



Bien Común

año XXIV / número 275 / febrero 2018



FEDERALISMO FISCAL



Salomón Guzmán Rodríguez
José Luis Galeazzi Berra
Benjamín Chacón Castillo

Dossier

Plataformas electorales comparadas:
economía, seguridad, corrupción
Jonathan Sánchez López Aguado

Papeles de investigación

Las brechas de género en la participación
política de las mujeres en México
Aurora Espina Vergara



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web Nest0rT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o lytzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://ti.gd/85eqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa.
1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
5:27 PM Jan 24th via web

@laundmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDER.html
about 19 hours ago via web in reply to laundmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Osorio González Luna, de 1924 a 1964.
February 9, 2011 9:03:36 PM CST via web

@TomasOjeda, ¿Y por qué dice esa Don Tordero Salazar?
12:32 PM Feb 1st via web in reply to TomasOjeda



COLABORADORES

• Darlene Argote Espino

Estudiante de la licenciatura en derecho en la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro.

• Benjamín Chacón Castillo

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Yucatán. Maestro en Administración Pública y Política Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

• Fernando Domínguez Zarate

Estudiante de la licenciatura en derecho en la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro.

• Aurora Espina Vergara.

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (2012) y candidata a maestra en Comunicación (2016) por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es asesora e investigadora en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

• José Luis Galeazzi Berra

Alcalde de Atlixco, Puebla.

• Salomón Guzmán Rodríguez

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.

• Jaime Daniel Félix Ochoa

Estudiante de la licenciatura en derecho en la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro.

• Mónica Andrea Ramírez Ávila

Estudiante de la licenciatura en derecho en la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro.

• Sergio Andrés Tello Machado.

Estudiante de la licenciatura en derecho en la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro.

Editorial 3

Centrales

La opacidad y control del gasto federalizado durante el gobierno de Peña Nieto5
Salomón Guzmán Rodríguez

El federalismo fiscal como modelo del desarrollo local10
José Luis Galeazzi Berra

Diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de políticas públicas18
Benjamín Chacón Castillo

Agendas

Tensión internacional bélico-económica entre Estados Unidos de Norteamérica, la Federación Rusa, la República Popular China y República Popular Democrática de Corea42
Fernando Domínguez Zárate, Sergio Andrés Tello Machado y Jaime Daniel Félix Ochoa

La autonomía de la voluntad y el arbitraje en la contratación internacional48
Mónica Andrea Ramírez Ávila y Darlene Argote Espino

Papeles de Investigación

Las brechas de género en la participación política de las mujeres en México56
Aurora Espina Vergara

Dossier

Plataformas electorales comparadas: economía, seguridad, corrupción72
Jonathan Sánchez López Aguado

Indicadores

Una explicación general sobre la evolución económica y sustentable de los países: “El informe del cambio de la riqueza de las naciones 2018”82
Salomón Guzmán Rodríguez

**Presidente**

Damián Zepeda Vidales

Secretario General

Marcelo Torres Cofiño

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Damián Zepeda Vidales

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

**Director editorial**

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.

Tel / Fax: 56 59 63 00

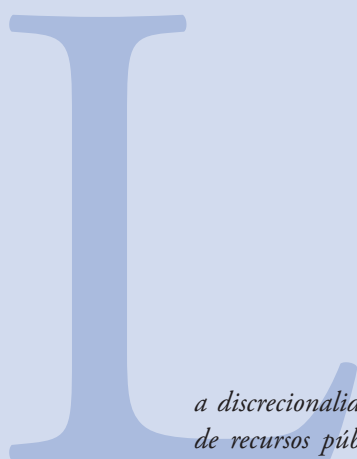
contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del





a discrecionalidad y la opacidad han sido dos características de la adjudicación de recursos públicos de la Federación hacia estados y municipios en el sexenio que encabeza Enrique Peña Nieto. Pago de amistades y silencios, espacio para la complicidad y el sometimiento, recurso de control y castigo, las partidas presupuestales para las entidades federativas se deciden en virtud no de un ordenamiento legal e institucional sino más bien del capricho del gobernante y del funcionario, como mecanismo para someter, acallar o premiar al antojo de quien ostenta el Poder ejecutivo.

Esta situación tuvo, en los últimos meses, un punto de quiebre encabezado por el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, quien denunció prácticas a todas luces más allá de lo legal en lo que refiere a la entrega de dineros públicos por parte de la Secretaría de Hacienda, tomando esa causa como protesta con la que recorrió buena parte del territorio nacional sumando apoyos que exigían un imperativo mínimo de toda democracia, y que es la transparencia en lo que refiere al manejo de partidas presupuestales.

El presente número de Bien Común aborda el tema del federalismo fiscal como uno de los grandes pendientes de nuestro sistema político, que a la luz de estos hechos muestra cuánto falta aún por avanzar en un tema que es de primer orden tanto para las finanzas públicas como para la construcción de un orden legal que impere sobre la improvisación, la ocurrencia o el sometimiento a partir del control de presupuestos.

Si bien lo que ocurrió en Chihuahua es una situación particular por diversos aspectos de corte político, la solución final no puede depender de la capacidad de un gobernante para reunir voces en torno a una causa: debe, por el contrario, ser parte de la normalidad y la transparencia que distingue a cualquier democracia que se digne de tal nombre, esto es, una institucionalidad que deje de lado de una vez por todas la discrecionalidad para convertirse en norma apegada a un mandato legal.

Los textos que conforman nuestra sección central buscan así ahondar en los distintos ramos que regulan la asignación de recursos del Ejecutivo federal a los estados, así como en la capacidad de los municipios para hacerse de los presupuestos que permiten su correcto desempeño en el orden cotidiano. Lo anterior, con la intención de superar la querrela y el conflicto de un estado en lo particular y

contribuir así a una asunto que afecta por igual a la federación en su conjunto; de este modo, es además la oportunidad para, en medio de la vorágine de las precampañas y campañas por venir, echar luz sobre un tema donde la opacidad se ha instalado como costumbre y práctica cotidiana, afectando en primer lugar la vida del ciudadano, quien de manera directa, ya sea por la falta de seguridad, de servicios públicos, entre otros, es quien padece en primer lugar las carencias y conflictos que devienen de esta situación.

Dedicamos, por otra parte, nuestro Dossier a un análisis comparado de las plataformas electorales de las tres fuerzas partidistas que contendrán por la Presidencia de la República este 2018, destacando temas como el combate a la corrupción, el manejo de la economía y la seguridad, para ofrecer a nuestros lectores una síntesis de las diversas plataformas y las propuestas que presentan a la ciudadanía. Este ejercicio logra, en suma, demostrar como el exceso de diagnóstico es distintivo de quienes han hecho de la demagogia una herramienta de acceso al poder, dejando de lado cualquier solución seria que trascienda el liderazgo mesiánico para ofrecer soluciones que de verdad ayuden a superar los retos que enfrentamos como país en temas de primer orden a importancia.

Retomamos, además, la difusión del trabajo académico que realiza a Fundación Rafael Preciado Hernández, dando espacio al estudio de las brechas de género que obstaculizan la plena participación política de las mujeres en México, tema por demás determinante para garantizar un acceso equitativo a los espacios de decisión y que si bien presenta avances en el orden legal, adolece aún de grandes escollos para superar condiciones de injusticia que son asimismo retos de urgente atención para mejorar la calidad de nuestra democracia.

El conjunto de los asuntos que abordamos en este número busca así contribuir al debate público informado y documentado, lejos de la noticia de ocasión que pareciera preponderar e instalarse como distractor de aquellos asuntos de primer orden para el debate público: elevar la calidad del intercambio de ideas es, como siempre, un deber que desde estas páginas asumimos como obligación.

Carlos Castillo López

La opacidad y control del gasto federalizado durante el gobierno de Peña Nieto

Salomón Guzmán Rodríguez

Desde el regreso del PRI a los Pinos en 2013, lejos de promover, incentivar y regular los motores del crecimiento económico con el fin de impulsar las reformas económicas y superar en el mediano plazo los rezagos económicos y de desarrollo social, el gobierno de Peña Nieto muestra incapacidad para hacerle frente a las exigencias y necesidades económicas, cada vez más crecientes, de la población mexicana y de la economía frente a la incertidumbre económica global.

El ritmo de crecimiento de la economía bajo la tutela de Peña Nieto es apenas la mitad a como cerró en el año 2012. De ahí que, probablemente, los niveles de pobreza, desigualdad y delincuencia vayan en aumento. Con otras palabras, no es verdad que su gobierno tenga buenos resultados, ni cuando en tres años supera –aún con las reformas que ya se aprobaron–, los resultados económicos del último año de 2012 de la administración panista. Con Peña Nieto, el gasto presenta un grave desequilibrio presupuestal: crece más el gasto corriente que el destinado para inversión pública. En términos generales, para 2018 la suma del Ramo 23, 28 y 33 apenas crece 3.6 por ciento en términos reales con relación al año 2017.

El objetivo de este documento es presentar un conjunto de datos estadísticos que muestran el poco interés por parte del gobierno de Peña Nieto para mitigar los principales

problemas sociales en estados y municipios. Los ingresos del Ramo 28 pertenecen al gasto no programable, su evolución depende de la recaudación fiscal participable de la actividad económica y petrolera. No se etiqueta y no tiene un fin o destino específico en su gasto. Tiene la característica de ser resarcitorio y su objetivo es generar incentivos para incrementar el crecimiento económico así como el esfuerzo recaudatorio. Por su parte, los ingresos que provienen del Ramo 33 pertenecen al gasto programable y se garantiza su entrega de manera independiente al desempeño económico y de recaudación fiscal, es de carácter compensatorio, es decir, su función tiene que ver con asignar recursos de acuerdo al nivel de rezago y necesidades sociales en temas relacionados a salud, educación, infraestructura.

La Auditoría Superior de la Federación se encarga de su revisión y auditoría. Los ingresos federales del Ramo 23, se destinan para apoyar el desarrollo regional a los municipios de manera específica, por ejemplo, al programa del fondo metropolitano, regional, pavimentación, cultura, personas con discapacidad, infraestructura deportiva, etc.

De acuerdo al PEF de 2018, el Ramo 23 representa el 9% de los ingresos federales, el Ramo 28 el 49% y el Ramo 33 en 42%, aproximadamente. De acuerdo a la información contenida en la Tabla 1, en el presente año el

crecimiento monetario de la suma total de los tres ramos es poco más de los 130 mil millones de pesos, es decir, un crecimiento real del 3.6 por ciento, incremento insuficiente frente a las necesidades sociales por las que atraviesa la población mexicana. De forma individual, se señalan las tasas de crecimiento real para 2018, los ingresos provenientes del Ramo 23 incrementaron 13.2%, los derivados del Ramo 28 crecieron 4.3%, y los del Ramo 33 apenas el 0.8%, aproximadamente.

De 2013 a 2018, la bolsa de los recursos de cada ramo presentan acumulaciones distintas, por ejemplo, los ingresos del ramo 23 bajo el mandato de Peña Nieto, prácticamente se duplicaron, los del ramo 28 apenas son 1.5 veces el presupuesto de 2013 y los del ramo 33 son 1.4 veces el presupuesto de 2013. En ese contexto, cabe recordar, los rubros del ramo 23 son los recursos más polémicos del presupuesto de egresos de la federación y su administración es exclusiva de la SHCP, en otras palabras, la opacidad de los recursos y la discrecionalidad de su destino, son las características principales del gobierno de Peña Nieto.

En el caso del Ramo 23, la discrecionalidad en el manejo y asignación de los recursos

opera a través de 6 actividades: principalmente las de desarrollo regional y provisiones económicas. En el primero, los recursos se utilizan en Estados y municipios con la finalidad de pavimentar, alumbrar y rehabilitar calles, etc., y aunque la Secretaría de Hacienda administra estos fondos, la Cámara de diputados los etiqueta de forman puntual. Es como si los servidores públicos de los estados fueran a formarse afuera de la Cámara y presentar sus principales proyectos, para después empezar la repartición de los recursos. De hecho, la misma Auditoría Superior de la Federación en el año 2016 señala al Fondo de Desarrollo Regional de no ser transparente, ya que en la gran mayoría de los casos existen obras con retrasos en las entregas, falta de vigilancia en su administración y pocos lineamientos. En algunos casos, algunos fondos del ramo 23 se les identifica o se les conoce como “los moches” ya que se pactan acuerdos entre presidentes municipales y diputados, a cambio de recibir cierta cuota de los mismos recursos por la aprobación de los principales proyectos, de ahí que sea por demás raro el incremento de poco más del 13% para 2018 de los recursos de este ramo.

Tabla 1. Gasto federalizado por ramos (miles de millones de pesos)

	Ingresos federales aprobados						Incremento nominal	Nominal acumulado	Incremento real
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018	2014-2018	2018
23 provisiones salariales y económicas	77.11	122.96	127.31	141.66	131.87	156.46	24.60	79.35	13.2%
28 participaciones a entidades federativas y municipios	535.12	577.64	607.13	678.75	742.57	811.93	69.37	276.82	4.3%
33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios	513.90	545.58	591.36	616.29	651.86	688.34	36.48	174.4	0.8%
Total	1,126.13	1,246.17	1,325.79	1,436.70	1,526.29	1,656.74	130.44	530.61	3.6%

Fuente: Elaboración propia con información de PEF 2013-2018. Se utiliza el factor del 1.0479.

En la Tabla 2 se muestran los incrementos acumulados desde el año 2013 a 2018 por tipo de fondo. En el caso del presupuesto para el fondo de provisiones económicas se multiplicó poco más de 13.3 veces, pasó de 6 mil millones de pesos en 2013 a poco más de 75 mil millones de pesos, situación por demás extraña durante el gobierno de Peña Nieto. Además, si se observa con detalle, su crecimiento real para el presente año es del 49%, aproximadamente. Cabe mencionar, el Ramo

23 “Provisiones Salariales y Económicas”, tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno federal que no es posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio sólo es posible por conducto de este Ramo. Es por esta razón que se argumenta sobre la posibilidad de opacidad en su asignación y manejo.

Tabla 2. Montos de ingresos federalizados del Ramo 23 (miles millones de pesos)

	Ingresos federales aprobados						Nominal acumulado	Incremento real
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	2018
23 provisiones salariales y económicas	77.11	122.96	127.31	141.66	131.87	156.46	79.35	13.23%
Impulsar los fondos metropolitanos	8.62	9.94	10.38	10.40	3.24	3.27	-5.35	-3.73%
Prever recursos asociados a ingresos petroleros contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación	22.73	23.96	29.14	17.77	14.31	16.49	-6.25	9.97%
<i>Promover acciones de desarrollo regional</i>	24.18	48.13	47.90	51.48	42.76	34.46	10.28	-23.09%
Promover actividades del Gobierno federal y de la Administración Pública Federal	2.22	2.81	2.56	1.23	1.31	2.48	0.26	81.44%
Provisiones económicas	5.91	15.62	15.03	40.62	50.30	78.65	72.74	49.22%
Provisiones para el programa salarial	9.07	10.40	9.40	18.34	18.45	19.26	10.19	-0.38%
Recursos para seguridad pública	-	-	1.50	1.50	1.50	1.85	1.85	17.53%

Fuente: Elaboración propia con información de PEF 2013-2018. Se utiliza el factor del 1.0479.

Tabla 3. Montos de ingresos federalizados del Ramo 28 (miles millones de pesos)

	Ingresos federales aprobados						Nominal acumulado	Incremento real
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	2018
28 participaciones a entidades federativas y municipios	535.12	577.64	607.13	678.75	742.57	811.93	276.82	4.34%
Recursos derivados de los ingresos federales para las entidades federativas y municipios	533.06	575.50	604.91	676.46	740.23	809.44	276.38	4.35%

Recursos para resarcir a las entidades federativas; mediante el Fondo de Compensación del Impuesto sobre automóviles nuevos	2.05	2.14	2.22	2.28	2.34	2.49	0.43	1.45%
---	------	------	------	------	------	------	------	-------

Fuente: Elaboración propia con información de PEF 2013-2018. Se utiliza el factor del 1.0479.

Tabla 4. Montos de ingresos federalizados del Ramo 33 (miles millones de pesos)

	Ingresos federales aprobados						Nominal acumulado	Incremento real
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	2018
33 aportaciones a entidades y municipios	513.90	545.58	591.36	616.29	651.86	688.34	174.44	0.77%
Fondo de aportaciones múltiples	17.29	18.64	18.83	19.77	21.70	23.63	6.34	3.92%
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas	29.73	32.05	32.38	34.00	37.32	40.64	10.91	3.92%
Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal	54.41	58.67	59.26	62.22	68.30	74.38	19.96	3.92%
Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos	5.38	5.76	6.02	6.37	6.54	6.89	1.52	0.59%
Fondo de aportaciones para la infraestructura social	53.09	57.91	58.50	61.42	67.42	73.42	20.33	3.92%
Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo			330.33	343.07	355.90	369.00	369.00	-1.06%
Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal	7.63	7.92	8.19	7.00	7.00	7.00	-0.63	-4.57%
Fondo de aportaciones para los servicios de salud	67.87	72.05	77.85	82.45	87.69	93.39	25.51	1.63%

Fuente: Elaboración propia con información de PEF 2013-2018. Se utiliza el factor del 1.0479.

Como lo han mencionado algunas asociaciones, el ramo 23 no es más que el medio de control político del gobierno federal hacia los estados y municipios.

Por otra parte, los ramos 28 y 33 están regulados por la Ley de coordinación fiscal, donde se establecen distintas fórmulas para su asignación que a diferencia del ramo 23 no se tiene bien claro su funcionalidad y formas de asignación. Por ejemplo, en 2018 cerca del

federal. De acuerdo con cálculos propios, los ingresos totales sin financiamiento programados son menores a los ingresos observados durante este periodo. El Gobierno federal vía ingresos tributarios en el renglón de gasolinas y vía ingresos no tributarios en el renglón de aprovechamientos, etc. recauda ingresos excedentes, en sentido inverso con el renglón del fondo mexicano del petróleo.

Tabla 5. Ingresos del sector público programados y observados: subestimación y sobreestimación (millones de pesos)

Ingresos sin financiamiento programados en las Ley de ingresos de cada año						Ingresos sin financiamiento observados					Excedente acumulado de ingresos 2013- sep 2017
Concepto	2013	2014	2015	2016	sep-17	2013	2014	2015	2016	sep-17	
Ingresos sin financiamiento	\$3,601.1	\$3,816.7	\$4,022.1	\$4,154.6	\$3,256.1	\$3,803.7	\$3,983.4	\$4,264.6	\$4,840.9	\$3,773.0	\$1,814.9
Gobierno federal	\$2,498.6	\$2,710.0	\$2,904.0	\$3,102.4	\$2,473.8	\$2,703.2	\$2,888.1	\$3,180.0	\$3,566.2	\$2,986.3	\$1,635.0
Ingresos de organismos y empresas	\$1,102.4	\$1,106.8	\$1,118.1	\$1,052.2	\$782.3	\$1,100.5	\$1,095.4	\$1,084.5	\$1,274.7	\$786.7	\$179.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

60 por ciento se clasifica como otros subsidios. Por el lado de los fondos que se maneja en este ramo, el 16 por ciento se va por la vía del FONDEN, el 11 por ciento a proyectos de desarrollo regional y 32 a subsidios a tarifas eléctricas. Mientras que, por estados, la Ciudad de México concentra poco más del 76 por ciento. En los tres casos, no se tiene bien claro las reglas de asignación de dichos recursos, ni en el presupuesto de egresos de la federación ni en el proyecto de presupuesto para 2018, situación perversa para el año electoral presente.

El incremento desmedido de los recursos para los moches está muy relacionado con los ingresos excedentes que obtiene el gobierno

De 2013 a septiembre de 2017, el gobierno de Peña Nieto recaudó la suma de ingresos excedentes por la cantidad de 1 billón 814 mil millones de pesos. La técnica de subestimación de ingresos le permite al Gobierno federal recaudar ingresos excedentes que no son etiquetados en los presupuestos de egresos del año corriente por parte del Congreso de la Unión, esta subestimación le permitió al Gobierno federal extraer, en promedio, sin que pasen por el Congreso, el 5 y el 15% de los ingresos observados y lo que muy probablemente le permita gastarlo a discreción o, en su caso, usarlos como herramienta de control en los estados y municipios vía el ramo 23. **B**

El federalismo fiscal como modelo del desarrollo local

José Luis Galeazzi Berra

I. Introducción

La misión principal de los municipios, en la coyuntura que vive el México actual, es la de consolidarse como un actor estratégico en el desarrollo del país, pero esto es únicamente posible por medio de gobiernos locales sólidos que guíen su acción bajo los principios de equidad, justicia social y participación ciudadana.

Para poder lograrlo, es preciso contar con finanzas públicas sanas, que impulsen la eficiencia de los ayuntamientos en la implementación de sus políticas públicas y en la prestación de los diversos servicios públicos que forman parte de su jurisdicción dentro del ámbito municipal.

En este sentido, el federalismo fiscal juega un papel determinante en la división de funciones recaudatorias entre la Federación, los gobiernos estatales y municipales, así como la distribución de recursos económicos que aseguren el cabal cumplimiento de sus actividades.

El objetivo del presente artículo es precisar las primeras aportaciones teóricas que se han realizado al estudio del federalismo, conocer sus características fiscal en México, así como los resultados que ha conllevado su operación, y finalmente proponer una reforma que tratamos de impulsar desde la Agenda para la Gobernanza Municipal Humanista.

II. Concepto y alcances del federalismo fiscal

La palabra federalismo se deriva etimológicamente del latín *foedus-oris* que significa alianza, unión, pacto o asociación (Aguirre, 1997). Esta forma de Estado puede definirse como “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución” (Bacca, 2000, pág. 238).

Para el caso mexicano, el federalismo se traduce en su artículo 40 constitucional, definiendo su forma de gobierno como una República representativa, democrática, laica y federal, que se compone por estados libres y soberanos, que a su vez tiene como su base territorial y de organización político-administrativa al municipio.

El régimen federal se caracteriza por sus procesos de descentralización política, económica, administrativa e incluso cultural, respetando la autonomía de cada una de sus territorialidades, tratando de aminorar sus diferencias y unificándose por intereses en común, dándole una organización al Estado que de viabilidad a la unidad, equidad y competitividad.

El federalismo es un fragmento de suma importancia para entender la historia de nuestra nación, ya que en su momento se dio la disputa entre movimientos constitucionales que discrepaban entorno a la adopción de un modelo centralista o federal de Estado. La Constitución de 1824 fue la primera carta magna en definir esta forma de Estado, que posteriormente cambiaría con la instauración de las *Siete Leyes Constitucionales* en 1835 con un régimen centralista, cuya organización se daba a través de los departamentos, distritos y partidos sujetos a un poder central.

La etapa del Supremo Poder Conservador, basado en un centro único de decisión sin respeto a la autonomía de sus comunidades, dio fin con la promulgación de la Constitución de 1857 y ha mantenido el sistema federal hasta la fecha con la Constitución Política de 1917.

En la lógica del federalismo, los órdenes de gobierno mantienen una determinada estructura de ingreso y gasto con la cual disponen de atribuciones para financiar sus principales actividades. Dentro de la literatura económica y al margen de cualquier doctrina ideológica, se dispone que el gobierno tiene como principales funciones económicas: “mantener la estabilidad macroeconómica, alterar la distribución de recursos y promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos” (Merino, 2000, pág. 26).

Esta última función se encuentra vinculada al federalismo fiscal, que es concebido como “el reparto de las responsabilidades económicas entre la Administración central, las regionales y locales” (Stiglitz, 2000, pág. 651). Esto comprende, el conjunto de relaciones intergubernamentales que se dan en el marco asignación de competencias en materia de ingresos y egresos en cada uno de los órdenes de gobierno, a través de los diferentes mecanismos que adoptan sus respectivas haciendas públicas.

Dentro del federalismo fiscal cobra relevancia la división de fuentes y competencias

fiscales, puesto que a partir de dicho pacto se definen los ingresos con los que contará una administración para financiar su operación e impulsar el desarrollo, cumpliendo los principios de equidad y eficiencia.

III. Antecedentes del federalismo en México

El arreglo institucional que define las potestades recaudatorias y de gasto público en los tres órdenes de gobierno que componen a la Federación, se plasma por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este define la participación de las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios en los ingresos federales y los mecanismos de coordinación para la distribución de recursos que recauda el Gobierno federal.

La creación de este sistema data de 1980 con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo antes de su elaboración tuvo precedentes importantes como la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, que ante la falta de acuerdos entre los gobiernos, tuvieron como objetivo esclarecer la falta de legislación en materia, delimitando las competencias recaudatorias del Gobierno federal, estatal y municipal, al igual que beneficiar al municipio y estados con la transferencia de ciertos recursos. Estos intentos por parte del titular del Ejecutivo Federal buscaban estimular la coordinación de las haciendas públicas a nivel nacional.

Posteriormente, en 1948 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de la Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se crea una tasa federal aplicable para todo el país, estableciendo que las entidades que adoptaran este sistema mediante un convenio de coordinación, tendrían el derecho a cobrar una tasa no mayor al 1.2 por ciento y un 10 por ciento de participación en otros impuestos federales, siempre que se suspendieran sus propios impuestos sobre actividades

comerciales e industriales. Asimismo, se reglamentó el pago de participaciones en ingresos federales a los estados, instaurando una Comisión Nacional de Arbitrios para coordinar las medidas impositivas del gobierno.

Esto hizo necesario, definir un marco normativo que estableciera la estructura y el funcionamiento del SNCF, siendo este el instrumento que regulara las relaciones fiscales intergubernamentales, proponiendo la renuncia de los estados a ciertos ingresos a cambio de la Recaudación Federal Participable (RFP), trayendo consigo una disminución drástica en sus ingresos propios, conservando los municipios su principal mecanismo recaudatorio que era el impuesto predial.

En 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley de Coordinación Fiscal, que imponía ciertas restricciones a los estados en el cobro de gravámenes al comercio y otros objetos fiscales, y disminuyó las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran formar parte de los convenios de coordinación. No obstante, este ordenamiento fue derogado, dando paso a la legislación vigente de las relaciones intergubernamentales dentro del federalismo fiscal.

IV. Legislación armónica del federalismo fiscal

La naturaleza del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se basa en la firma de convenios entre estados, municipios y Federación, por medio de los cuales estos dos primeros limitan sus potestades recaudatorias a favor del Gobierno federal con el fin de tener una participación en los ingresos que este obtiene como el Impuesto sobre la Renta o el Impuesto al Valor Agregado, siendo administrados por la Federación.

Los recursos destinados a los municipios se gestionan a partir de ciertos fondos como las provisiones salariales y económicos del Ramo 23, las participaciones a entidades

federativas del Ramo 28 y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios del Ramo 33, contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que es elaborado y aprobado cada año.

Estos ramos se ejecutan a través de reglas de operación definidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por fórmulas de asignación establecidas por la misma Ley de Coordinación Fiscal, son parte del presupuesto contemplado en la parte del gasto no programable. El Ramo 23 contiene fondos para el fortalecimiento de la infraestructura municipal, que sin embargo fue en el proceso de aprobación del presente PEF que los diputados del Congreso de la Unión decidieron eliminarlo debido a las malas prácticas con las que se ejercían; fondos para la pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público, rehabilitación de las instalaciones educativas para municipios.

Por su parte el Ramo 28, se integra por los fondos que son destinados a los gobiernos estatales y municipales, teniendo una finalidad resarcitoria, beneficiando con mayores recursos a las entidades que tengan una más grande participación en la recaudación fiscal participable y su crecimiento económico registrado, los cuales pueden ser utilizados de manera libre por los gobiernos locales, habiendo firmado los convenios de coordinación fiscal estipulados.

La división que constituyen este ramo son: el Fondo General de Participaciones representa el 20 por ciento de la RFP; el Fondo de Fomento Municipal integrado por el 1 por ciento de este mismo concepto; el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el cual los estados tienen una participación del 20 por ciento, debido a la venta de cerveza y bebidas refrescantes, y el 8 por ciento por la venta de tabaco; el Fondo de Fiscalización, integrado por el 1.25 por ciento de la RFP; el Fondo de Compensación se distribuye con base en la recaudación que se deriva del

aumento en el precio de la gasolina y diésel, teniendo como destino a las 10 entidades federativas con menores niveles del PIB no minero y no petrolero.

También forma parte el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que aporta el 0.46 por ciento del pago de derechos ordinarios sobre hidrocarburos de PEMEX a los estados en los que se desarrollan actividades de exploración y extracción de petróleo y gas; el Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, apoyando a los estados que se vieron afectados por la exención de este impuesto; el 0.136 por ciento para los municipios por la Recaudación Federal Participable; y las transferencias a los municipios colindantes con fronteras o litorales por los que haya salida de hidrocarburos en el país del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

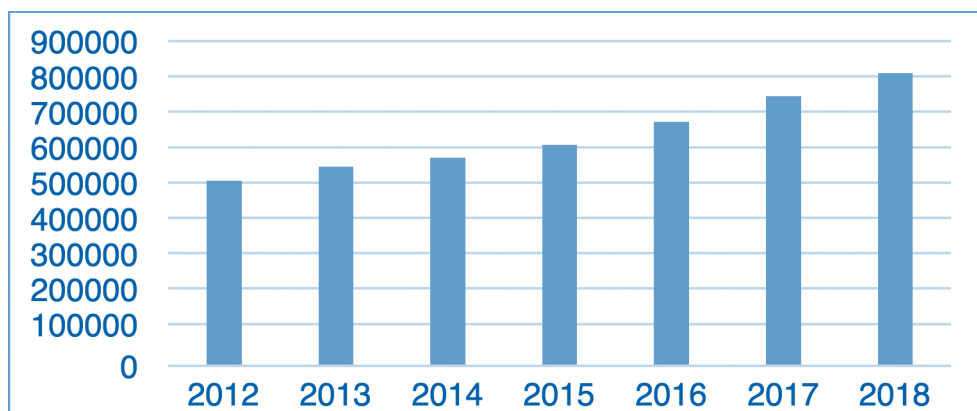
La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó para el ejercicio fiscal del 2018 un presupuesto de 5 billones 236 mil 667 millones de pesos, de los cuales 806 mil 516 pesos son parte de este ramo, teniendo un incremento real del 3.6 por ciento con respecto al presupuesto aprobado en 2017 (Cefp, 2017).

Tal como se aprecia en la gráfica anterior, con un constante incremento en el presupuesto destinado al Ramo 28, vinculado de manera paulatina a un incremento de los ingresos percibidos por la Federación, más que una política fiscal que busca descentralizar los recursos en el marco del federalismo fiscal.

Por su parte el Ramo 33 contiene recursos que se transfieren a las haciendas públicas de los estados y municipios, tiene razones compensatorias, financiando obras y actividades específicas, por lo cual estos recursos son etiquetados para fines concretos, condicionando su ejercicio al cumplimiento de determinados objetivos que son previstos por la ley.

De hecho, los requisitos a cumplir por los municipios para la obtención de estos recursos son generales en algunos fondos y en otros es muy específicos, indicando el destino concreto de este dinero dividido en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone) para que los gobiernos estatales ejerzan sus atribuciones en educación básica y normal en el pago de servicios personales; el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Faeta) busca solventar los gastos de los estados en recursos humanos y materiales para prestar

Evolución del presupuesto destinado al Ramo 28



Fuente: elaboración propia con datos del Cefp.

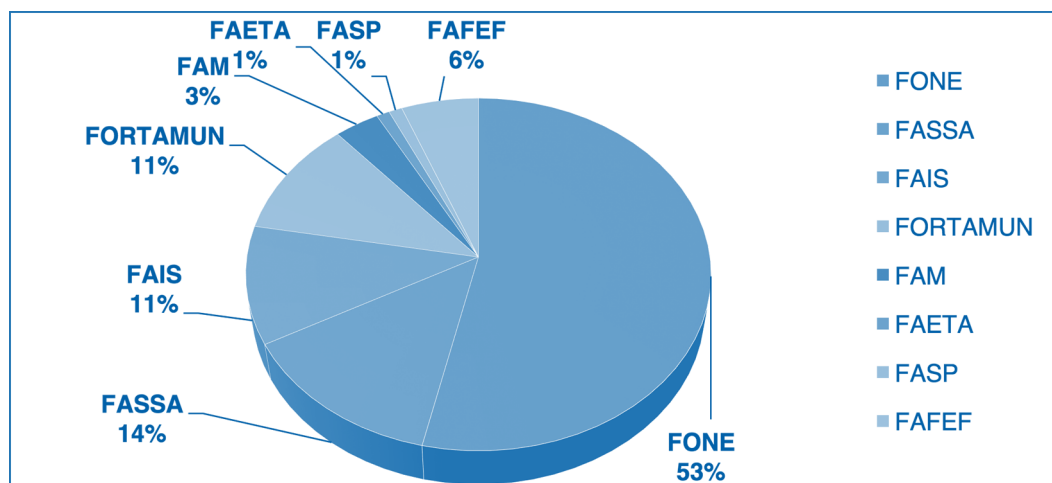
los servicios de educación tecnológica y para adultos; el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, hacen uso las entidades federativas para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de salud.

Los fondos correspondientes a los municipios son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Fais) cuyo objetivo es financiar obras que buscan satisfacer las necesidades sociales básicas como agua potable, alcantarillado, drenaje y electricidad, como prioridad a las poblaciones en condiciones de pobreza extrema. Cabe destacar que este fondo se divide en dos: el Fondo para Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura

Aportaciones Múltiples (Fam), cuya finalidad es asegurar la seguridad alimentaria de toda la población, sobre todo atiende los sectores en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, siendo parte esencial de la política de la Cruzada Nacional contra el Hambre; y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal (Fasp), donde su intención es fortalecer a las instituciones locales de seguridad pública para cumplir con sus objetivos de seguridad pública.

En el caso de este ramo 33, tiene un presupuesto de 688 mil 341 millones de pesos, lo que representa un incremento del 6 por ciento con respecto al ejercicio fiscal anterior del 2017 (ANAC, 2017).

Distribución del Presupuesto de Egresos



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF (2018).

Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fismdf).

Asimismo, se incluye el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun), que da como prioridad su capacidad recaudatoria y mantenimiento de infraestructura; Fondo de

Bajo este tenor y de acuerdo a la distribución de los fondos que componen el ramo 33, la mayor parte de recursos se destinan a las haciendas públicas estatales, siendo el Fortamun y Fais, siendo los recursos que generan más a los municipios para el desarrollo de sus actividades.

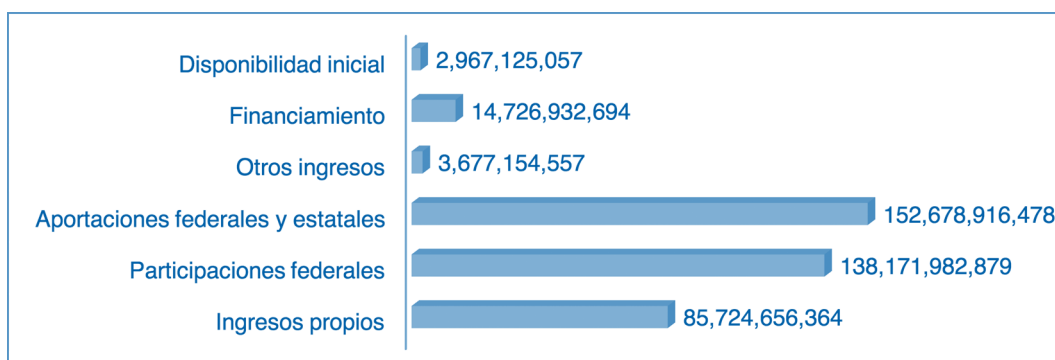
V. Diagnóstico del federalismo fiscal municipal

Los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda pública, teniendo el derecho a recaudar algunos impuestos específicos que les generan ingresos propios, como el caso del predial o el cobro de derechos sobre agua potable, registro civil y obras públicas, no obstante, el dinero derivado de estos es insuficiente porque únicamente retribuye en 21 por ciento a los ingresos totales del municipio.

De esta manera se puede apreciar que el conjunto de programas, servicios y políticas públicas que instrumenta el ayuntamiento dependen de dos instrumentos de política presupuestaria tales como: las aportaciones federales y estatales y las participaciones federales.

El actual sistema del federalismo fiscal ha traído como consecuencia un escenario en el que los ayuntamientos se convierten en gobiernos altamente supeditados al gobierno central, impidiéndoles cumplir cabalmente

Evolución del presupuesto destinado al Ramo 28



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

Los ingresos municipales propios pueden clasificarse en:

Impuestos	Derechos		Trámites
<ul style="list-style-type: none"> • Predial. • Operaciones traslativas de dominio • Juegos y espectáculos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua potable, saneamiento, drenaje y alcantarillado. • Registro Civil • Desarrollo urbano y obras públicas • Servicio de rastros • Uso de vía pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas • Servicio de alumbrado público. • Servicio de recolección de basura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de nacimiento • Certificado de defunción • Licencias de funcionamiento • Permiso sanitario • Ambulantaje
Permisos	Productos	Aprovechamientos	Accesorios
<ul style="list-style-type: none"> • Anuncios publicitarios • Uso de suelo • Construcciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta o arrendamiento de bienes municipales • Utilidades, rendimientos y dividendos de inversiones en créditos y bonos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público • Sanciones administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Recargos • Multas • Gastos de ejecución • Indemnizaciones

Fuente: Elaboración propia con datos de ANAC (2017).

con sus principales funciones, así como proveer servicios públicos de mayor calidad y teniendo una mayor cobertura para toda la población.

Desde la creación del Snctf, en donde los municipios firman convenios con la Federación, siendo el sistema tributario del Gobierno federal quien gestiona dos de los impuestos más importantes como el ISR e IVA, que son los que mayores ingresos le generan al país.

Las finanzas públicas municipales, dentro del actual federalismo fiscal se han distinguido por dos desequilibrios estructurales, uno de carácter vertical en cuanto a las diferentes capacidades de gasto, derivado de las potestades recaudatorias que hay entre ayuntamientos y gobierno nacional; y otro horizontal debido a que no todos los gobiernos municipales generan los mismos ingresos.

Asimismo, el actual sistema de transferencias tiene una función centralista que caracteriza al federalismo fiscal mexicano y que produce una distribución inequitativa de los recursos públicos y facultades fiscales para generar ingresos, lo cual se traduce en una insuficiencia presupuestal que no coincide con el margen de maniobra que tienen los ayuntamientos para conducir sus acciones de manera eficiente y eficaz.

En su conjunto, el federalismo fiscal mexicano cuenta con varias deficiencias, las cuales no le permiten consolidar una mayor capacidad de respuesta de los ayuntamientos frente a las más numerosas demandas sociales de parte de toda su población, en un contexto económico y político del siglo XXI que es totalmente diferente a la coyuntura durante la que se creó el Snctf en los años ochenta.

Si bien, esta medida de política fiscal logró en su momento hacer más eficiente la recaudación de impuestos y otros ingresos no tributarios, en concordancia con la Ley de Coordinación Fiscal alrededor de 26 reformas enfocadas a las fórmulas de asignación y porcentajes de la Rfp, este mismo sistema trajo

consigo efectos negativos sobre las finanzas públicas de los gobiernos locales con una amplia centralización de los recursos públicos de toda la nación y por otro lado la concentración de facultades para recaudar.

V. Conclusiones y propuestas de ANAC

Dado que las condiciones de los gobiernos municipales no son las más adecuadas para contribuir con el desarrollo nacional, desde la ANAC hemos propuesto a través de la Agenda Hacendaria para los municipios una reforma al federalismo fiscal actual que amplíe las responsabilidades de los gobiernos locales sobre los ingresos que percibe y su capacidad de gasto, incrementando los recursos destinados a todos los municipios o proveerles de más potestades tributarias para que generen una mayor parte del total de sus ingresos.

La consolidación de un municipio incluyente y competitivo, requiere de gobiernos locales que puedan crear las condiciones necesarias en cuanto al crecimiento económico, productividad, innovación y cohesión social que se conviertan en mejores condiciones de vida para toda la ciudadanía, en donde cada persona pueda ser el agente de su propio desarrollo y no se vea limitado por el ambiente que lo rodea.

Conducir una administración más eficiente y responsable de la hacienda pública municipal, hace necesario reconfigurar el sistema en el que se dan las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, asignando responsabilidades tributarias con base en las obligaciones de gasto que tienen los municipios, en un proceso de descentralización política y financiera en favor de los gobiernos locales.

En el marco de un municipio competitivo, la ANAC propone las siguientes estrategias:

1. Creación de un Ramo municipalista, que contemple el diseño de un esquema de transferencias de aquellos recursos que se destinan a los ayunta-

mientos en los ramos 23, 28 y 33, garantizando el principio de corresponsabilidad fiscal en tanto la distribución equitativa de los recursos de toda la nación.

2. Propuesta de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en su capítulo V para redireccionar dichos fondos. Buscar una mayor cantidad de recursos que son destinados a al mantenimiento de infraestructura deportiva municipal y proyectos enfocados a impulsar la cultura. Las fórmulas de asignación del presupuesto deben ser revisadas con detalle, al igual que las etiquetas de los fondos del ramo 33, con el fin de que se cumplan con el propósito compensatorio, aminorando las disparidades regionales.
3. Se busca eliminar la exención fiscal que determinó el Congreso de la Unión para los tres órdenes de gobierno en cuanto el pago de contribuciones inmobiliarias, con la excepción de aquellas instituciones educativas y de salud, siendo este un ingreso importante para la hacienda pública municipal.
4. Dar claridad en los mecanismos de pago de derechos del servicio de alumbrado público y el uso de vía pública, siendo una facultad constitucional del ayuntamiento.
5. Simplificar las reglas de operación de los fondos de los ramos municipales, al igual que de los programas federales, con el fin de evitar procedimientos administrativos, lo cual facilitaría la gestión de recursos en beneficio del ayuntamiento.

Las reformas buscan tener congruencia entre las obligaciones que tienen los ayuntamientos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y aquellas que dispongan las leyes reglamentarias, con respecto a los recursos con los que disponen sus haciendas públicas.

Cabe destacar que este tipo de acciones no solamente deben fundamentarse en cambios a la norma jurídica, en específico a la Ley de Coordinación Fiscal debe estar representada por el conjunto de instituciones y mecanismos que definen el actuar de los ayuntamientos, en un ejercicio presupuestario que se distinga por su eficacia, transparencia y rendición de cuentas, que son distintivos de los buenos gobiernos humanistas.⁸

VI. Fuentes Bibliográficas

- Aguirre Saldívar, Enrique (1997), *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, UNAM, México.
- Bacca Olamendi, Laura (2000), *Federalismo*, en Revista *Léxico de la Política*, FCE, México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2017), *Recursos Identificados en los Ramos 28 y 33 por Entidad Federativa*, CEFEP, documento recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0242017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI, consultado en http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
- Merino, Gustavo (2000), *Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas*, Gaceta de Economía, Número Especial, ITAM, México.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *La economía del sector público*, Antonio Bosch, España.

Diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de políticas públicas

Benjamín Chacón Castillo

México cuenta con 2,441 municipios –altamente heterogéneos entre sí– de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos municipales y delegacionales 2015,¹ herederos de una configuración integrada de dos vertientes, la primera es la forma de organización autóctona que prevalece hasta nuestros días en algunos pocos casos; y la segunda, la fuerte tradición de gobierno y administración novohispana, que fue implantada en nuestro país como consecuencia de los tres siglos de dominación de la Corona Española; tan es así que se dice que la nación mexicana se inició con la fundación, por parte del conquistador Hernán Cortés, del municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, en julio de 1519.²

El municipio es una de las instituciones con más larga tradición en la cultura occidental. Es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social, es en el ayuntamiento en donde las familias por tener características sociales y culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, suman sus esfuerzos para así

poder satisfacer de mejor manera sus necesidades y acceder entonces a mejores condiciones de vida. El municipio es en consecuencia, unidad de producción, centro de convivencia humana y cultural, célula social y base de la organización política de México.

A partir de la reforma constitucional de 1999 se reconoció al municipio como un orden de gobierno, de manera que en combinación con una mayor conciencia y participación ciudadana así como dado el proceso económico globalizador en el que vivimos, el municipio mexicano ha experimentado en las últimas dos décadas un aumento progresivo de las demandas ciudadanas en la hechura de políticas públicas locales, fenómeno que ha expuesto y comprometido seriamente sus capacidades institucionales para hacer frente a los problemas públicos actuales y para lograr sus objetivos de gobierno. Este fenómeno se conoce como expansión de la agenda, lo cual explicaremos con mayor detalle más adelante.

Como consecuencia de dicha ampliación, los municipios, que constituyen el orden de gobierno que está más próximo a los ciudadanos, deberían tener claridad en cuanto al desempeño y los efectos que las políticas o programas públicos están teniendo en su

¹ Consultado en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/> el 2 de junio de 2017.

² Díaz del Castillo, Bernal (2008). *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., México, D.F.

población objetivo, suponiendo que tienen las capacidades institucionales necesarias y suficientes para diseñar, desplegar y –sobre todo– evaluar por sí mismos las políticas públicas orientadas a satisfacer las cada vez mayores exigencias ciudadanas.

Parte de la gran diversidad que caracteriza a los municipios mexicanos atañe a dichas capacidades institucionales, que se conciben como un factor posibilitante,³ es decir, se refieren a la existencia de unos determinados instrumentos que hacen posible que un gobierno se desempeñe exitosamente y logre los objetivos de política pública planteados.

Pues bien, en virtud de que los municipios mexicanos se enfrentan día a día a diversas carencias técnicas, administrativas y financieras, entre otras, no pueden desarrollar las capacidades institucionales necesarias para desplegar y evaluar por sí mismos las políticas públicas que desarrollan.

El ámbito local es en donde convergen las necesidades de la población y la gestión pública, esta última responde a los objetivos que se expresan en resultados hacia el ciudadano de manera más palpable y directa. El municipio es agente principal del desarrollo local, por lo tanto, juega un rol protagónico en la articulación de los derechos y obligaciones de la comunidad traducidos en resultados.

En virtud de que el gobierno municipal debe ser capaz de poder diseñar, implementar y sobre todo evaluar sus políticas públicas, como un medio para determinar su eficiencia, eficacia y desempeño en el logro de sus objetivos planteados y de sus resultados; que son generar valor público y generar mejores condiciones que aporten a elevar la calidad de vida de sus habitantes, se hace necesario entonces estudiar las capacidades institucionales presentes en este nivel de gobierno teniendo en cuenta de que se sujetan a la misma heterogeneidad propia de

las características y naturaleza del municipio mexicano.

En ese sentido, contar con formas de analizar y generar un diagnóstico de las capacidades institucionales del gobierno municipal en materia de evaluación de políticas públicas, aportaría a la generación de conocimiento y, principalmente, de propuestas orientadas al fortalecimiento de dichas capacidades, dando pie así a que los gobiernos municipales pueden hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas, atender y resolver los problemas públicos de la mejor manera posible aportando a la mejora en la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo social y económico locales.

Este texto pretende presentar evidencia empírica sobre las capacidades institucionales que debería tener el municipio mexicano para realizar evaluaciones de las políticas públicas que diseña y pone en marcha con el fin de atender y resolver problemáticas públicas presentes a nivel local, observando que de entrada existe una alta heterogeneidad y diversidad entre nuestros municipios.

El problema de política pública radica en la deficiencia y gran diversidad de capacidades institucionales, sean administrativas, técnicas, financieras, políticas, de los municipios mexicanos para poder emprender esfuerzos evaluativos de las políticas públicas que despliegan en sus territorios, con la finalidad de determinar si éstas son eficientes, eficaces y si tienen un adecuado desempeño para alcanzar los objetivos planteados: generar valor público y generar mejores condiciones que aporten a elevar la calidad de vida de sus habitantes.

El municipio es el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones, a la vez que es la escala necesaria para mejorar la gestión pública de modo que garantice el bien común.

³ Fiszbein, Ariel. (1997). *The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia*. World Development 25, USA.

De acuerdo con Robles Martínez,⁴ el municipio surgió durante la expansión del Imperio Romano, toda vez que se trata de una creación “pragmática” de los romanos quienes, si bien es cierto contaron con grandes ejércitos para conquistar muchos pueblos, no tenían personal suficiente para gobernar y administrar a los pueblos que iban sometiendo, es así que los romanos instituyeron el municipio como un instrumento para mantener el control sobre los territorios conquistados, pueblos que tuvieron la facultad de autogobernarse conservando sus propias instituciones, leyes y organización gubernamental en un marco de respeto y de reconocimiento absoluto de la autoridad de Roma y otorgando al Imperio un conjunto de prestaciones, tributos o gravámenes, estos eran mejor conocidos como: *munus munare*. De hecho la voz latina *Municipium* significa: “el conjunto de los obligados a pagar el tributo”,⁵ denomina entonces a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios, incluyendo el militar.⁶

A lo largo del devenir histórico del municipio como institución política y de gobierno, han surgido diversas definiciones del mismo. Robles Martínez destaca tres elementos principales del municipio en torno de los cuales pueden plantearse algunas definiciones, a saber: el elemento humano, el territorio y el gobierno. Respecto del primer elemento mencionado, el humano, se dice que el municipio es el espacio en el que se destaca el vínculo social de vecindad.⁷ Colín señala en su obra⁸ que hay varios autores que aportan a este elemento, por ejemplo, Martingnac apunta que “el municipio es la reunión de varios individuos

o familias ligadas entre sí”, se trata de “un vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común”. Por su parte, Cuesta señala que “el municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la continuidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”. Colmerio aporta a la discusión señalando que “municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes”.

A su vez, Posadas señala que “... el municipio ... es esencialmente un núcleo de vecinos, de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”. De esta forma podemos ver que el municipio es en sí mismo comunidad natural que surge espontáneamente del proceso de la agregación social del ser humano y de su necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente para cumplir determinados fines comunes.

Los otros dos elementos que mencionamos son el territorial y el del gobierno, a los cuales aportan dos autores de acuerdo con Colín:⁹ por un lado, Pola dice que “el municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”. Por su parte, Mendieta apunta que “el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”. Ambos señalan que el municipio es la porción de territorio

⁴ Robles Martínez, Reynaldo (2013). *El municipio*. 10ª Edición, Editorial Porrúa, Ciudad de México.

⁵ Idem.

⁶ Iglesias, Juan (1989). *Derecho romano. Instituciones de derecho privado*. Ed. Ariel, Madrid, España.

⁷ Robles Martínez, op. cit.

⁸ Colín, Mario (1978). *El Municipio Libre*. Ediciones del Gobierno del Estado de México, citado en Robles Martínez, op. cit.

⁹ Colín, Mario, op. cit.

El municipio es una de las instituciones con más larga tradición en la cultura occidental. Es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social, es en el ayuntamiento en donde las familias por tener características sociales y culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, suman sus esfuerzos para así poder satisfacer de mejor manera sus necesidades y acceder entonces a mejores condiciones de vida.

básica que da forma a la organización del Estado, en la cual se aglutinan numerosas familias que responden al gobierno del ayuntamiento.

Una definición de municipio que incorpora los tres elementos ya mencionados es la propuesta por Gamas,¹⁰ quien apunta que el municipio es “una unidad política dentro del Estado, comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia y la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. El municipio no está separado del Estado sino, por el contrario, está integrado a su estructura”. Entonces, dado que la autoridad municipal administra los intereses locales y provee de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades y anhelos de naturaleza local, entonces se convierten en el poder político más cercano a la comunidad, a los vecinos, conociendo así las necesidades más próximas de la población.

De acuerdo con el Inafed,¹¹ el municipio es una entidad política y una organización comunal, es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación mexicana en su régimen interior; por ende el municipio es la célula básica de la división política de nuestro país, tal como se estipula en el artículo 115 de nuestra Constitución Política. El municipio entonces es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y en consecuencia, con capacidad política y administrativa.¹²

El municipio es una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social; es precisamente en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en un mismo territorio, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y poder entonces vivir y trascender. El municipio, además de ser célula social y política del Estado, es unidad de

¹⁰ Gamas Torruco, José (1983). *Federalismo y municipalismo*. Gaceta Mexicana de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

¹¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s/f). *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación, México, D.F.

¹² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, op. cit.

El municipio es agente principal del desarrollo local, por lo tanto, juega un rol protagónico en la articulación de los derechos y obligaciones de la comunidad traducidos en resultados

producción, centro de convivencia humana y cultural. El municipio es la primera forma de la sociedad civil, señala González Luna;¹³ es el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que sobrepasan las posibilidades familiares, de manera que un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad.¹⁴ El municipio, continúa González Luna, es comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar.

En la conceptualización del municipio intervienen tres elementos básicos: el elemento humano o la población, el territorio y el gobierno. En este sentido aprovechemos para recordar que el gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado, el cual es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y

aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal.¹⁵

El municipio, dice Robles Martínez,¹⁶ es una institución política que constituye a la vez un espacio de autogobierno, afirma que la característica que identifica al municipio es su capacidad para autogobernarse y que en función de la legislación aplicable, sus atribuciones de gobierno serán más o menos extensas. De esta manera es que el municipio se autogobierna por sus propios vecinos, por medio de un órgano colegiado que toma sus decisiones deliberativamente y por mayoría de votos, este órgano se conoce como ayuntamiento.

Ziccardi¹⁷ nos dice que es en el gobierno local en donde se gestiona todo lo relativo con el uso y apropiación del suelo urbano, la provisión de los servicios públicos para satisfacer las necesidades colectivas de la población, es en este nivel donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y los ciudadanos. Evidentemente, continúa la autora, el gobierno local debe cumplir con aquellas funciones y competencias que le corresponden, mismas que detallaremos más adelante, representar a la ciudadanía ante los demás órdenes de gobierno, administrar eficientemente los recursos públicos, promover la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente.

El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. Se trata de un órgano de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley establezca. La competencia que nuestra Carta Magna otorga al gobierno municipal será ejercida por el ayuntamiento de manera

¹³ González Luna, Efraín. (1942). *Naturaleza y funciones del Municipio*. Jalisco.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Porrúa Pérez, Francisco (2003). *Teoría del Estado*. Trigésima edición, Ed. Porrúa, México, D.F.

¹⁶ Robles Martínez, op. cit.

¹⁷ Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, publicado en Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Ed. Porrúa, México, D.F.

exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno estatal.¹⁸

El artículo 115 de nuestra Constitución es el que contiene toda la regulación referente al municipio mexicano, desde 1917 ha sufrido diversas reformas entre las que destaca la de 1999, reforma con la cual el municipio adquiere su dimensión constitucional al ser ya un nivel de gobierno. Nuestros municipios generalmente tienden únicamente a atender aquellos asuntos derivados de las atribuciones estipuladas en el artículo 115 constitucional en su tercera fracción, entre las cuales se destaca:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Adicionalmente, la fracción segunda estipula que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Adicionalmente, establece las facultados de los ayuntamientos en cuanto a que podrán aprobar los bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones de modo que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En la vida real estas etapas del ciclo de las políticas interactúan entre ellas, van y vienen a lo largo del tiempo en que se construye una política y no pueden considerarse las etapas del ciclo como eventos sucesivos uno del otro

La fracción quinta del 115 estipula que los municipios están facultados para lo siguiente:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

¹⁸ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2007). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por otro lado, en la fracción sexta se establecen las competencias de los municipios en materia de coordinación metropolitana, mientras que en la séptima se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, la policía preventiva deberá acatar las órdenes del Gobernador del estado en aquellos casos que se juzguen de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

Un tema importante que hay que mencionar es que la agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal se ha estado expandiendo de tal modo que sobrepasa a lo establecido constitucionalmente en el artículo 115. Al respecto, Cabrero¹⁹ nos dice que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, dejando en éstos la capacidad de tejer redes empresariales locales, la audacia para atraer inversiones y el ingenio para lograr integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable.

Por su parte, Díaz Aldret²⁰ señala que los gobiernos locales cada día juegan un papel estratégico en nuestro mundo contemporáneo,

toda vez que la economía mundial ha sufrido grandes transformaciones y que el nuevo modelo de desarrollo, que está asociado a sofisticadas tecnologías así como a la generación y distribución de información, ha ayudado a revalorizar los aspectos ecológicos y las particularidades sociales de los territorios. Las acciones tendientes a generar bienestar y desarrollo se están haciendo más desde el nivel local que a partir de una planificación centralizada, como solía ocurrir. Es de este modo que, complementa la autora, es en los espacios locales y en las regiones donde se deben producir las respuestas y las propuestas para solucionar los problemas locales, son los gobiernos locales los que ahora tienen la enorme responsabilidad de asumir una visión estratégica para promover el desarrollo económico y social.

En la destacada aportación de Oliver Meza²¹ a la discusión sobre la ampliación de la agenda local, nos señala que el fenómeno de las agendas ampliadas se observa en la mayoría de los municipios mexicanos. Esto significa que cada vez más, nuestros municipios están encaminando acciones públicas hacia temas que van más allá de los expresamente estipulados en el marco jurídico – legal, como lo es el artículo 115 constitucional.

Es importante señalar en este punto que en el marco del estudio de las políticas públicas la palabra agenda nos refiere a tres tipos: la agenda pública, la agenda política y la agenda de gobierno, las cuales si bien es cierto son similares presentan diferencias en cuanto al tipo de actores que participan así como los recursos utilizados en cada espacio. De este modo podemos decir, siguiendo a Casar y Maldonado,²² que la agenda pública es el conjunto de temas o problemas identificados

¹⁹ Cabrero Mendoza, Enrique (2003). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, publicado en Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, 1ª Edición, Porrúa, México, D.F.

²⁰ Díaz Aldret, Ana (2014). *Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

²¹ Meza Canales, Oliver (2015). *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

²² Casar, María; Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo del CIDE 207, México, D.F.

como públicos y susceptibles de ser atraídos por el gobierno para la consecución de posibles soluciones. Por otro lado, la agenda política está constituida por temas o problemas que forman parte de los discursos de quienes, dados sus recursos o facultades institucionales, tienen la capacidad para impulsarla. Y finalmente, la agenda de gobierno es aquella que contiene el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y busca materializar a lo largo de su mandato en beneficio de su población. Meza,²³ a su vez, operacionaliza la definición de la agenda como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal. Entonces, al hablar de la expansión de la agenda a nivel local, nos referiremos a la agenda de gobierno de los municipios.

Ante el imperante escenario global de nuestros tiempos, los gobiernos locales están enfrentando nuevos retos. De acuerdo con Subirats,²⁴ el bienestar pasa de ser una reivindicación global a convertirse en una mayor demanda personal y comunitaria, que toma forma alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad, espacios hacia los cuales se está trasladando el foco de tensión y desde los cuales se requieren soluciones concretas a través del impulso de políticas públicas locales orientadas al desarrollo económico, la ordenación del territorio, las políticas sociales y la sostenibilidad ambiental. La proximidad en nuestros días se está convirtiendo en un factor integrador de respuestas concretas e integrales a demandas locales de manera que los municipios son ahora espacios vitales para promover el bienestar personal y colectivo.

De acuerdo con la literatura,²⁵ algunos de los temas que conforman la agenda local ampliada tienen que ver con educación, salud, deporte, medio ambiente, economía, desarrollo social, seguridad pública, regulación de la convivencia,²⁶ entre otros.

Vemos entonces que el municipio es cada vez más la piedra angular para el desarrollo, no únicamente local o regional, sino también nacional. Esto se hace cada vez más evidente. Ante tal reto, el pasar de ser simples agencias administrativas a ser unas eficientes instancias de gobierno generadoras de soluciones integrales a los problemas públicos locales, los gobiernos municipales necesitan urgentemente contar con capacidades institucionales tales que les permitan estar a la altura de las circunstancias y superar los retos que están enfrentando diariamente en su gestión y en la procuración del bien común.

Para ello es importante tener en mente que el quehacer de los municipios no ocurre en el vacío. Se da más bien en el marco de las reglas e instituciones en el cual los gobiernos locales deben atender y dar solución a los diversos problemas públicos que enfrentan. En ese sentido, la pregunta obligada es ¿cuál es la condición actual de nuestros municipios en lo que se refiere a las capacidades institucionales de las que están dotados para hacer bien su trabajo?, pero antes de respondérsela, cabe hacernos otra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales?

Inclusive antes de respondernos esta segunda pregunta, valdría la pena recordar que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, señala North,²⁷ son las limitaciones creadas por el hombre mismo para dar forma a la interacción humana estructurando

²³ Meza Canales, op. cit.

²⁴ Subirats, Joan (2006). *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.

²⁵ Cabrero Mendoza, Enrique; Cejudo, G.; Merino, M. (2008). *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, en Barceló, D. Cabrero, E. (2008). *Federalismo y descentralización*, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, México, D.F.

²⁶ Cabrero Mendoza, Enrique (2003). op. cit.

²⁷ North, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

así, incentivos en el intercambio humano, sea de carácter político, social o económico. De hecho, señala North, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable –aunque no necesariamente eficiente– de la interacción humana que acontece diariamente. Por su parte, en lo que atañe a las instituciones políticas, Rothstein²⁸ las define como el conjunto de reglas compartidas y aceptadas, basadas en un sistema de valores sociales, que permiten a los gobiernos ejercer su tarea de dirección social.

Ahora bien, según el Diccionario de la Real Academia Española, capacidad proviene del latín *capacitas*, *-ātis*, que refiere la cualidad de ser capaz, la capacidad para el cargo que se desempeña, o bien, la aptitud para el cumplimiento de una obligación determinada.

En general, podemos decir que las capacidades son aquellas habilidades para realizar alguna actividad con base en los objetivos deseados reflejándose en resultados determinados.²⁹ En la sociedad existe una amplia diversidad de capacidades, en este trabajo estaremos hablando de las capacidades gubernamentales, las cuales son “las habilidades de las instancias gubernamentales para cumplir con los objetivos establecidos previamente y operacionalizados en actividades o tareas de

manera eficaz, eficiente, innovadora y continua”.³⁰

Vayamos con nuestra pregunta: ¿qué son las capacidades institucionales? Ya mencionábamos con Fiszbein³¹ que la capacidad institucional es un factor posibilitante, como él le llama, y que se concibe como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. Por ejemplo, el autor propone tres categorías distintas de estas capacidades: 1) lo que él llama mano de obra, que más bien se refiere a la profesionalización de los servidores públicos municipales; 2) el capital, es decir, conformada por la infraestructura física de la que dispone el gobierno local y 3) la tecnología, entendida como el estilo de gestión interna de las agencias públicas locales, es decir, sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como de obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental. Fiszbein también hace la diferenciación entre capacidad y desempeño. Por capacidad se refiere, reitera, a las condiciones necesarias para que un gobierno cumpla exitosamente sus funciones; por desempeño alude a los resultados sociales

que derivan de la acción de gobierno. El desempeño en la administración pública, dicen autores como Wholey y Newcomer,³² se refiere a la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y

*El municipio
es cada vez
más la piedra
angular para el
desarrollo,
no únicamente
local o regional,
sino también
nacional*

²⁸ Rothstein, Bo. (2001). *Las instituciones políticas: una visión general*. Publicado en Godin, Robert E., Klingemann, H.D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Madrid, España.

²⁹ Rosas Arellano, Jarumy (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*, Tesis de Maestría, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Jalisco.

³⁰ Idem.

³¹ Fiszbein, Ariel, op. cit.

³² Wholey, Joseph., Newcomer, K. (1989). *Improving government performance*. Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.

programas públicos. Los resultados reflejan los impactos –intencionados o no– de las acciones gubernamentales.³³ Así, las capacidades institucionales son el conjunto de condiciones que son necesarias para que un gobierno local alcance exitosamente los resultados sociales que se ha planteado.

Los resultados de la acción de gobierno son un elemento esencial en el buen funcionamiento de toda democracia. No obstante, es razonable suponer que la calidad de los procesos internos en la administración pública local influye –positiva o negativamente– en la eficacia de los resultados alcanzados, por lo que se desprende que la capacidad institucional de un gobierno puede verse como un atributo que pueda traducirse en un mejor desempeño de la organización pública.

Existen muchas otras definiciones de la capacidad institucional y de su aplicación específica a los gobiernos municipales. Ahuactzin³⁴ señala que el concepto de capacidad institucional se origina hacia 1997, cuando Grindle propuso cuatro diferentes tipos de capacidad institucional: 1) la administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para realizar adecuadamente la entrega de bienes y servicios; 2) la técnica, que es la habilidad para manejar las cuestiones financieras y seguir los cursos de acción pertinentes; 3) la capacidad política, concebida como

la habilidad para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones, y finalmente; 4) la organizacional, que es la habilidad para establecer y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Así, de acuerdo con Ahuactzin, el concepto de capacidad institucional se apareja entonces a la habilidad de un gobierno para lograr un propósito determinado en el ámbito de la gestión pública.

Existen diversos autores que han estudiado acerca de las capacidades institucionales, un caso es el de Payne y Losada³⁵ quienes la conciben como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales, agregan que la capacidad institucional es la idoneidad o suficiencia en la configuración de las instituciones de una sociedad, que permita la solución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros que enfrenta una comunidad determinada, de manera que pueda alcanzar un desarrollo social y económico adecuados. Por su parte, Hildebrand y Grindle³⁶ afirman que las capacidades institucionales se pueden ver

como las habilidades de un gobierno para conducir políticas eficientes y efectivas, definición que se alinea a la materia de evaluación, precisamente, de las políticas locales.

*El municipio es la
primera
forma de
la sociedad
civil...
es comunidad
humana que
traspuso
los linderos
de lo familiar*

³³ Olivera Gómez, Daniel Armando; Cano Flores, M. (2010). *La evaluación del desempeño a nivel municipal*. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

³⁴ Ahuactzin, Laura. (s/f). *La capacidad institucional de los municipios mexicanos*. Consultado el 18 de abril de 2017 en <http://www.lase.mx/ensayos/la-capacidad-institucional-de-los-municipios-mexicanos/>

³⁵ Payne, Mark; y Losada, Carlos. (1999). *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

³⁶ Hildebrand, Mary E., Grindle, M.S. (1994). *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Boston, citado en Ahuactzin, Laura op. cit.

Por su parte, Torres Fragoso³⁷ identifica seis tipos de capacidades institucionales con que debe contar un gobierno local: la profesionalización de los recursos humanos, la capacidad financiera, la reglamentaria, la administrativa, la operativa y la estratégica. Por su parte, Ramírez Pérez³⁸ alude a dos tipos de capacidades en función de las cuales se dará una mayor o menor autonomía de los gobiernos municipales: la capacidad política y la capacidad de gestión. Por la primera, se refiere a la magnitud de sus atribuciones políticas, ya sea otorgadas legalmente, o a partir del peso que tenga el municipio en el sistema político. En el primer aspecto señalado entran en juego los recursos legales, su posición en el sistema jurídico institucional y el marco legal que le permita realizar sus actividades. En cuanto al segundo aspecto, entran en consideración los elementos políticos informales de la relación del municipio, por ejemplo, mayor o menor acceso al poder central, disciplina partidista, entre otros elementos. Por la segunda capacidad, la de gestión, refiere la autora que es una dimensión negociadora de la autonomía, los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos, que pueden ser del tipo financiero, entre otros. En suma, la capacidad política y la capacidad de gestión supondrían la disponibilidad de los gobiernos para desarrollar un programa político y las políticas públicas que de él deriven.

Ahuactzin³⁹ identifica cinco dimensiones de la capacidad institucional en el ámbito local: 1) administrativa, 2) organizacional, 3) legal, 4) financiera y 5) política. Vamos a abordar cada una de éstas. La capacidad administrativa refiere al conjunto de competencias con los que cuenta la gestión

municipal para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias del municipio. La autora destaca que la modernización administrativa se ejecuta de dos maneras: por un lado, a través de los postulados de la Nueva Gerencia Pública en los municipios metropolitanos y urbanos; mientras que por el otro, se establecen principios básicos de administración en aquellos municipios semiurbanos, rurales e indígenas. Ahora bien, en cuanto a la capacidad organizacional, ésta contempla la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades del municipio de manera sistemática y coherente con los temas relevantes de la gestión pública municipal. Sobre la capacidad legal, es la construcción y/o reforma de las normas de interacción interna en las organizaciones, o sea, los elementos fundamentales del marco jurídico de gobierno que contempla su ámbito de acción a nivel municipal. La capacidad financiera es aquella con la que los gobiernos locales obtienen los recursos económicos que les permitan desarrollar las competencias que le han sido delegadas. Y finalmente, la capacidad política, la cual se concibe como la habilidad de responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales incorporando la participación social en la realización de decisiones públicas a nivel local.

Por otro lado, en este texto hemos hablado varias veces de las políticas públicas, sin embargo, hay que mencionar con mayor precisión cómo se definen. De hecho, existe una amplia variedad de definiciones de las políticas públicas en el marco de un intenso y fructífero debate, del cual valdría la pena rescatar que, en general, que la política pública constituye el conjunto de acciones de gobierno que tienen la finalidad de realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia.⁴⁰ Por su parte, Tamayo⁴¹

³⁷ Torres Fragoso, Jaime. (2012). *Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública*. Universidad del Istmo, Ixtotec, Oaxaca, México.

³⁸ Ramírez Pérez, María Antonia. (2002). *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

³⁹ Ahuactzin, Laura op. cit.

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política pública*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.

⁴¹ Tamayo Sáez, Manuel (1997). *El análisis de las políticas públicas*,

afirma que las políticas públicas son el grupo de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. El mismo autor señala que existe un proceso –un ciclo, como también se le conoce– por medio del cual se construyen las políticas públicas. Sobre este ciclo Aguilar⁴² dice que consiste más que nada de un dispositivo analítico, construido intelectualmente con fines de modelación, ordenamiento y prescripción de la política. En la vida real estas etapas del ciclo de las políticas interactúan entre ellas, van y vienen a lo largo del tiempo en que se construye una política y no pueden considerarse las etapas del ciclo como eventos sucesivos uno del otro. Aguilar también nos dice que el análisis de las políticas públicas se enmarca en un ciclo de cuatro etapas: la definición del problema, la formulación y diseño de las políticas, su implementación y la evaluación de las mismas.⁴³

En esta investigación nos concentraremos en la etapa de la evaluación de las políticas públicas, la cual se puede considerar que es inherente a las sociedades democráticas y de sus gobiernos, las tres razones para que esto sea así son las siguientes:⁴⁴

- Añade información al inventario de conocimiento que se requiere para la acción pública.
- Desarrolla capacidades analíticas en las dependencias públicas promoviendo una cultura del aprendizaje.
- Contribuye a fomentar la rendición de cuentas de modo que pueda ayudar a

prevenir la corrupción, provee información sobre el desempeño del gobierno y establece formas de corrección de lo que se está haciendo mal.

En realidad existen tantas definiciones de evaluación de políticas públicas como autores han escrito al respecto; no obstante ello, podemos señalar que la evaluación de las consecuencias de cualquier política nos remite necesariamente al tema de la causalidad. Así, en esencia la evaluación consiste en establecer que la política o intervención pública produjo una determinada consecuencia o efecto en su población objetivo.⁴⁵

La evaluación es una valoración puntual de una intervención mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados y los impactos –o los tres–, a fin de no solo documentar los patrones sino también de explicarlos y/o comprenderlos.⁴⁶ Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo⁴⁷ de la OCDE sostiene que la evaluación es un escrutinio lo más sistemático y objetivo posible de un programa o política pública en ejecución o ya terminado, en sus dimensiones de diseño, implementación y resultados. Su propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo a través del despliegue de las políticas. La evaluación robusta e independiente de las políticas proporciona información acerca de lo que sí funciona, de lo que no funciona y por qué lo hace o deja de hacer. Esto evidentemente representa un

publicado en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España.

⁴² Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México, D.F.

⁴³ Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La hechura de las políticas*, Editorial Porrúa, México, D.F.

⁴⁴ Chelmsky, E. (2006). *The purposes of evaluation in a democratic society*. Publicado en Shaw, I. F., Greene, J.C., Mark, M.M. (2006). *The SAGE handbook of evaluation*. SAGE, Londres.

⁴⁵ Cortés, Fernando (2008). *Causalidad y evaluación del impacto de la política*, publicado en Cortés, Fernando; Escobar, A., González de la Rocha, M. (2008). *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. Primera edición, El Colegio de México, A.C., México, D.F.

⁴⁶ Cunill, N., Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial CLAD.

⁴⁷ OECD (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Serie Directrices y Referencias del CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo, OECD.

Los municipios mexicanos no han podido desarrollar las capacidades básicas para el diseño, la ejecución y la evaluación eficiente de políticas públicas, tampoco han logrado elevar de manera suficiente la recaudación de recursos propios a la vez que no les es posible construir una más sólida democracia participativa con visión de largo alcance en la gestión del gobierno municipal

aprendizaje que contribuye a mejorar la efectividad e impacto de las políticas.

Existen varios tipos de evaluación⁴⁸, en función del contenido de las mismas (de diseño, de procesos, de impacto, etc), según los actores que la promueven (individuales, conjuntas), según quienes las realizan (autoevaluaciones, externas o mistas) o según el momento en que se encuentra la política evaluada (ex – ante, ex – dure o intermedia y ex – post). Sin embargo, para los fines de la presente investigación no abundaremos en detalles de estos tipos de evaluación. Más bien, enfatizaremos en por qué evaluar la gestión pública local.

La evaluación de las políticas públicas es una condición previa a todo esfuerzo de racionalización de la gestión, permite adaptar sus decisiones a los resultados de la acción gubernamental y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político, señala Ramos.⁴⁹ Lamenta-

blemente, señala el autor, los procesos de evaluación no se han institucionalizado del todo, hay ciertos avances por el momento, en los municipios mexicanos de modo tal que actualmente constituyen un reto para la gestión pública local, dada la necesidad de optimizar los recursos y de promover un mayor impacto de las políticas públicas locales en aras de promover una mayor competitividad y bienestar. En esta materia, algunos de los retos que se enfrentan tienen que ver con que no se cuenta con información de todos los municipios del país, nulo o deficiente apoyo computacional y de sistemas, la poca información disponible no se usa para la toma de decisiones en el nivel de gobierno municipal, y una escasa cultura de medición y de evaluación por resultados. Ya Pineda⁵⁰ señala que a pesar de que existen disposiciones legales de orden federal que amplían al orden subnacional los avances en desarrollo institucional, tanto del entorno como de las capacidades, puede que tales resulten aún

⁴⁸ Dgpolde (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprende para mejorar*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.

⁴⁹ Ramos, José María; Villalobos, A. (2011). *La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local*, publicado en Ramos, José María; Sosa, J. Acosta, F. (2011). *La evaluación de las políticas públicas en México*. Colegio de la Frontera Norte, Instituto

Nacional de Administración Pública, México, D.F.

⁵⁰ Pineda Ortega, Pablo. (2014). *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*. Instituto de Estudios del Federalismo. 1ª Ed. Guadalajara, Jalisco, México.

insuficientes si no se acompañan de los debidos estímulos o sanciones para su logro.

Hipótesis de investigación.

Los municipios en nuestro país cuentan con un nivel adecuado de capacidades institucionales para que realicen evaluaciones, de diversa naturaleza, para determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas que despliegan en atención de los problemas públicos locales.

Hipótesis nula.

Los municipios en nuestro país no cuentan con un nivel adecuado de capacidades institucionales para que realicen evaluaciones, de diversa naturaleza, para determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas que despliegan en atención de los problemas públicos locales.

En las líneas anteriores hemos mencionado que existe una enorme heterogeneidad municipal en nuestro país, con enormes precariedades y deficiencias en todos los campos, lo cual los ha orillado a ser, en su gran mayoría, solamente gestores de apoyos y programas públicos de los órdenes estatal y federal, ni se diga en cuanto a sus capacidades en materia de evaluación de políticas públicas. Si bien es cierto que los municipios cuentan con un marco de gobierno homogéneo y sustentado en el ayuntamiento, sus estructuras de gestión pública y mecanismos de operación son muy diversos. Indudablemente, el binomio planeación y evaluación constituyen un elemento fundamental en la gestión municipal, ya que son la diferencia entre una gestión rebasada por los bomberazos del día a día, sin rumbo ni proyecto, y una gestión orientada al logro de objetivos factibles y deseables para su población en el mediano y largo plazos. Esto suena muy bien, pero su eficacia depende del adecuado desarrollo de las capacidades institucionales municipales, he ahí el reto.

Pues bien, respondiendo a nuestra otra pregunta, es decir, ¿cuál es la condición que hoy en día guardan las capacidades institucionales en los municipios mexicanos? Al respecto, diversos autores como García⁵¹ apuntan que existen diversos factores estructurales que generan debilidad en el ámbito municipal de gobierno en nuestro país, por ejemplo, los periodos gubernamentales muy cortos que en lo general son de tres años salvo contadas excepciones en algunos –dos– estados del país; el diseño y las funciones del cabildo no se ajustan a los retos que hoy enfrenta el gobierno municipal; la carencia de sistemas de servicio profesional de carrera municipal y, por ende, endeble profesionalización de los servidores públicos municipales; la insuficiente coordinación metropolitana y de asociacionismo municipal; un inadecuado trato parejo a todos los municipios sin tomar en consideración sus naturales diferenciaciones; y finalmente un federalismo incompatible con el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Nuestros gobiernos municipales no cuentan con las capacidades necesarias para sumir las competencias y funciones cada vez crecientes y que se requieren para hacerse cargo de su propio desarrollo.⁵²

Cabrero⁵³ señala que existen varios elementos que debilitan las capacidades institucionales de los municipios, entre los cuales menciona la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la carencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

⁵¹ García del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Editorial Porrúa, México, D.F.

⁵² Villalobos Pacheco, Alberto. (2010). *El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.

⁵³ Cabrero Mendoza, E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, publicado en la Revista Gestión y Política Pública, Vol. XII, Num. 3, II semestre, CIDE, México, D.F.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación⁵⁴ (ASF) identifica como los principales problemas estructurales del desarrollo institucional municipal a los siguientes: significativa dependencia de los recursos federales, marco jurídico local insuficiente y heterogéneo, alta rotación de personal e inadecuada profesionalización del mismo, falta de institucionalización de los procesos de trabajo, débiles sistemas de control interno, limitada transparencia y rendición de cuentas de la gestión municipal y debilidades en los procesos de planeación y ejercicio de los recursos. Estas debilidades en las capacidades institucionales del municipio implican un insuficiente cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal. Según la ASF, no existe en los gobiernos locales una cultura de la evaluación con un alcance suficiente ni se ha institucionalizado la evaluación como tal.⁵⁵

Por ejemplo, en el caso de las capacidades inherentes a la evaluación de políticas públicas locales, según la literatura, las carencias son varias en el ámbito municipal mexicano. Nuestros municipios requieren ser más eficientes en el ejercicio de los recursos públicos de los que dispone y más eficaces en el cumplimiento de metas institucionales. De manera particular, se requiere de la institucionalización efectiva de una política de evaluación del desempeño en el ámbito municipal.⁵⁶ Uno de los grandes retos que enfrentan nuestros municipios tiene que ver con cómo incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas, tema que no ha sido prioritario para los municipios. En el ámbito local mexicano se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y

desarrollo fundadas en procesos de evaluación de la gestión y políticas públicas locales.⁵⁷ Además, la ausencia de perfiles con conocimientos de planeación, programación y evaluación en el ámbito local impacta negativamente en el desarrollo de las capacidades institucionales municipales.

Es muy importante fomentar las capacidades locales, en cuanto a estrategias y técnicas administrativas, renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en el ámbito local⁵⁸ a partir del ejercicio de evaluación del desempeño de la gestión local y de sus políticas.

Así, podemos decir que la construcción de capacidades es el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de política.

Los gobiernos deben transformarse radicalmente para estar en las mejores condiciones de dar respuestas rápidas y efectivas a los problemas públicos, las administraciones públicas deben actuar de manera clara, efectiva y honesta, plantear políticas y acciones públicas eficaces y eficientes para que se contribuya a que la sociedad satisfaga sus necesidades, se resuelvan los problemas públicos y se generen condiciones propicias para el desarrollo y un mejor nivel de bienestar de la sociedad.⁵⁹

A todas luces es evidente que nuestros gobiernos municipales requieren fortalecer su gestión, para entonces estar en condiciones de impulsar proyectos de desarrollo viables y eficientes. Para ello deben contar con las capacidades necesarias.

Rosas Arellano⁶⁰ nos da una explicación sobre el enfoque de construcción de capacidades gubernamentales señalando que en

⁵⁴ Consultado el 24 de junio de 2017 en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215757/2_Ponencia_Jaime_Alvarez-Auditor_a_Superior.pdf

⁵⁵ Consultado el 24 de junio de 2017 en http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/Sist-Evaluacion-Desempeno-Gobs-Locales_ASF.pdf

⁵⁶ Ramos, José María; Villalobos, A. (2011). op. cit.

⁵⁷ Ídem

⁵⁸ Ídem

⁵⁹ Morales y Gómez, Juan Manuel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, Editorial Porrúa, México, D.F.

⁶⁰ Rosas Arellano, Jarumy (2011), op. cit.

una primera discusión teórica hay autores que conciben la capacidad como una condición mientras que otros como un determinado proceso con resultados.

Según esto, los autores que conciben la capacidad como una condición resaltan su característica estática por lo cual puede utilizarse en el momento que sea necesario. La capacidad, entonces, es algo que se puede tener, construir y utilizar. Por otro lado, quienes perciben la capacidad como un proceso destacan la característica dinámica de ésta. Incorporan al concepto particularidades como la complejidad, la movilidad y la multidimensionalidad asociadas, a su vez, a un determinado contexto. Así, se destaca que la capacidad es “un proceso dinámico en función de un contexto determinado, conduce a la obtención de un resultado, éste se puede ganar o perder en comparación a la condición inicial”.⁶¹

Acorde con la perspectiva dinámica de las capacidades, se puede ver la capacidad como “todo el proceso por medio del cual los valores son reasignados en resultados”,⁶² adicionalmente, como “la habilidad de una organización para actuar efectivamente con bases sustanciales para perseguir sus objetivos”.⁶³ Muy vinculado con esta perspectiva dinámica de las capacidades encontramos al concepto de aprendizaje organizacional, señala la autora que, dado que las organizaciones pueden aprender y atender así áreas de oportunidad en sus estructuras, se refuerza el enfoque de construcción de capacidades mencionado y da soporte a la idea de que “las capacidades se pueden construir, transformar y ajustar atendiendo al contexto en que se desarrolla la organización”.⁶⁴

Ahora bien, como se afirmó previamente, en la sociedad existen muchos tipos de capacidades, dado que en esta investigación nuestro enfoque se centrará en los gobiernos municipales, entonces conviene acotar nuestro análisis a aquellas capacidades gubernamentales que están, naturalmente, dirigidas a la gestión pública, entendida como el conjunto de reglas y decisiones orientadas a incentivar y coordinar acciones de las personas – plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales– para alcanzar los fines de la organización pública (eficiencia y equidad) en el marco de restricciones jurídico-políticas peculiares.⁶⁵ Este es el elemento diferenciador respecto de otros tipos de capacidades.

En este contexto de capacidades gubernamentales hay tres dimensiones a destacar: la institucional, la de las políticas públicas y la administrativa.⁶⁶ La dimensión institucional es fundamental para las capacidades gubernamentales toda vez que definen las reglas del juego, está muy vinculado con el enfoque del desarrollo organizacional. Por su parte, la dimensión de las políticas públicas “agrupa las definiciones que conectan las capacidades dentro de las etapas de las mismas”,⁶⁷ a saber diseño, implementación y evaluación. Esto es, la habilidad del Estado y de la administración pública para generar valor público y social mediante la puesta en marcha de determinadas políticas públicas. Finalmente, en la dimensión administrativa se entiende la capacidad gubernamental como la habilidad para realizar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad del gobierno y de la administración pública en su operación cotidiana.

⁶¹ Ídem.

⁶² Lyons, Tara, Reimer, B. (2006). *A literature review of capacity frameworks; six features of comparison*, NRRN Conference, Twillingate, NFDL, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶³ Polidano, Charles (2000). *Measuring public sector capacity*, World Development Vol. 28, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶⁴ Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶⁵ Albi, E. González-Páramo, J. M. López Casasnovas, G. (2000). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel, Madrid, España.

⁶⁶ Rosas Arellano (2011), op. cit.

⁶⁷ Ídem.

Arellano y Cabrero⁶⁸ señalan que los municipios mexicanos no han podido desarrollar las capacidades básicas para el diseño, la ejecución y la evaluación eficiente de políticas públicas, tampoco han logrado elevar de manera suficiente la recaudación de recursos propios a la vez que no les es posible construir una más sólida democracia participativa con visión de largo alcance en la gestión del gobierno municipal. En cuanto al proceso inherente a la hechura de las políticas públicas, que mencionamos hace unos momentos, Cabrero⁶⁹ señala que en los municipios la definición de un problema de política pública se hace con prisas y visión cortoplacista; la formulación y el diseño de las políticas no se hace con el tiempo suficiente y terminan siendo imitadas iniciativas de otras latitudes; la implementación ocurre con base en una regulación poco eficaz mientras que la evaluación de las políticas carece de procesos fuertes y de tiempo suficiente para su adecuada maduración.

Se piensa que los municipios de mayor tamaño, mayor infraestructura y recursos tendrían más posibilidades de tener más capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas. Esto lo podemos

corroborar para el caso de cien municipios del país, desde metropolitanos hasta rurales, pasando por los urbanos medianos, los urbanos pequeños y los mixtos; que fueron analizados en la materia por Arellano y Cabrero,⁷⁰ quienes establecieron cuatro elementos inherentes a la planeación y la evaluación de las políticas en el ámbito municipal: 1) misión, visión, objetivos o metas definidos, 2) programa estratégico u operativo, 3) indicadores de gestión o resultados, y 4) panel de control y seguimiento de objetivos. Los resultados nos muestran que son mayormente los municipios metropolitanos y urbanos medianos los que disponen de instrumentos de planeación y evaluación más completos. El 72% de los municipios analizados plantean en sus ejercicios de planeación una misión, visión y objetivos determinados, pero solamente en el 56% de los casos la planeación deriva en una adecuada programación estratégica u operativa. Además, solo en el 34% de los municipios se construyen indicadores de resultados mientras que únicamente en el 30% se da seguimiento al cumplimiento de los objetivos mediante algún panel de control.

Cuadro No. 1: Elementos de planeación o evaluación por tipo de municipio (porcentaje).						
Elementos de planeación o evaluación	Metropolitanos	Urbanos medianos	Urbanos pequeños	Mixtos	Rurales	Total
Misión, visión, objetivos o metas definidos	74	73	78	70	72	72
Programa estratégico u operativo	64	77	69	58	46	56
Indicadores de gestión o resultados	44	63	49	34	25	34
Panel de control y seguimiento de objetivos	38	57	41	30	23	30
Total	15	1	11	38	35	100

Fuente: Arellano, David. Cabrero, E. (2011).

⁶⁸ Arellano, David. Cabrero, E. (2011). *Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada*. Publicado en Cabrero, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate*. CIDE, México, D.F.

⁶⁹ Cabrero Mendoza, Enrique (2003), op. cit.

⁷⁰ Arellano, David. Cabrero, E. (2011). op. cit.

Es importante contextualizar que los municipios metropolitanos son aquellos de una población superior a los 500,000 habitantes; los urbanos medios tienen entre 100,000 y 500,000 habitantes; los urbanos pequeños entre 15,000 y 100,000 habitantes; los mixtos o semirurales tienen entre 2,500 y 15,000 habitantes; mientras que los rurales tienen menos de 2,500 habitantes.

A continuación, presentaremos dos casos de estudios empíricos que arrojan luces sobre la condición actual que predomina entre los municipios mexicanos en torno a sus capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas locales. El primero es de un estudio realizado por Pineda,⁷¹ y el segundo es del Coneval.⁷²

Pineda orientó su análisis hacia trece municipios del país, seleccionados mediante una combinación de diversos factores como población, grado de marginación municipal y estatal, posición municipal en el ranking urbano de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad, y la posición del estado respectivo en el ranking estatal de competitividad. De esa forma los municipios seleccionados fueron: Aguascalientes, Cancún, Ciudad Juárez, Culiacán, Guadalajara, Mérida, Monterrey, Naucalpan, Oaxaca, Puebla, Saltillo, Tepic y Tlalnepantla.

Posteriormente, a partir de una revisión del marco jurídico municipal vigente en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, el autor estableció que para evaluar el grado en que actualmente se encuentra el desarrollo institucional de la gestión pública municipal es necesario plantear una serie de preguntas en torno de cuatro instrumentos de la gestión: el Plan de Desarrollo Municipal (Pdm), los Programas que derivan del Pdm y los Programas Operativos

Anuales (Poa) o sus equivalentes, los informes de gobierno y, por último, el Sistema de Evaluación de Políticas. Estos cuatro se seleccionaron porque de acuerdo con Pineda, “son la mejor y más clara expresión de un proceso de planeación y evaluación de política pública en el municipio”. Con la información recopilada en los municipios seleccionados, el autor construyó el Ranking de Desempeño Municipal en Materia de Planeación y Evaluación de Políticas Públicas, en el cual el desempeño municipal se evalúa exclusivamente con fundamento en la pertinencia, la relevancia, la oportunidad y la idoneidad de los cuatro instrumentos de gestión ya mencionados. Así, dicho ranking arroja resultados en cuatro categorías de desempeño:

- Nivel aceptable de desempeño,
- Nivel limitado de desempeño,
- Nivel insuficiente de desempeño,
- Nivel pobre de desempeño.

Los resultados nos muestran que solamente un municipio alcanzó la categoría más alta, nivel aceptable de desempeño, mientras que solamente tres municipios mostraron un desempeño limitado y otros tres un insuficiente desempeño; mientras que la mayoría de los municipios, seis, tienen un nivel pobre de desempeño. Esto lo podemos observar en el siguiente cuadro.

⁷¹ Pineda Ortega, Pablo. (2014), op. cit.

⁷² Coneval (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.

Cuadro No. 2: Ranking de desempeño municipal en materia de planeación y evaluación de políticas públicas.

Niveles de Desempeño	Casos presentados
Nivel Aceptable	Guadalajara
Nivel Limitado	Culiacán, Puebla, Tlalnepantla
Nivel Insuficiente	Aguascalientes, Naucalpan, Oaxaca
Nivel Pobre	Cancún, Ciudad Juárez, Mérida, Monterrey, Saltillo y Tepic

Fuente: Pineda Ortega, Pablo. (2014).

Adicionalmente, en su diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de los municipios capitales realizado por el CONEVAL en 2015, se tuvo como objetivo identificar el grado de avance de 31 municipios capitales del país en los diferentes elementos de monitoreo y evaluación de sus políticas y programas sociales en el año referido; esto con el fin de proporcionar información a los tomadores de decisiones en los municipios sobre las fortalezas y debilidades en la regulación e implementación de monitoreo y evaluación de políticas públicas en sus gobiernos. Se trabajó con los municipios capitales porque es en ellos donde se localizan los poderes estatales y porque ahí se generan las decisiones de mayor relevancia para la gestión pública de cada entidad federativa. Para este análisis el CONEVAL determinó emplear dos componentes: el primero es el componente normativo, el deber ser, se refiere al marco normativo emitido por el municipio respecto de los elementos de monitoreo y evaluación; el segundo es el componente práctico y se refiere a las prácticas de monitoreo y evaluación que considera la implementación de tales elementos en el municipio.

Con base en estos dos componentes se definieron 9 elementos de análisis, 27 variables y 154 criterios, siendo los elementos mencionados los siguientes:

1. Documentos que regulan aspectos generales del desarrollo social.
2. Criterios para la creación de programas nuevos.
3. Creación de un padrón de beneficiarios.
4. Elaboración de reglas de operación o equivalente.
5. Difusión de información acerca de los programas municipales.
6. Transparencia en el presupuesto asignado a los programas municipales.
7. Elementos de monitoreo y evaluación.
 - a) Establecimiento de la evaluación y el monitoreo de la política pública en la entidad,
 - b) Criterios o lineamiento para la evaluación,
 - c) Planeación de evaluaciones,
 - d) Publicación de evaluaciones realizadas,
 - e) Seguimiento a los resultados de las evaluaciones,
 - f) Diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social en el municipio.
8. Indicadores de resultados y de gestión.
9. Área responsable de realizar o coordinar la evaluación de las políticas municipales.

Con la información recopilada, el Coneval construyó el Índice de Monitoreo y Evaluación en Municipios Capitales, el cual tiene resultados por cada uno de los siguientes grupos de avance:

- Avance alto.
- Avance medio-alto.
- Avance medio.
- Avance medio-bajo.
- Avance bajo.

Los resultados nos muestran que de los 31 municipios capitales, solamente 7 están en los niveles alto y medio-alto, con 2 y 5 municipios respectivamente; 9 municipios tienen un nivel medio de avance y 14 están en medio-bajo y bajo, con 12 y 2 municipios respectivamente. Veamos el detalle en el cuadro siguiente:

así como en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales en esta materia.

No hay que perder de vista que ante el contexto globalizador que caracteriza a la economía internacional actualmente, aunado a una creciente demanda social por parte de la población en los diversos municipios del país, éstos han visto cada vez más ampliada su agenda de gobierno, entendida como el conjunto de programas que un gobierno realiza para resolver problemas públicos, conjunto que se soporta en una estructura orgánica, recursos económicos y mandato legal.

Cuadro No. 3: Municipios por grupo de avance del diagnóstico de monitoreo y evaluación en municipios capitales, 2015.	
Grupo de avance	Municipio
Avance alto	Guadalajara, Toluca
Avance medio-alto	Aguascalientes, Durango, Puebla, Pachuca, Centro
Avance medio	Campeche, Ciudad Victoria, Oaxaca, Culiacán, San Luis Potosí, Querétaro, Cuernavaca, Xalapa, Hermosillo
Avance medio-bajo	Monterrey, Tepic, Tuxtla Gutiérrez, Othón P. Blanco, Mérida, Chihuahua, Saltillo, La Paz, Guanajuato, Mexicali, Zacatecas, Colima
Avance bajo	Tlaxcala, Morelia

Fuente: CONEVAL (2016).

Como podemos observar, existen algunas similitudes entre los resultados de ambos estudios. Por ejemplo, en ambos casos es destacada la presencia del municipio de Guadalajara liderando las capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas públicas ya que en ambos índices se categorizó en el nivel más alto. Otros resultados coincidentes que podríamos observar son los de Puebla y Oaxaca que aparecen en niveles intermedios, igual que Aguascalientes y Culiacán; mientras que en los niveles bajos están municipios como Monterrey, Mérida, Saltillo y Tepic.

Como podemos observar, aún falta mucho camino por recorrer en la adopción de la cultura de la evaluación en nuestros municipios,

Y es que esa ampliación de agenda compromete el actuar gubernamental en el ámbito local, en el cual las capacidades institucionales en materia de evaluación de las políticas públicas son aún insuficientes para el tamaño del reto que este nivel de gobierno tiene enfrente, sobre todo siendo el más próximo a la ciudadanía. Es importante también recordar que la evaluación de las políticas nos permite mejorar el diseño y la implementación de las mismas, de manera que el gobierno esté en mejores condiciones de propiciar un mayor nivel de bienestar en su población, en muy diversas materias, como desarrollo social, seguridad, competitividad, por ejemplo. Así, además de promover el desarrollo de una

gestión eficiente, la evaluación aporta a la transparencia y a la rendición de cuentas a la par que ayuda a un ejercicio más eficiente de los recursos públicos del municipio.

Se presentaron en esta investigación diversos estudios empíricos –si bien de corte cualitativo, son bastante aleccionadores– de manera que nos ayudan a contar con un panorama más claro de cómo están nuestros municipios en cuanto al desarrollo institucional que se requiere en materia de planeación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas locales. En general, aún falta mucho camino por avanzar hacia la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito local. Un mayor nivel en las capacidades institucionales en la materia que nos ocupa parece estar relacionado con el tamaño en población y con el presupuesto del municipio; entonces, se entiende que a mayor tamaño del municipio se tienen más capacidades institucionales.

Lo que sí es un hecho ineludible es que ante esa insuficiencia en las capacidades institucionales de los municipios mexicanos en materia de evaluación de las políticas, es indispensable –y de sentido común– fortalecer tales capacidades. Para ello es menester atender a la gran heterogeneidad inherente a nuestros municipios, continuar ganando conocimiento sobre el fenómeno mediante diagnósticos más precisos que den cuenta de las capacidades institucionales municipales, impulsar una descentralización más eficaz y flexible a la par que fortalecer la gestión intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, es también necesario cuidar al servidor público, es decir, capacitarlo, actualizarlo y certificarlo, asignarlo a sus funciones cuidando que cumpla los perfiles adecuados, establecer sistemas internos de evaluación del desempeño del personal de modo que se mantengan en sus puestos las personas que mejor desempeño institucional hayan evidenciado y no dependa su permanencia de los

cambios políticos administrativos. Es importante también reconocer la importancia estratégica de la evaluación en el ámbito local e impulsar una mayor cultura de la evaluación,

Desde el ámbito estatal es necesario fortalecer la relación intergubernamental con los municipios, tendiendo hacia el fortalecimiento institucional de los mismos, y al establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública municipal, como un instrumento de apoyo y de fortalecimiento de tal gestión. Desde el quehacer federal, es menester fortalecer las acciones del Inafed orientadas a fomentar el federalismo y también el desarrollo institucional municipal, específicamente lo que atañe a la capacitación y acompañamiento técnico de los municipios así como a la implementación y seguimiento del Programa Agenda Desde lo Local. Adicionalmente, el gobierno federal debería ir planteando una estrategia nacional para el fortalecimiento municipal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y sus respectivos órganos legislativos, así como del Inafed, de Coneval y de la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ampliar las capacidades institucionales del ámbito municipal implica gobernar a la institución, hacer buenas políticas y producir los resultados que sean de beneficio para la población.

Como elementos de una nueva agenda de investigación, podría plantearse un análisis de política comparada a nivel internacional entre aquellos países latinoamericanos que cuentan con una política nacional de fortalecimiento del desarrollo institucional municipal, por un lado; así como profundizar en el diagnóstico de las capacidades institucionales municipales en México para que, de manera complementaria, ambos elementos abonen al fortalecimiento de las mismas en nuestro país. **B**

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México, D.F.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La hechura de las políticas*, Editorial Porrúa, México, D.F.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Política pública*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.
- Ahuactzin, Laura. (s/f). *La capacidad institucional de los municipios mexicanos*. Consultado el 18 de abril de 2017 en <http://www.lase.mx/ensayos/la-capacidad-institucional-de-los-municipios-mexicanos/>
- Albi, E. González-Páramo, J. M. López Casanovas, G. (2000). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel, Madrid, España.
- Arellano, David. Cabrero, E. (2011). *Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada*. Publicado en Cabrero, E. (2011). Los gobiernos municipales a debate. CIDE, México, D.F.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, publicado en Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, 1ª Edición, Porrúa, México, D.F.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?*, publicado en la Revista Gestión y Política Pública, Vol. XII, Num. 3, II semestre, CIDE, México, D.F.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Cejudo, G.; Merino, M. (2008). *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, en Barceló, D. Cabrero, E. (2008). *Federalismo y descentralización*, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, México, D.F.
- Casar, María; Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de Trabajo del CIDE 207, México, D.F.
- Chelimsky, E. (2006). *The purposes of evaluation in a democratic society*. Publicado en Shaw, I. F., Greene, J.C., Mark, M.M. (2006). *The SAGE handbook of evaluation*. SAGE, Londres.
- Colín, Mario (1978). *El Municipio Libre*. Ediciones del Gobierno del Estado de México
- Coneval (2016). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.
- Cortés, Fernando (2008). *Causalidad y evaluación del impacto de la política*, publicado en Cortés, Fernando; Escobar, A., González de la Rocha, M. (2008). *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. Primera edición, El Colegio de México, A.C., México, D.F.
- Cunill, N., Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial Clad.
- Dgpolde (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprende para mejorar*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- Díaz Aldret, Ana (2014). *Estudio introductorio: Gobiernos locales en México, procesos inconclusos y retos hacia adelante*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). *Gobiernos locales*. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Díaz Del Castillo, Bernal (2008). *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva*

- España*. Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., México, D.F.
- Fiszbein, Ariel. (1997). *The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia*. World Development 25, USA.
 - Gamas Torruco, José (1983). *Federalismo y municipalismo*. Gaceta Mexicana de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
 - García Del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Editorial Porrúa, México, D.F.
 - González Luna, Efraín. (1942). *Naturaleza y funciones del Municipio*. Jalisco.
 - Hildebrand, Mary E., Grindle, M.s. (1994). *Bulding sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Boston, citado en Ahuactzin, Laura op. cit.
 - Iglesias, Juan (1989). *Derecho romano. Instituciones de derecho privado*. Ed. Ariel, Madrid, España.
 - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s/f). *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación, México, D.F.
 - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2007). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal*. Primera edición, Secretaría de Gobernación, México, D.F.
 - Lyons, Tara, Reimer, B. (2006). *A literature review of capacity frameworks; six features of comparison*, NRRN Conference, Twillingate, NFDL, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.
 - Meza Canales, Oliver (2015). *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
 - Morales y Gómez, Juan Manuel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, Editorial Porrúa, México, D.F.
 - North, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
 - Oecd (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Serie Directrices y Referencias del CAD. Comité de Ayuda al Desarrollo, OECD.
 - Olivera Gómez, Daniel Armando; Cano Flores, M. (2010). *La evaluación del desempeño a nivel municipal*. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.
 - Payne, Mark; y Losada, Carlos. (1999). *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing Institutional Capacity in the Region*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., citado en Ahuactzin, Laura op. cit.
 - Pineda Ortega, Pablo. (2014). *Planeación y evaluación de políticas públicas en los municipios de México. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*. Instituto de Estudios del Federalismo. 1ª Ed. Guadalajara, Jalisco, México.
 - Polidano, Charles (2000). *Measuring public sector capacity*, World Development Vol. 28, citado en Rosas Arellano (2011), op. cit.
 - Porrúa Pérez, Francisco (2003). *Teoría del Estado*. Trigésima edición, Ed. Porrúa, México, D.F.
 - Ramírez Pérez, María Antonia. (2002). *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, ponencia para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
 - Ramos, José María; Villalobos, A. (2011). *La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo*

- local*, publicado en Ramos, José María; Sosa, J. Acosta, F. (2011). La evaluación de las políticas públicas en México. Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
- Robles Martínez, Reynaldo (2013). *El municipio*. 10ª Edición, Editorial Porrúa, Ciudad de México.
 - Rosas Arellano, Jarumy (2011). *Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales de Jalisco para implementar política social*, Tesis de Maestría, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Jalisco.
 - Rothstein, Bo. (2001). *Las instituciones políticas: una visión general*. Publicado en Godin, Robert E., Klingemann, H.D. (2001). Nuevo Manual de Ciencia Política. Ediciones Istmo, Madrid, España.
 - Subirats, Joan (2006). *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*, publicado en Díaz Aldret, Ana (2014). Gobiernos locales. Primera edición, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, México, D.F.
 - Tamayo Saez, Manuel (1997). *El análisis de las políticas públicas*, publicado en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, La nueva administración pública, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España.
 - Torres Fragoso, Jaime. (2012). *Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública*. Universidad del Istmo, Ixtepec, Oaxaca, México.
 - Villalobos Pacheco, Alberto. (2010). *El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
 - Wholey, Joseph., Newcomer, K. (1989). *Improving government performance*. Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.
 - Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, publicado en Ziccardi, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Ed. Porrúa, México, D.F.

Sitios de internet consultados

- Consultado el 2 de junio de 2017, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/>
- Consultado el 24 de junio de 2017, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215757/2_Ponencia_Jaime_Alvarez-Auditor_a_Superior.pdf
- Consultado el 24 de junio de 2017, http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/Sist-Evaluacion-Desempeno-Gobs-Locales_ASF.pdf

Tensión internacional bélico-económica entre Estados Unidos de Norteamérica, la Federación Rusa, la República Popular China y República Popular Democrática de Corea

Fernando Domínguez Zárate
Sergio Andrés Tello Machado
Jaime Daniel Félix Ochoa

Resulta imposible concebir la situación internacional actual entre estas tres potencias sin mirar al pasado unos 20 años atrás: la Guerra Fría. Si bien, los dos principales personajes en aquel conflicto silencioso fueron Rusia y EUA, China a pesar de no participar, se dedicó a reconstruirse como país, y a enfocarse en crear una economía estable y en un acelerado aunque controlado crecimiento. Es así que, al día de hoy, tenemos que estos tres estados son los que diariamente dan de que hablar, porque un día el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica hace una declaración ante la prensa sobre algún suceso ya sea económico o social en China, y al

día siguiente el Presidente de la Federación Rusa emite su opinión al respecto.

Xi Jinping, Presidente y Secretario General Chino, y Vladimir Putin, Presidente de la Federación Rusa, han trabajado arduamente durante los últimos años para poder mantener y mejorar las relaciones tanto comerciales como pacíficas que llevan desde hace más de 30 años. Ambos han estado luchando para competir con el monopolio de moneda internacional contra el dólar para que el Yuen y el Rublo tengan más participación en el mercado mundial.

“Además de en las Naciones Unidas, Rusia y China comparten también posicio-

nes comunes en su deseo de que el orden económico internacional abandone gradualmente su dependencia exclusiva del dólar estadounidense como única –o al menos dominante– moneda de reserva. A largo plazo, se plantean que sus propias monedas tengan un papel internacional mucho más relevante, pero esto requeriría una apertura mayor de sus economías, algo a lo que no están dispuestas aún.”¹ (Morales: Rusia en la Sociedad Internacional).

A nivel regional, Rusia y China comparten numerosas posiciones comunes o muy próximas que se reflejan en

¹ Rusia en la sociedad internacional: Perspectivas tras el retorno de Putin. Javier Morales

su diplomacia en el Consejo de Seguridad, por ejemplo: sobre Irán, Corea del Norte, Siria o Libia; aunque, como señala Lukin, China se opone frontalmente a la reunificación coreana, a diferencia de Rusia. Ambas sienten recelos acerca de los intentos occidentales de promover “intervenciones humanitarias”, que perciben como tapaderas para objetivos de política exterior menos nobles; y son especialmente sensibles frente a aquellas acciones que pudieran fomentar el separatismo, ya que son muy conscientes del peligro de que se utilicen precedentes contra ellas, en áreas problemáticas de sus propios territorios, como Chechenia, el Tíbet o Xinjiang.

Por otro lado, el actual Presidente de EUA, Donald Trump ha recibido múltiples comentarios acerca de su relación con la Federación Rusa, en concreto, su relación con el Presidente Putin. Mucho se ha comentado acerca de la probable injerencia del Kremlin en las elecciones del pasado noviembre en Estados Unidos, sin embargo, gran parte de la plataforma de campaña que llevo Donald Trump; se centraba en mejorar y reafirmar las relaciones entre estos dos países, las cuales se habían deteriorado en los dos mandatos anteriores. Es bien sabido que, en su faceta de empresario, Trump

había ya mencionado la posibilidad de comenzar a invertir en el negocio de bienes raíces en Rusia desde la caída del Estado Soviético, razón por la cual se comenta que había estado en comunicación con Vladimir Putin, sin embargo, nada se ha probado más que una diplomática amistad entre el Kremlin y la Oficina Oval.

Ahora, la relación diplomática que ha llevado Estados Unidos con China, data desde Mao Zedong con Richard Nixon en los años 70, cuando buscaban entablar una relación económica para poder salir de la delicada situación y tensión que ofrecía la época de la Guerra Fría.

Ahora bien, la relación de Estados Unidos con Corea del Norte no precisamente ha sido la más pacífica a lo largo de la historia, desde que la Península Coreana fue dividida por intereses geopolíticos-bélicos durante la Segunda Guerra Mundial, cuando la división de intereses llevó al gobierno estadounidense a apoyar al movimiento separatista liderado por Syngman Rhee, quien fue después el primer presidente de Corea del Sur, tomando la ideología capitalista, mientras que la contraparte del norte fue apoyada por la URSS y su pensamiento socialista, pensamientos económico-políticos que continúan hasta el día de hoy. La relación no ha mejorado con el paso de líderes

de estado de cada uno de los países, sino que ha empeorado en el último año con los recurrentes ensayos nucleares que Corea del Norte abiertamente ha realizado y presumido, permitiéndose inclusive el amenazar con una guerra nuclear, pasando por alto el armisticio, provocando a una gran cantidad de países a estar a la defensiva de cualquiera de las acciones que el actual “Líder Supremo” de Corea del Norte, Kim Jong-Un, anuncia que realizará, llegando inclusive a que el anterior Secretario de Naciones Unidas, Ban Ki-moon y su sucesor, António Guterres, actual Secretario General de Naciones Unidas, implementen sanciones tanto económicas como comerciales para frenar el ímpetu bélico del mandatario norcoreano.

Viendo a los otros dos personajes de este artículo, Rusia comparte ciertos lazos históricos con Corea del Norte y dado el constante auxilio que tienen el uno con el otro, nos hace pensar que, en caso de conflicto bélico, Vladimir Putin se inclinaría de lado de Jong-un, toda vez que, al ser su principal aliado económico, tiene mayores intereses de apoyar al Líder Supremo de Corea del Norte. Sin embargo, con las recientes acusaciones de que los mandatarios actuales de Estados Unidos y Rusia, Donald J. Trump y Vladimir Putin respectivamente, tienen cierto grado de

La relación entre Corea del Norte, Estados Unidos y Rusia en estos momentos se encuentra en una clara tensión por intereses económicos y sobre todo intereses de poder

amistad y de apoyo político, habría que examinar cuidadosamente las acciones y reacciones del presidente ruso.

China, por otro lado, es la potencia que se inclinaría por Estados Unidos sin dudar, al ser la potencia económica que ha congeniado con el sistema capitalista occidental, con intereses político-económicos de por medio, así como territoriales al estar cercanos a las fronteras norcoreanas, resultando en una excelente ventaja para la unión chino-americana para el conflicto armado que todo el mundo esta a la defensiva.

El pasado 15 de septiembre del presente año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunió de emergencia debido al sexto ensayo nuclear de Corea del Norte, y siendo los 3 países

tema de este ensayo, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se encuentran en una constante preocupación ante el inminente peligro de un estallido de una guerra nuclear mundial.

Rex Tillerson, Secretario de Estado de Estados Unidos, en un comunicado de prensa mencionó que *"Rusia y China, deben señalar que no toleran esos irresponsables disparos de misiles, actuando directamente por sí mismos"*,² Rex Tillerson, comentando también el hecho de que estos dos países continúan con operaciones económicas con Corea del Norte, reclamando a China de ser el principal proveedor de petróleo y a Rusia de ser el primer contratista de trabajadores norcoreanos. En este sentido, EUA promovió un embargo total del petróleo a Corea del Norte ante el Consejo de Seguridad argumentando que sin este suministro, sus ensayos nucleares no podrán realizarse y prolongarán la paz internacional que se intenta violentar.

Podemos destacar que la relación que se encuentra entre Corea del Norte, Estados Unidos y Rusia en estos momentos se encuentra en una clara tensión por intereses

económicos y sobre todo intereses de poder.

La mayor tensión se dio cuando se lanzó el misil desde la estación de Kusong y recorrió ceca de 700 kilómetros antes de caer en el mar de Japón, y muy cerca de Rusia, cosa que tensó mucho más la situación.

Ante esto, China también reaccionó solicitando moderación y recordó que se oponía a la violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad por parte de Corea del Norte amenazando de esta manera la paz y la seguridad internacional.

Ahora bien, el pasado 2 de junio de este año, por decisión unánime, la Organización de las Naciones Unidas aprobó un paquete de sanciones³ adicionales contra Corea del Norte. Inicialmente, las partes indicaron que la aprobación mostró la unidad de los países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, así como de la comunidad internacional en lo que respecta al programa nuclear de Corea del Norte. Sin embargo, posteriormente, los puntos de vista de los aliados cambiaron considerablemente.

La sanción consiste en una resolución que prohíbe las exportaciones de Corea del Norte y que limita las inversio-

² Estipulado en un comunicado del Secretario de Estado Rex Tillerson. La noticia fue publicada por Milenio Sitio web: http://www.milenio.com/internacional/donald_trump-misil-norcoreano-sanciones-onu-disparo-milenio-noticias_0_1030097372.html. Consultado el 18 de septiembre de 2017.

³ Resolución 2356 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7958ª Sesión. Consultado el 30 de septiembre de 2017. <https://www.gob.mx/sre/documentos/resolucion-2356?state=published>

nes en el país fue aprobada por unanimidad. Y se centran en intentar impedir las exportaciones norcoreanas de hierro, mineral de hierro, plomo, mineral de plomo, pescados y crustáceos. Las sanciones no incluyen, en cambio, la venta de productos petroleros a Corea del Norte.

La resolución también prevé la prohibición de emprendimientos comunes entre firmas extranjeras y norcoreanas y el cese de cualquier inversión suplementaria a las ya existentes.

Desde el punto de vista del pragmático de las relaciones políticas internacionales, Corea del Norte ha hecho lo que cualquier otro país con ciertos elementos a su favor realizaría: aprovechar su desarrollo nuclear, para asegurar así su sobrevivencia. En el presente año, cuando lo demostró al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, impulsando la Resolución N°2371 del CSNU, quedó aprobada incluso con los votos a favor de la República Popular China y la Federación Rusa.

Ahora bien, recordamos que la representante de EEUU, Nikki Haley, declaró que en caso de que las medidas diplomáticas y financieras no tengan efecto sobre Pyongyang, EEUU tiene otros medios. Pese a que Washington aspira a llegar a un acuerdo con Corea del Norte a través de las negociaciones,

Pyongyang debe ser el primero en suspender todas las pruebas nucleares y de misiles, así como realizar los pasos concretos para liquidar los programas nucleares existentes,⁴ lo que, de hecho, significa que Corea del Norte debe desarmarse de forma unilateral antes del inicio de las negociaciones, indica el autor.

La continua lucha por el armamento nuclear es el que ha minado las relaciones entre los diversos estados, y por lo mismo el Consejo de Seguridad se ha pronunciado al respecto con las condenas o penas impuestas a Corea del Norte por las pruebas que ha ido llevando a cabo.

Ahora bien, debido a todos los acontecimientos que sucedieron y que hemos ido relatando, se debe buscar urgentemente un plan de paz, debido a que hemos visto la reacción de Donald Trump que lanzó un ultimátum⁵ a Xi Jinping, para imponer sanciones sobre Pyongyang y también las mismas sanciones (relacionadas todas al comercio) serían aplicadas a Rusia.

Pero, ¿realmente es posible que el nuevo documento, que ha sido la tercera

Pyongyang ha utilizado sus avances en el campo de la energía nuclear y en materia de desarrollo balístico, para lograr disuadir a sus oponentes de cualquier aventura militar

resolución de este tipo aprobada en los últimos 14 meses, tenga consecuencias para Pyongyang? Según algunos expertos todos los miembros del Consejo entienden perfectamente que las sanciones no van a cambiar la situación, ya que, a pesar de 17 resoluciones de la ONU que han sido aprobadas desde el año 2006, Corea del Norte sigue fortaleciendo su potencial nuclear. Al mismo tiempo, la ONU no quiere reconocer que en este caso se trata de una resolución unilateral, puesto que solo se refiere al programa nuclear de Pyongyang.

Pero lo único que esto hace es que los países potencias⁶ refuercen sus barreras

⁴ Corea afirma ante la ONU que está en la fase final del establecimiento de un sistema nuclear y afirma que tiene fines defensivo y solo se utilizará como "última opción", Ri Yong Ho.

⁵ El presidente estadounidense ha anunciado además, junto a su homólogo surcoreano, un plan para emprender la desnuclearización "integral y por fases" de Corea del Norte, a cuyas autoridades ha pedido que "elijan un camino mejor para aliviar el sufrimiento de su pueblo".

⁶ EEUU, China, Rusia, India, Inglaterra, Francia, Alemania, Brasil, Japón, Turquía, Israel, Corea del Sur, Italia, Indonesia, Pakistán, Taiwán, Egipto, Irán, México, Corea del Norte.

antinucleares para estar preparados para cualquier situación.

En este año como ha sido una constante en los últimos 11 años tras la primera prueba nuclear norcoreana, Pyongyang ha utilizado sus avances en el campo de la energía nuclear y en materia de desarrollo balístico, para lograr disuadir a sus oponentes de cualquier aventura militar.

Además Corea del Norte esta negado a detener y liquidar su programa nuclear así como las pruebas con misiles de largo alcance. Sin embargo Estados Unidos y Corea del Sur llevan adelante los ejercicios militares que tiene como objetivo a Corea del Norte. El lunes 21 de agosto se dio inicio a un nuevo programa⁷ con la presencia de 50 mil soldados surcoreanos y 17,500 soldados estadounidenses, sindicado por Pyongyang como provocación. Este programa es con el fin de detener las operaciones balísticas por parte de Corea del Norte de manera forzada. Es claro que estos ejercicios pudieron haberse detenido para sentar las bases de un posible diálogo y no generar más provocaciones. Claro está que Washington no tiene como objetivo bajar la guardia.

La tensión se incrementó en el sentido político – militar, cuando las acciones han sido no buscar la resolución sino

incrementar el conflicto, debido a sobrevuelos de aviones f22, f35 y bombarderos estratégicos b52. Esto generó medidas de prevención necesarias por parte de Japón, los cuales instalaron misiles en Tokio y en el Archipiélago de Okinawa. Es cuestión de un pequeño movimiento que prenda esa chispa y Corea del Norte estará en una máxima alerta militar.

Este escenario es parte de un plan elaborado por los sectores de los halcones de Washington mediante la puesta en práctica (se denomina en la terminología militar una “guerra sub-crítica”).⁸ Esto genera una idea y práctica destinada a tensionar la capacidad militar, económica y política de una nación pequeña⁹ obligada a que sus fuerzas armadas estén en permanente estado de alerta, generando una situación desgastante y costosa en un país sometido ya a sanciones, que tienen como resultado el padecimiento de su sociedad.

Para el analista Daniel Mc Adams, Director Ejecutivo del instituto Ron Paul para la Paz y la Prosperidad: “el gobierno dirigido por Donald Trump está usando toda su influencia para crear un problema después de 60 años y así provocar una reacción de parte

de Corea del Sur antes que ésta se decida a retomar su política del sol”. Dicha referencia a la política da cuenta de aquella decisión de establecer estrategias de acercamiento entre las dos coreas establecida desde el año 1998 hasta el año 2007, que implicó una substancial mejora de relaciones políticas, económicas y comerciales e incluso reunión de familias separadas desde la guerra.

A diferencia de dicho gobierno para Xi Jinping el tema coreano tiene su línea roja “no debe permitirse a nadie arrastrar a la región ni al mundo entero al caos por intereses egoístas” dirigiendo sus misiles en dirección a Pyongyang como a Estados Unidos.

La delicada situación que vive Corea del Norte, resulta fundamental tomarla postura que pueda asumir China, puesto que hasta la Resolución N° 2371¹⁰ había sido el aliado incondicional con Pyongyang. En ese momento China lo consideraba su “socio y hermano” y que lo apoyaría, para “salvaguardar la paz y la estabilidad” en una región que Beijing considera su territorio de influencia.

A pesar de esta afirmación y convenio, China en un subviraje causó cierta sorpresa al aprobar las nuevas sanciones

⁸ Guerra Sub-Crítica: constante tensión bélica entre dos o más países, tendiente a generar un conflicto armado inminente.

⁹ En este caso Corea del Norte.

¹⁰ [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2371\(2017\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2371(2017)). Fecha de Consulta: 4 de octubre de 2017.

contra su tradicional aliado.¹¹ Decisión tomada por las presiones internas que venía sufriendo el gobierno chino donde expresaban su inquietud sobre la conducta del gobierno Norcoreano. Se ha recomendado a Beijing mantenerse próximo a Pyongyang pero “también persuadirle que abandone su programa nuclear, que pone en peligro a la propia China”.

Es indudable que la mayor zona de riesgo atómico no está situada en los límites del paralelo 38 que divide a las dos Coreas.¹² Dicha zona de peligro radica en la denominada área indostánica, en donde existen dos potencias atómicas rivales, con una cantidad de población que representa casi el 20% de la población total del mundo y que han obtenido su poder nuclear al margen de las opiniones de la comunidad internacional. A lo que se suma las propias dificultades entre China e India que ha significado choques fronterizos en la región de Ladakh, ubicada entre la disputada zona de Cachemira y el Tíbet.

Minar toda una relación a través de una tensión de este tipo a nivel internacional puede significar el tensar la relación de toda la sociedad a nivel mundial.

Siempre que hay este tipo de tensiones los diversos es-

tados comienzan también a sentirse “preocupados” por buscar de qué lado tomar partido, por buscar a quién apoyar para no quedar desprotegidos, favorecidos y que su economía y política no se vea desmoronada. Resultaría ridículo pensar que la constante globalización de los países y personas, se viera mermada o parada debido a estas tres superpotencias y su constante peligro de guerra, sin embargo es una posibilidad que no podemos dejar de lado, si es que México quiere estar debidamente preparado para una catástrofe bélica. **B**

Bibliografía

- BBC. BBC News. 19 de abril de 2017. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39635281>.
- Excelsior. Global. 24 de septiembre de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/09/24/1190389>.
- Exteriores, Secretaría de Relaciones. «Gobierno de México.» *Resolución 2356 aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7958ª sesión. 2 de junio de 2017*. <https://www.gob.mx/sre/documentos/resolucion-2356?state=published>.
- HispanTV. HispanTV. 1 de agosto de 2017. <http://www.hispantv.com/noticias/china/349049/sancio>

- nes-comercio-eeuu-trump-tension-corea-norte.
- Infobae. Infobae. 24 de septiembre de 2017. <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/09/24/corea-del-norte-aseguro-en-la-onu-que-esta-en-la-fase-final-de-establecer-un-sistema-nuclear-y-defendio-a-venezuela-y-a-cuba/>.
- Milenio. Milenio Internacional. 14 de septiembre de 2017. http://www.milenio.com/internacional/donald_trump-misil-norcoreano-sanciones-onu-disparo-milenio-noticias_0_1030097372.html.
- Minutos, 20. Global. 30 de junio de 2017. <http://www.20minutos.es/noticia/3079992/0/trump-corea-norte-ultimatum-paciencia-acabado/>.
- Morales, Javier. *Rusia en la Sociedad Internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- News, Sputnik. Sputnik News. 26 de junio de 2016. <https://mundo.sputniknews.com>
- Unidas, Consejo de Seguridad Naciones. «Naciones Unidas.» *Resoluciones del Consejo de Seguridad. 5 de agosto de 2017*. [http://www.un.org/es/comundocs/?symbol=S/RES/2371\(2017\)](http://www.un.org/es/comundocs/?symbol=S/RES/2371(2017)).

¹¹ Pyongyang, Corea del Norte.

¹² Corea del Norte y Corea del Sur.

La autonomía de la voluntad y el arbitraje en la contratación internacional

Mónica Andrea Ramírez Ávila
Darlene Argote Espino

Actualmente vivimos en un mundo tan completamente globalizado que la interdependencia económica entre todos los países todavía va en aumento, así como el volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios. En 2016 se estimó que el valor de las exportaciones mundiales de servicios comerciales en ese año fue un total 4,754 billones de dólares EEUU.¹ Este inmenso comercio internacional ha generado la necesidad de crear organismos o entes reguladores como lo son la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo del Comercio

(OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BC).

La principal consecuencia que nos deja el comercio es el crecimiento en todos sus ámbitos, esto nos empuja a querer tener un mejor nivel de vida y gracias a esto hay un campo más amplio para tener mayores oportunidades. Si examinamos el comercio internacional de bienes en un ámbito microeconómico, es claro que cada transacción transfronteriza proviene de un acuerdo contractual que tiene que ser regulado por el derecho comercial internacional. Es de suma importancia estar informado del marco legal en el derecho comercial para poder llegar a modificar y regular las operaciones comerciales para dejarlas lo más claras y exactas posibles e

intentar que se tenga el menor margen de error.

El gran reto para la codificación de este derecho es la necesidad de armonización de la normativa de los todos los Estados, en orden para favorecer los intercambios. Para esto se han creado instituciones como lo son la Comisión de las Naciones Unidas para el desarrollo Mercantil (Unictal); esta es reconocida y está siendo utilizada universalmente desde hace ya más de 40 años, con la finalidad de coordinar las reglas de comercio internacional, busca que las partes contratantes estén lo más conforme posible para evitar disputas e insatisfacciones.² Otra institu-

¹ Organización Mundial del Comercio. El comercio mundial en 2015-2016. (octubre, 2017) https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2016_s/wto_chapter_03_s.pdf

² Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (septiembre, 2017) de www.uncitral.org/uncitral/es/

ción en el ámbito es el Instituto Internacional para la Codificación del Derecho Privado (Unidroit), este instituto cuenta con 63 estados miembros y México es uno de ellos. Tiene como propósito final el estudiar las necesidades y métodos para modernizar, armonizar, y coordinar el derecho internacional privado. Tiene su enfoque más fijo en el derecho comercial entre estados para formular instrumentos jurídicos. Otros temas que tocan son por ejemplo propiedad cultural, contratos comerciales, ventas internacionales, transporte entre algunos otros.³

Se podría creer que con esto no faltaría ente competente en la regulación del derecho comercial, sin embargo, para ser más específicos todavía en cada contrato, se han creado y adoptado cláusulas internacionales comerciales como son las Incoterms,⁴ con el objetivo de establecer criterios claros y definidos sobre la distribución de los gastos y la transmisión de riesgo entre las partes de un contrato de compraventa.

A pesar de todo lo anteriormente señalado, todavía

existen factores de riesgo en la contratación internacional, y por lo tanto al existir un incumplimiento de contrato internacional de compraventa de mercancías existen muchas dudas e incertidumbres de las partes a cerca de que procederá con las obligaciones del contrato, cual es la ley aplicable, cuáles son las convenciones internacionales que se deben de tomar en cuenta, cual es el Incoterm más completo y conveniente para las partes, como se resolverá el conflicto y quien es la autoridad competente para resolver estos conflictos.

En esta investigación examinaremos de forma general la contratación internacional, los convenios internacionales en la materia, pero principalmente el principio de la autonomía de la voluntad en los contratos, y el arbitraje comercial como la forma óptima de resolución de conflictos en los contratos de compraventa internacionales.

II. Contratación internacional

Es necesario definir que es el contrato internacional, ya que esté figura como el pilar y la base de la transacción de bienes transfronterizos. El contrato internacional es el acuerdo de voluntades, suscrito entre dos o más partes, con domicilios en estados diferentes tendentes a la realización de una operación comercial. Este

contrato tiene que tener tres elementos de suma importancia: el consentimiento, el objeto del contrato que es donde se estipulan los derechos y obligaciones de las partes, y la causa. El consentimiento es la parte fundamental del contrato ya que es el acuerdo explícito y libre de la voluntad de las partes. De modo que la voluntad de las partes es la creadora de la relación jurídica, y, por lo tanto, del vínculo obligacional de fuente contractual.⁵ El contrato es considerado, como el puro producto del consentimiento.

El principio de autonomía de la voluntad es tan elemental porque cada parte tiene la libertad de concertar o no un contrato, por lo que las partes pueden crear libremente todas las relaciones jurídicas que entre ellas consideren pertinentes. Es necesario aclarar que nadie puede ser obligado a contratar contra su voluntad; no hay obligación de ofrecer ni de aceptar una oferta. Las partes pueden aceptarla o rechazarla, y en caso de que la rechace, esto no le genera responsabilidad de ninguna especie, ya que es su opción la de contratar o abstenerse de hacerlo y de seleccionar con quien lo hace.

En el Código Civil Federal se define contrato como el

³ Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (Unidroit). 2013. (octubre 1, 2017) de <https://embamex.sre.gob.mx/italia/index.php/es/organismos/135-instituto-internacional-para-la-unificacion-del-derecho-privado-unidroit>

⁴ Los Incoterms son un conjunto de reglas internacionales, regidos por la Cámara de Comercio Internacional, que determinan el alcance de las cláusulas comerciales incluidas en el contrato de compraventa internacional.

⁵ Hernández Fraga, Katiushka. (2012). *El Principio de Autonomía de la Voluntad Contractual Civil. Sus Límites y Limitaciones*. Rejje: revista jurídica de investigación e innovación educativa núm.6, pp. 27-46. Cuba.

acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.⁶ En México todas las personas físicas y morales gozan de libertad contractual, la cual es la libertad de poder pactar contratos que sometan al individuo a derechos y obligaciones. También se goza de autonomía material y autonomía contractual. Las especificaciones respecto a la representación y lo que se entiende por consentimiento se establecen en el Código Civil Federal, en el capítulo titulado Contratos.

Y aunque cada persona está en la completa libertad de crear una relación jurídica por medio de un contrato, actualmente existen diversos factores de riesgo y de hechos que podrían llegar a anular un contrato en la contratación internacional, los cuales son necesarios contemplar antes de firmarlo. Los principales factores de riesgo son la falta de experiencia en el ámbito internacional, la utilización de contratos formales sin leer la letra pequeña o sin haber entendido todo lo estipulado en el contrato, el empleo de contratos modelo que no se ajusta a las circunstancias, la poca o nula información sobre el contenido de las obligaciones como lo son cantidad, pagos,

cobros, calidad, etc., y finalmente, cuando no se estipula la legislación aplicable y la forma de resolución de controversia en caso de conflicto. Por otro lado, los hechos, manifestaciones o actitudes con los que se puede llegar a anular o restringir los contratos son los vicios del consentimiento,⁷ los cuales son el error y el dolo.

El error consiste en el conocimiento falso de la realidad puede ser a cerca de algún hecho o alguna norma. El dolo se refiere a la maquinación engañosa para inducir al tercero en el error esto quiere decir sacarle un provecho a la situación. Existe la violencia física o moral. En la física existe coacción material sobre el cuerpo del tercero y la moral se provoca por medio de amenazas creando temor de perder la vida, la honra, la libertad o salud entre otras.⁸ En estos casos, estos defectos pueden llegar a producir la invalidez o nulidad del acto jurídico.

A continuación, examinaremos como se regulan los contratos internacionales en los convenios universalmente aceptados del *Reglamento de Roma I* y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías. Primeramente, es necesario mencionar que el

principio de la autonomía de la voluntad es universalmente reconocido como el pilar del contrato, y por lo tanto es reconocido en ambos convenios internacionales.

III. Autonomía de la voluntad en los convenios internacionales

Contemplamos al *Reglamento de Roma I* y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, como unos de los más importantes en el tema de contratación internacional por su aplicación universal. Desde los primeros artículos, el *Reglamento de Roma I* reconoce el principio de la autonomía de la voluntad de forma absoluta y amplia. Establece que las partes pueden seleccionar cualquier derecho para que rija un contrato internacional, el art. 3 declara:

*“El contrato se regirá por la ley elegida por las partes. Esta elección deberá manifestarse expresamente... en cualquier momento, convenir que el contrato se rija por una ley distinta de la que se regía”.*⁹

Claramente existen la condición de que la ley seleccionada no puede modificar la validez formal del contrato, no podrá afectar a derechos de

⁷ México. Código Civil Federal. Art. 1812-1823.

⁸ Galindo Garfias, I. (2015). *Vicios del Consentimiento en México*. Enciclopedia Jurídica.

⁹ Reglamento (CE) núm. 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la Ley Aplicable a las Obligaciones Extracontractuales ("Roma II")

Las principales ventajas del arbitraje internacional son: su costo relativamente bajo a comparación del medio judicial tradicional; se llega a una solución consensuada donde ambas partes están conformes con el resultado; su rapidez en la resolución de la controversia por medio de un laudo; la flexibilidad para que las partes escojan el árbitro competente y la ley aplicable; su eficacia; que se toma en cuenta la voluntad de las partes como base fundamental del contrato y que es de forma expedita para beneficio de los contratantes

terceros y tiene que existir un consentimiento y validez material. El problema es cuando existe una falta de elección de ley aplicable, aquí es cuando el reglamento rige cual ley aplicable es la competente. Por ejemplo, para casos de compraventa de mercancías, la ley aplicable del contrato es la residencia habitual del vendedor; si es un contrato de prestación de servicios se regirá por la ley del país de la residencia habitual del prestador; si es un contrato de derecho real inmobiliario, se regirá por la ley del país donde esté el inmueble; si es un contrato de transporte de mercancías, se regirá por la ley donde el transportista tenga su residencia habitual, y finalmente, si es un contrato de trabajo se regirá por la ley del país en el cual se realice el trabajo contrato habitualmente.

En su artículo 12, el reglamento establece que el ámbito de la ley aplicable del contrato es la interpretación del mismo, el cumplimiento de las obligaciones que genere, las consecuencias en caso de un incumplimiento, los diversos modos de extinción de las obligaciones y las consecuencias de la nulidad del contrato.

Por otro lado, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercadería fue creada principalmente para dar seguridad jurídica sobre los intercambios comerciales y reducir los gastos de las operaciones. En el preámbulo de la convención se define como “normas uniformes para la compraventa internacional” en una realidad con diferentes sistemas sociales, económicos y jurídicos. En esta convención el principio de la autonomía de

la voluntad es fundamental a la hora de querer interpretar un contrato, lo cual se expresa en el artículo 8, donde la Convención expresa que la forma de interpretar el contrato, el cual generará derechos y obligaciones para ambas partes, tendrá que valorarse conforme a la intención de los contratantes:

“Las declaraciones y otros actos de una parte deberán interpretarse conforme a su intención cuando la otra parte haya conocido o no haya podido ignorar cuál era esa intención ... de una persona razonable de la misma condición que la otra parte”.¹⁰

¹⁰ Naciones Unidas, Nueva York (2010): Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías.

La principal consecuencia que nos deja el comercio es el crecimiento en todos sus ámbitos

Y en el único momento donde expresa que la autonomía de la voluntad no será válida será

“cuando las partes declaran aplicable a su contrato la ley de un Estado no contratante, o el derecho sustantivo interno de un Estado contratante”.

A diferencia del *Reglamento de Roma*, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercadería solo regula las compraventas internacionales, mientras el primero regula todas las obligaciones contractuales de actividades civiles-mercantiles. Por lo tanto, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa

Internacional de Mercadería prevalece en el ámbito de compraventa por ser norma específica en el tema.

Siendo aclarado el principio de la voluntad como parte fundamental del contrato ya que es el acuerdo explícito y libre de la voluntad de las partes; y siendo reconocido universalmente por convenios y reglamentos internacionales, ahora es necesario mencionar en que podemos ejercer esta voluntad.

Es libertad de los contratantes estipular cuales son las obligaciones del comprador, del vendedor, cual es el objeto del contrato, la forma de pago, el precio, la fecha de entrega, el límite de la responsabilidad contractual, la legislación aplicable, el Incoterm en caso de que se quiera aplicar una de estas cláusulas y finalmente, el método de resolución en caso de controversia, o ADR, por sus siglas en Inglés, *Alternative Dispute Resolution*.

IV. Métodos de Resolución de Controversias: Arbitraje Internacional

Los medios alternativos de solución de controversias han ganado más terreno en el ámbito internacional por el bajo costo y por evitar las demoras y otros inconvenientes de los medios tradicionales de solución de controversias. Algunos de estos inconvenientes pueden ser: la complejidad

derivada de situaciones como la intervención de partes de nacionalidades distintas, la realidad de órganos jurisdiccionales saturados por el número de asuntos pendientes, la necesidad de contar con instrumentos jurídicos flexibles para la correcta solución en función de las características de la contratación internacional, y principalmente, la necesidad de instrumentos que permitan a las partes llegar a soluciones que sean mutuamente satisfactorias, oportunas y realistas para que se sea factible su implementación lo más pronto posible.¹¹ Algunos de los Métodos Alternativos de Resolución de Controversias (Masc) son la mediación, el arbitraje y la conciliación. En este ensayo se analizará el arbitraje como método óptimo de resolución ya que se basa meramente en la autonomía de la voluntad, sus ventajas, desventajas y como se ha implementado en México.

En un contrato internacional donde los contratantes tienen un acuerdo de arbitraje, las partes deciden someter a arbitraje todas las controversias que hayan surgido o puedan surgir, mediante una cláusula compromisoria.¹²

¹¹ Estabillo Castro, F. *Medios Alternativos de Solución de Controversias*. (2016) Universidad Nacional Autónoma de México p.379.

¹² Cláusula de un tratado que estipula recurrir al arreglo arbitral o judicial para los litigios concernientes a la interpretación o a la aplicación del tratado.

Esto significa que negociaran entre las partes con ayuda de un árbitro para poder llegar a una solución. Este tribunal arbitral se escogerá entre ambas partes contratantes y su función es escuchar a las partes en la medida en que sea necesario, dictar medidas provisionales, y finalmente, dictará el laudo o laudos prontamente, razonados, completos y claro. Es importante que ambas partes, en caso de controversia, participen en la designación del árbitro competente ya que esto promueve la colaboración y negociación. El Centro de Arbitraje de México (Cam) estipula que las partes pueden elegir el árbitro correspondiente o bien, acordar que el Cam sea el responsable de elegirlo. De acuerdo con los términos de Reglas de Arbitraje correspondientes del Cam, al nombrar un árbitro se tiene que designar una persona que sea independiente de las partes, disponga del tiempo necesario para cumplir su mandato puntualmente y que tenga experiencia en la materia objeto de la controversia así como en materia arbitral.¹³ El Cam también cuenta con unas reglas de arbitraje del centro de arbitraje de México en donde aborda principalmente la correcta forma de la presentación de la demanda

arbitral y la contestación por las partes, la constitución del tribunal arbitral, los efectos del acuerdo de arbitraje, la misión del árbitro y la instrucción de la causa y el pronunciamiento, notificación y carácter ejecutorio del laudo.

También, existen las reglas del arbitraje que se estipulan en la Cámara de Comercio Internacional, la cual cuenta con un nuevo Reglamento de Arbitraje aplicado desde el 1º de enero del 2012. Este nuevo reglamento se divide en 41 artículos y cinco apéndices relativos al *Estatuto de la Corte Internacional de Arbitraje*, el *Reglamento Interno de la Corte Internacional de Arbitraje*, los costos del arbitraje y honorarios, las técnicas para la conducción del caso y las reglas de árbitro de emergencia.¹⁴ Ambos reglamentos son competentes en México, bajo el término de supletoriedad de las normas, esto quiere decir que cuando una figura jurídica en un ordenamiento legal, siendo estos los reglamentos previamente mencionados, no se encuentra regulada en forma clara y precisa, es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades y/o para integrar una omisión en algún reglamento conforme al otro. De esta forma,

***Consideramos
el arbitraje
internacional como
el método óptimo
de resolución de
controversias ya
que existen
inconvenientes
con los medios
tradicionales***

ambos reglamentos se complementan para el correcto funcionamiento del arbitraje nacional o internacional.

El procedimiento para poder llevar a cabo el arbitraje internacional es: presentar la demanda, se manda emplazar, se espera la contestación para saber si existe una reconvencción. Después se constituye y se confirma el tribunal arbitral al cual se enviará el expediente. Se tendrán que celebrar audiencias donde se presentaran pruebas y sus argumentos. Finalmente se emitirá y notificará el laudo el cual es vinculante para ambas partes y trae aparejada ejecución.

Las principales ventajas del arbitraje internacional es su costo relativamente bajo a

¹³ Centro de Arbitraje de México (Noviembre, 2017) de <http://www.camex.com.mx/index.php/arbitraje-cam/arbitros>

¹⁴ Cruz Barney, Oscar. El nuevo Reglamento de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio CCI (2013) Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM p.5.

El principio de autonomía de la voluntad es tan elemental porque cada parte tiene la libertad de concertar o no un contrato, por lo que las partes pueden crear libremente todas las relaciones jurídicas que entre ellas consideren pertinentes

comparación del medio judicial tradicional, se llega a una solución consensuada donde ambas partes están conformes con el resultado, su rapidez en la resolución de la controversia por medio de un laudo, la flexibilidad para que las partes escojan el árbitro competente y la ley aplicable, su eficacia, que se toma en cuenta la voluntad de las partes como base fundamental del contrato y que es de forma expedita para beneficio de los contratantes. Como desventajas se podría mencionar que recurrir a un laudo arbitral, en la apelación es muy limitada ya que una resolución arbitral, ya sea errónea o no, es difícilmente revocada.¹⁵

En el caso de México, un claro ejemplo de su participación en el arbitraje internacional es que, en el tratado comercial primordial para el país, que es el Tratado de

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mecanismo de solución de controversias contemplado remite a reglas de arbitraje establecidas en el convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones o Convenios sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados.

Consideramos el arbitraje internacional como el método óptimo de resolución de controversias ya que existen inconvenientes con los medios tradicionales, pero principalmente porque se llega a una solución consensuada de las partes con ayuda de un árbitro, y esto refuerza el principio de la autonomía de la voluntad tan mencionado anteriormente, como la base de la contratación internacional, así ambas partes quedan satisfechas y esto facilita enormemente la aplicación del laudo.

V. Conclusión

Como se mencionó anteriormente, la contratación internacional es un tema complejo donde a pesar de tener toda la libertad contractual y autonomía material, es necesario tener conocimiento previo en la materia para no ser víctimas de algún fraude ni correr ningún riesgo a la hora de contratar. Sobre todo, es importante considerar que el principio de la autonomía de la voluntad es el pilar del contrato.

Es el consentimiento donde las partes acuerden explícitamente someterse al contrato, con todas las obligaciones y derechos que conlleva, es el único vínculo obligacional de fuente contractual y aparte es reconocido en convenios internacionales como el *Reglamento de Roma II* y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías. Nadie puede obligar a ninguna

¹⁵ Aguilar Manjarrez, J. *El Procedimiento Arbitral Nacional e Internacional Modelo*. (2010) Universidad del Valle de México.

persona moral o física a contratar en contra de su voluntad, ni obligarla a rechazar o aceptar ninguna oferta.

Una de las características más importantes que se debe estipular en el contrato por medio de la autonomía de la voluntad, aparte de las obligaciones del comprador, del vendedor, del precio, de la mercadería o servicio, y de la legislación aplicable, es el método de resolución de controversias, en caso de que pudiera llegar a existir algún conflicto.

En este ensayo se expuso el arbitraje internacional como el método de resolución de controversias preferible en el caso de conflicto. Esto es debido a que se evitan todos los inconvenientes del sistema tradicional de solución de controversias, y por encima de eso, se negocia entre las partes una solución que sea aceptada por ambas partes, consensuada, y no quede ninguna parte insatisfecha con la resolución, en este caso es llamado laudo. Como ambas partes forman parte de la solución, se respeta en todo momento la autonomía de la voluntad, que fue primordialmente el pilar del contrato. Y finalmente, esto facilita en gran modo la aplicación del laudo, ya que se acordó llegar a dicha solución. **B**

VI. Bibliografía

- Cruz Barney, Oscar. *El nuevo Reglamento de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio CCI*. (2013) Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM p.5.
- Estabillo Castro, F. *Medios Alternativos de Solución de Controversias*. (2016) Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galindo Garfias, I. (2015). Vicios del Consentimiento en México. *Enciclopedia Jurídica*.
- Hernández Fraga, Katiushka. (2012). El Principio de Autonomía de la Voluntad Contractual Civil. Sus Límites y Limitaciones Reje: *revista jurídica de investigación e innovación educativa* núm.6, junio 2012, pp. 27-46. Cuba.
- Procedimiento Arbitral: Aguilar Manjarrez, J. (2010). *El Procedimiento Arbitral Nacional e Internacional Modelo*. Universidad del Valle de México.

Legislación

- México. Código Civil Federal

Tratados Internacionales

- Reglamento (CE) núm. 864/2007 del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales ("Roma II")

- Naciones Unidas, Nueva York (2010): Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías

Organismos Internacionales

- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (septiembre, 2017) de www.uncitral.org/uncitral/es/
- Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (Unidroit). 2016. (octubre 1, 2017) de <https://emba-mex.sre.gob.mx/italia/index.php/es/organismos/135-instituto-internacional-para-la-unificacion-del-derecho-privado-unidroit>
- Organización Mundial del Comercio. El comercio mundial en 2015-2016. (octubre, 2017) de https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/wts2016_s/wto_chapter_03_s.pdf
- Centro de Arbitraje de México (Noviembre, 2017) de <http://www.camex.com.mx/index.php/arbitraje-cam/arbitros>

Las brechas de género en la participación política de las mujeres en México

Aurora Espina Vergara

I. Introducción

Históricamente, la lucha de las mujeres por la representación política, se ha visto enmarcada por relaciones desiguales de poder en las que la actividad de las mujeres se ha visto relegada por completo al ámbito de lo privado.

En el caso mexicano, esta lucha por la participación política, y en especial por el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas se ha visto enmarcada por su supuesta incapacidad de tomar decisiones, y especialmente de representar a las propias mujeres. Algo que paradójicamente también era el punto de la discusión en Francia con el Movimiento por la Paridad en la última década del siglo XX.¹

Si bien es cierto que a nivel subnacional existieron diversos movimientos y momentos en los que la participación de

las mujeres mexicanas se vio beneficiada, también es cierto que esta participación rindió grandes frutos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de las mujeres. Pero no fue sino hasta 1953 que la ciudadanía de las mujeres en nuestro país fue plenamente reconocida, para ser finalmente ejercida, a nivel federal, en el proceso electoral del 3 de julio de 1955.

Este año conmemoramos 64 años del reconocimiento al voto de las mujeres en nuestro país, sin embargo, aún con los avances que se han tenido en materia de representación política de las mujeres en los congresos tanto a nivel nacional como local, en el nivel subnacional encontramos enormes contrastes y una brecha de representación política bastante considerable. En gran medida esta diferenciación se debe a que a la fecha no habían existido mecanismos que garantizaran el fomento a la participación de las

mujeres en cargos de elección popular a partir de medidas afirmativas bajo un esquema de cuotas de género.

Como elemento fundamental de este documento de trabajo está en una primera instancia el analizar cómo se da esta evolución de las brechas existentes en la participación política entre hombres y mujeres en el histórico de datos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que arrojan interesantes aportes para la comprensión de este proceso de incorporación de las mujeres en el ámbito legislativo. Finalmente, esta investigación analiza las brechas existentes con datos al 2015 de los congresos locales, las presidencias municipales, las regidurías y los síndicos, como elemento fundamental para analizar el contraste existente entre el ámbito nacional y el subnacional en materia de representación política de las mujeres.

¹ Vésae Scott, Joan, *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, FCE; 2012.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Las mujeres han sido marginadas tradicionalmente de la esfera de lo público, razón por la cual su participación en el ámbito de lo político se encuentra históricamente limitada; esta diferenciación de roles enmarcados por un estructural funcionamiento de relaciones desiguales de poder nos ha llevado a la implementación y búsqueda de nuevos mecanismos para fomentar y fortalecer la presencia y participación de las mujeres en diversos espacios de toma de decisiones en la esfera de lo público.

Los espacios y oportunidades con los que contamos hoy en día son resultado de la lucha y demanda perseverante de mujeres valientes que se empeñaron en el esfuerzo por ser reconocidas no sólo como individuos, sino también como ciudadanas con pleno derecho a la toma de decisiones y de capacidad de representación de los asuntos del espacio público y de lo atinente a la sociedad política.

En febrero de 2014 se promulgó la reforma electoral que dio paso al principio de paridad en las candidaturas al poder legislativo a nivel federal y local; estableciendo que en ningún caso se podrá asignar a alguno de los géneros distritos en los que el partido en

cuestión tenga resultados bajos. Con esta reforma se modificó el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

En razón de lo anterior, es que a partir del proceso electoral del 2015 se implementó el principio de paridad para la postulación de candidaturas a las legislaturas locales y federales; hecho que resulta de gran importancia, pues ello contribuyó a fortalecer y aumentar la participación de las mujeres en dichos espacios de toma de decisiones. Además de que para el proceso electoral del 2018 este principio de paridad se aplicará de manera horizontal y vertical, hecho que permitirá reducir la histórica brecha de representación política existente entre hombres y mujeres en el ámbito subnacional, en especial de las presidencias municipales, regidurías y síndicos.

En consecuencia, el trabajar y velar por el pleno

reconocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en nuestro país se vuelve relevante; además de que se encuentra enmarcado en un contexto preocupante de violencia política en contra de las mujeres.

III. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de esta investigación consiste en comparar el contraste existente entre la participación política de las mujeres a nivel nacional, y a nivel subnacional; y, a partir de ello determinar cuáles son los factores que provocan esta diferenciación en la participación política de las mujeres.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

¿Existe una diferencia sustancial entre el grado de representación política de las mujeres a nivel nacional y subnacional? ¿El principio de paridad, reconocido a nivel constitucional, generará alguna diferencia en este grado de representación política de las mujeres en los niveles nacional y subnacional? ¿Qué efectos tendrá la implementación del principio de paridad en la brecha de representación política existente entre hombres y mujeres a nivel subnacional?

Sin lugar a dudas el avance en la participación política

² INE, FEPADE, IIJ-UNAM, TEPJF *Compendio de Legislación Nacional Electoral Tomo I*. (México: INE, FEPADE, IIJ-UNAM, TEPJF; 2014), 58: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa".

de las mujeres en nuestro país, a partir de la implementación y evolución del esquema de cuotas de género, es de gran relevancia, pues a partir de este proceso se entiende la disminución de la brecha de representación existente entre hombres y mujeres en las últimas décadas.

Como herramienta de investigación para dar respuesta a dichas interrogantes se empleará el enfoque cualitativo, que contempla el análisis de información cuantitativa respecto de las distribuciones porcentuales de la participación de las mujeres y los hombres en cargos de elección popular a nivel nacional y subnacional, en distintos periodos de tiempo.

V. Marco teórico de referencia

La participación política de las mujeres en nuestro país data desde el movimiento de Independencia, aún sin tener el reconocimiento formal y legal como ciudadanas, estos procesos de participación sin lugar a dudas han tenido momentos en los que la actividad se veía intensificada, como lo fue en el caso de la Revolución Mexicana en donde las mujeres participaron como oficiales (coronelas y capitanas), llevando a cabo funciones de inteligencia, de propaganda, y de denuncia.³

A pesar de que las mujeres tuvieron una participación significativa en el proceso y accedieron a verdaderos espacios de toma de decisiones, una vez concluido este proceso revolucionario, nunca se les hizo justicia a las mujeres y estas fueron nuevamente relegadas a la esfera de lo público. En este sentido, su participación se vio traducida en demandas puntuales en el Congreso Constituyente en donde Hermila Galindo “con 20 años de edad, subió a la tribuna el 12 de diciembre de 1916 y presentó la propuesta de otorgarle el voto a la mujer a fin de tener derecho de participar en las elecciones para diputados”.⁴

Posteriormente, se celebró el Primer Congreso Feminista de Yucatán, que en 2016 cumplió 100 años de haber sido celebrado, y en donde participaron 700 mujeres el 13 de enero de 1916, y en cuya convocatoria establecía: “Para que puedan formarse generaciones libres y fuertes es necesario que la mujer obtenga un estado jurídico que la enaltezca.”⁵ La discusión

en: *Límites y Desigualdades en el Empoderamiento de las Mujeres en el PAN, PRI y PRD*. IIE UNAM – CONACYT – UAM Iztapalapa – IN-MUJERES – Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados LX Legislatura.

⁴ Cimac (2003), *Hermila Galindo de Topete, primera mujer congresista por Erika Cervantes*. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/37685>.

⁵ Cortina Quijano, Aurora (1998), “Los Congresos Feministas de Yucatán en 1916 y su Influencia en la Legislación Local y Federal”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vo. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

sobre “¿cuáles deberían de ser las funciones públicas que puede y debe desempeñar la mujer a fin de que no solamente sea elemento dirigido sino también dirigente de la sociedad?”,⁶ constituyó uno de los cuatro temas fundamentales del congreso, en el que se afirmó que a las mujeres deben participar en todos los campos de acción y que “la mujer del porvenir podrá desempeñar cualquier cargo público que no exija vigorosa constitución física, pues no habiendo diferencia alguna entre su estado intelectual y el del hombre, es tan capaz como éste para ser elemento dirigente de la sociedad”.⁷

Este congreso fue importante, pues dio paso a una serie de exigencias para garantizar la participación de las mujeres en el sistema político mexicano como sujetos de derechos políticos formales, y que a pesar de que no cesaron las exigencias y las propuestas en este sentido, no fue sino hasta octubre de 1953 que se reconoció el derecho de las mujeres al sufragio universal a nivel nacional; para finalmente ser ejercido en el proceso federal electoral de 1955.

UNAM, p. 173, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-mexicano-historia-der/article/view/29571/26694>.

⁶ Grupo de Voluntarias del Infonavit (1975), *El Primer Congreso Feminista de Yucatán*, Edición Facsimilar, Infonavit, México.

⁷ Ibid.

³ Véase A. Girón, M.L. González y A.V. Jiménez “La Participación Política de las Mujeres”

Evolución normativa de las cuotas de género en México⁸

Aún a pesar de los grandes avances que se tenía en la materia, se carecía de incentivos reales para que los propios partidos políticos impulsaran la participación de las mujeres en los cargos de elección popular, amén de la prácticamente nula pluralidad política de nuestro país durante décadas.

Es en razón de ello que hasta el año de 1993 que se inicia con este proceso de evolución legal de las cuotas de género en nuestro país, al establecer en el cofipe que los partidos políticos deberían de promover la participación política de las mujeres, de conformidad con sus documentos internos. Para el año de 1996 se pasa a un esquema de cuotas del 70-30% de candidatos de un mismo género para las candidaturas a las cámaras de diputados y de senadores.

En el año 2002, se continuó con el esquema de representación 70-30%, pero en esta ocasión estableciendo sanciones como la negativa del registro de candidaturas en caso de que los partidos políticos incumplieran con estos requisitos, además de que

las candidaturas de representación proporcional debían de integrarse en segmentos de tres candidaturas, cada una de distinto género.

Para el año 2007 se estableció que el porcentaje mínimo de candidaturas de un mismo género era de 40%, quedando así instituido un esquema de representación del 60-40%; además de que las listas plurinominales debían incluir necesariamente al menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos. Las candidaturas de mayoría relativa no contaron con exigencia de cuotas de género con el requisito de que la definición de las candidaturas fuera como resultado de un proceso de elección democrático interno.

Como punto trascendental de esta reforma, radica el hecho de que se añadió en el artículo 78 del Cofipe la obligatoriedad de los partidos políticos de destinar al menos el 2% del gasto ordinario en actividades para la capacitación y formación del liderazgo político de las mujeres.

El periodo post electoral del año 2012 marcó un punto clave en los procesos de conformación de las candidaturas a los cargos de elección popular, pues fue a partir de la aparición de las denominadas “juanitas”, que el Consejo General del entonces IFE estableció que ningún partido político o coalición podría

registrar con más de un 60% de candidatos propietarios a diputados y senadores de un mismo sexo tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Este acuerdo generó múltiples impugnaciones en la materia por parte de los partidos políticos, que fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien emitió la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados en donde se establecen, entre otras, estas dos disposiciones relevantes en materia de igualdad de género:

- La obligatoriedad de los partidos políticos de presentar como mínimo 120 candidaturas a la Cámara de Diputados y 26 candidaturas a la Cámara de Senadores con propietarios del mismo género, por el principio de mayoría relativa.
- Al menos el 40% de las solicitudes de registro de candidaturas debían integrar a fórmulas completas de un mismo género, es decir, candidatura y suplencia.

Y finalmente, en el año 2014 con la Reforma Político-Electoral en la que se reformaron diversas disposiciones en la materia, es que se inscribe entre otros elementos, la paridad como principio reconocido a rango constitucional.

⁸ Para el desarrollo de este proceso de evolución normativa se retoma la información publicada por el Instituto Nacional Electoral. Véase INE. Evolución Normativa de la Cuota de Género en México. Disponible en: http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html

Hacia la paridad de género

El origen del término “paridad” proviene de la “Declaración de Atenas” del año 1992, misma que fue adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, que fuera celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. En este documento se afirmó que: “La infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población”,⁹ y que por ende “Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres”.¹⁰

Dentro de esta contextualización desde una visión europea, el planteamiento paritario no pretendía reemplazar a la democracia representativa y plural, como señala Blanca Oliva Peña,¹¹ sino enriquecerla, para de esta forma hacer posible la históricamente incumplida promesa del

“carácter universal del principio de igualdad que extiende los derechos a todas las personas sin distinción”.¹² Al final esta propuesta de equilibrio, se traduce no sólo al ámbito de los procesos de participación y de toma de decisiones; sino al objetivo último de lograr responsabilidades compartidas en las esferas de lo público y lo privado, que en resumidas cuentas, darán efectivo cumplimiento a esa promesa sobre el carácter universal del principio de igualdad que se menciona unas líneas arriba.

Como tal, la conceptualización de la paridad parte del principio de equidad como el empleo de diversas medidas que van encaminadas a garantizar la igualdad efectiva en el ejercicio de los derechos de todas las personas. Resulta en este sentido de gran importancia en la materia que, dentro de la Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la Cuarta Asamblea Mundial de la Mujer en el año de 1995, se estableciera como parte de los objetivos estratégicos y medidas a adoptar por los países, que para el año 2005 las mujeres alcanzaran el acceso efectivo a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50%. Sin embargo, y como puede observarse con los datos al día de hoy, este objetivo no tuvo grandes efectos a nivel

de los países. El primer país en adoptar este principio fue Francia en el año 2000 con la “Ley de Parité”, hecho que representó grandes retos para su implementación, pues entre otras cosas, no se contaba con precedentes internacionales, y para seguir esta discusión conviene seguir los planteamientos de la historiadora norteamericana Joan Wallach Scott sobre el movimiento por la paridad en Francia, debido a que dentro de este proceso se contempla la sexualización del individuo como elemento clave para la inclusión de las mujeres en la esfera de lo público.¹³

La Reforma Político-Electoral de 2014 tiene tres elementos fundamentales en materia de paridad de género. El primero consiste en la modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se determina la obligatoriedad de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en las candidaturas para el poder legislativo a nivel federal y local; el segundo que se encuentra en el artícu-

⁹ Declaración de Atenas (1992), p. 2, http://www.urv.cat/media/upload/arxius/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf

¹⁰ Ibid

¹¹ Peña Molina, Blanca Oliva (2014) “La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, http://www.somex.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf_5

¹² Peña Molina, Blanca Oliva, *Op. Cit.*, p. 32.

¹³ Este planteamiento sobre la sexualización del individuo lo retomo de un artículo previo sobre la participación de las mujeres indígenas en la política en el que se puede indagar más al respecto: Espina Vergara, Aurora (Enero – Abril 2015) “Ser Mujer y Ser Indígena, dos lastres para la inclusión en la política”, *Electio. Revista Especializada Electoral*, núm. 7, TEDF, México, pp. 39-49, http://www.tedf.org.mx/files/326/publicaciones/electio/07_electio.pdf | De igual forma y para profundizar sobre el movimiento por la paridad en Francia, véase: Scott, Joan, *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, México, FCE; 2012.

lo 232-23 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que habla sobre la integración de las listas de representación proporcional por fórmulas de propietario y suplente del mismo sexo y la alternancia entre fórmulas de distinto sexo hasta agotar cada lista; y finalmente lo señalado en la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 3, numeral 4 que trata sobre la responsabilidad que tienen los partidos políticos de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género.

VI. Formulación de hipótesis

A pesar de que se han instrumentado mecanismos para facilitar y fortalecer la participación de las mujeres en los cargos de elección popular en nuestro país, aún siguen existiendo elementos que dificultan la incursión de las mujeres mexicanas en la esfera de lo político.

En este sentido, la brecha de representación política existente entre hombres y mujeres se ha visto reducida considerablemente en el poder legislativo a nivel federal y local como consecuencia de las acciones afirmativas en favor de la participación política de las mujeres. Mientras que a nivel municipal y en las gubernaturas de los estados esta brecha aún representa grandes distancias, en parte, debido a que las medidas para fomentar la participación de las mujeres en estos niveles han quedado estipuladas como un impulso de buena fe que no se ha visto traducido en acciones permanentes encaminadas a ello.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Cuando hablamos de la participación de las mujeres a nivel subnacional encontramos que el grado de representación política existente contrasta en gran medida con la existente a nivel nacional, como se demuestra en lo subsecuente. En

gran medida esta diferenciación implica una relación directamente proporcional con la existencia o no de mecanismos orientados al fortalecimiento de la participación de las mujeres en política bajo el principio de equidad.

Siguiendo esta línea, la evolución normativa de la cuota de género que se detalló como parte del marco teórico deja claro que estas medidas sólo han existido a nivel nacional, específicamente orientadas al poder legislativo federal y recientemente incorporadas al ámbito legislativo local que, como se verá más adelante muestra avances bastante significativos en la materia.

En este caso particular, analizamos la participación de las mujeres en las gubernaturas de cada una de las entidades federativas de México, debido a que en 38 años tan sólo 7 mujeres han logrado estar al frente de una; destacando en este caso el estado de Yucatán que ha sido gobernado en dos ocasiones por una mujer.

Figura 1 – Gobernadoras en la historia de México (1979-2021).



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del INE.

Como puede observarse en la Figura 1, sólo ha habido 7 mujeres que han encabezado el gobierno de una entidad en nuestro país; de entre las cuales una, Rosario Robles Berlanga, fungió como Jefa de Gobierno interina del entonces Distrito Federal.

En la Gráfica 1, puede observarse la evolución del porcentaje de diputadas y diputados desde el año de 1952, hasta el periodo legislativo que concluye en 2018. Misma

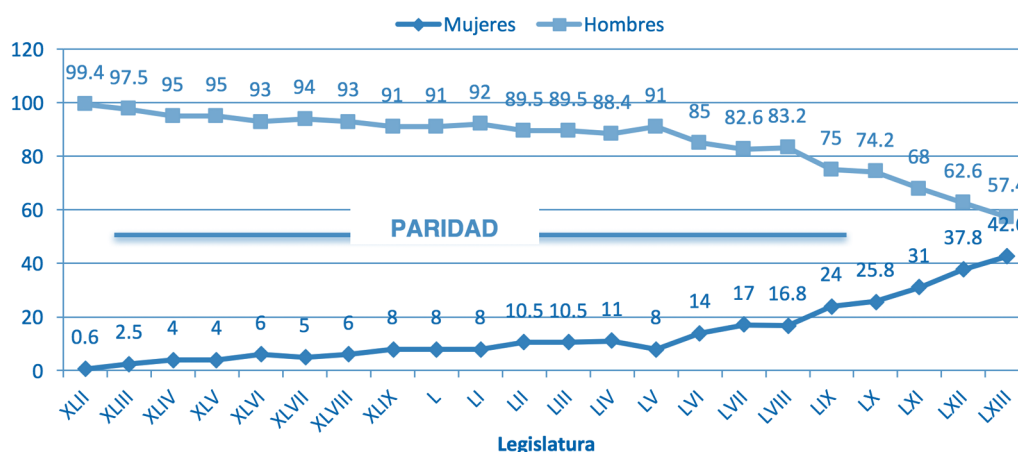
en la que se puede observar claramente como hubo una reducción considerable de la brecha de género existente en la cámara baja.

Lo anterior debido a que un periodo de 65 años la brecha de género en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión logró reducirse en un 84%, pues pasó de un 98.8% en la XLII Legislatura, a un 14.8% en la LXIII Legislatura.

En el caso de la Gráfica 2 puede apreciarse cómo se

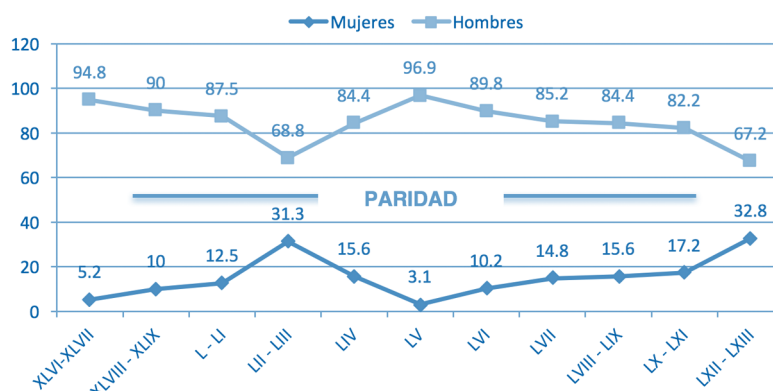
vio reducida la brecha de género de un 89.6% en el periodo transcurrido en las XLVI y XLVII Legislaturas, a un 34.4% en el periodo transcurrido en las LXII y LXIII Legislaturas de la Cámara de Senadores. Aunque en este caso, en un periodo de 53 años la brecha de género se redujo tan sólo en un 55.2%, es decir, un 28.8% menos que la reducción obtenida en el caso de la Cámara de Diputados y en menor periodo de tiempo.

Gráfica 1 – Distribución porcentual de diputadas y diputados por Legislatura 1952 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del INE y del Ceameg.

Gráfica 2 – Distribución porcentual de senadoras y senadores por Legislatura 1964 a 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de la base de datos #MujeresPolíticas del INE y del Ceameg.

Es muy interesante observar los movimientos que nos muestra esta gráfica sobre el histórico de las brechas de representación política entre hombres y mujeres en el Senado de la República, debido a que en las LII y LIII Legislaturas, esta brecha de género se vio cercana a la paridad de género.

Al indagar en las razones por las que se muestra esta disminución de la brecha, para posteriormente pasar a un 3.1% en la participación de las mujeres en la LV Legislatura, resulta que estos movimientos en la distribución porcentual de senadoras y senadores de la República se

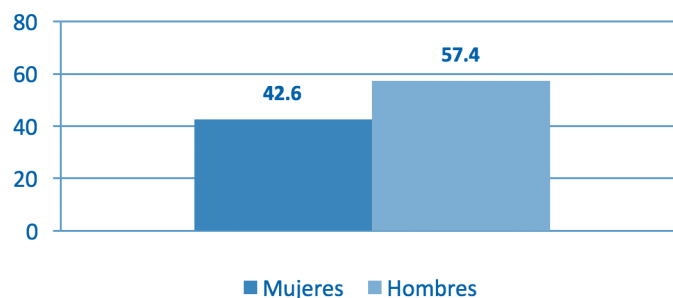
debe a que la conformación de Senado de la República se vio modificada, ya que inicialmente estaba integrada por 58 miembros (XLIV a XLIX Legislaturas), posteriormente por 64 (L a LVI Legislatura) y finalmente por 128 (de la LVII Legislatura a la actualidad) integrantes como hasta ahora lo hace. Aunado a ello, no es sino hasta el año de 1997 (LVII Legislatura) que se incorpora el principio de representación plurinominal al Senado de la República. El punto clave en ello, es que a pesar de que aumentara proporcionalmente la integración del Senado de la República, nunca hubo un aumento

proporcional en la participación de las mujeres en este órgano legislativo.

El promedio nacional de la brecha de género en los congresos locales es de 14.80%, mismo que es igual al de la brecha existente en la actual legislatura de la cámara baja, hecho que resulta interesante analizar para evaluar la correlación que pueda existir entre ambos fenómenos.

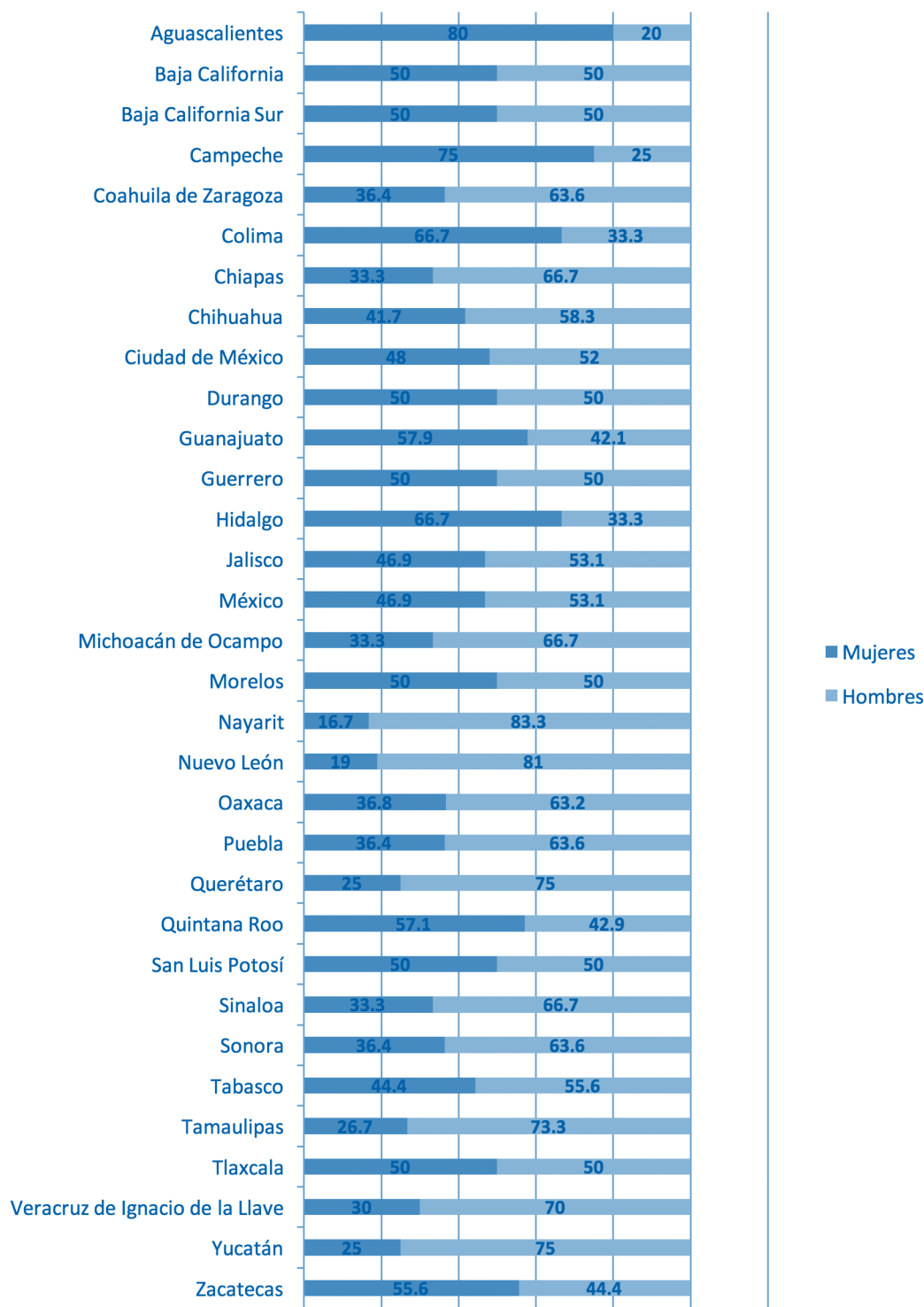
En la Gráfica 3.1 puede observarse la distribución porcentual existente en los congresos locales a nivel nacional, con una media nacional del 42.6% de mujeres que son diputadas locales.

Gráfica 3 – Media nacional de las diputaciones de los congresos estatales, 2015

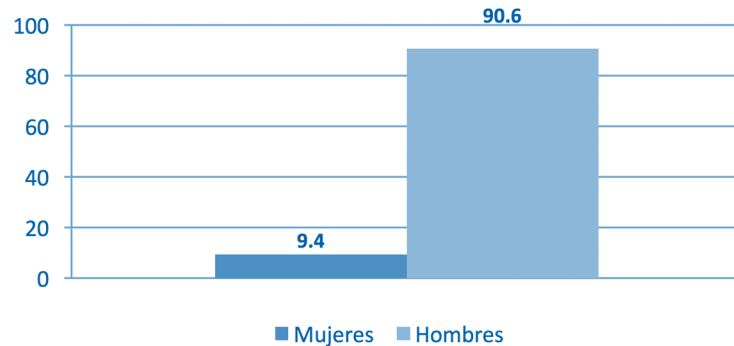


Fuente: Inegi Atlas de Género. Gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

Gráfica 3.1 – Distribución porcentual de las diputaciones de los congresos estatales, 2015



Gráfica 4 – Media nacional de las presidencias municipales, 2015



Fuente: Inegi Atlas de Género. gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

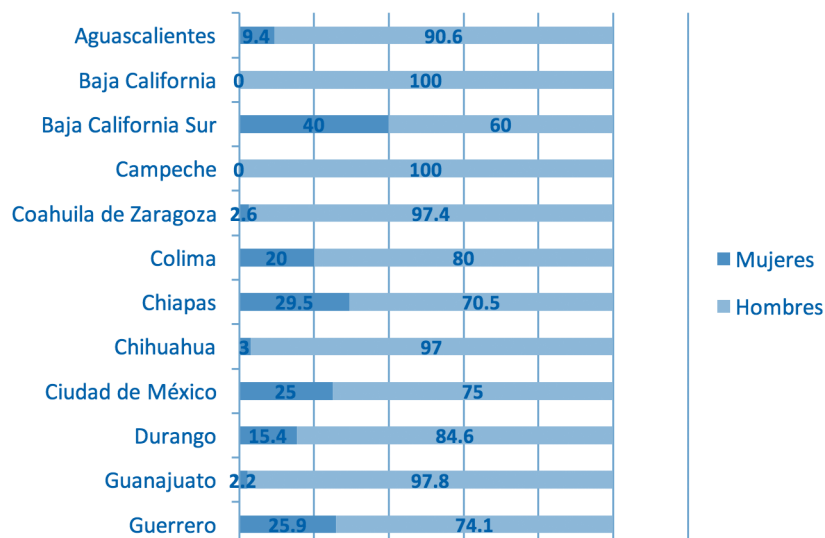
En el caso de las presidencias municipales a nivel nacional puede observarse claramente la enorme brecha de desigualdad aún imperante en la que se cuenta con una media nacional de 81.20%, como puede apreciarse en la Gráfica 4 con la diferencia existente entre el porcentaje de mujeres (9.4%) y el porcentaje de hombres (90.6%) que están

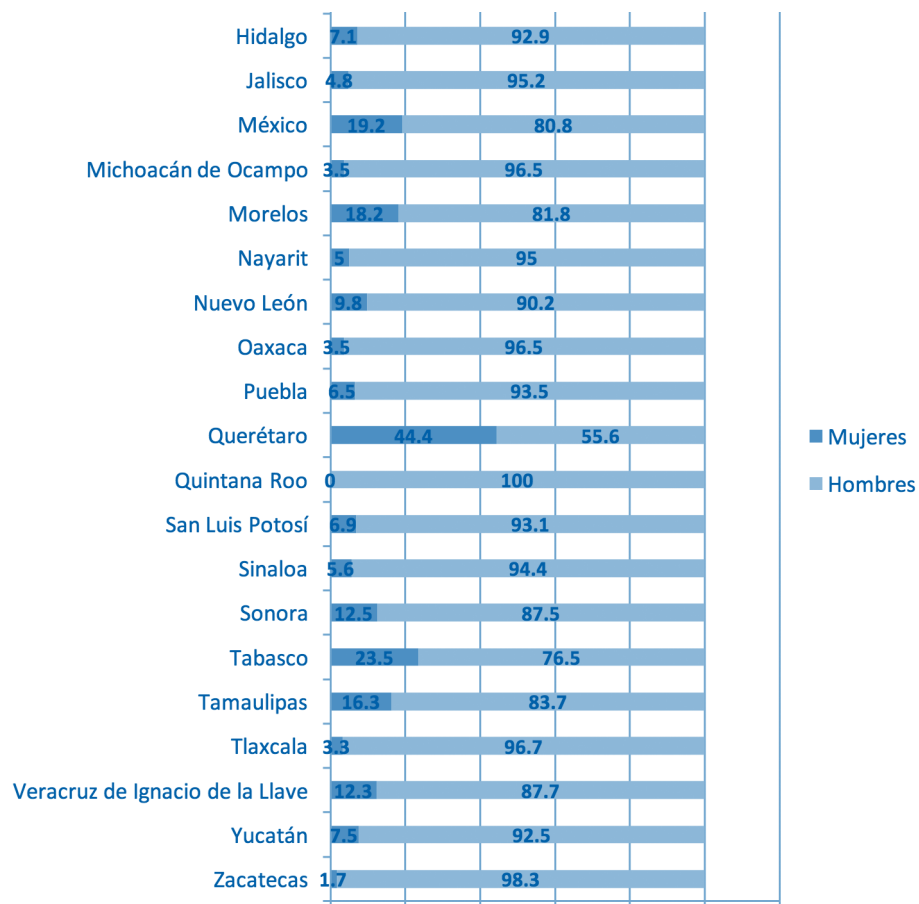
al frente de una presidencia municipal.

La participación política de las mujeres a nivel municipal deja mucho que desear, especialmente cuando se observan las cifras por entidad federativa de nuestro país, pues existen 3 estados en los que la presencia de las mujeres es nula, mientras que en 16 estados la distribución porcentual de los hombres es

superior al 90%. En este sentido, vale la pena hacer la labor de recopilación histórica de los datos de la participación política de las mujeres en el ámbito municipal desde el año 1938 en que se elige a la primera presidenta municipal en nuestro país, para poder hacer un análisis de la evolución que ha tenido la brecha de género.

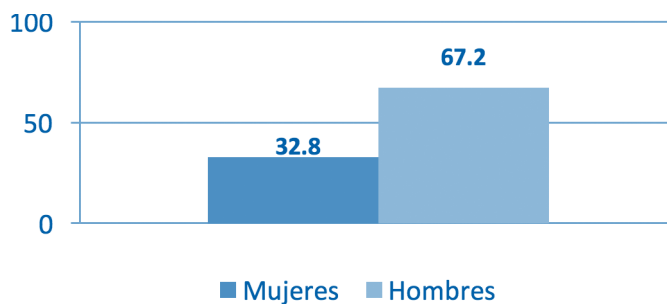
Gráfica 4.1 – Distribución porcentual de las presidencias municipales, 2015





Fuente: Inegi Atlas de Género. gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

Gráfica 5 – Media nacional de las regidoras y regidores de los gobiernos municipales, 2012



Fuente: Inegi Atlas de Género. gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

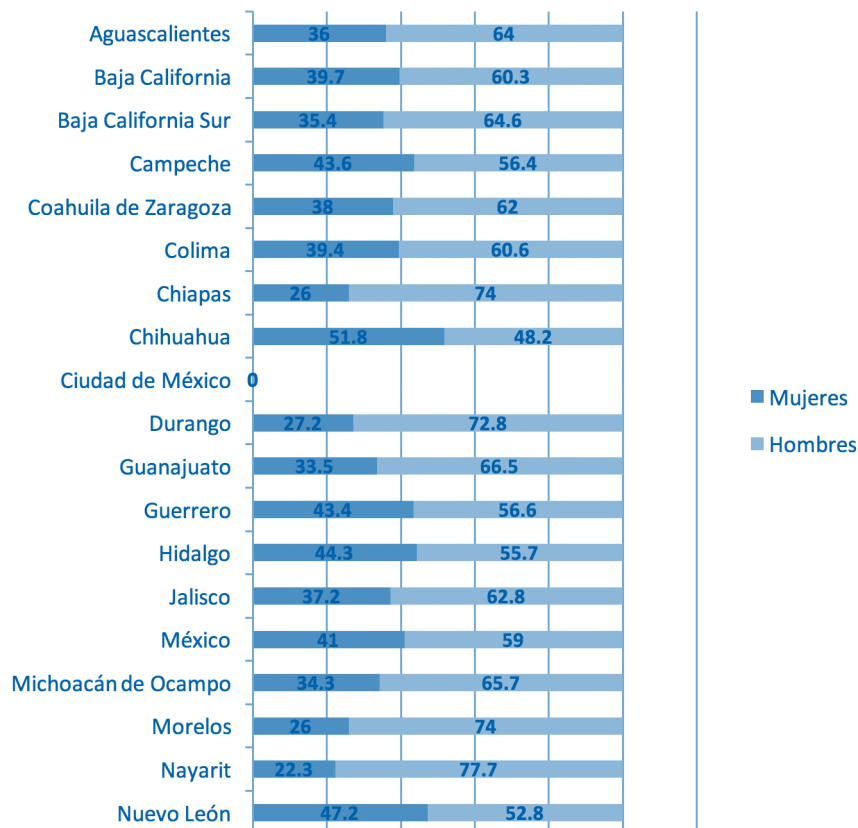
De acuerdo con los datos del año 2012 de Inegi, la media nacional de la brecha de género en regidurías de los gobiernos municipales es de 34.4%, una cifra que resulta de la diferencia entre el 67.2% de regidores y el 32.8% de regidoras. En este sentido puede apreciarse que se tiene una cifra mucho más cercana al principio de paridad, aunque en este caso también convendría analizar el histórico de datos para valorar el proceso de evolución de la brecha de género en el caso de las regidurías en todo el país.

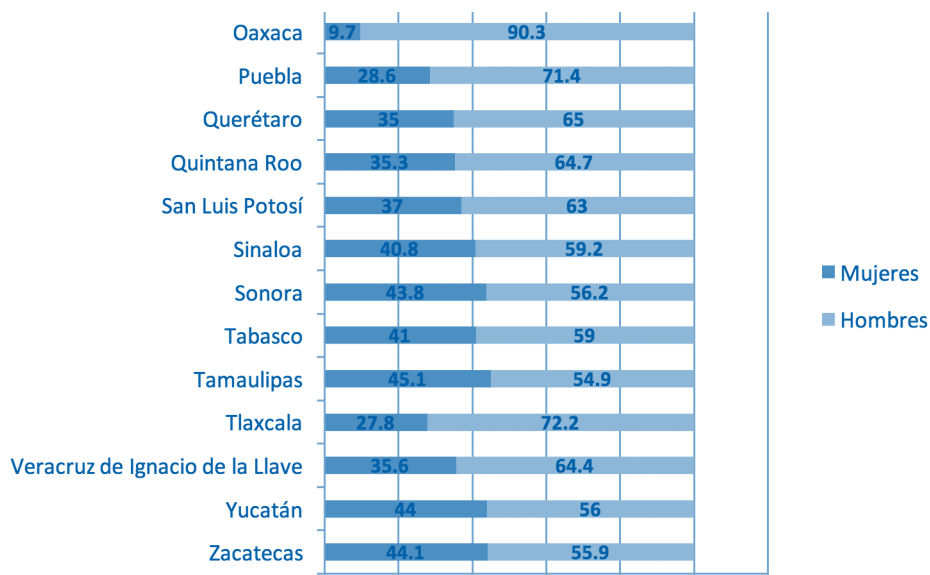
En el caso de los datos desglosados a nivel nacional (véase la Gráfica 5.1), vale la pena poner una especial atención en el estado de Oaxaca y en la Ciudad de México, en el primer caso por ser el estado de la república con el menor porcentaje de participación de las mujeres en las regidurías, y si regresamos a la gráfica 4.1 de este estudio, resulta que el porcentaje de participación de las mujeres a nivel municipal es prácticamente nulo, además de tener una fuerte correlación con el fenómeno de la violencia

política de género pues debe recordarse que este estado la mayoría de los municipios operan electoralmente bajo el amplio paraguas legal de los usos y costumbres.

En el caso de la Ciudad de México no se cuenta con datos de las regidurías pues no existe tal esquema dentro de la estructura de gobierno actual; sin embargo habrá que poner especial atención en cómo se da cumplimiento al esquema de paridad en este sentido.

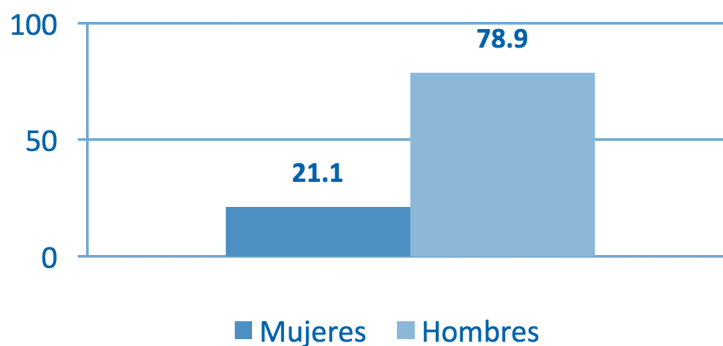
Gráfica 5.1 – Distribución porcentual de las regidoras y regidores de los gobiernos municipales, 2012





Fuente: Inegi Atlas de Género. gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

Gráfica 6 – Media nacional de los síndicos de los gobiernos municipales, 2012



Fuente: Inegi Atlas de Género. gaia.inegi.org.mx (22 de octubre 2017).

En el caso de los síndicos, la media nacional de la brecha de género es de un 57.80%, una cifra aún desproporcionada en cuanto a participación de las mujeres en este nivel de gobierno, pues estas cuentan con el 21.1%,

mientras que los hombres tienen una participación del 78.9%.

Con base en la Gráfica 6.1, llaman la atención las cifras de los estados de San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas por ser porcentualmente igual o mayo-

res al 50%; y de manera muy especial, vale la pena analizar el caso de Coahuila de Zaragoza, pues de acuerdo con la información publicada por el Inegi, en este estado las mujeres participan como síndicos en un 91.8%.

VIII. Conclusiones

De acuerdo con la información analizada, puede observarse que en el caso de la participación política de las mujeres en el nivel subnacional aún existe un techo de cristal que no se ha podido superar pues el promedio en los distintos niveles (presidencias municipales, regidurías y síndicos) aún se encuentra muy por debajo del 50%, aunque se aprecia al mismo tiempo en el caso de las diputaciones locales, en un análisis desagregado de las estadísticas, que existen estados de la república en los que la integración de los congresos locales llega a ser paritaria e inclusive superior al 50% de participación de las mujeres.

En este entendido resulta de gran interés realizar un análisis posterior sobre cuáles son las principales razones u obstáculos que generan este techo de cristal que limita la participación de las mujeres en el ámbito municipal; para de este modo poder generar algunas recomendaciones para impulsar y fortalecer dicha participación a partir de diferentes estrategias.

Cuando nos salimos un poco más del cuadro, se puede apreciar el panorama nacional en el que ciertamente puede observarse la disminución histórica que ha tenido la brecha de género tanto en la Cámara de Diputados, como

en la Cámara de Senadores. En este caso en particular, la cámara baja es la que más se acerca en cuanto a una integración paritaria, mientras que en la cámara alta el avance se ha visto mucho más lento y en un periodo de tiempo mucho más reducido.

Si se habla sobre un análisis desagregado de los datos estadísticos por partido político nos encontraremos con el histórico de datos y el porcentaje de brecha de género existente a la hora de hablar de mujeres en cargos de elección popular a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, en este histórico de datos para valorar qué tanto se impulsa la participación de las mujeres en los niveles nacional y subnacional, convendría explorar el análisis de datos de candidatas por partido político, por proceso electoral, así como realizar un cruce estadístico de estos datos con la proporción de distritos catalogados como ganadores y perdedores para tener una valoración mucho más completa del panorama.

Es fundamental dejar en claro que el elemento esencial que nos marca esta barrera en la representación política de las mujeres y sobre todo de esa disparidad existente entre el ámbito nacional y subnacional es la existencia de acciones afirmativas. Ello se puede comprobar con los datos sobre la integración de

los congresos locales, pues el salto en cuanto a participación de las mujeres en este ámbito se da con la aplicación de las cuotas de género en los congresos locales.

Conviene realizar un análisis a fondo sobre las implicaciones que tendrá la implementación del principio de paridad en el proceso electoral del 2018, pues este proceso de incursión de las mujeres en la política ha traído consigo diversos episodios de violencia contra las mujeres en razón de género. Con lo que el proceso electoral 2017-2018 deberá arrojar información muy valiosa en esta materia para llevar a cabo medidas y acciones que permitan garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres en nuestro país.

Ello tomando en consideración la existencia de los diversos protocolos para atender la violencia política contra las mujeres que existen actualmente, como lo es la edición 2017 presentada por el INE, el Inmujeres, la Fepade, la Fevimtra, la Ceav, el Tepjf, la Conavim y la Segob; así como los protocolos existentes al interior de los partidos políticos como lo son el del PAN y el del PRD. 

IX. Bibliografía

- Ceameg (2014), *La Reforma hacia la Paridad: Cerrando la Brecha y Promoviendo el Liderazgo Político de las Mujeres*, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México.
- Grupo de Voluntarias del Infonavit (1975), *El Primer Congreso Feminista de Yucatán*, Edición Facsimilar, Infonavit, México.
- María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López, coords. (2018), *Límites y Desigualdades en el Empoderamientos de las Mujeres en el PAN, PRI y PRD*, IIE UNAM – CONACYT – UAM Iztapalapa – INMUJERES – Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados LX Legislatura, México.
- Wallach Scott, Joan (2012), *Parité! Equidad de género y la crisis del universalismo francés*, FCE, México.

Legislación Consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), en *Compendio de Legislación Nacional Electoral Tomo I*, INE, FEPADE, IJJ-UNA, TEPJF, México.

Fuentes Electrónicas:

- Címac (2003), *Hermila Galindo de Topete, primera mujer congresista*

por Erika Cervantes, <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/37685>

- Cortina Quijano, Aurora (1998), “Los Congresos Feministas de Yucatán en 1916 y su Influencia en la Legislación Local y Federal”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vo. X, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-mexicano-historia-der/article/view/29571/26694>
- Peña Molina, Blanca Oliva (2014), “La paridad de género: eje de la Reforma Político-Electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, http://www.somem.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135/pdf_5
- Senado de la República, *Sabías que...*, http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/sabiasque/2009-04.html

- INE. Evolución Normativa de la Cuota de Género en México. Disponible en: http://genero.ife.org.mx/linea_de_tiempo_cuotas/tl/timeline.html
- Inegi, *Atlas de Género*, <http://gaia.inegi.org.mx>

Sitios Consultados.

- Igualdad INE (2017), Base de Datos “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México”, <http://igualdad.ine.mx/home/proyecto-mujer-politicas>

B Bien
Común

LÉENOS EN LÍNEA
www.frph.org.mx



Plataformas electorales comparadas: economía, seguridad, corrupción

Jonathan Sánchez López Aguado

2018 es un año que pinta para una de las contiendas electorales más atípicas de la historia de nuestro país. Será un proceso en el que los tres principales candidatos, lo son por medio de procesos de coalición con partidos

políticos que si bien están alejados ideológicamente uno de otro, lo cierto es que realizaron un esfuerzo y lograron plantear propuestas con las coincidencias que hay entre ellos por lo que resulta interesante el planteamiento que

hacen de sus plataformas electorales 2018-2024.

A continuación se presenta un comparativo con las principales propuestas por coalición, en tres grandes temas: economía, seguridad y combate a la corrupción.

Economía		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
Modelo de desarrollo inspirado en los principios de la economía social de mercado orientada al crecimiento económico con equidad.	Preservar la estabilidad macro-económica.	Establecer como prioridad el cumplimiento efectivo de los derechos de la gran mayoría a la alimentación, la salud, la educación, el trabajo, la vivienda digna, la cultura y el deporte.
Establecer una política de Estado que combata la pobreza, la desigualdad y la marginación en todas sus dimensiones y manifestaciones.	Mantener una economía abierta y dinámica que promueva la inversión, el comercio y el empleo.	Combatir la pobreza de vastos sectores de la sociedad mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, particularmente las del agro, la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención prioritaria al cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los niños y otros grupos vulnerables.

Economía		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
Establecer una estrategia de desarrollo que garantice un crecimiento sostenido de la economía mexicana a largo plazo y que fomente la creación de empleos dignos, a partir de la transformación de la estructura productiva de poco valor a una de alto valor agregado.	Continuar promoviendo la competencia para beneficiar la economía familiar de los mexicanos.	Otro mandato para los proyectos es que sean realizables sin incurrir en aumentos de las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos y sin recurrir a incrementos de la deuda pública para cubrir el gasto corriente.
Ejercer una auténtica planeación democrática de corto, mediano y largo plazo a través de un Consejo Económico y Social incluyente con participación del sector empresarial, laboral, académico y liderazgos sociales.	Promover el desarrollo regional para reducir desigualdades.	Los desvíos y los dispendios que caracterizan actualmente el ejercicio el ejercicio del gasto público deben cesar, pero deben erradicarse también la frivolidad y la insensibilidad en las altas esferas gubernamentales.
Establecer una política fiscal integral orientada al bienestar social de las familias y el desarrollo económico.	Un ordenamiento territorial que promueva el desarrollo de manera sostenible	Buscar la reorientación de presupuestos públicos que actualmente se asignan y ejercen de manera opaca.
	Ampliar el acceso a vivienda para todos.	Se aplicará la regla de buscar recursos para después destinarlos a los proyectos que se determinen como prioritarios.
	Ampliar la disponibilidad de energía impulsando las fuentes limpias.	
	Mejorar la infraestructura para aumentar la productividad de nuestra economía y el bienestar de los mexicanos.	
	Alcanzar el acceso universal a Internet.	
	Fomentar el desarrollo de industrias de mediana y alta tecnologías.	
	Apoyar al campo y detonar nuestro potencial agroalimentario de manera sustentable.	
	Continuar con la expansión de nuestro sector turístico como motor del desarrollo.	

Economía		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
	Continuar con la expansión de nuestro sector turístico como motor del desarrollo.	
	Potenciar las oportunidades de los jóvenes para aprovechar el bono demográfico.	
	Apoyar las pequeñas y medianas empresas y fomentar el emprendedurismo.	
	Impulsar la economía social.	
	Mejora regulatoria y simplificación de trámites.	
	Transitar hacia formas de producción y consumo responsables que incorporen la gestión eficiente de recursos a lo largo del tiempo.	

Información tomada del documento presentado por cada coalición ante el Instituto Nacional Electoral, disponible para su consulta en: <http://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/plataformas-electorales/>

En este tema, las tres coaliciones coinciden en que es necesario fortalecer la economía nacional, terminar con la pobreza y generar oportunidades para que los mexicanos alcancen un pleno desarrollo. Sin embargo las propuestas que presentan son bastante diferentes: mientras que la *Coalición Por México al Frente* propone organizar la economía nacional para que por un lado produzca riqueza y de manera simultánea sea distribuida con equidad, la *Coalición Todos por México* propone preservar la estabilidad macroeconómica y la *Coalición Juntos haremos Historia* señala que el combate a la

pobreza se llevará a cabo impulsando el desarrollo del campo, incluyendo a los jóvenes en programas educativos o laborales, así como garantizando el cumplimiento de los derechos de las mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, niños y grupos vulnerables.

Tanto la *Coalición Por México al Frente* como la *Coalición Todos por México* proponen la protección del ingreso de las familias mexicanas; *Juntos Haremos Historia* no dice nada al respecto.

Mientras que la *Coalición Por México al Frente* propone la economía social de mercado que garantice el crecimiento de la economía a largo

plazo y fomente la creación de empleos dignos, la *Coalición Todos por México* únicamente señala que impulsará la economía social implementando novedosos mecanismos para apoyar las iniciativas comunitarias y sociales siempre y cuando sean incluyentes y beneficien a los distintos sectores sociales. La *Coalición Juntos Haremos Historia* impulsará el desarrollo del campo.

La *Coalición Por México al Frente* se pronuncia por el abandono de políticas asistenciales que propicien el clientelismo y que no solo no resuelven la pobreza, sino que en conjunto contribuyen a profundizarla. Ninguna de

las otras dos coaliciones se pronuncia al respecto.

Las coaliciones *Por México al Frente* y *Todos por México* se pronuncian por un desarrollo regional. La primera propone: la implementación de una estrategia nacional que permita reducir la desigualdad entre regiones del país; el desarrollo de una estrategia integral de inclusión productiva de integración territorial; promover agrupamientos regionales integrales y fortalecer capacidades institucionales y de recaudación de los municipios. Por su parte la *Coalición Todos por México* propone: impulsar los sectores productivos con ventajas competitivas por las condiciones y recursos disponibles en cada región para detonar el crecimiento económico, el desarrollo y la creación de empleos. La *Coalición Juntos Haremos Historia* no se pronuncia al respecto.

Por lo que hace al tema de desarrollo de infraestructura la *Coalición Por México al*

Frente propone: elaborar un plan integral de desarrollo de infraestructura de transporte urbano e interurbano con visión de largo plazo; promover un mayor uso de los ferrocarriles en el transporte de carga; establecer un amplio programa de caminos intensivos en mano de obra para comunicar a comunidades aisladas; aprovechar la extensión de los litorales para intensificar el transporte marítimo de cabotaje; privilegiar las soluciones de transporte público en los centros urbanos; fortalecer la infraestructura logística para la operación intermodal; intensificar las tareas de mantenimiento de la infraestructura ya existente y eliminar la discrecionalidad y la falta de transparencia en las licitaciones de las obras de infraestructura en el país.

Por su parte la *Coalición Todos por México* propone: buscar nuevos esquemas de financiamiento y presupuestación para incrementar la inversión en la infraestructura

básica y de servicios en todos los sectores, garantizando transparencia absoluta y rendición e cuentas en el uso de recursos públicos. La *Coalición Juntos Haremos Historia* no se pronuncia al respecto.

Respecto al tema de ciencia y tecnología como instrumento para el desarrollo nacional la *Coalición Por México al Frente* propone: incrementar el presupuesto público destinado a la investigación científica y el desarrollo tecnológico; priorizar programas y proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico orientados al beneficio social; consolidar una política de ciencia y tecnología de largo plazo y promover la vinculación entre la generación del conocimiento con los sectores productivos y la sociedad.

En este apartado la *Coalición Todos por México* aborda el tema de manera discursiva, sin dar ninguna propuesta. La *Coalición Juntos Haremos Historia* no se pronuncia al respecto.

Seguridad		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
Diseñar e implementar una política de seguridad humana de carácter integral, para que todos los mexicanos y mexicanas gocen de su derecho inalienable a vivir en un entorno seguro y libre de violencia, atendiendo las causas estructurales de la violencia y la delincuencia.	Aplicar una estrategia integral, multidimensional e interinstitucional de seguridad y justicia para reducir la inseguridad, violencia e impunidad.	La coordinación dentro del nuevo gobierno democrático para presentar un programa integral en donde se relacione Política-Seguridad-Desarrollo Social-Desarrollo Económico.

Seguridad		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
Implementar una política de seguridad ciudadana que garantice el pleno respeto de los derechos humanos, proteja a las víctimas y se sustenten en la participación ciudadana.	Profesionalizar y dignificar la labor de los profesionales de seguridad y procuración de justicia.	Respeto al estado de derecho
Fortalecer a las instituciones policiales para enfrentar al delito y recuperar la confianza de la sociedad.	Fortalecer las corporaciones policiales locales.	
Implementar, con relación al consumo y tráfico de drogas, una política integral enfocada en la reducción de daños y riesgos y en la desarticulación de las organizaciones de delincuencia organizada.	Robustecer los sistemas de inteligencia.	
Combatir las malas prácticas, la impunidad, y la corrupción en el sistema de impartición y procuración de justicia.	Centrar el combate al crimen organizado en el desmantelamiento de sus estructuras financieros.	
Reestructurar el sistema penitenciario e implementar medidas para abatir la posibilidad de que se conviertan en centros de operación de la delincuencia.	Articular los esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno para reducir los delitos de mayor impacto.	
	Transitar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a una política de Estado.	
	Focalizar la prevención del delito.	
	Velar por la correcta instrumentación de los juicios a nivel federal y estatal.	
	Impulsar la profesionalización del Ministerio Público.	
	Involucrar a los sectores sociales en el proceso de procuración e impartición de justicia.	

Seguridad		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia
	Consolidar al juicio de amparo como el mejor medio de defensa y control constitucional de los derechos humanos.	

Información tomada del documento presentado por cada coalición ante el Instituto Nacional Electoral, disponible para su consulta en: <http://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/plataformas-electorales/>

En este rubro, solo dos coaliciones presentan propuestas, la *Coalición Juntos Haremos Historia* se limita a señalar que los planes y proyectos presentados deben incidir en la recuperación de la tranquilidad y la paz y que se tiene que devolver la paz a las calles y los hogares mexicanos. Se limita a dar un diagnóstico sobre la situación del país sin ninguna propuesta.

Por lo anterior el comparativo que realizaremos en este tema será entre las plataformas electorales presentadas por las coaliciones integradas por PAN-PRD y Movimiento Ciudadano y PRI-PVEM y Panal.

En este apartado la *Coalición Por México al Frente* plantea diseñar e implementar una política de seguridad humana de carácter integral para que todos los ciudadanos gocen de su derecho a vivir en un entorno seguro, libre de violencia atendiendo las causas estructurales de la violencia y la delincuencia.

Para ello propone: hacer del cumplimiento del estado de derecho un eje fundamental de la seguridad ciudadana; rediseñar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; consolidar un mecanismo de coordinación interinstitucional entre las instancias encargadas de la seguridad; combatir los abusos y violaciones a derechos humanos; establecer a nivel nacional programas para prevenir y reducir la violencia; implementar programas de inclusión de grupos vulnerables; recuperar espacios públicos para crear entornos seguros; reconsiderar las prioridades del gasto en seguridad dando prioridad al gasto estratégico en tareas de investigación, inteligencia y procuración y administración de justicia y garantizar el acceso a la procuración de justicia con perspectiva de género.

Por su parte la *Coalición Todos por México* propone: aplicar una estrategia

integral, multidimensional e interinstitucional de seguridad y justicia para reducir la inseguridad, violencia e impunidad cuidando todo el proceso, desde la prevención del delito, el procedimiento penal, la investigación, la persecución del delito y la impartición de justicia, incluyendo la atención a las víctimas y la ejecución de sanciones. Señalan que las políticas públicas de seguridad y justicia tienen que estar centradas en las necesidades de las personas y las familias mexicanas; involucrar a los sectores sociales en el proceso de procuración e impartición de justicia fortaleciendo los mecanismos que posibilitan la participación social en la orientación y aplicación de las políticas, la rendición de cuentas, la transparencia y evaluación de resultados, internos y externos, tales como los consejos ciudadanos y la defensoría de oficio.

En el tema de respeto a los derechos humanos la *Coalición Por México al Frente* propone: implantar una política de seguridad ciudadana que garantice el pleno respeto de los derechos humanos, proteja a las víctimas y se sustente en la participación ciudadana; fortalecer los mecanismos de seguimiento y atención de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos; proteger la integridad de las víctimas de la violencia y la delincuencia; garantizar el debido proceso y la erradicación de la tortura o la coerción para obtener declaraciones de los acusados; garantizar a las mujeres el derecho de acceso a la justicia mediante el diseño e implementación de protocolos de actuación por parte de las autoridades.

Asimismo, la *Coalición Todos por México* propone: que se consolide el juicio de amparo como el mejor medio de defensa y control constitucional de los derechos humanos eliminando tecnicismos y formalismos excesivos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección.

Por lo que hace al subtema de fortalecimiento de las instituciones policiales,

ambas plataformas tienen propuestas al respecto. La *Coalición Por México al Frente* plantea: definir e instrumentar un modelo de carrera policial en los tres órdenes de gobierno; fortalecer las capacidades policiales mediante capacitación permanente y el uso de tecnología e inteligencia; mejorar los mecanismos de colaboración y coordinación de los cuerpos policiales de los tres órdenes de gobierno; fomentar el respeto y la confianza en las policías, a través del proceso de certificación, evaluación y controles de confianza abierto al escrutinio y a la participación de la sociedad civil; dignificar y enaltecer a los miembros de las corporaciones policiales, a través de salarios dignos, prestaciones sociales y protección para el personal de las instituciones policiales y sus familias; fortalecer las policías municipales, de proximidad y comunitarias y realizar la propuesta de contar con un mando mixto policial a partir del principio de subsidiariedad.

La *Coalición Todos por México* propone: implementar las condiciones laborales y remuneración más atractiva, mejores mecanismos de reclutamiento, promoción y

permanencia, así como beneficios y prestaciones en función del desempeño y la trayectoria; impulsar un modelo policial fortalecido y estandarizado en los estados, en cuanto a capacitación y recursos, que permita vigorizar la capacidad de respuesta de las autoridades ante el crimen, erradicar la violencia y abatir los índices de inseguridad; implementar una mayor infraestructura, equipamiento y capacitación en el ámbito de la inteligencia, en todos los órdenes de gobierno; incluir la modernización, depuración y profesionalización de los sistemas de seguridad y justicia en los tres órdenes de gobierno; abrir espacios para que la sociedad civil y las comunidades aporten información sobre problemáticas específicas que enfrentan y se vuelvan copartícipes de las decisiones y acciones en materia de seguridad e impulsar la profesionalización del ministerio público con el fin de dotarlo de una auténtica autonomía técnica en la investigación propiciando certeza respecto a su función como pieza fundamental para la investigación y persecución de los delitos.

Combate a la corrupción		
Coalición Por México al Frente	Coalición Todos por México	Coalición Juntos Haremos Historia*
Establecer una campaña nacional a favor del establecimiento de un genuino Estado de Derecho y de combate a la impunidad, como mecanismos para favorecer nuestra democracia, la seguridad, inversión, creación de empleos, calidad de vida y marca país, entre otros.	Fortalecer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	No da propuestas, se limita a dar un diagnóstico de la situación del país en este tema.
Perfeccionar y fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción.	Promover el fortalecimiento de las áreas de información del gobierno.	
Eliminar el fuero constitucional para todas y todos los servidores públicos del país, y reformar el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, para que durante el tiempo de su encargo, quien ejerza la Presidencia de la República pueda ser acusado y enjuiciado por delitos de corrupción y los considerados no graves del orden común y federal, con penas de destitución y responsabilidad penal, administrativa y civil.	Construir un registro integral de proveedores.	
Fortalecer la transparencia de la acción pública.	Promover la implementación efectiva de las políticas del Sistema Nacional Anticorrupción.	
	Simplificación administrativa.	
	Rediseñar el Servicio Profesional de Carrera para mejorar la función pública.	

Información tomada del documento presentado por cada coalición ante el Instituto Nacional Electoral, disponible para su consulta en: <http://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/plataformas-electorales/>

Respecto al tema de combate a la delincuencia organizada la *Coalición Por México al Frente* propone: reformular la estrategia contra las

organizaciones de delincuencia organizada para la desarticulación de los grupos delictivos y el combate al lavado de dinero; fortalecer los

programas de colaboración internacional para enfrentar a las diversas modalidades de delincuencia organizada y redes ilícitas transnacionales, a

* El candidato de esta Coalición ha señalado en diversos foros respecto de este tema: "Vamos a limpiar el gobierno de corrupción de arriba para abajo, como se barren las escaleras". "Si el presidente es honesto, también los gobernadores tendrán que ser honestos y así hasta el último servidor público".

partir de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad; identificar y desarticular las redes de corrupción entre políticos, funcionarios públicos, empresarios y organizaciones criminales, reforzando la unidad de inteligencia financiera y su coordinación con el Sistema de Administración Tributaria; promover una reforma electoral y penal que tipifique penalmente y castigue el uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales; impulsar un amplio programa nacional de prevención y reducción de riesgos en torno al consumo de estupefacientes y otras sustancias psicotrópicas, así como garantizar la calidad de los servicios públicos en materia de prevención, atención, rehabilitación y reducción de daños. Mientras que la *Coalición Todos por México* plantea: mayor infraestructura, equipamiento y capacitación en el ámbito de la inteligencia, en todos los órdenes de gobierno para dar sustento a decisiones más efectivas en el combate a la delincuencia y crimen organizado y limitar el uso de la fuerza de que dispone el Estado y la modernización integral de las áreas de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la aplicación y cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre lavado de dinero y un

mayor control sobre las aduanas del país y modernizar y fortalecer los cuerpos policíacos con jurisdicción en las zonas fronterizas.

En este tema las únicas coaliciones que hacen propuestas son *Por México al Frente* y *Todos por México* la coalición integrada por Morena-PT y Encuentro Social en su documento Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 únicamente transcriben un diagnóstico sobre corrupción pero no dan propuesta alguna para su erradicación por lo que el comparativo al igual que en los apartados anteriores únicamente contendrá las propuestas de las otras dos coaliciones.

La *Coalición Por México al Frente* propone: un combate total y frontal contra la corrupción, para ello plantea: perfeccionar y fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción; dotar a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía constitucional plena, e integrarla con profesionistas de sobrada solvencia moral, buena reputación, capacidad técnica e independencia dotando al nuevo organismo de un alcance nacional, para castigar desvíos de recursos no solo de origen federal sino local; reformar el marco legal que da vida a la Fiscalía General de la Nación y aprobar la ley orgánica de la Fiscalía; fortalecer y ampliar los programas mecanismos de


cooperación internacional en materia de combate a la corrupción; revisar integralmente el sistemas de responsabilidades y sanciones de los servidores públicos y de los agentes privados que interactúan con ellos; prohibir el uso de dinero en efectivo para cualquier transacción gubernamental, a nivel federal, de los tres poderes de la Unión, de las entidades federativas y en los municipios, de los organismos constitucionales autónomos, y de los sindicatos y personas privadas vinculadas a entres públicos por cualquier causa; hacer obligatoria la presentación y publicación de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal para todas aquellas personas que ejerzan el servicio público; instituir la “muerte civil” a servidores públicos y empresas privadas que hayan sido condenadas por actos de corrupción, esto es, inhabilitarlos para desempeñar cargos públicos o para participar en la contratación de compras y de obras gubernamentales, mediante un Registro Público de Funcionarios y empresarios Sancionados e Inhabilitados; eliminar la prescripción de los delitos como enriquecimiento ilícito, peculado, lavado de dinero y operaciones con recursos de procedencia ilícita; transparentar la actuación de los juzgados, de la administración y procuración

de justicia y del poder judicial en general; transparentar el cabildeo en el Congreso e impulsar una comisión ciudadana para la investigación de actos de corrupción; eliminar el fuero constitucional para todos los servidores públicos incluido el Presidente de la República para que pueda ser acusado y enjuiciado durante su mandato por actos de corrupción; fortalecer la transparencia de la acción pública; promover la ley general de contratos y obras públicas alineada con el Sistema Nacional Anticorrupción, establecer observadores ciudadanos con capacidad de supervisar y fiscalizar en tiempo real la legalidad, transparencia y rendición de cuentas de los contratos de adquisiciones y obras públicas por el gobierno; simplificar los mecanismos de acceso a la información pública gubernamental; identificar los procesos que con mayor frecuencia se prestan a la opacidad y a la discrecionalidad y simplificarlos, sujetándolos a controles tecnológicos y de digitalización y hacer que todos los entes públicos se apeguen a la ley de contabilidad gubernamental como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

La Coalición *Todos por México* en este tema plantea: fortalecer el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

para que cuente con las facultades necesarias para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la actuación del Poder Ejecutivo, tanto de la administración pública centralizada como de la paraestatal, así como el Poder Legislativo y Judicial, al igual que los órganos autónomos del Estado; capacitar mejor a los funcionarios responsables de las áreas correspondientes, tienen que contar con un claro dominio de clasificación de la información que está en manos del Estado, así como los medios legales para responder en tiempo y forma; crear un registro robusto y amplio de las empresas proveedoras de todos los órdenes de gobierno, en el que se incluya información sobre su naturaleza corporativa, sus propietarios, accionistas y representantes legales, así como de su situación financiera y sus antecedentes y evolución; simplificar y precisar los distintos tipos de faltas, infracciones y delitos en que pueden incurrir los servidores públicos ya sea cuando no cumplen con sus responsabilidades o cuando cometen actos de corrupción e impulsar la racionalidad administrativa y avanzar en la simplificación de sus trámites para el público en general y en particular aquellos vinculados con registros públicos o al apertura de negocios o comercios.

IV. Conclusiones

- Podemos observar que las tres coaliciones se integraron con partidos políticos que distan mucho ideológicamente unos de otros, los casos más claros podrían ser las coaliciones *Por México al Frente* y *Juntos Haremos Historia*, la primera integrada por el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano y la Segunda; por Morena, PT y Encuentro Social. En el caso de la primera si bien las ideologías de los partidos coaligados son distintas pudimos observar que lograron integrar una plataforma electoral basada en coincidencias mutuas en donde las ideologías partidistas quedaron plasmadas.
- Se puede ver que tanto la coalición *Por México al Frente* como la coalición *Todos por México* presentan un documento con propuestas en temas de interés nacional, no así el caso de la coalición *Juntos haremos historia* pues no propone nada, únicamente da discursos con diagnósticos elaborados por “especialistas” sobre temas importantes como economía, seguridad y combate a la corrupción, limitándose a señalar en cada rubro “en México no hay nada que contar”. 

Una explicación general sobre la evolución económica y sustentable de los países: “El informe del cambio de la riqueza de las naciones 2018”

Salomón Guzmán Rodríguez

La medición de la riqueza y sus cambios forman parte de un esfuerzo incesante del Banco Mundial para monitorear el bienestar económico a largo plazo de los países. Su última publicación aborda los cambios de la riqueza en 2018 y se basa en dos libros anteriores 1) *¿Dónde está la riqueza de las naciones? Midiendo el Capital para el Siglo XXI* y 2) *La riqueza cambiante de las naciones: Midiendo el Desarrollo Sostenible en el Nuevo Milenio*, así como el trabajo sobre ahorro neto ajustado que comenzó a fines de la década de 1990 y es publicado anualmente en los *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

De acuerdo con este organismo,¹ el concepto de riqueza es un indicador complementario al del Producto Interno Bruto² de una economía, su construcción tiene el propósito de monitorear el desarrollo sustentable, es decir, la administración del capital que se produce, el capital humano y, el capital de recursos naturales. En general, puede deducirse, se trata de mostrar si la dinámica de una economía puede sostenerse en el largo plazo. Con otras palabras, el crecimiento económico de

una sociedad tiene que ver con mayor inversión y la correcta administración de los principales activos con los que se cuenta, según se señala en el documento *The Changing Wealth of Nations 2018*.³

Si no se considera el concepto de riqueza de una economía, no podría entenderse su salud en su conjunto, es decir, la medida típica del ingreso nacional no lograría mostrar, de manera clara, si la administración de activos es coherente con los objetivos para el desarrollo de muchos países. Con ello, el concepto de la riqueza no es más que el flujo de ingresos que cada activo, arriba señalado, puede generar en el lapso de su vida y que, al presentar cambios, la sostenibilidad del desarrollo sustentable logre ser mejor evaluado. El Ingreso nacional enumera si los ingresos de un país muestran tasas de crecimiento constantes, mientras que la riqueza indica los aspectos de mantener ese ingreso en crecimiento a lo largo del tiempo. En consecuencia, son indicadores complementarios, bajo el marco del desarrollo sustentable. Cabe mencionar, actualmente no existe aún una medida clara en términos macroeconómicos de sostenibilidad, no obstante, medir los cambios de la

¹ <http://www.bancomundial.org/>

² N.A. Suma monetaria de todos los bienes y servicios de un país producidos en un año a precios de mercado.

³ <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/01/30/world-bank-report-finds-rise-in-global-wealth-but-inequality-persists>

riqueza per cápita pueden lograr un acercamiento con el fin de llenar el vacío de dicha medida.

En el documento que publica el Banco Mundial enumera las categorías que conforman la riqueza: a) el capital que se produce: tiene que ver con maquinaria, edificios, equipos para producir y la tierra urbana; b) capital natural: tiene que ver petróleo, gas, carbón, minerales, tierras de cultivo y pastizales, bosques y áreas protegidas terrestres. Las áreas marinas protegidas no están incluidas actualmente. El capital natural se mide como la suma descontada del valor de los ingresos generados durante la vida del activo; c) Capital humano: capital humano desglosado por sexo y situación laboral como es estar empleado ser autónomo. El capital humano se mide como el valor descontado de las ganancias a lo largo de la vida de una persona; d) Activos externos netos: la suma de los activos y pasivos externos de un país por ejemplo, la inversión extranjera directa y los activos de reserva. De acuerdo con el informe, la sostenibilidad en el presente siglo dependerá no sólo del capital producido, sino también de las inversiones en capital humano, la fortaleza de las instituciones y gobierno y la integración del capital natural.

De acuerdo con las tendencias regionales, la riqueza en el mundo incrementó 66% de 690 trillones de dólares a 1,143 trillones de dólares. No obstante, aunque la riqueza mundial creció de 1994 a 2014 en casi todas las economías, la riqueza per cápita no lo fue tanto. En la mayoría de economías de ingresos medios la riqueza per cápita incrementó más rápido que en otras, por ejemplo, las de ingreso alto y bajo. Este incremento se debe a que la inversión es capaz de proporcionar a trabajadores potenciales mejores posibilidades en el sentido de capital humano, natural y productivo, algo que se observa en muchos de los países asiáticos, los cuales en su mayoría se ubican dentro de la categoría de países de

ingresos medios. Es de destacar, la participación de la riqueza de los países de ingresos bajos apenas cambió en menos del 1 por ciento durante 1995-2014, cuando la participación de esos países en la población mundial aumentó del 6 al 8 por ciento.

Lo anterior muestra diferencias sustanciales dentro de los países de ingresos bajos. Lo que se muestra en este periodo es que mientras la riqueza en muchos países aumentó, en pocos países grandes disminuyó. Por otra parte, el capital natural constituyó el 47 por ciento de la riqueza en 2014 del cual un gran porcentaje se concentra en países de ingresos bajos y en su momento fue el activo más importante para todos los países en cuestiones del desarrollo económico, aunque la dotación ha variado enormemente entre países. En consecuencia, no es de extrañar que los países de ingresos bajos dependan principalmente del capital natural para su desarrollo económico. En ese entendido, la participación del capital natural disminuye gradualmente a medida que los países pasan de un estado de ingresos bajos a medios y altos, de tal suerte que el capital humano representa el 70% de la riqueza en los países de ingresos altos de la OCDE y el capital natural solo el 3%, aproximadamente.

Las economías solo pueden ir más allá de la producción de subsistencia de alimentos y refugio a la manufactura y los servicios, con la adición de capital humano, infraestructura y capital producido. La excepción son los países de altos ingresos no pertenecientes a la OCDE, dominados por los productores de petróleo y gas de altos ingresos de Medio Oriente, donde el capital natural sigue siendo un gran componente de la riqueza. Que un país sea rico no significa disminuir el capital natural para obtener otros activos, es más, el capital natural por persona en los países de altos ingresos es tres veces mayor que en los países de bajos ingresos, \$19,525 contra \$6,421, a pesar de que la participación del capital

INDICADORES

natural en los países de altos ingresos sea sólo del 3%. El desarrollo implica un uso más eficiente del capital natural y así aumentar la productividad de los otros activos en conjunto con políticas robustas que incentiven la inversión pública y privada (ver Tabla 1).

El aumento en el valor de la energía y los minerales puede parecer sorprendente ya que la extracción provoca su agotamiento, la diferencia estriba en que se convierten en activos productivos para una economía y en consecuencia se agregan al balance cuando

Tabla 1. Estructura % de la riqueza de los países por categoría de ingresos

	Países de ingresos bajos	Países de ingresos medios bajos	Países de ingresos medios altos	Países de ingresos altos no pertenecientes a la OCDE	Países de ingresos altos pertenecientes a la OCDE	En el Mundo
Capital producido	14	25	25	22	28	27
Capital natural	47	27	17	30	3	9
Capital humano	41	51	58	42	70	64
Activos netos externos	-2	-3	0	5	-1	0
Riqueza total billones de dólares	7,161	70,718	247,793	76,179	741,398	1,143,249
Riqueza per cápita billones de dólares	13,629	25,948	112,798	264,998	708,389	168,580

Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial.

De acuerdo con el informe del Banco Mundial en 1995, se recuenta: 52 países fueron clasificados como países ingresos bajos; 28 de ellos ahora son clasificados de ingresos medios, gracias a la adecuada administración de su riqueza energética y mineral, con ello lograron construir un conjunto más amplio de activos, especialmente capital humano, pero también infraestructura y otros capitales producidos. A nivel mundial, el valor de los activos de capital natural se duplicó entre 1995 y 2014. La mayor parte del crecimiento fue en no renovables (poco más del 300%), en gran parte por los cambios en volumen y precios, mientras que los recursos renovables crecieron en 44%.

se prueban económicamente, es decir, se descubren y pueden ser rentables con la tecnología disponible a un precio determinado. El valor de los recursos renovables puede aumentar al llevar más tierras a un uso productivo o al utilizar el recurso de manera más productiva, por ejemplo, mejorando los rendimientos de los cultivos o desarrollando el turismo basado en la naturaleza en las tierras forestales. Por otro lado, las cuentas de capital natural ayudan a mejorar la forma en que se miden las ganancias de productividad dentro de las economías domésticas, es decir, con qué eficacia un país produce bienes y servicios utilizando un conjunto dado de insumos.

A nivel mundial, el crecimiento del capital humano se debe principalmente a los cambios que tienen lugar en la OCDE y los países de ingresos medianos altos. En estos países, la participación de la riqueza del capital humano en la riqueza total está disminuyendo, ya que los ingresos laborales (como porcentaje del PIB) han disminuido debido a factores como el cambio tecnológico, el estancamiento de los salarios y el envejecimiento en muchos países

Tradicionalmente, los economistas miden la productividad al considerar solo la existencias de mano de obra y el capital producido, no obstante, la productividad multifactorial representa factores tales como: una gestión más eficiente y cambios tecnológicos que no están incorporados directamente en las existencias de capital. Este enfoque tradicional ignora el papel del capital natural en el crecimiento económico y envía señales engañosas sobre el progreso económico de un país sobreestimando el crecimiento económico en países que dependen del agotamiento de los recursos naturales. Para corregir dicha medición tradicional de la productividad, la OCDE agregó recientemente la productividad multifactorial ajustada al medio ambiente a sus principales indicadores de crecimiento verde en los países que la conforman.

Las cuentas de riqueza integrales, que incluyen los tres factores (capital humano, producido y natural), permiten a los países aplicar este diagnóstico de productividad más preciso, proporcionando nuevos conocimientos sobre la productividad y crecimiento económico. El capital natural plantea diferentes desafíos de desarrollo para los países que dependen de recursos renovables (tierras agrícolas, bosques y áreas protegidas) frente a recursos no renovables (combustibles fósiles y minerales). Los recursos renovables son únicos en el sentido de que, si se gestionan de manera sostenible, pueden producir

beneficios de largo plazo. Las mejoras en el uso productivo de las energías renovables pueden aumentar los beneficios que generan y, en consecuencia, el valor de estos activos, incluso si el área de la tierra no aumenta, o incluso disminuye, como ha sido el caso en varios países. Por el contrario, el capital natural no renovable ofrece una oportunidad única de financiar el desarrollo invirtiendo los ingresos del recurso en otros activos para reemplazar el capital natural agotado. Algunos países han aprovechado esta oportunidad. En todos los casos, estos activos, similares a otros en las cuentas patrimoniales, se valoran a precios de mercado o utilizando información de precios de mercado para obtener un valor.

En los países de ingresos bajos y medios, el capital natural creció en todas las regiones. Las energías no renovables, especialmente el petróleo y el carbón, representaron la mayor parte del aumento, pero también hubo ganancias en energías renovables en todas las regiones, excepto en el África subsahariana. Sobre una base per cápita, el capital natural aumentó en todas las regiones, excepto en Europa, Asia Central y África Subsahariana. Un repaso más certero a cada tipo de capital natural ayudará a proporcionar una mejor comprensión del papel de las energías renovables y no renovables en el desarrollo. En los países de ingresos bajos y medianos, el valor de los activos renovables (la tierra agrícola, los bosques y las áreas protegidas) se

duplicó entre 1995 y 2014, con un mejor progreso para las tierras agrícolas y las áreas protegidas que para los bosques. En 1995, la tierra agrícola era el activo más importante después del capital humano en muchos países, especialmente en el sur de Asia y el África subsahariana y sigue siendo una importante fuente de riqueza en la actualidad. El valor de los activos de las tierras agrícolas ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países, especialmente en Asia y América Latina. A pesar del crecimiento en el valor de las tierras agrícolas en el África subsahariana, no se mantuvo al mismo ritmo del crecimiento de la población en 18 de los 35 países en el conjunto de datos, y el valor de la tierra agrícola per cápita disminuyó.

Por su parte, un desarrollo positivo es el rápido aumento de las áreas protegidas. Estas áreas aumentaron en todas las regiones, tanto en extensión como en valor. En países de ingresos bajos y medianos, la extensión de la tierra en áreas protegidas aumentó un 65%, lo cual representó 17% de la superficie total de estos países en 2014, frente al 10% en 1995. Pero la extensión de la tierra forestal disminuyó en un 4% en general como resultado de la conversión a la agricultura y otros usos de la tierra, especialmente en África –rica en bosques– y en América Latina. De acuerdo al documento, es preocupante la disminución de la superficie forestal, aunque los promedios regionales ocultan variaciones significativas entre los países. Por el contrario, el valor de los activos de los bosques se mantuvo aproximadamente constante entre 1995 y 2014 en las regiones mientras crecía la población y, por lo tanto, per cápita, el valor de los activos forestales por capital disminuyó en todas partes.

La pérdida generalizada de tierras forestales puede tener efectos significativos, potencialmente irreversibles, que no se tienen en cuenta en el valor monetario de los bosques incluidos en las cuentas de riqueza. La conversión de tierras forestales a otros usos

puede ser mucho peor de lo que indican las cuentas monetarias porque las cuentas se basan en gran medida en precios de mercado que no reflejan plenamente la pérdida de externalidades y servicios ecosistémicos ajenos al mercado. En contraste con los recursos renovables, el capital natural no renovable (combustibles fósiles y minerales) ofrece una oportunidad única de financiar el desarrollo invirtiendo beneficios de estos recursos. Las economías ricas en estos recursos enfrentan retos de desarrollo únicos para transformar un recurso agotable, como el petróleo, en activos que pueden seguir generando ingresos y empleo una vez que el petróleo se agota. Los beneficios petroleros, por ejemplo, proporcionan ingresos sustanciales para financiar el desarrollo y llevar a un país a una trayectoria de mayor crecimiento, pero este objetivo solo puede lograrse con instituciones y gobiernos adecuados para administrar los ingresos e invertirlos de manera efectiva en otros activos productivos. Una dotación de recursos naturales no puede garantizar por sí solo un desarrollo rápido y sostenible. De los 24 países que siguen siendo de bajos ingresos desde 1995, 12 se clasifican como ricos en recursos y 8 son Estados en conflicto, de ahí la necesidad de que existan instituciones y políticas robustas que gestionen los ingresos de los recursos naturales no renovables con el propósito de que se traduzcan en desarrollo sustentable.

Por otra parte, la riqueza basada en el carbón creció más rápido que cualquier otro activo, no obstante, se encuentra cada vez más en riesgo debido a la incertidumbre de los precios, los avances en la tecnología y los intentos de frenar el cambio climático. Estos riesgos pueden disminuir el valor de los activos basados en carbón y socavar las vías tradicionales de desarrollo para los países que cuentan con abundantes dotaciones.

Por el lado del capital humano, la riqueza se mide por primera vez como el valor

presente de las ganancias futuras de la fuerza de trabajo. Con frecuencia se interpreta que el capital humano incluye, entre otros factores, los años de escolaridad de la población, el aprendizaje efectivo que tiene lugar en la escuela y después de dejar la escuela, y las inversiones en salud. En el análisis del Banco Mundial, la medida del capital humano se basa en el valor presente de las ganancias esperadas de la fuerza laboral, una medida que es consistente con el concepto de capital utilizado para otros activos. Esta medida tiene en cuenta no solo el número de años de escolaridad completados por los trabajadores, sino también las ganancias asociadas con la escolaridad (que implícitamente influye en la calidad del aprendizaje que se lleva a cabo en la escuela) y cuánto tiempo pueden trabajar los trabajadores (condiciones de salud a través de la esperanza de vida, entre otros). En términos per cápita, la riqueza del capital humano se situó en \$108,654 por persona en 2014, frente a \$88,874 en 1995, lo que representa aproximadamente dos tercios de la riqueza mundial. Esta proporción disminuyó en las últimas dos décadas, pasó del 69% en 1995 al 64% en 2014. Esta disminución se observa solo en países ricos; por el contrario, en la mayoría de los países en desarrollo, la participación del capital humano en la riqueza total está aumentando y se espera que esta tendencia al alza continúe. En términos simples, una mano de obra calificada parece ser la clave del desarrollo futuro en una economía cada vez más globalizada.


A nivel mundial, el crecimiento del capital humano se debe principalmente a los cambios que tienen lugar en la OCDE y los países de ingresos medianos altos. En estos países, la participación de la riqueza del capital humano en la riqueza total está disminuyendo, ya que los ingresos laborales (como porcentaje del PIB) han disminuido debido a factores como el cambio tecnológico, el estancamiento de los salarios y el envejecimiento en

muchos países, de ahí la importancia del tiempo durante el cual se estiman las ganancias futuras. Mientras que en algunos países de altos ingresos el capital humano como porcentaje de la riqueza total está disminuyendo, en los países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos la proporción de la riqueza del capital humano en la riqueza total está aumentando rápidamente. En los países de bajos ingresos, esta proporción aumentó de 32% a 43% en dos décadas, en consonancia con el camino de crecimiento discutido anteriormente en el que el desarrollo se produce mediante el aumento de la inversión en capital humano y capital producido. En los países de ingresos medianos bajos, aumentó del 44% al 52%. Muchos de estos países están experimentando una transición demográfica y están cosechando los beneficios del bono demográfico ya que las tasas de crecimiento de la población se están reduciendo y la población está mejor educada. Además, a nivel mundial, las mujeres representan el 38% de la riqueza del capital humano, frente al 62% para los hombres, debido a las menores ganancias.

En los tipos de empleo, las diferencias son aún más sorprendentes. Es probable que estos ingresos más bajos se deban a múltiples factores, incluidos menores niveles salariales, menor participación en la fuerza de trabajo y menos horas promedio de trabajo. A nivel mundial, los trabajadores autónomos representan solo el 9% de la riqueza del capital humano, mientras que los trabajadores empleados representan el 91% de esa riqueza. Sin embargo, las cifras globales pueden ser engañosas simplemente porque la mayor parte de la riqueza del capital humano se concentra en los países de ingresos medios altos y altos, de modo que estos países tienen mayor peso en las estimaciones globales.

Por otra parte, existe una débil relación a la baja entre la participación del capital humano atribuido a los hombres y el nivel de riqueza del capital humano. Los países con mayores

niveles de riqueza de capital humano tienen una proporción ligeramente mayor de riqueza atribuida a las mujeres. Por el contrario, la relación entre la riqueza del capital humano o el desarrollo económico y la proporción de la riqueza atribuida a los trabajadores por cuenta propia es mucho más fuerte. El autoempleo es mucho más alto en los países con niveles más bajos de riqueza de capital humano dado que muchas personas en esos países están trabajando en la agricultura de subsistencia y las empresas muy pequeñas en el sector informal. Alcanzar una mayor paridad de género en los ingresos podría generar grandes aumentos en la riqueza. Considere el caso de las diferencias de género en la riqueza del capital humano. Suponga, en aras de la simplicidad, que la población en edad de trabajar se divide por igual entre hombres y mujeres. Cálculos simples muestran que incorporar la paridad de género en las ganancias aumentaría la riqueza mundial de capital humano en un 18%.

Otro hallazgo es que las estimaciones de la riqueza del capital humano están altamente correlacionadas con el PIB per cápita. La riqueza de capital humano per cápita típicamente es mayor que el PIB per cápita. No obstante, como se esperaba, las dos medidas siguen estando altamente correlacionadas. Las tasas de crecimiento del capital humano entre los países parecen ser convergentes, y los países más pobres se están acercando a los países más ricos, en la mayoría de los países aumentó la riqueza del capital humano per cápita entre 1995 y 2014. Sin embargo, algunos países perdieron riqueza de capital humano, lo que también sugiere que los factores demográficos desempeñan un papel importante en estas tasas de crecimiento, señalando nuevamente la importancia del bono demográfico. Se ha avanzado mucho en la estimación de la riqueza desde que se publicó el primer volumen de la riqueza de las naciones en 2006. 



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común