégicamente, pero dé prioridad a lo prioritario

El POT responde a una visión estratégica de desarrollo del territorio. Esta visión debe ser construida participativamente, para que se transforme en una visión compartida. Esta visión debe ser capaz de albergar equilibradamente las múltiples visiones que coexisten en un territorio, y ese es su principal desafío. Sin embargo, cuando se pone en marcha un POT ya existen problemas y conflictos en el territorio. Abórdelos teniendo en mente la mirada estratégica, pero otórgueles prioridad, porque un POT sirve principalmente para resolver problemas del territorio. No es necesario que el POT esté finalizado para generar normativas específicas en temas tan acuciantes como las distancias mínimas para la aplicación de pulverizaciones con agroquímicos, la ubicación de producciones intensivas o la protección de áreas de abastecimiento hídrico, entre otras cuestiones críticas. Es importante que estas definiciones se tomen en el marco del POT y con la participación de su equipo técnico. De este modo, el POT irá avanzando en ambos frentes: el estratégico y el táctico.

A modo de ejemplo se puede mencionar que la Municipalidad de Tunuyán, a través de su Concejo Deliberante, sancionó la Ordenanza N° 2544 mediante la cual se aprueba el diagnóstico efectuado por el equipo interinstitucional, valida los resultados, recomienda continuar con el trabajo iniciado, definiéndolo como una política de Estado, para lo cual se comprometen a generar las herramientas técnicas y legales necesarias para su prosecución.

4.2.2. Ejecución y gestión

Puesta en marcha

En esta etapa se desarrollan las estrategias, proyectos, acciones o actividades que se desprenden de las decisiones contempladas en los instrumentos de planificación adoptados. La etapa de ejecución supone el momento de aplicación de las estrategias formuladas para transformar la realidad diagnosticada. Se trata, por tanto, de llevar a cabo lo previsto.

Seguimiento y control

Con objeto de reducir la diferencia entre la planificación o formulación de los proyectos y su implementación o resultado, es necesario desarrollar actividades de monitoreo y evaluación.

El seguimiento o monitoreo se efectúa durante la etapa de ejecución de un proyecto. Es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución, identificando los logros y debilidades a través de indicadores y efectuar las recomendaciones de medidas correctivas para optimizar los resultados deseados.

Evaluación

La evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, ejecución, la eficiencia, la efectividad de los procesos y los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado. Si bien ambos conceptos están relacionados, el monitoreo es un proceso continuo y permanente, mientras que la evaluación se realiza en períodos establecidos, entre lapsos más largos (CEPAL, 2005).

Es recomendable el involucramiento y la participación de los actores locales en un esquema de seguimiento, control y evaluación de las metas propuestas.

Definir indicadores para el POT

Se deberán definir indicadores que permitan evaluar el desarrollo del POT de acuerdo a las metas establecidas.

Ejemplo del seguimiento y control de los objetivos establecidos en el POT

Objetivo: capacitar en metodología de Ordenamiento Territorial.

Meta: a través de 5 cursos dictados en distintos puntos estratégicos del municipio contar con 30 técnicos-gestores del territorio capacitados.

Indicador: número de técnicos-gestores del territorio capacitados, cantidad de cursos realizados.

Medio de verificación: cantidad de diplomas otorgados, registro de los cursos realizados.

Ajustes y plazos

El plan deberá ser revisado en los plazos establecidos en la ordenanza municipal. Por ejemplo, la Ley Provincial N° 8051 de Mendoza establece un período de cuatro años para la revisión y/o reformulación de los POT a nivel municipal.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 155-202, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Un observatorio territorial puede ser una de las herramientas para llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del POT. Se trata de un instrumento integral de planificación, monitoreo y gestión de los recursos que emplea indicadores ambientales, sociales y económicos permanentes en sitios definidos, de diferente escala. A través del relevamiento y evaluación de la información se intentará ayudar en la toma de mejores decisiones.

5. Consideraciones finales

El proceso de Reforma del Estado que tuvo lugar en nuestro país en la década de los noventa, se caracterizó por la descentralización y el traspaso de funciones a los subniveles de gobierno.

A su vez, se han visto modificadas las agendas locales, transformándose sus competencias tradicionales, que se limitaban a cuestiones administrativas, planeamiento urbano y prestación de servicios públicos a otras mucho más complejas, en las que los municipios aparecen como promotores del desarrollo, tornándose necesaria la generación de estrategias innovadoras de fomento a la competitividad territorial, innovación, aliento a la inversión y promoción del empleo.

Los gobiernos locales se constituyen en el destinatario directo de las demandas, por lo cual resulta imprescindible contar con herramientas de planificación que permitan propiciar cambios a largo plazo en las políticas de uso y ocupación del territorio en un marco de desarrollo sostenible e inclusivo. De esta manera, el Plan de Ordenamiento Territorial con sus programas y proyectos, se establece como el principal instrumento de la planificación del territorio, involucrando acciones destinadas a lograr un desarrollo equilibrado y concertado del Municipio, contemplando aspectos normativos, técnicos y administrativos. Entre los mayores desafíos a los que se enfrenta la gestión, se encuentra la conciliación del desarrollo económico con las distintas formas de ocupación territorial, y la articulación del espacio con las problemáticas de la gente, apuntando a integrar armónicamente las actividades económico-productivas, la preservación ambiental, las diversidades culturales y la generación de sistemas de gobernabilidad.

Es en este sentido, y a partir del propósito del proyecto FAO TCP/ARG/3302 “Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa”, que esperamos poder contribuir con esta guía metodológica en el conocimiento sobre una temática tan nueva y tan necesaria como el Ordenamiento Territorial.

RESEÑA

***La narrativa del futuro... Introducción a la Prospectiva,*
de Guillermina Baena Paz, México, UNAM/FCPys, 2016, 280 pp.**

**Guillermina Baena Paz, *The narrative of future*, México UNAM/FCPYS,
2016**

Patricia Giovanna Baena Paz

Una necesaria introducción al estudio de la prospectiva se presenta de manera muy completa en este texto de ocho capítulos.

Como se plantea en su prólogo, el libro tiene como objetivo convertirse en material didáctico para todos aquellos que se interesen en conocer, construir, transformar, la situación de un futuro no deseado en uno satisfactorio en todos los ámbitos de la vida personal y social. Y necesariamente como uno de los estudios de futuro, la prospectiva inicia adentrándose en la comprensión del futuro.

Por ello, el primer capítulo se denomina *El futuro: ese lugar donde ocurre lo improbable y lo imposible*. Pensemos que el futuro es un rompecabezas y que las piezas que lo conforman están aquí en el presente fragmentados y dispersos; lo maravilloso es que podemos juntar esas piezas y direccionarlas hacia la construcción de un futuro deseable.

La autora señala una cuestión innegable, pero que muchos no han querido entender que en nuestra sociedad actual sólo una situación ha cambiado: ahora se caracteriza por seis C's: Contradicciones, Conflictos, Complejidad, Caos, Cambio y Crisis.

En el segundo capítulo, *El futuro, la materia prima de la prospectiva*, se reafirma que uno de los elementos esenciales para el estudio de la prospectiva tiene que ver con la habilidad de anticipar un hecho o acontecimiento.

Para el estudio de la prospectiva se deberá contar con una preparación amplia, convencimiento, interés; después de estos elementos, se desarrollarán las habilidades para aprender del futuro, entre ellas encontramos:

- Mirar más allá de nuestra propia construcción de la realidad.
- Entender el panorama sobre el futuro.

- Pensar como un científico de la complejidad.
- Aprender de otros que ya están empleando el futuro.

Para llegar a un nivel prospectivo, debemos estar convencidos de que podemos transformar el futuro, romper paradigmas, tener sólidos cimientos culturales y ser lo suficientemente flexibles para aceptar que uno no puede tener razón y con ello encontrar opciones para transitar en cualquier dirección.

Romper paradigmas supone una misión bastante compleja, porque es quebrantar nuestras estructuras ancestrales y culturales que nos rodean y contra la formación y la información que nos condiciona.

¿Cuántos futuros existen? Es quizás una de las preguntas que en Prospectiva siempre debe tenerse presente, aunque hay clasificaciones como: Futuros Posibles, Probables, Deseables, Plausibles y Catastróficos.

En el tercer capítulo se menciona que el desarrollar un análisis prospectivo forma parte esencial de los estudios de futuro que incursionan de manera científica en el conocimiento de lo que nos espera. Asimismo, refiere que existen diversas corrientes de la Prospectiva en el mundo, entre ellas: Future Studies, Prospectiva, Prospectiva Crítica, Futures Studies, Foresight, Corporate Foresight, Previsión Humana y Social y Transhumanismo.

Se ha definido de varias formas a la Prospectiva, y de acuerdo con sus características se han adoptado diferentes visiones de la misma, como: revolución del pensamiento, ciencia, indisciplina, ciencia de la esperanza, interacción entre el sueño y la razón, gestión de la incertidumbre, construcción de futuros, metodología, previsión humana y social, arte, dialéctica de lo desconocido.

El futuro también tiene historia y ya no es lo que era. En tres grandes apartados se ha planteado la construcción del futuro para la humanidad. La primera fase implica cuando el futuro era adivinación y profecía, el mundo de profetas, chamanes, augurios, oráculos, astrología.

Una segunda fase, cuando en la literatura aparecen los escritores que crean y recrean visiones imaginarias de futuro y que inspirarán los descubrimientos científicos unos años después; asimismo se encuentran las visiones de los frailes sobre sociedades ideales, utópicas.

Una tercera fase, cuando el futuro se sistematiza y se convierte en una metodología para entender un mundo cada vez más denso.

Así surgen las asociaciones mundiales, los grupos que realizan investigación sobre lo que vendrá. Entre ellos encontramos: Organización RAND, Hudson Institute, DARPA, Club de Roma, Grupo Lisboa, Grupo Bariloche, Fundación Barros Sierra, Seminario de Estudios Prospectivos, Instituto de Prospectiva Internacional,

World Future Society, World Futures Studies Federation, Association of Professional Futurist, Millenium Project, Consejo Internacional sobre Anticipación Política, IKNOW, DATAR, y todos los futuristas que se dedican a ser constructores del devenir.

Los siguientes capítulos de este libro nos introducen al conocimiento de las herramientas de la prospectiva, nuevas, adaptadas, reestructuradas de otras disciplinas que tratan de buscar otras formas de ordenar la incertidumbre que se nos presenta.

El énfasis de un análisis prospectivo está determinado por estas técnicas que se deben aplicar para penetrar en la incertidumbre y estar preparado para enfrentar los efectos, impactos y consecuencias de lo que sucede en el presente y repercute en el futuro.

En cuanto a las tendencias *WeWi* (*Weak signals-Wild cards*) y escenarios, en este libro, la autora señala que las tendencias son aquellas que presentan un comportamiento creciente o decreciente, respecto a una situación, acontecimiento, entre otros, del cual se pueden determinar repercusiones o consecuencias en un futuro próximo o lejano.

Además, agrega, las tendencias pueden ser de carácter histórico, dominante o emergente. Existen las que son más o menos cíclicas en la historia; las que son continuación del presente y del pasado; las que son totalmente nuevas, que resultan ser hechos emergentes; las tendencias transversales.

Los procedimientos para analizarlas son los siguientes:

1. Descubrir las tendencias.
2. Identificar las causas.
3. Determinar la velocidad en la que se están desarrollando.
4. Prever las consecuencias, analizar qué va a mejorar, a empeorar o en su caso a reemplazar.

Los *Wild Cards* son eventos inesperados que otros autores han llamado también *cisnes negros*, terremotos futuros, sorpresas inevitables, fatales discontinuidades y todo aquello que pudiéramos esperar en un mundo incierto. Nos sirven, dice la autora, para enseñarnos que debemos leer las “débiles señales” (*weak signals*) de los que parezcan hechos aislados y poder vislumbrar posibles eventos portadores de futuro a manera de “bolas de nieve”.

En Prospectiva, señala Baena Paz en este libro, es necesario trabajar con diversos métodos, ya que por medio de esta mezcla podremos construir una serie de escenarios cada vez más completos, y ofrecerr respuestas más efectivas.

Otros de los métodos más conocidos y utilizados es el FODA, al que se le ha otorgado un enfoque prospectivo en el FODA Prospectivo. Un método clásico de consulta a expertos que es muy utilizado, es el Delphi o Delfos (con sus diferentes tipos: Delphi tradicional, Delphi cara a cara o Delphi grupal, Delphi en tiempo real).

Y desde luego, los Escenarios que, según Bishop, son los arquetipos de los estudios prospectivos. Los escenarios son imágenes del futuro, y es por ello que quienes toman las decisiones, deben tener una idea clara de los posibles futuros, de lo que pudiera pasar.

Guillermina Baena Paz, en este interesante libro sobre Prospectiva, asegura que los escenarios mejoran las decisiones de largo plazo, motivan el cambio y la exploración científica; generan trayectorias alternativas para desarrollos futuros; mejoran la preparación para emergencias y contingencias; guían en selecciones claves; construyen redes orientadas al futuro del conocimiento; generan una visión y un plan de acción para la realización de la Planeación Prospectiva Estratégica.

Los escenarios deben contar con una serie de características: visiones múltiples, cambios cualitativos, objetivos con dos opciones: con final abierto o relevantes.

En los escenarios podemos encontrar una tipología que ayuda a comprender de manera distinta o más detallada el acontecimiento analizado: escenarios críticos y transformadores, en forma de historias o relatos y en forma de futuros alternativos.

El último capítulo referente a *Planeación Prospectiva Estratégica*, la autora integra el proceso prospectivo de manera holística. No sólo es pensar escenarios, sino que se trata de planear escenarios; es decir, llevar a la concreción lo pensado a manera de estrategias, objetivos, líneas de acción, programas y acciones concretas e inmediatas. Donde planear no es hacer planes, diría un autor; es cambiar las mentes, es anticipar lo que pudiera suceder y tomar medidas antes de que pase o evitar que algo malo pase; es considerar todos los elementos internos y externos que pudieran afectar nuestra situación.

El planear escenarios es un acercamiento sistemático para desarrollar y ejecutar estrategias en la incertidumbre. Los factores que deben tomarse en cuenta son: esperar todo tipo de sorpresas, observar los cambios en las reglas del juego establecidas, analizar cómo nos afectarán, buscar las raíces en las fuerzas dominantes, identificar las interconexiones, incrementar nuestra habilidad de respuesta y advertir las oportunidades que de otra manera pueden perderse.

Finalmente, Baena Paz nos hace reflexionar sobre los eventos inesperados, porque hay que pensar siempre que lo impensable... está sucediendo mucho.

Este es un texto, como ella dice, dirigido a quienes les preocupa el futuro, porque saben que pasarán en él, el resto de su vida.

Proyecto Visión Cali 2036.
Planeación prospectiva de un territorio
(Resumen Ejecutivo)

Project Vision Cali 2036. Prospective planning of a territory

*Javier Medina Vásquez**

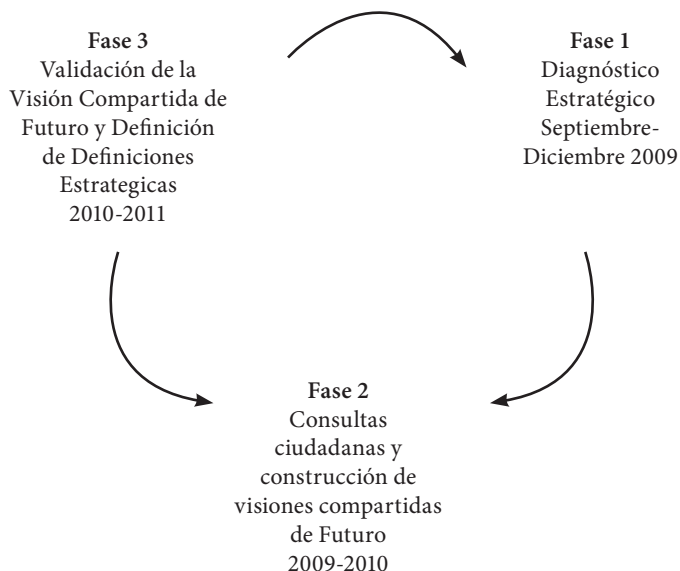
La Alcaldía de Santiago de Cali, dando cumplimiento a uno de los proyectos estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo “Para vivir la vida dignamente”, 2008-2011, firmó un convenio con la Universidad del Valle para que ésta asuma la dirección metodológica y técnica del proyecto “**Cali Visión 2036**”.

Este proceso estará liderado por el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, bajo la dirección del Phd. Javier Medina Vásquez, quien estará acompañado por los asesores académico, de comunicaciones y coordinación inter-institucional y editorial, así como por un grupo de 18 expertos en desarrollo institucional y servicios públicos; desarrollo territorial y ambiental; desarrollo humano y social, y desarrollo tecno-económico y competitividad.

En el desarrollo del proyecto “**Cali Visión 2036**” se identificó la necesidad de estructurar un diplomado, que tendrá una duración de 130 horas, para 35 funcionarios de la Administración Municipal, quienes se constituirán en un equipo de alto desempeño que contribuirá con el desarrollo de los objetivos del proyecto.

* Ex Director del Instituto de Prospectiva Innovación y Gestión del Conocimiento. Actualmente es Vicerrector de Investigación de la Universidad del Valle de Cali, Colombia.

ETAPAS PREVISTAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO “CALI VISIÓN 2036”



Objetivos 2009-2011

General:

Construir colectivamente una visión y un proyecto de futuro para Cali al 2019 y 2036, a partir de los ejercicios prospectivos y de planificación que se han realizado en la ciudad, en el departamento y en el país en los últimos 5 años, con el consenso de los diferentes actores comprometidos con el desarrollo local y regional. La visión articulará estrategias en cuatro ejes del desarrollo integral de la ciudad, a saber:

- Desarrollo Institucional y Servicios Públicos
- Desarrollo Humano y Social
- Desarrollo Territorial y Ambiental
- Desarrollo Tecno-económico y Competitividad

Específicos:

- Promover un proceso de apropiación social de la **“Cali Visión 2036”** mediante diferentes procesos pedagógicos de comunicación y cultura, y mantener un contacto permanente con la ciudadanía (foros abiertos al público, seminarios-talleres con expertos, seminario Internacional, Taller con Gabinete Municipal ampliado, etcétera).
- Conformar un equipo de alto desempeño con funcionarios del Municipio y promover el desarrollo de capacidades en prospectiva, direccionamiento estratégico, desarrollo económico local, planificación y políticas públicas, con base en la puesta en marcha de una Especialización en Administración Pública y la formación por competencias y por proyectos.
- Realizar un estado del arte sobre los procesos de planificación regional que sirven de plataforma de aprendizaje colectivo y preparatorio para **“Cali Visión 2036”**:
 - a) Establecer los puntos de confluencia y complementariedad entre las propuestas del Plan de Desarrollo de Cali y los ejercicios de planificación que se han realizado en la ciudad y en el Departamento durante los últimos veinte años para evaluar el nivel de aplicabilidad que han tenido sus grandes apuestas estratégicas.
 - b) Identificar los principales políticas, planes, programas, proyectos y metas estratégicas formuladas y/o implementadas por los ejercicios de planificación realizados a partir del proceso de Elección Popular de Alcaldes en 1988 en Cali y el Valle del Cauca, que complementan los planteamientos del Plan de Desarrollo de Cali, y aportan elementos claves para revisar la visión de futuro de Cali al 2019 y al 2036 y articularla con la visión de futuro del País.
 - c) Realizar cruces estratégicos y programáticos entre la Visión Colombia 2019, elaborada por el DNP; la Visión País 2032, elaborada por el Consejo Privado de Competitividad y el Ministerio de Comercio, y los planteamientos de los ejercicios de planificación y prospectiva realizados en Cali y el Valle del Cauca durante los últimos cinco años.
- Adelantar consultas sectoriales y territoriales a los diferentes actores del desarrollo de la ciudad, tales como comunidad, sector público, sector económico, sector académico, tercer sector o sector solidario, comunicadores públicos, autoridades nacionales, organismos internacionales, entre otros, para consen-

suar la visión de futuro de Cali al 2019 y al 2036 e identificar un portafolio de políticas, planes, programas y proyectos estratégicos que sirvan para estructurar el próximo Plan de Desarrollo de la Ciudad.

- Promover procesos de decisión y eficiencia colectiva que acompañen la implementación de la **“Cali Visión 2036”**.
- a) Identificar las alianzas estratégicas, transformaciones institucionales y organizacionales que se requieren efectuar entre los diferentes actores del desarrollo regional y entre los tres niveles de gobierno para impulsar la implementación de la visión de futuro de Cali al 2019 y al 2036.
 - b) Desarrollar cursos y diplomados virtuales para una masa crítica de funcionarios del Municipio sobre fundamentos metodológicos y conceptuales en prospectiva, direccionamiento estratégico, desarrollo económico local, planificación y políticas públicas.

“Cali Visión 2036” estará estructurada sobre cuatro (4) grandes ejes temáticos:

1. Desarrollo Institucional y Servicios Públicos

- Rol de las empresas públicas en el desarrollo de la ciudad.
- Gerencia Pública y Transformación de Ciudad.
- Proyectos Estratégicos de Ciudad.
- Gobernabilidad democrática local.

2. Desarrollo Humano y Social

- Desarrollo Humano.
- Inclusión social, multiculturalidad, migraciones, seguridad y convivencia ciudadana.
- Educación y transformación social.
- Modernidad y desarrollo cultural.

3. Desarrollo Territorial y Medio Ambiente

- Medio ambiente.
- Agua.
- Espacio público, movilidad y renovación urbana.
- Ordenamiento territorial y estructura urbana-regional.

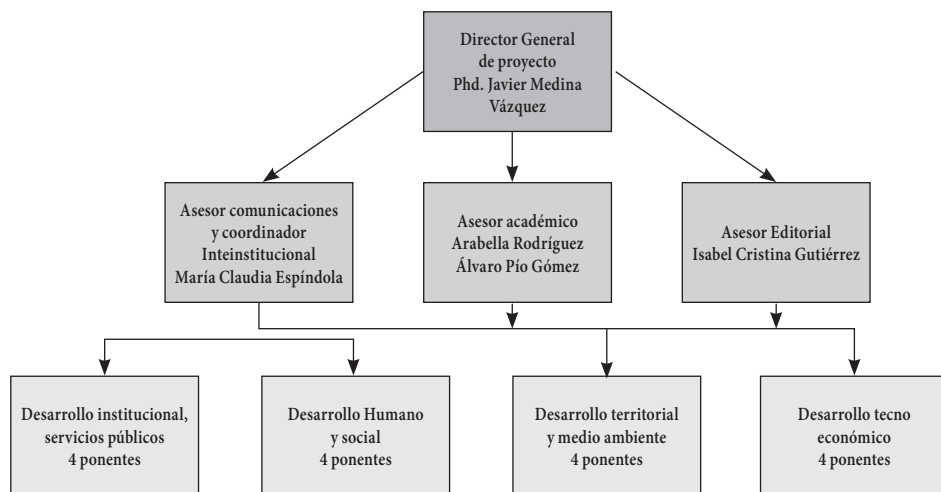
4. Desarrollo Tecno-Económico

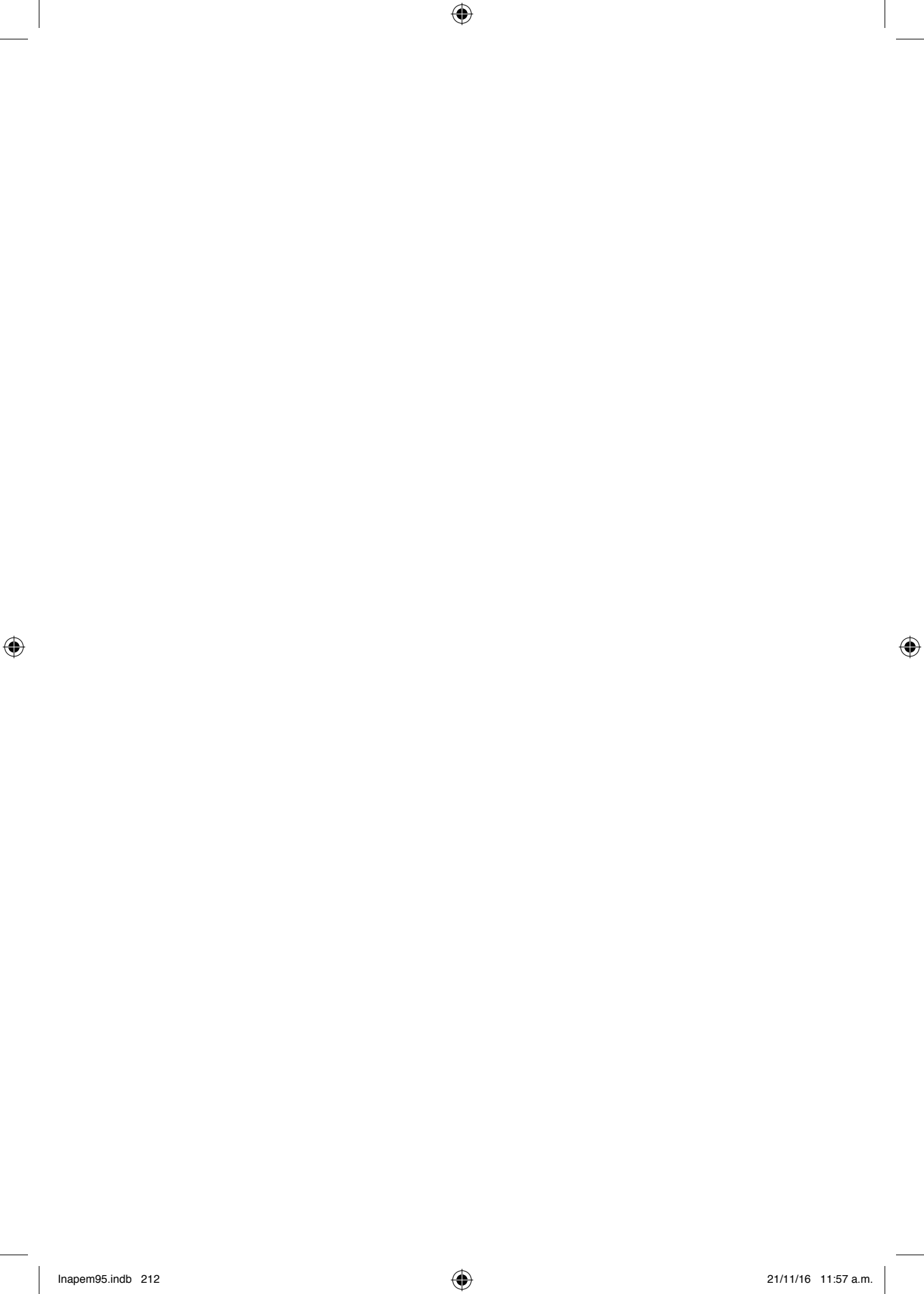
- Factores estratégicos para la competitividad de Cali al 2036.
- Sectores Estratégicos y Oportunidades de Comercio Exterior.
- Transformación Productiva y desarrollo científico-tecnológico.
- Sistema Regional de Innovación.

Para desarrollar cada uno de estos temas se llevarán a cabo seis Seminarios-Taller. En la mañana se llevará a cabo un foro abierto al público, con la participación de líderes de los diferentes sectores de los niveles local, nacional e internacional, tales como personalidades, empresarios, funcionarios gubernamentales, académicos, expertos políticos, sindicalistas, estudiantes universitarios, entre otros.

En las tardes se llevarán a cabo los seminarios-taller, en los cuales se producirá pensamiento innovador en los diferentes temas, a partir de la presentación del estado del arte.

Equipo del Proyecto





AGENDA GLOBAL

Tercer Informe De Gestión de Mauricio Valdés ***Third report of management of Mauricio Valdés***

Un periodo más de 2016 a 2019 le fue ratificado al Maestro Mauricio Valdés como presidente del IAPEM.

El Maestro señaló que la tarea del Instituto es influir en la actitud y en la aptitud de los funcionarios, y la misión de la Administración Pública es hacer felices a los ciudadanos que tengan agua, luz, drenaje, alumbrado, banquetas, jardines, escuela y hospitales que funcionen.

Un trabajo arduo fue mostrado a lo largo de su exposición. El fortalecimiento del Padrón de Asociados, que llegó a los 500 miembros en 47 municipios del Estado.

Como misión del propio Instituto se destacó en particular la creación de Comités que orienten a la Administración Pública en diversas ramas, llegando hasta constituir trece de ellos con más de cien especialistas que discuten sobre ideas y han formulado doce propuestas de políticas de gobierno.

Los convenios vigentes en 2016 sumaron 12 con entidades gubernamentales, 1 con un organismo autónomo, 8 con ayuntamientos, 7 con asociaciones civiles, 4 con entidades académicas y 6 con entidades internacionales.

La Escuela de Profesionalización impartió 7 diplomados y 35 cursos; un total de 2,851 horas y mil 521 servidores públicos capacitados.

La *Revista IAPEM* se ha publicado puntualmente cada cuatrimestre y ahora ya se encuentra indexada en *Latindex*, de acuerdo con su calidad editorial.

En cuanto a la difusión, el IAPEM cuenta con una amplia gama de medios desde el portal institucional hasta IAPEM TV con 28 programas, cuatro transmisiones en vivo, casi 2 mil visitantes en 2016 y en los tres años 72 mil 500 visitantes.

La labor en redes sociales ha crecido en el número de seguidores.

Otras actividades de difusión refieren presentaciones de libros y de conferencias.

Para que se reconozca el valor público de la Administración Pública, se han efectuado los Congresos de Administradores Públicos mexiquenses en tres años consecutivos, con el objetivo de aportar la construcción de un Estado capaz de enfrentar nuevos retos y cumplir con nuevos objetivos con cuatro líneas temáticas: Reforma a la Administración Pública, Combate a la impunidad, Prospectiva del Sistema Político Mexicano y el de Infraestructura para el Desarrollo. Este temario revela la profunda preocupación del Instituto por promover la visión de largo plazo, sólo así, comentó el Presidente, se podrá mejorar la Administración Pública.

Para el *Premio Bienal IAPEM* de este año se inscribieron 45 trabajos, superando los 42 de 2014 y los nueve de 2012.

Instaurado en el 2015 por el gobernador del estado, se otorgó el Premio a la Gestión Municipal IAPEM.

En el Centro para el Mejoramiento Municipal del IAPEM se encuentran disponibles sesenta y dos reglamentos tipo para las administraciones municipales, y se están recopilando las Actas de Cabildo de cada municipio a fin de elaborar un estudio relevante sobre el inicio de su vida municipal.

IAPEM ha participado en el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAFED).

Se anunciaron como proyectos en desarrollo:

1. Bancomunidad para intercambiar trabajos comunitarios.
2. El Centro para el impulso de la equidad.
3. La escuela de ciudadanía con un programa de becarios.

Por último, se ofreció un Mensaje final que sintetiza lo aportado y el cual se refirió de la manera siguiente:

Se dio un nuevo impulso a la base ya existente:

- El padrón de Asociados casi se triplicó.
- La presencia de municipios representados se quintuplicó.
- La producción editorial representa el 15% de nuestra producción histórica.

La estructura operativa se adaptó a los requerimientos actuales:

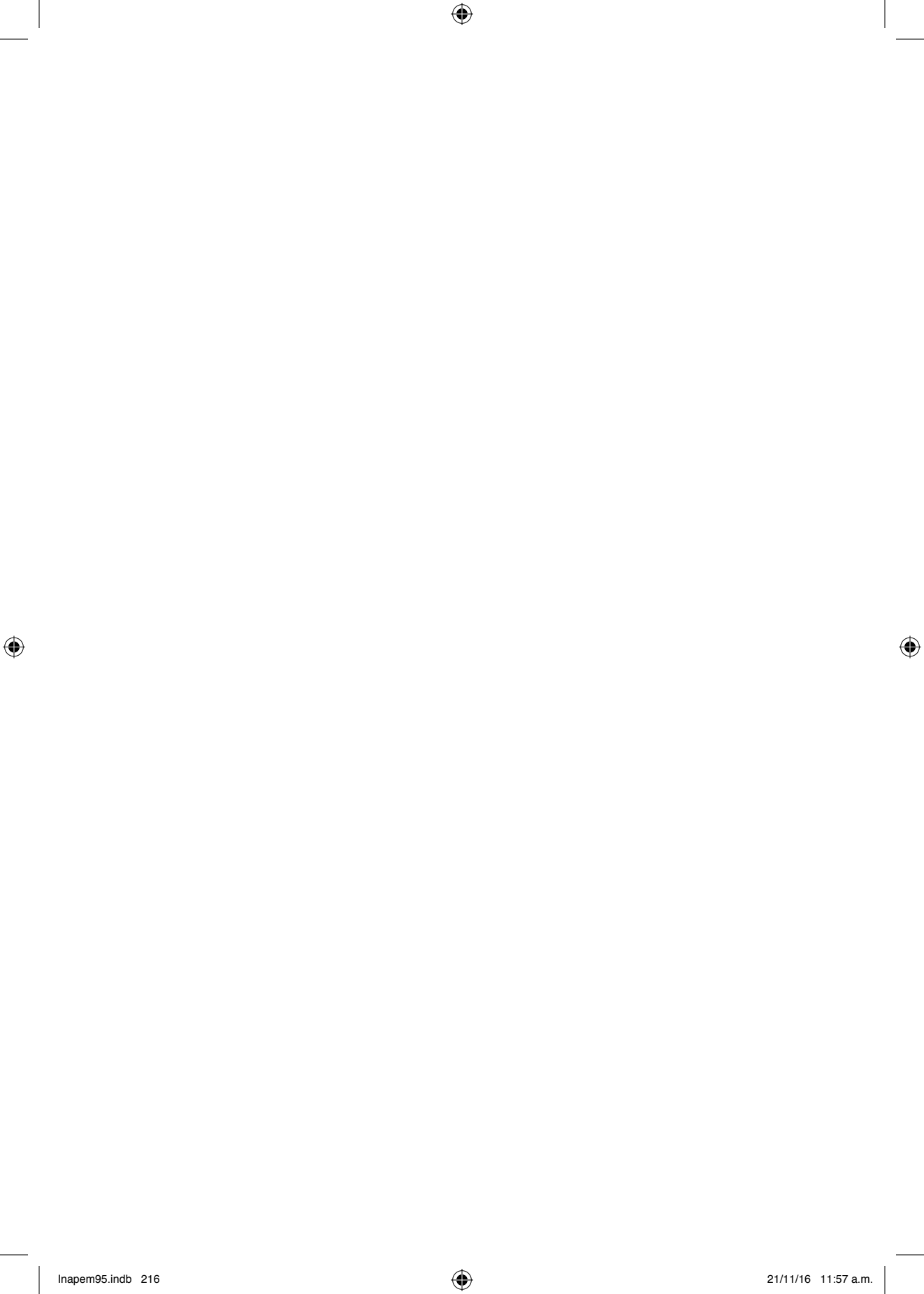
- Nació la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense y tres diplomados que se imparten por primera ocasión en nuestro país.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 213-215, México, D.F., ISSN: 1665-2088

- Las áreas institucionales ahora atienden temas como la Prospectiva, Innovación, Políticas de Gobierno y Desarrollo Municipal.
- Nuestro sistema de comunicación permite una difusión independiente, rápida y efectiva. Para ello creamos el nuevo portal, nuestros medios sociales y IAPEM TV.

Se institucionalizaron nuevas acciones:

- Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses.
- Premio a la Gestión Municipal IAPEM.
- Consejos Consultivos, que han realizado ya doce propuestas de políticas de gobierno.



**Estrategia para el futuro
en el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos**
*Strategy for the future in the government
of the United Arab Emirates*

Los Emiratos Árabes Unidos anunciaron el pasado 12 de octubre, la primera estrategia para el futuro en el mundo, en voz del vicepresidente y primer ministro de la Unión de Emiratos Árabes, Shaikh Mohammad.

El anuncio refiere que cada departamento de gobierno tendrá un director encargado de manejar la planeación de futuro. Se trata de una estrategia de largo plazo que dirigirá el crecimiento transformacional de la nación identificando las necesidades y desafíos del futuro.

Aborda planes de largo plazo que puedan incidir y fortalecer exitosamente nuevas oportunidades para el desarrollo integral.

La estrategia es un amplio mapa de ruta que tomará la nación en su siguiente etapa de desarrollo.

La UAE Estrategia para el Futuro es nuestro nuevo enfoque para planear el futuro a partir de predecir, analizar e implementar planes de acción efectivos que aceleren el desarrollo”, señaló Shaikh Mohammad. “Como nación, siempre tenemos que mirar hacia adelante y planear el futuro, lo que ha sido una clave de nuestro éxito.

Las claves de la estrategia

La estrategia se centra en tres grandes temas de manera principal: nuevo modelo operacional para el gobierno, construir una capacidad nacional y establecer prioridades estratégicas para el futuro.

Al impulsar el primer tema, se adoptará un proceso de pensamiento centrado en el futuro en todas las agencias gubernamentales.

Los ministros a cargo de los diferentes departamentos liderarán la carga en la implementación de planes centrados en el futuro. Alentarán el pensamiento estratégico, proporcionarán orientación y apoyarán la planificación estratégica mediante la realización de estudios y la elaboración de escenarios para sus respectivos sectores. Los ministros compartirán opiniones sobre el futuro del respectivo sector en las reuniones del Gabinete.

El Ministerio de Asuntos de Gabinete y el Futuro desempeñará un papel de apoyo y coordinación, fortaleciendo los esfuerzos, iniciativas, proyectos y políticas para los distintos departamentos gubernamentales y monitoreando su progreso.

Para impulsar el segundo tema del fortalecimiento de la capacidad nacional, el gobierno trabajará para establecer una sólida infraestructura organizacional para invertir en cuadros nacionales. Los conceptos básicos de la previsión del futuro se incluirán –de forma simplificada– en los programas escolares.

Se enviarán delegaciones especializadas para capacitar a nacionales calificados para la planificación futura, además se publicará material relacionado –diseñado exclusivamente para el Gobierno de los EAU– y los temas serán impartidos en las universidades nacionales.

Como parte del tercer tema de establecer prioridades estratégicas para el futuro, los ministros trabajarán para convertir sus ministerios en un prototipo de los ministerios del futuro y representarán al país como Embajadores del Futuro, lo que refleja la posición pionera de los Emiratos Árabes Unidos en la construcción del futuro.

A través de este tema, el gobierno también trabajará para establecer los Emiratos Árabes Unidos como un destino global para la sostenibilidad y el futuro.

El Gobierno del futuro

Otro de los Ministros presentes en el anuncio, Al Gergawi, afirmó que la nueva estrategia refleja la visión de Shaikh Mohammad de formar un modelo único

para el Gobierno del Futuro en los Emiratos Árabes Unidos, con objetivos claros y estratégicos a corto, mediano y largo plazo.

“El corto plazo es el futuro que estamos viviendo hoy como parte de la Visión 2021 de los Emiratos Árabes Unidos y el curso de los próximos cinco años”, agregó Al Gergawi.

La estrategia a mediano plazo se centrará en la planificación para el período comprendido entre 2020 y 2026. Para entonces, liderado por el éxito de la planificación futura a corto plazo, el gobierno sería aún más receptivo y adaptable a los cambios futuros.

La estrategia a largo plazo va más allá de 2026, y comenzaremos el trabajo ahora para prever y construir el futuro de la nación, dijo Al Gergawi.

Ratificada por el Ministerio de Asuntos del Gabinete y el Futuro, la Estrategia de los Emiratos Árabes Unidos para el Futuro se implementará en tres fases: a corto, mediano y largo plazo, con puntos de referencia claros e indicadores de desempeño.

Principales puntos de la futura estrategia

Bajo la nueva estrategia, la planificación para el futuro se convertirá en una parte obligatoria de las operaciones de los departamentos gubernamentales.

Se publicarán informes de futuros escenarios sobre sectores clave que servirán de referencia para el desarrollo de planes y políticas gubernamentales. Una serie de iniciativas innovadoras se desarrollarán como parte de la nueva estrategia.

Cada departamento del gobierno tendrá un director de la estrategia de los Emiratos Árabes Unidos para el futuro, que tiene el mandato de impulsar la planificación futura. Esto hace que los Emiratos Árabes Unidos sean el primer gobierno en el mundo que tenga tal posición dentro de todos sus departamentos.

Se establecerá una institución educativa dedicada para impulsar el análisis predictivo y los modelos de desarrollo futuro, y las delegaciones de los Emiratos Árabes Unidos visitarán las principales universidades internacionales para conocer las mejores prácticas en la planificación futura.

El Gabinete de los Emiratos Árabes Unidos emitirá informes periódicos sobre las futuras necesidades, tendencias y modelos de desarrollo, que servirán como punto de referencia en la planificación gubernamental.

Prototipos futuros

Como parte de la estrategia, se desarrollarán prototipos futuros para sectores como la salud, la educación, el desarrollo social y el medio ambiente. Estos constituirán la base para la formulación de políticas gubernamentales. La estrategia también se centra en la creación de competencias humanas nacionales en todos los sectores clave, el fortalecimiento de las asociaciones internacionales y el desarrollo de laboratorios especializados en investigación y desarrollo que evalúen los retos y las oportunidades futuras

Asgardia, nuevo Estado-nación espacial

Asgardia new state space-nation

El científico ruso Igor Ashurbeyli hizo público el pasado 12 de octubre el proyecto de creación de un nuevo país llamado Asgardia, informa la revista científica *Room*. No ocupará un solar de tierra remoto de nuestro planeta, ya que la nueva patria será completamente espacial.

Se trata de la creación de una ciudad en el espacio, que se llevaría a cabo entre el año 2017 y 2018. Cualquier persona puede aspirar a ser ciudadano de Asgardia solicitándolo en su página *web*.

Se trata de la expansión de la exploración pacífica del espacio en beneficio de la humanidad. Por primera vez en la historia se ha creado un nuevo Estado-nación, no en la Tierra sino en los cielos. Asgardia pretende ser el prototipo de una sociedad libre y sin restricciones que sostiene el conocimiento, la inteligencia y la ciencia en su núcleo junto con el reconocimiento del valor final de cada vida humana. En tan sólo 40 horas desde que se ha anunciado el nacimiento de la nueva nación espacial Asgardia, cien mil personas de más de doscientos países en la Tierra han solicitado unirse. Y cuatro días más tarde ya eran más de 300,000 personas. El objetivo es reunir a un millón de personas. También solicitarán ser miembros de la ONU. En este momento los tres principales países del mundo donde residen los asgardianos son China, Estados Unidos de América y Turquía.

El concepto del proyecto comprende tres partes: filosóficas, jurídicas y científicas/tecnológicas. Sin precisar cuál es más importante.

1. La filosofía del proyecto comienza con la selección del nombre de este nuevo país: Asgardia. En la antigua mitología nórdica, Asgard era una ciudad en los cielos, el país de los dioses. Es la realización del sueño eterno del hombre dejar su cuna en la Tierra y expandirse en el Universo.

Asgardia es una nación de pleno derecho e independiente y un futuro miembro de las Naciones Unidas, con todos los atributos que este *status* implica: un gobierno y embajadas, una bandera, un himno nacional y una insignia, etcétera.

La esencia de Asgardia es Paz en el Espacio y la prevención de los conflictos de la Tierra que se transfieren al espacio.

Asgardia es también única desde un punto de vista filosófico: servir a toda la humanidad y a todos y cada uno, independientemente de su bienestar personal y de la prosperidad del país en el que nacieron.

El aspecto filosófico de Asgardia es “digitalizar” la Noosfera, creando un espejo de la humanidad en el espacio, pero sin división terrenal en Estados, religiones y naciones. En Asgardia todos son sólo terrícolas.

2. Asgardia aspectos legales

Hoy en día, muchos de los problemas relacionados con el Derecho espacial no están resueltos y quizá nunca se resuelvan en las madejas oscuras complejas y contradictorias del Derecho internacional moderno. Las disputas geopolíticas tienen una gran influencia y muchas veces están arraigadas en la vieja historia militar y en los conflictos irresolubles de los países de la Tierra. Es hora de crear una nueva realidad judicial en el espacio.

Es de crucial importancia que el Derecho espacial no se convierta en la ley de la selva. Hoy en día, sólo unos 20 países en la Tierra de unos 200 tienen una presencia espacial y, por ejemplo, tienen planes de explotar en el espacio y reivindicar la exclusividad y el monopolio. Creemos que esto no es permisible. La nueva ley del espacio tiene que proteger igualmente los intereses de cada ser humano en la Tierra.

Significa proteger a las personas y los países (especialmente a los países en desarrollo) contra las amenazas del espacio, así como brindar los beneficios de utilizar el espacio para crear nuevos bienes y servicios y recursos financieros.

La cuestión de la ciudadanía de Asgardia también es esencial. Después de que Asgardia sea reconocida como miembro de la ONU, inevitablemente surgirá la cuestión de las razones para conceder la ciudadanía. Una opinión es que los primeros asgardianos serán aquellos que trabajan en los campos de la investigación espacial y la exploración y la tecnología espacial, así como los inversores en estos campos, incluidos los pequeños inversores.

Por supuesto, se dará preferencia especial a las primeras cien mil personas que se apliquen antes del lanzamiento del primer satélite, y se seguirán todos los procedimientos típicos de ciudadanía que se utilizan en la Tierra. Esto no significa que la ciudadanía asgardiana no estará disponible para todas las personas en la Tierra, sin importar su jurisdicción terrenal.

Un principio legal básico es que Asgardia no interfiere en las relaciones entre los Estados en la Tierra y viceversa.

El marco legal de Asgardia incluye la creación de una nueva plataforma legal para la exploración de la Tierra cercana y el espacio profundo. El “Derecho espacial universal” y la “astropolítica” tienen que sustituir al Derecho espacial internacional y la geopolítica.

3. El componente científico y tecnológico del proyecto se puede explicar en sólo tres palabras: paz, acceso y protección. Estos son los tres objetivos científicos y tecnológicos más importantes de Asgardia.

En primer lugar, es asegurar el uso pacífico del espacio. La segunda es proteger al planeta Tierra de amenazas espaciales. Hay siete amenazas en nuestro sistema de clasificación: tormentas solares y bengalas, conocidas como eyecciones de masa coronal; cambios en la magnetosfera de la Tierra, que destruyen la capa protectora efectiva de nuestro planeta; potencialmente peligrosos derivados de factores tecnológicos y radiación solar; radiación cósmica de reacciones nucleares en novas, supernovas y pulsares; y el peligro de infección de la Tierra por microorganismos de meteoros y otros cuerpos celestes pequeños.

El tercer objetivo es crear una base científica desmilitarizada y libre de conocimiento en el espacio. Esto proporcionará acceso gratuito a todos, especialmente a aquellos de países en desarrollo que no tienen acceso al espacio ahora. Y ese acceso debe ser gratuito y directo.

Vemos la estructura técnica de Asgardia en tres segmentos:

- Uno o varios satélites centrales.
- Agrupaciones de pequeños satélites centrados en la red.
- Plataforma protectora de espacio.

Se quiere la participación más amplia en este proyecto abierto. La participación de todos los científicos y empresas interesados, sin limitarlos con una visión de la parte tecnológica de las cosas en este momento.

El espacio científico y tecnológico de Asgardia es un espacio espacial para la creatividad científica de sus ciudadanos y empresas en el desarrollo de una amplia gama de futuras tecnologías espaciales, productos y servicios para la humanidad en la Tierra y la humanidad en el espacio.

Por lo tanto, Asgardia es una especie de *matryoshka* (muñeca de la artesanía rusa que tiene adentro más muñecas cada vez más pequeñas), hecha de filosofía, Derecho y tecnología. Cualquier cosa que esté escondida en el interior, es algo que se descubrirá en un futuro próximo.

Dice su creador: no estamos vendiendo pedazos de tierra en la Luna o agua en la Antártida. En realidad, no estamos vendiendo nada en este momento. Sólo después de haber probado esta idea con el lanzamiento confirmado de un satélite equipado, podemos empezar a hablar de los presupuestos de Asgardia.

En este momento, el trabajo en el proyecto se financia totalmente con nuestros fondos privados personales. Es una decisión clara. Ahora hemos declarado públicamente nuestro concepto y nuestra filosofía y queremos que el mayor número posible de personas en el planeta lo averigüen.

Y, por supuesto, vamos a hacer uso de la financiación de la multitud y el abastecimiento, y las donaciones privadas. Y acogemos con beneplácito la cooperación con nuevos socios e inversores.

El equipo técnico, jurídico y filosófico de Asgardia está en proceso de creación, comenta el doctor Igor. ¿Es pionero, futurista y visionario, o locura?

La versión beta del sitio *web* de Asgardia (Asgardia.space) acepta solicitudes preliminares para la ciudadanía asgardiana. Después de que se hayan recibido el primer millón de solicitudes, las solicitudes estarán cerradas hasta que se lance el primer satélite de Asgardia.

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 Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

D.R.© 2015. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 225-229, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

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) o 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 serle 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

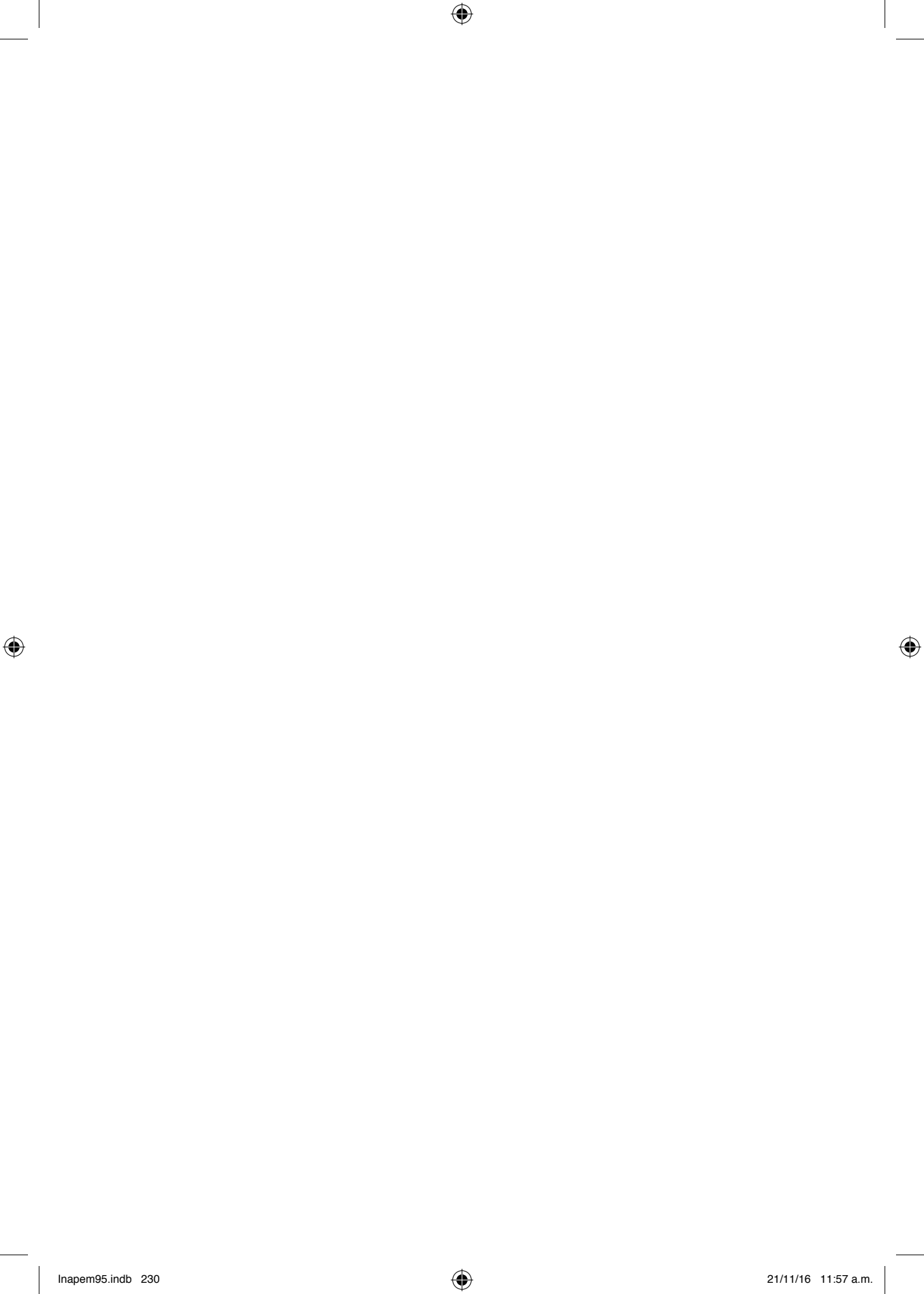
A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ningún otra publicación 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,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado 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.

Responsable:
Dra. Guillermina Baena Paz



Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **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 puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

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).

- **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, 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.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:

1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
4. Lugar de publicación
5. Editorial
6. Número de páginas (optativo)

Un autor:

Landeta, Jon (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L. (2003), *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

Editor (es)

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñóz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel 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.

Revista IAPEM, núm. 95 (septiembre-diciembre, 2016), pp. 231-234, México, D.F., ISSN: 1665-2088

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 cita.

Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño (1996), Barcelona, Océano.

Para un artículo: Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

Artículo

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J. (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para fuentes electrónicas

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

Referencias en el texto de un ensayo o artículo:

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

RECUÉRDASE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Alberto Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

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

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,
Raúl Zárate Machuca

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto Arturo Rodríguez Reyes

Directora del Centro de Políticas de Gobierno y Prospectiva: Gabriela Salazar González

Directora del Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raíza Dayar Mora

Directora del Centro de Igualdad de Género: Jessica Carolina Castillo Pérez

Delegada del Valle de México: Margarita Montoya Romero

Coordinación de Control de Gestión: Guillermo Posada Rodríguez

Unidad para la Modernización Municipal: Oscar Morales Torres

Unidad para la Innovación Gubernamental: Sergio Alejandro Mendoza

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMEX)

- DELEGACIÓN REGIONAL TLALNEPANTLA DE BAZ
- DELEGACIÓN REGIONAL VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
- DELEGACIÓN REGIONAL IXTLAHUACA

Revista IAPEM, núm. 95, septiembre-diciembre de 2016,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 15 de diciembre del año 2016
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

