

**MODELOS DEL
FEDERALISMO
SUBSIDIARIO PARA
ORIENTAR EL
DESEMPEÑO DE
LOS GOBIERNOS
ESTATALES Y
MUNICIPALES**

Joel Mendoza Ruiz



Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales

Joel Mendoza Ruiz



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



Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales

Joel Mendoza Ruiz

1ra. Edición

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

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503

Col. La Merced, C.P. 50080

Toluca de Lerdo, Estado de México



www.iapem.mx



[iapemAC](https://www.facebook.com/iapemAC)



[@iapem](https://twitter.com/iapem)



iapemblog.org

ISBN: 978-607-8087-25-9

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México, 2015

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I	
EL CONTENIDO DE LOS ELEMENTOS DEL FEDERALISMO SUBSIDIARIO	25
La esencia subsidiaria y la adaptación disciplinar de sus cuatro elementos	27
La restricción competencial de las formaciones sociales más complejas (grado de descentralización)	27
El avance competencial de las formaciones sociales más simples (avance competencial)	29
La capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales (capacidad de asociación)	33
La evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario (evaluación subsidiaria)	38
Los elementos del federalismo subsidiario en resumen	39
CAPÍTULO II	
EL MODELO DE INGRESOS FEDERACIÓN-ESTADO	41
La colaboración fiscal en la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes	43
La brecha entre formación técnico-financiera y habilidades políticas en el avance competencial	43
El ejercicio de la colaboración fiscal como único avance en la capacidad de asociación	48
Resumen integrado del diagnóstico	49
Construcción del modelo de ingresos Federación-Estado	50

CAPÍTULO III	
EL MODELO DE INGRESOS ESTADOS-MUNICIPIOS	59
La descentralización y la coordinación fiscal en el Estado de Guanajuato	61
La eficiencia administrativa y la descentralización en el avance competencial	61
Las rutinas federales y municipales en la capacidad de asociación	64
Resumen integrado del diagnóstico	66
Construcción del modelo de ingresos Estados-Municipios	67
CAPÍTULO IV	
EL MODELO DE GASTO COORDINADO EN SERVICIOS PÚBLICOS	77
El gasto sectorial en el Estado de Guanajuato y experiencias complementarias	79
Las formas de eficiencia al programar el gasto en el avance competencial	80
Rendimientos decrecientes del gasto cofinanciado en la capacidad de asociación	87
Resumen integrado del diagnóstico	88
Construcción del modelo de gasto coordinado en servicios públicos	90
CAPÍTULO V	
EL MODELO DE POLÍTICA DISTRIBUTIVA ESTATAL	103
Los proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato	105
El proceso y los resultados de los proyectos distributivos en el avance competencial	105
La condicionante política como expectativa intergubernamental en la capacidad de asociación	112
Resumen integrado del diagnóstico	113
Construcción del modelo de política distributiva estatal	115
CAPÍTULO VI	
EL MODELO DE POLÍTICA REDISTRIBUTIVA ESTATAL	127
La política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco	129
La coordinación intersectorial y el equilibrio del tipo de acciones en el avance competencial	129

Los criterios eminentemente políticos en la capacidad de asociación	137
Resumen integrado del diagnóstico	137
Construcción del modelo de política redistributiva estatal	140

CAPÍTULO VII

EL MODELO DE POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL ESTATAL 147

Las acciones habitacionales en la coordinación sectorial del Estado de Baja California	149
La integración productiva en el avance competencial	149
La integración estratégica en la capacidad de asociación	153
Resumen integrado del diagnóstico	155
Construcción del modelo de política de vivienda social estatal	156

REFLEXIONES FINALES 159

BIBLIOGRAFÍA 165

Jacl Mendaza Ruiz dedica este libro a
su amiga Jacl Mendaza Jomez.

Le recuerda que Jacl Mendaza
Carballe nos heredó su nombre y nos
dejó ejemplo de firmeza en el carácter.

PRESENTACIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos aparece, venturosamente, en un momento de la vida nacional en que el federalismo mexicano experimenta un episodio más de regresión por la concentración competencial en el centro de la federación o en los centros estatales. En efecto, los últimos años han sido de pretensiones de reacomodo operativo para la atención de los asuntos públicos; destaca, en materia de seguridad pública, la promoción del mando único en las corporaciones policiacas de estados y municipios que, sin soslayar el sentido de emergencia que priva en la materia, busca mejorar los resultados que las autoridades locales no lograron o incluso obstaculizaron; o la reconfiguración operativa y normativa que, desde el Senado de la República, se planteó en el año 2009 para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, ante la ingobernabilidad del sector; o los convenios de recaudación para relevar la responsabilidad municipal en el cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria, ante la ineficiencia en la captación local; o en la concentración del diseño de las políticas más importantes (social, económica, energética) en el perímetro del gobierno federal.

Largo sería el recuento en el reflujo del centralismo. Es mejor puntualizar la idea motor que ha venido animando el fenómeno; tal parece que subyace un diagnóstico de fracaso respecto a las áreas transferidas en los últimos años de políticas descentralizadoras. Fracaso que en juicio sumario y soterrado se centra en la falta de capacidades de las unidades receptoras para asumir eficazmente la responsabilidad que se les confió. Pero, vale agregar, diagnóstico que por apresurado no logra dilucidar entre las múltiples causas, ya estructurales, ya históricas. Para decirlo de otra manera, un muy breve periodo descentralizador frente a la contundencia de dos siglos de federalismo mal armado compone un escenario meritorio de reflexiones más profundas y propuestas más creativas.

Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, es una de esas obras que trascendiendo el (pre) juicio fácil y rápido, se aboca a entender cabalmente el estado del federalismo y su operación,



como de hecho sucede, para formular creativamente una asequible propuesta de transformación. Acaso como primera estrategia, el autor toma prudente distancia del enfoque juricista para analizar el federalismo en todo su dinamismo, a partir de la vida contingente del mundo organizacional e institucional. Ya visualizado en operación, el federalismo que postula, se basa en un contrato de mutualidad en donde las instancias involucradas se transfieren no sólo recursos y facultades, sino capacidades, en el entendido de que son componentes del mismo tejido estatal; es el principio de subsidiariedad.

No puede pasar desapercibido el espíritu liberal republicano que campea en el texto al identificar el origen conceptual del federalismo subsidiario; él, define la supremacía del individuo sobre las organizaciones, que finalmente son creaturas suyas, y respalda la confianza de que el ser humano tiende al bien, entiende el bien común como la agregación de ese comportamiento nato, por lo que los fines sociales habrán de tener esta orientación. Este razonamiento viene bien en estos tiempos en que entelequias como *eficiencia, mercado y organización*, y, antes, *nación y razón de Estado*, dominan y han dominado las expectativas de desarrollo, dicho sintéticamente, federalismo subsidiario privilegia una visión antropocéntrica, merced a ello, propositiva para desatar los nudos del régimen federal con la colaboración del elemento humano que es el que puebla las organizaciones asociadas.

El diagnóstico sobre el federalismo mexicano actuante, elaborado por el Dr. Mendoza, trasciende la tendencia de clamar acriticamente por mayores dosis de descentralización, como medida simplista de acción pública; en su lugar, con paciente acumulación de evidencia empírica que define su vocación publiadministrativista, lo disecciona y encuentra en él problemas acotados con responsabilidades diferenciadas entre los órdenes de gobierno. Ellos son, 1) centralismo, 2) autolimitación competencial y de evaluación en estados y municipios, y 3) serias carencias de coordinación intergubernamental, a los que les corresponde una terapia basada en la centralidad ciudadana, mejora en el desempeño competencial y refinamiento en la coordinación intergubernamental.

El soporte teórico de la propuesta de federalismo subsidiario, proveniente de Ronald Watts, ya filtrado en la integración europea, es adaptado, en la obra en comento, para operacionalizarse a través de pautas de medición y desarrollo institucional, condensadas como, 1) grado de descentralización, 2) avance competencial, 3) capacidad de asociación y, 4) evaluación subsidiaria. Semejante propuesta deja claro que no es a través de corazonadas ni de aludes emocionales como podemos entender el federalismo mexicano, sino de esfuerzos intelectuales denodados e innovadores.

Acaso por su larga travesía en la gestión municipal, el Dr. Mendoza entiende que la sola contemplación del mundo, cuestionada por Marx en su décima primera



tesis sobre Feuerbach, no es suficiente, e intenta su transformación a través de la modelación del federalismo subsidiario, basado en seis casos de estudio. Su estrategia apunta hacia fines didácticos y transformacionales, de donde habrían de abreviar, principalmente, los gobiernos estatales y municipales para asociarse simbióticamente con la ciudadanía, racionalizar su esfera competencial y lograr coordinación intergubernamental.

Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, es del tipo de obras que abren brecha, exponiéndose a la crítica e invitando a su enriquecimiento científico. Seguramente, será material que atraiga la atención de especialistas y público interesado en los problemas nacionales, y seguramente ocurrirá por sus cartas credenciales de sobriedad intelectual, tan apreciadas en estos tiempos en que el funcionamiento de las instituciones públicas no goza de buena salud ni de mejor reputación.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Líder del Cuerpo Académico *Política y Gobierno*
UAEM-CA-153
Texcoco, México
Verano de 2015

INTRODUCCIÓN

El sistema federal es un modelo político-administrativo que ha permitido a determinadas provincias unirse bajo el régimen de un mismo gobierno nacional sin perder la autonomía de su gobierno regional. Las razones prácticas han sido: 1) lograr mejor protección contra agresiones externas, 2) ganar mayor presencia en el ámbito internacional, y 3) alcanzar mayor capacidad de organización en un territorio extenso (Cabrero, 2007: 1). La propiedad asociativa federal fue instituida por Johannes Althusius (1557-1638), el padre del federalismo, quien se inspiró en el proceso independentista de Holanda (1579-1621). Althusius determinó la factibilidad de asociaciones acumulativas y simbióticas que, como pirámide de *consociationes*, culminaran en un pacto contractual (*Jus Foederis*) para el bienestar material y espiritual del cuerpo coasociado o *simbiosis universal*.

Posteriormente, la delimitación gubernamental, a manera de principio de separación funcional dentro de un estado de derecho, surgió de la recelosa etapa prenatal de los Estados Unidos de América (1776-1787). Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) y John Jay (1745-1829) discurrieron sobre un reparto constitucional de atribuciones basado en la coexistencia de dos órdenes de gobierno distintos y comprometidos, que llevaran a la práctica la capacidad del ser humano para gobernarse. En la época reciente, el estudio de las relaciones intergubernamentales ha constituido un federalismo de nuevo cuño. Según William Anderson (1888-1975), el objeto de las relaciones intergubernamentales son las interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de diferentes niveles. Esa actividad político-administrativa tiene que ver con políticas públicas, esto es, con elegir ciertas acciones y evaluar sus efectos prácticos (Wright, 1997: 105).

La vigencia de los sistemas federales como solución de estado ha sido expresada por Ronald Watts según cinco razones. La primera refuerza la visión clásica de Alexis de Tocqueville (1805-1859) sobre la eficacia de la acción simultánea entre un gobierno compartido para fines excepcionales y un gobierno autónomo para



asuntos cotidianos. La segunda y la tercera son vertientes de analogía económico-estatal desde la dualidad global-local, así como desde diferentes instrumentos jurídicos comunes, tal es el caso de los contratos. La cuarta alude a la semejanza entre el funcionamiento federal y el cambio tecnológico a manera de redes de trabajo interactivo no centralizado. La quinta razón se ha denominado federalismo subsidiario, el cual se basa en un proteccionismo a las funciones asequibles para las entidades político-administrativas nacionales y regionales, así como para las organizaciones de la sociedad civil y para el ciudadano mismo, a efecto de mantener un equilibrio u orden social en la operación de los sistemas federales (Watts, 2006: 93-95). En el caso del proceso de integración supranacional europeo, la esencia subsidiaria ha sido instrumentada a través de un proteccionismo jurídico que previene la centralización supranacional.

Los sistemas federales se han asumido como una solución apropiada a las actuales condiciones de la economía global (Cabrero, 2007: 7), más aun, la globalización y la descentralización coexisten en un nuevo mundo que cuestiona la forma del estado nacional (Covarrubias, 2007: 10). La economía mundial encuentra en las regiones y localidades un contexto propicio para la definición público-privada de proyectos, de igual manera, las prácticas democráticas vanguardistas encuentran espacios para fortalecer la acción pública local. En sentido horizontal, un sistema federal puede adaptarse continuamente a nuevas prácticas de relación entre las partes componentes, es por definición un sistema que evoluciona. Diversidad, competencia y cooperación son los conceptos capitales del federalismo, su equilibrio depende de la capacidad conjunta del sistema federal (Cabrero, 2007: 8).

Pese a la vigencia y a las virtudes atribuidas al federalismo como solución de estado, no todos los sistemas federales han logrado apegarse a sus principios para alcanzar el equilibrio operativo conjunto. Especialmente en los sistemas federales latinoamericanos, ante un éxtasis colectivo nacionalista, las iniciativas gubernamentales a los problemas de desarrollo han tenido una drástica aplicación unidireccional: *del centro a la periferia* (Méndez, 1997: 10). En tales circunstancias, la centralización ha sido justificada como necesidad ineludible en lugar de verse como opción transitoria (Covarrubias, 2007: 8). Sólo algunos críticos afirman francamente que las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales *han sido escamoteadas*, conformando así federaciones centralizadas acompañadas de un federalismo contenido (Méndez, 1997: 41).

La mayoría de investigadores latinoamericanos han centrado sus esfuerzos en estudios sobre planificación regional y procesos de centralización-descentralización, en cuyo caso, la revisión de funcionamiento federal no ocupa un papel primario. En la práctica gubernamental ha imperado la transferencia esquizofrénica de responsabilidades pero no de capacidades. Además, los programas



gubernamentales no toman en cuenta la necesaria coordinación entre instancias, son dispersos y en sí se utilizan para reforzar los cacicazgos regionales. Desde los discursos nacionales, el abandono de las instancias locales o regionales conduce únicamente a exaltarlas (Méndez, 1997: 10).

En lo particular, el sistema federal mexicano es visto como un federalismo que se ha negado a morir. A nivel general ha mantenido los rasgos de una federación, aunque en la práctica se ha impuesto la jerarquía (Méndez, 1997: 42). Además del centralismo y de una coordinación intergubernamental vertical, el sistema federal mexicano se ha caracterizado por la autolimitación competencial de las gubernaturas y de los ayuntamientos, así como por la falta de evaluación de las capacidades regionales y locales para un desempeño más descentralizado. Según estudios antecedentes del autor, los siguientes párrafos se ocuparán de detallar las características del sistema federal mexicano, utilizando para ello los temas de finanzas públicas, políticas públicas y organización social.

Respecto al grado de descentralización de las finanzas públicas las circunstancias son francamente adversas. A partir de 1948 se llevó a cabo un prolongado pero sólido proceso de centralización en la administración de los principales conceptos impositivos, nulificando así la posibilidad de un reparto constitucional en esa área. Actualmente la tendencia es conservar vigente ese *status*. Las escasas propuestas de reforma crean tensiones, las dependencias y organismos federales involucrados tienen regularmente opiniones divergentes, mientras que los gobiernos estatales y municipales en su mayoría se han acostumbrado a recibir transferencias sin asumir el costo político de la recaudación. Esto último tiene dos implicaciones, por un lado, los conceptos impositivos exclusivos de estados y municipios, así como la posibilidad de coordinación estatal-local son funciones estratégicamente desaprovechadas. Por otra parte, la dimensión avasallante del gasto federal descentralizado satura la operación administrativa en general. La única alternativa de descentralización fiscal son los llamados convenios de colaboración administrativa, que por las tendencias señaladas han conformado un proceso controlado, estandarizado y lento.

En cuanto a la descentralización de políticas distributivas se cuenta actualmente con dos esquemas diferentes. Como mecanismo de mayor aplicación, el gasto sectorial descentralizado se basa en la gestión de transferencias federales ante la Cámara de Diputados por parte de los gobiernos estatales y municipales. Como esquema de aplicación minoritaria, los proyectos estatales de desarrollo regional han resultado del retiro del gobierno federal de esa área estratégica, se trata de acciones altamente descentralizadas. En las políticas redistributivas la característica general es un centralismo normativo y financiero que prescribe la desconcentración del gasto: *estrategia coordinada e implementación descentralizada*. La proyección futura encontrada en los sectores involucrados (educación, salud



y asistencia social) se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera. En lo referente a la descentralización hacia la sociedad civil se localizaron ámbitos mínimos e inerciales de acción. Las prácticas jurídicas de la planeación democrática se instrumentan a través de la participación controlada y estandarizada de representantes ciudadanos en funciones consultivas estatales y municipales. Por su parte, la descentralización de funciones ejecutivas hacia la sociedad civil registra avances intermitentes en programas y ordenamientos que ejercen los gobiernos estatales y municipales. Algunas áreas administrativas involucradas son educación básica, obra pública y asistencia social voluntaria.

Los avances estatales en materia de finanzas públicas han mostrado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa. En una muestra de siete gobiernos estatales sólo dos desarrollaban un trabajo por objetivos. Uno de ellos consideró la detección territorial exhaustiva de pequeños contribuyentes para motivar su inscripción en el padrón respectivo a través de cuotas atractivas. En otro caso se contaba con una estrategia rentable de auditoría fiscal. Experiencias municipales similares se buscaron también en la muestra, aunque lo único encontrado fueron casos de descentralización de actividades reguladas con ingresos derivados (ecología, transporte público, bebidas alcohólicas). Por el contrario, se detectaron algunas experiencias de suplencia de la autorresponsabilidad municipal. Los avances de gasto cofinanciado tanto estatales como municipales no alcanzaron a definir una estrategia propia, conservaban la asimetría inercial existente entre servicios públicos y fondos financieros federales. Según los casos analizados por el autor, 13 servicios públicos eran financiados con fracciones de 20 fondos federales clasificados en aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales. En cuanto a las asociaciones cofinancieras entre sectores públicos y privados, en la muestra de siete gobiernos estatales solo se encontró un proyecto para la prestación de servicios (PPS).

Los avances estatales en el financiamiento del desarrollo regional registraron diferentes grados de subejercicio del gasto sectorial descentralizado. En una muestra de siete gobiernos estatales, el avance financiero al final del año 2008 fue del 3 al 77%. Por su parte, únicamente tres estados de la muestra realizaron proyectos de desarrollo regional: uno falló en el intento, otro alcanzó medianos avances en la ejecución de varios emplazamientos, el caso restante proyecta un relativo éxito en una implementación sumamente lenta. Los avances estatales en la estrategia de desarrollo social fueron verificados según las áreas administrativas de salud, desarrollo integral de la familia, educación, género y vivienda. Adicionalmente se revisó su equilibrio en función de los rubros capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia. En tal sentido, el estado con menor rendimiento detectado no contaba con un sólo programa de diseño propio y sus esquemas eran mayoritariamente asistenciales. La entidad federativa con mejor desempeño contó con cuatro áreas estatales que implementaban varios



esquemas propios, sin embargo, la clasificación de los programas fue también asistencial con sólo algunos esquemas de desarrollo comunitario en capacidades.

Los avances permitidos a la participación social se basan en un breve espacio de tolerancia política que les otorgan sus respectivos gobiernos estatales y municipales. En el rubro de planeación democrática del desarrollo se ejercen derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos relativos. Las funciones ejecutivas de la sociedad civil se encuentran atomizadas y resultan inconexas: a) el Programa Escuelas de Calidad (PEC) está basado en la planeación y ejecución comunitaria de acciones en planteles de educación básica; b) la obra pública ha sido regulada en cuanto a la vigilancia y el cofinanciamiento social, un mayor grado de descentralización lo constituye la ejecución de los trabajos a través de sus propios beneficiarios; y c) las organizaciones de la sociedad civil con registro gubernamental pueden asumirse como voluntariado subsidiado de asistencia privada.

La asociación financiera federación-estados tiene como base formal al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, 1980), cuyos órganos tienden a perpetuar las bases centralistas de recaudación-participación. Los estados coordinados no tienen representación plena y continua en el principal órgano del sistema, la comisión permanente de funcionarios fiscales (CPFF). En una muestra de siete gobiernos estatales, se encontró que sólo tres desarrollaban actividades analíticas a través de los subgrupos de trabajo. Como avance relativo, algunos gobiernos estatales han integrado redes informales de deliberación, aunque éstas reinciden en asuntos de la recaudación-participación centralista. En los programas de colaboración administrativa, cuatro gobiernos estatales evidenciaron una autorresponsabilidad muy cuestionable en la materia, en dos casos más la eficiencia fue relativa por basarse en un sólo programa (multas federales no fiscales). El caso restante presentó la mejor eficiencia operativa, la cual hizo hincapié en las metas de fiscalización y en el control de obligaciones fiscales. La asociación financiera estados-municipios tiene sistemas análogos al federal como base formal, aunque en una muestra de siete entidades federativas se detectó que cinco tenían sistemas estatales de coordinación fiscal con funcionamiento mínimo y no estratégico, los dos restantes no operaban en lo absoluto.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o bien otros sistemas estratégicos de sectores administrativos, no están dirigidos al gasto concurrente de los servicios públicos. Por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales y municipales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales. Las reglas de operación de los fondos o programas es el factor que determina la existencia de cofinanciamiento, en consecuencia, el gasto concurrente se limita a la operación de los fondos en donde es requisito. Adicionalmente, los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el uso de



otras aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. En tales circunstancias, el gasto cofinanciado estatal quedó lejos de una proporción 50-50, los porcentajes durante el año 2007 fueron del 8.53 al 26.78 con respecto al gasto federal descentralizado del mismo año, mientras que sus similares municipales fueron del 15.73% al 76.99% en relación al mismo referente.

La asociación estratégica federación-estados arroja, dentro del gasto sectorial descentralizado, el funcionamiento tradicional de las comisiones de presupuesto de la Cámara de Diputados, a las que comparecen los gobernadores estatales y algunos presidentes municipales. Después del consenso legislativo generalmente alcanzado por los gobiernos estatales, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre contrastan las formalidades de trámite con las carencias técnicas de los proyectos estatales. En el otro esquema, el de los proyectos estatales de desarrollo regional, análisis previos arrojaron que en un caso los trámites del gobierno estatal ante el nacional llegaron a conflictos y la participación privada fue incipiente. En el otro caso se ha logrado exitosamente la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada. En relación a las políticas de desarrollo social, de una muestra de siete gobiernos estatales en cinco no existía coordinación sectorial alguna. En los dos estados restantes existían comisiones para el desarrollo social con distintas deficiencias de coordinación, resultando coincidentes todavía en un asistencialismo focalizado.

La asociación estratégica gobierno-sociedad cuenta con dos niveles de participación controlada y estandarizada: los subcomités temáticos o regionales y las asambleas plenarias, ambos pertenecientes a comités de planeación para el desarrollo de estados o municipios. Los consejos consultivos ciudadanos son una variante de selección de representantes ciudadanos que ratifica el control orgánico. Un caso excepcional detectado fue un gobierno municipal que ha dispuesto un proceso de planeación democrática organizado en periodos continuos de recepción, priorización y evaluación de las propuestas. Por otro lado, la asociación ejecutiva gobierno-sociedad cuenta con comités ciudadanos coyunturales o permanentes a nivel de obra o acción, cuya eficiencia depende enteramente del conocimiento o las capacidades espontáneas locales.

A manera de resumen de lo hasta aquí expuesto, el sistema federal es un modelo político-administrativo con principios acumulados a través del acontecer histórico-científico y, a la vez, con plena vigencia según las tendencias globales contemporáneas. Sin embargo, como contraste de aquellos sistemas federales icónicos del escenario mundial, en Latinoamérica tanto los estudios como las prácticas inducen y hasta justifican desequilibrios contradictorios en las estructuras federales de esa región. Los problemas encontrados en el sistema federal mexicano, planteados en los párrafos anteriores, se pueden condensar como sigue: 1) el centralismo, 2) la autolimitación competencial y de evaluación en estados y municipios, y 3) serias



carencias de coordinación intergubernamental. En función de esos elementos primarios, la pregunta base de la presente investigación es: ¿Qué esquema impulsaría a los gobiernos estatales y municipales a orientarse a la ciudadanía, a optimizar su desempeño competencial y a perfeccionar la coordinación intergubernamental, a la vez que se asimilan las ventajas de esos aspectos?

El presente estudio se justifica por promover el *equilibrio de la acción federal simultánea* mediante la proyección de mejores desempeños de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones de la sociedad civil. Se considera que corresponde a éstos un mayor protagonismo, particularmente al interior del sistema federal mexicano. En tal propósito se involucran dos herramientas de intervención: la comprensión de un marco federalista vigente y la persuasión a través de instrumentos de divulgación acreditados recientemente. La hipótesis formulada fue la siguiente: *las experiencias relativamente exitosas de determinados gobiernos estatales y municipales, solventadas con la proyección de mejores desempeños según los elementos del federalismo subsidiario, pueden constituirse como modelos accesibles para el diseño de una visión estratégica y equilibrada del sistema federal mexicano.*

El federalismo subsidiario, quinta razón de la vigencia federal según Ronald Watts, es el marco teórico que ha sido desarrollado por el autor aunque su enfoque difiere del proteccionismo jurídico europeo. La visión propia propone, hasta el momento, pautas de medición y desarrollo institucional utilizando como referencia cuatro elementos que condensan la esencia filosófica del principio de subsidiariedad: a) la restricción o limitación competencial de los órdenes de gobierno más complejos en relación a los más simples; b) el avance competencial de los órdenes de gobierno más simples y de las organizaciones de la sociedad civil, esto es, la procuración del ejercicio de la autorresponsabilidad estatal, municipal y social con asistencias justificadas mínimas de los respectivos órdenes de gobierno más complejos; c) la capacidad de asociación estratégica entre órdenes de gobierno e incluso formaciones sociales, manifestada en la constitución o el refuerzo de organizaciones intermedias para fines sociales determinados; y d) la evaluación de los órdenes de gobierno más simples para el ejercicio subsidiario. En beneficio de la brevedad, en el presente texto los elementos referidos se mencionan respectivamente como: grado de descentralización, avance competencial, capacidad de asociación y evaluación subsidiaria. Cada uno de ellos se aborda a detalle en el capítulo I de la presente investigación.

La asimilación del marco sugerido enfrenta como mayor reto la receptividad de aquellos sujetos que integran los gobiernos estatales y municipales. La práctica gubernamental recurrente, antes que innovar, es la adopción prematura de experiencias o casos relativamente exitosos. La implementación no incremental de tales adopciones generalmente evade el aprendizaje continuo tanto de actores



públicos como sociales y privados. Sin embargo, es posible afirmar que la adopción prematura significa la única fuente de ilustración para el cambio institucional medianamente aceptada en la época reciente, constituye en sí el limitado vínculo entre la generación del conocimiento y el desarrollo administrativo. En pro de esas alternativas, algunos autores han destacado el uso didáctico e incluso el diseño deliberado de casos para la formación de recursos humanos. Su obsesión ha generado la expresión: *ligar la teoría con la práctica* (López *et al*, 2002: 9-10). En la práctica contemporánea, el Dr. Raúl Olmedo Carranza, después de coordinar el diagnóstico referente del *desafío municipal* (1983), publicó ejemplos prácticos para difundir a detalle lo que llamó experiencias municipales repetibles (1999). Le siguió en el mismo ámbito municipalista el premio gobierno y gestión local que patrocina entre otros el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (a partir de 2001). Para efectos del presente estudio, el reproducir las experiencias administrativas o casos constituye *la persuasión a través instrumentos de divulgación acreditados recientemente*. Pese a su escala y a sus limitaciones, han cubierto las expectativas de formación de muchos funcionarios municipales. Su aplicación en el ámbito estatal se considera factible, aunque ello implica franquear sus opacidades para obtener la relatoría de sus casos. Lo siguiente será necesariamente solucionar la evasión del aprendizaje incremental referida, cosa que por el momento se dejará pendiente para proyectar el presente trabajo a manera de estímulo inicial.

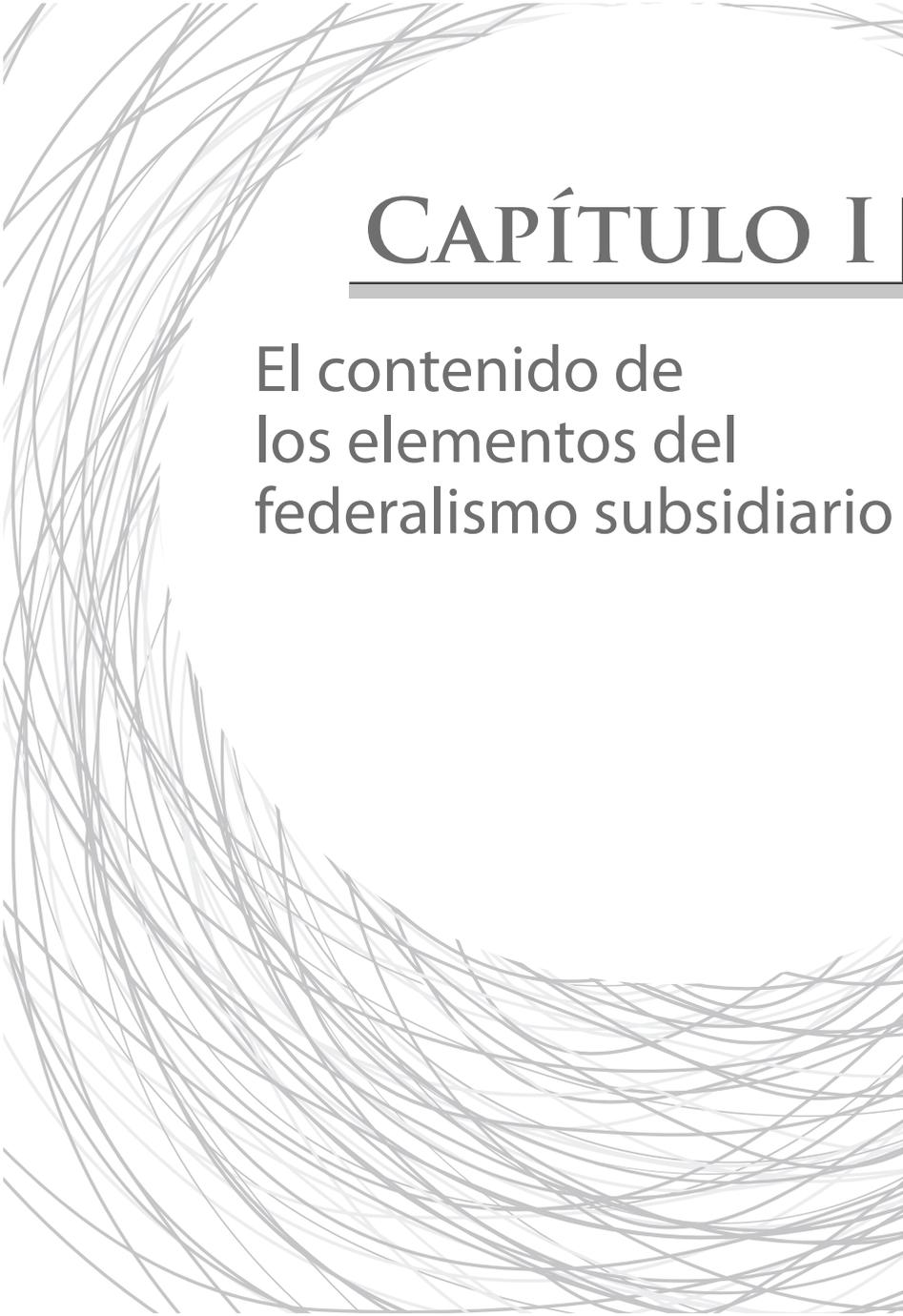
La técnica de investigación utilizada en el presente estudio consistió en elaborar un diagnóstico de cada área estratégica, tanto las financieras como las de desarrollo, mediante la síntesis bibliográfica inicial y la aplicación de entrevistas estructuradas a actores clave. En cuanto a la primera de las acciones señaladas, la síntesis bibliográfica inicial, ésta tuvo como propósito la búsqueda de antecedentes de aquellas que han sido seleccionadas como experiencias relativamente exitosas y recientes de gobiernos estatales y municipales. Por su parte, las entrevistas estructuradas de actores clave estuvieron dirigidas a explicar el avance casuístico desde el status no subsidiario que generalmente existe, así como exponer las limitantes hacia el mayor desempeño subsidiario proyectado.

Con base en todo lo anterior, el objetivo general de la presente investigación es definir seis modelos del federalismo subsidiario partiendo del mismo número de experiencias estatales y municipales recientes en los rubros de finanzas y políticas públicas. Los seis casos aludidos fueron seleccionados de otros estudios que el autor realizó entre 2008 y 2010, el enfoque subsidiario derivado de pautas de medición permitió ubicar experiencias que obtuvieron individualmente evaluaciones aceptables. De esas experiencias fueron derivados los objetivos específicos:



1. Definir el modelo de ingresos federación-estado a partir del ejercicio de la colaboración fiscal por parte de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes.
2. Definir el modelo de ingresos estados-municipios a partir de la descentralización y la coordinación fiscal en el Estado de Guanajuato.
3. Definir el modelo de egresos coordinados en servicios públicos a partir del gasto sectorial en el Estado de Guanajuato y experiencias complementarias.
4. Definir el modelo de política distributiva estatal a partir de los proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato.
5. Definir el modelo de política redistributiva estatal a partir de la estrategia de desarrollo social del Estado de Jalisco.
6. Definir el modelo de política de vivienda social estatal a partir las acciones habitacionales en la coordinación sectorial del Estado de Baja California.

El presente texto está organizado en siete capítulos. El primero de ellos, denominado “El contenido de los elementos del federalismo subsidiario”, se refiere al marco teórico que ha adecuado el autor sobre ese enfoque vigente de los sistemas federales. Los seis capítulos siguientes corresponden a la definición de cada uno de los modelos referidos en los incisos anteriores.



CAPÍTULO I

El contenido de
los elementos del
federalismo subsidiario

La esencia subsidiaria y la adaptación disciplinar de sus cuatro elementos.

La fórmula utilizada en el presente marco conceptual fue tomar como base el contenido filosófico del federalismo subsidiario y expresarlo en su analogía con postulados de la gestión pública contemporánea expresamente organizados. El punto de partida obligado fue la visión subsidiaria más remota: 1) pese a la importancia otorgada a las organizaciones, el individuo siempre será el criterio supremo; y 2) los fines sociales deben orientarse al bien común, puesto que si el hombre posee una orientación natural hacia el bien, la propagación de esa fórmula hacia sus organizaciones necesariamente es el bien común (Aristóteles, 2006: 9).

La paridad disciplinar resultó ampliamente factible: la nueva cultura federal debe asimilarse como el conjunto de valores, creencias y comportamientos que proceden del ciudadano (Covarrubias, 2007: 103). Al darle continuidad a la analogía con conceptos contemporáneos de la gestión pública, se destaca que la función primordial del estado (el federal en este caso) es administrar lo público y sus problemas, pues ante las fallas de mercado se deben desarrollar políticas públicas con más información y erudición (Parsons, 2007: 40). De este modo, los siguientes apartados del presente capítulo reproducen la fórmula expuesta para explicar los cuatro elementos del federalismo subsidiario.

La restricción competencial de las formaciones sociales más complejas (grado de descentralización)

La restricción competencial de las formaciones sociales más complejas se refiere a que, en pro de un mayor desempeño autónomo de las formaciones sociales más simples, la prevención óptima es que ninguna competencia deba ser asignada al nivel más alto que el necesario. Se parte de la convicción de que el centralismo se constituye por la incapacidad de las formaciones sociales más simples, para combatirlo se hace necesario que estas últimas conserven su espacio de soberanía, convirtiéndose así en actores responsables. En ese sentido, la función subsidiaria será establecer límites racionales entre sociedad y gobierno, así como entre los órdenes gubernamentales municipal, estatal y federal.

El contenido de la restricción competencial de las formaciones sociales más complejas se refiere a precisar imparcialmente distintos alcances y proyecciones de la descentralización. El discurso que regularmente exalta la descentralización municipal, a manera de ejemplo, siempre ha señalado ventajas: la cercanía ciudadana identifica problemas y preferencias, pueden existir incentivos que generen competencia entre municipios para atraer contribuyentes, además de que se puede proyectar una mejor rendición de cuentas como estímulo electoral (Moreno, 2009: 296-297). En la frontera sociedad-gobierno, resulta también



convinciente que a medida que las instituciones financieras ofrezcan servicios especializados para los estratos más pobres de la población, la distribución de ingresos de un país tenderá a mejorar (Luna, 2009: 364). Sin embargo, en las prácticas federales contemporáneas regularmente conviven formas de vida central y descentralizada que constituyen grandes contrastes en alcances, mezclas competenciales y complejidad administrativa.

Para abundar sobre lo anterior, encontramos que los límites competenciales en un sistema federal, según el federalismo comparado, pueden ubicarse preliminarmente de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 1.- Competencias encontradas en cada orden de gobierno según las tendencias mayoritarias del federalismo comparado.

Órdenes de gobierno	Competencias
Federal	Relaciones internacionales Defensa Gestión de la economía y de la unión económica Unión monetaria y deuda pública Administración de principales impuestos Equilibrio interterritorial Transporte interregional
Estatal	Educación Salud Recursos naturales Política social Asistencia laboral Orden público
Municipal	Administración del desarrollo urbano Servicios públicos municipales
Sociedad	Solución de los problemas públicos directos Participación en la solución de los problemas públicos indirectos Control social del estado

Fuente: Elaboración propia utilizando algunas clasificaciones de Watts (2006: 142 y 198).

No obstante, la delimitación anterior no constituye un patrón universal. Los estudiosos del tema han coincidido que la descentralización, como lo opuesto a



la centralización, nunca alcanza a conformar la autonomía total. Debe entenderse como un proceso que nunca llega a su pureza o plenitud (Rodríguez, 1999: 37).

En las tendencias administrativas actuales, el federalismo comparado señala que se han ocasionado mezclas competenciales ostensibles en las diferentes federaciones. A manera de ejemplo, dos áreas donde se han incrementado simultáneamente las intervenciones tanto federales como estatales han sido la política económica y los asuntos sociales. En cuanto a la primera de ellas, además de las facultades federales, las unidades regionales de gobierno han adquirido el compromiso de asegurar el bienestar económico de sus ciudadanos y de desarrollar políticas vinculadas a sus particulares intereses económicos. En el ámbito competencial de los asuntos sociales (educación, salud, asistencia), pese a que los gobiernos regionales ostentan competencias constitucionales, se ha hecho necesaria una amplia asistencia financiera federal para cubrir los costos de los programas (Watts, 2006: 143).

En cuanto a la complejidad administrativa de la descentralización, el federalismo comparado ha señalado áreas de descentralización a manera de indicadores: 1) la *descentralización legislativa* se basa en la atribución constitucional de competencias legislativas a cada nivel de gobierno, 2) la *descentralización administrativa* valora la atribución de responsabilidades administrativas constitucionales o producidas por delegación mediante la celebración de acuerdos intergubernamentales, 3) la *descentralización financiera* evalúa los ingresos federales (sin computar las transferencias) considerados en términos porcentuales respecto a la totalidad del gasto (federal-provincial-local), 4) en algunos casos se puede considerar también la *descentralización a agencias no gubernamentales*, y 5) los *límites constitucionales* se refieren a prohibiciones para órdenes de gobierno determinados (Watts, 2006: 186-190).

Además de la clasificación anterior, otro orden de análisis podría apoyarse en los modos de descentralización: a) la *desconcentración* como sucesión a favor de una formación social más simple conservando la línea administrativa central, b) la *delegación* como transferencia de responsabilidades hacia una formación social más simple con la condición de rendirle cuentas a la más compleja, c) la *devolución* como transferencia total de responsabilidades para conformar una autoridad autónoma (Rodríguez, 1999: 42-43).

El avance competencial de las formaciones sociales más simples (avance competencial)

El avance competencial de las formaciones sociales más simples esgrime como máxima la siguiente dualidad: a) la procuración del ejercicio de las responsabilidades propias en cada formación social, y b) sólo como última opción subsidiaria, la



dotación de un *subsidium* por parte de las formaciones sociales más complejas para que, sin suplir la autorresponsabilidad, provea las condiciones necesarias para la autorrealización de las formaciones sociales subsidiadas. Por lo anterior, la función subsidiaria debe orientarse hacia el ejercicio de la autorresponsabilidad en cada una de las formaciones sociales, con asistencias superiores mínimas y justificadas.

El contenido del avance competencial de las formaciones sociales más simples se refiere a la construcción de capacidad institucional de estados, municipios y sociedades para cumplir cabalmente con sus funciones públicas; así como a la integridad de las conexiones organizacionales a manera de subsidios. La capacidad institucional parte de la convicción de que *el estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal*. La capacidad institucional se refiere entonces a la habilidad de las organizaciones para absorber nuevas responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Los límites de acción previstos abarcan un contexto más amplio que el intraorganizacional: crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y no gubernamental (Rosas, 2008: 123-128).

La evaluación de los recursos humanos debe considerar el modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública: participación política, negociación y lucha de poder. Al verse amplificado el campo de acción, la capacidad puede expresarse a nivel del gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del estado (Rosas, 2008: 127-129). Los líderes electos deben centrarse en aspectos como la creación de incentivos para la conformación de un buen gobierno, asimismo, en la redistribución de recursos para una mejor orientación del ejercicio del poder dentro de las organizaciones (Moreno, 2009: 301-304). La capacidad se fundamenta en una preferencia por ciertos valores, para ello se han sugerido tres tipos de aproximaciones: 1) la jurídica, democracia bajo principios de legalidad; 2) la económica, manejar el gobierno como una corporación y enfocar las acciones a mejorar la productividad de sus organizaciones; y 3) la político-social, que incluye varios aspectos como la representación política, la rendición de cuentas, la distribución de autoridad, el monitoreo y control, la participación política y la legitimidad social (Rosas, 2008: 124).

Los antecedentes del concepto *capacidades institucionales* son el fortalecimiento institucional y la construcción de desarrollo sostenible. El fortalecimiento institucional disponía el aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés, su entorno y sociedad; enfatizando sólo la estructura interna, los sistemas y las estrategias de la organización. La construcción de



capacidad sostenible agregó al campo de acción de las organizaciones un entorno con varios niveles, actores, influencias e importantes interdependencias entre estos. Las dimensiones de la construcción de capacidad sostenible fueron tres: a) el desarrollo del recurso humano, sistemas y procesos de personal; b) el fortalecimiento organizacional, sistemas de gestión; y c) la reforma institucional, instituciones y sistemas a nivel marco (Rosas, 2008: 122-123). En la actualidad existen cinco niveles de capacidad institucional: el individuo, la organización, las redes organizacionales, la gobernación pública y las normas y valores sociales. Ante este abanico de formas, quienes realicen evaluaciones de la capacidad institucional deben decidir si abordan todas estas o seleccionan sólo aquellas que pueden ser representativas o claves para una política pública (Rosas, 2008: 130-133).

El construir capacidades institucionales va más allá de prescribir orientaciones o niveles de desarrollo. En ese sentido, el nuevo institucionalismo destaca el contraste entre estabilidad y cambio institucional. Su primera idea refiere que las instituciones sólo cambian de manera incremental, por lo que modificar las rutinas es un proceso complejo de aprendizaje y adaptación organizacional, las nuevas soluciones deben estar un largo tiempo en el repertorio institucional e intentarse reiteradamente. Su segunda idea nos habla de la influencia determinante de las normas y reglas institucionales en el comportamiento individual (March y Olsen, 1997: 19).

La reforma institucional es en sí un conjunto de decisiones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización. Tiene lugar en las interacciones entre medio ambiente e institución, los resultados pueden diferir pues es difícil controlar las variables. Algunas de las opciones encontradas son: 1) manipular exitosamente los mecanismos institucionales de adaptación de la institución, 2) operar los patrones de distribución de la atención organizacional modificando la definición de éxito y fracaso, y 3) influir en la creación de nuevos símbolos y significados en la cultura organizacional. Los procesos relativos pueden clasificarse en: a) agregativos, como negociaciones políticas para sacrificar unas preferencias a cambio de satisfacer otras; y b) integrativos, para que los ciudadanos construyan preferencias compartidas con respeto a sus privilegios inalienables (March y Olsen, 1997: 29-32).

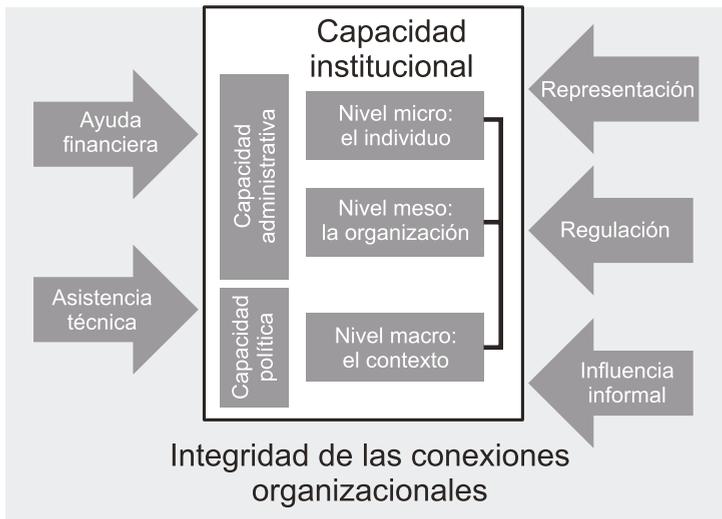
La asimetría en la capacidad institucional de los estados y municipios generalmente propicia la intervención federal correctiva, la cual opera mesuradamente y en áreas típicas como la fiscal. En ese ámbito administrativo, las acciones regularmente se reducen al ejercicio de transferencias distributivas niveladoras de la federación a los estados (Watts, 2006: 175). Como rasgo subsidiario, la asimetría horizontal sugiere una ayuda federal no estandarizada. Lo idóneo entonces sería valorar con cautela diferentes dimensiones y temporalidades de las transferencias, de tal modo



que la ayuda federal sea circunstancialmente exacta y a la vez un incentivo hacia la autonomía. Como contradicción las transferencias de ayuda federal poseen muchas razones, dentro de las cuales, aquella relacionada con la procuración del ejercicio de las responsabilidades estatales y municipales no es precisamente la fundamental.

Resulta entonces factible aplicar en el ámbito de las intervenciones federales el concepto de conexiones organizacionales (*organizational linkages*). Tal concepto se refiere a diversos mecanismos por los que una organización trata de influir sobre otra a través de la ayuda financiera, la asistencia técnica, la regulación, la representación y la influencia informal (Rodríguez, 1999: 45). Sin embargo, la conservación de la autonomía de las formaciones sociales más simples (sean estados, municipios o sociedades) dependerá de la integridad de esas intervenciones. Por el tipo de influencia, las conexiones de control permiten que una organización determine algún aspecto del desempeño de otra, mientras que las conexiones de asistencia desarrollan una función facilitadora o llenan un vacío administrativo sin dejar de lado cierto grado de control agregado. En términos generales, las conexiones de asistencia son más importantes que las conexiones de control, puesto que siempre se requiere la asistencia de organizaciones superiores para superar las deficiencias financieras y administrativas (Rodríguez, 1999: 45). Lo más deseable es que el grado de control agregado sea sustituido por un refuerzo franco a la autorrealización de las formaciones sociales más simples.

Cuadro 2.- Contenido del avance competencial de las formaciones sociales más simples.



Fuente: Elaboración propia utilizando conceptos de Rodríguez (1999: 45) y de Rosas (2008: 131).

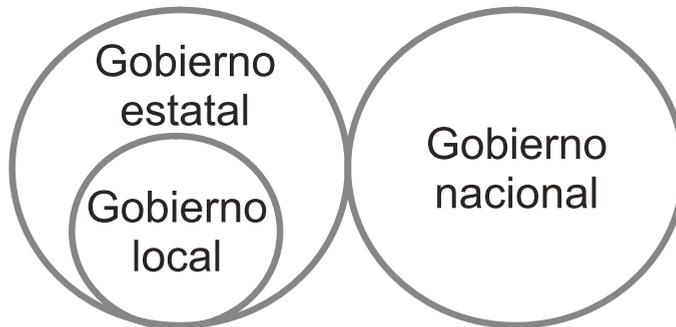


La capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales (capacidad de asociación)

La capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales prevé que los órdenes gubernamentales, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, constituyan organizaciones intermedias para lograr sus fines sociales. Debe entenderse que por la fragmentación e interdependencia del estado federal se hace necesario el debate, las decisiones, la corresponsabilización y el compromiso de actuación conjunta en cuerpos intergubernamentales (Covarrubias, 2007: 102). Al orientar una mejora continua, la función subsidiaria debe centrarse en reforzar las organizaciones intermedias existentes y en crear las inexistentes, pues el orden social resulta de la complementariedad funcional entre personas y múltiples grupos.

El contenido de la capacidad intergubernamental de asociación estratégica se constituye entonces por una variedad de organizaciones intermedias estrictamente dirigidas al cumplimiento de sus fines sociales. Discrepando de ese ideal, en la variedad de las organizaciones intermedias es posible definir distintos niveles de congruencia subsidiaria, las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental establecen ciertos contrastes según su lógica operativa y política. La primera de ellas se basa en una jerarquía de tres modelos de autoridad, uno de esos modelos no aplica en el federalismo subsidiario por evadir la existencia de organizaciones intermedias. El modelo de autoridad coordinada, al delimitar de manera no cooperativa a los gobiernos nacional y estatal, unidos sólo tangencialmente, prescinde de organizaciones para la asociación estratégica. Se prevé incluso que al transformarse los contactos tangenciales en enfrentamientos, éstos sean dirimidos en las cortes de justicia (Wright, 1997: 105).

Cuadro 3.- Modelo de autoridad coordinada.



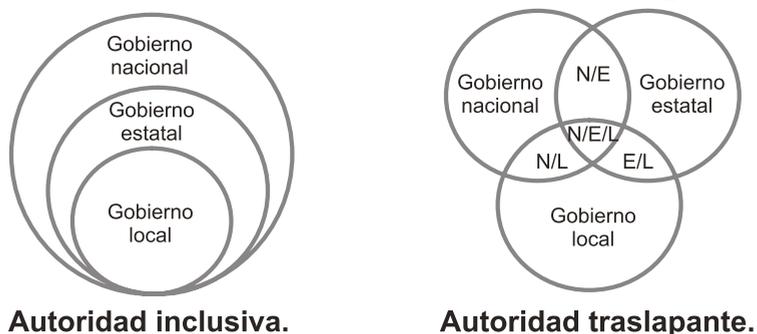
Autoridad coordinada.

Fuente: Esquemas reproducidos de Wright (1997: 105).



En el modelo de autoridad inclusiva, al estar contenidos simultánea y jerárquicamente los componentes local y estatal en el nivel nacional (Wright, 1997: 109), se cuenta con numerosas organizaciones intermedias. En el caso mexicano, a manera de ejemplo, existen comisiones o comités intergubernamentales así como sistemas multiorgánicos para el desarrollo coordinado. El modelo de autoridad traslapante, al basarse en las negociaciones como condiciones de intercambio o acuerdo, requiere de la existencia de organizaciones intermedias aunque sean mínimas. Mediante ellas, los gobiernos de México y Estados Unidos constituyen los convenios o programas intergubernamentales como ayuda del gobierno federal a los estatales a cambio de ciertos requisitos: su acuerdo para implementar, el financiamiento compartido, la contabilidad, la información y la auditoría (Wright, 1997: 118).

Cuadro 4.- Modelos de autoridad inclusiva y traslapante.



Fuente: Esquema reproducido de Wright (1997: 105).

Adicionalmente, en el estudio de la gobernanza multinivel europea, el modo de decisiones conjuntas combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales (análogas a la autoridad traslapante) y de la centralización supranacional (análoga a la autoridad inclusiva). Como detalle del modelo, el desempeño del orden gubernamental más complejo gana importancia en ámbitos donde los intereses de los gobiernos miembros divergen pero no son muy destacados, o bien, donde esos gobiernos miembros no están de acuerdo con la solución superior pero la prefieren sobre el *status quo* (Scharpf, 2005: 187).

Para el estudio tanto de los modelos de autoridad como de sus organizaciones intermedias, se aplican los análisis clásicos basados en sus rasgos y etapas históricas. Los rasgos característicos de las relaciones intergubernamentales son: 1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales, 2) el número y la variedad de los funcionarios públicos que intervienen, 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre servidores públicos, 4) la importancia de las acciones y actitudes de los participantes, y 5) la preocupación de cuestiones de



política financiera (Wright, 1997: 71). Por otra parte, la definición de etapas históricas ha sido posible por el estudio de sus componentes característicos: a) los asuntos de política que dominaron la agenda pública, b) las percepciones dominantes que parecían tener los participantes, c) los mecanismos y técnicas que usaron para instrumentar las acciones y objetivos intergubernamentales, d) la caracterización metafórica de la fase, y e) el periodo de clímax, dado que las etapas tienden a traslaparse (Wright, 1997: 132-133).

Cuadro 5.- Características de las relaciones intergubernamentales.

Características de las RIG.	Características por etapa histórica.
1. Número y variedad de unidades.	A. Problemas principales.
2. Número y variedad de funcionarios.	B. Percepciones de los participantes.
3. Intensidad y regularidad de contactos.	C. Mecanismos de RIG.
4. Importancia de las acciones y actitudes.	D. Metáfora de federalismo.
5. Preocupación por política financiera.	E. Periodo de clímax aproximado.

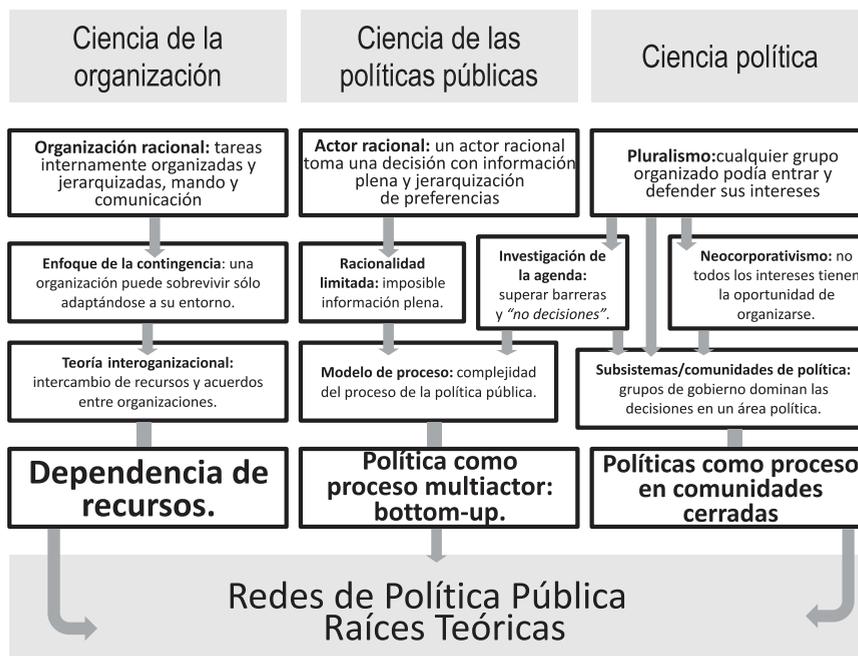
Fuente: Elaboración propia según conceptos de Wright (1997: 71 y 132-133).

Más allá de las relaciones intergubernamentales, la gestión intergubernamental es considerada un nuevo enfoque que deja atrás el examen de las relaciones existentes para pasar a estudios interdisciplinarios, mezclando la política y la administración. La perspectiva de la gestión intergubernamental incluye: a) un contexto multijurisdiccional para la toma de decisiones, b) las diversas combinaciones entre las autoridades centrales y las subordinadas, c) la formación de redes interpersonales y organizacionales, d) el uso de enfoques gubernamentales y de otra clase para la resolución de problemas, y e) el profesionalismo como elemento que disminuye las diferencias existentes entre los gobiernos (Marando y Florestano, 1999: 379 y 397).



En esta última línea disciplinaria, las redes de política pública son consideradas estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas, cada unidad no está formalmente subordinada a las otras en arreglos de tipo jerárquico. Las redes de política pública poseen cierto grado de estabilidad estructural, se extienden más allá de los vínculos formales establecidos y de los lazos legítimos de las políticas (Covarrubias, 2007: 87). Son previstas como el abandono de los esquemas jerárquicos tipo *top-down* para pasar francamente a privilegiar el enfoque de implementación *bottom-up*. De hecho, su importancia ha obligado a proyectar la gestión de redes de política pública, cuyas dimensiones son la responsabilidad, la receptividad y el desarrollo de una confianza deliberativa como forma de gobierno (O'Toole, 2005: 260). El estudio de las redes de política pública se basa en la evaluación de sus características, las cuales corresponden a sus raíces teóricas (Klijn, 2005: 234). Las características de las redes de políticas públicas son: 1) las relaciones entre actores de naturaleza más o menos duradera, 2) la interdependencia entre actores, y 3) la variedad de actores cada cual con sus propios objetivos.

Cuadro 6.- Raíces teóricas de las redes de política pública.



Fuente: Esquema reproducido de Klijn (2005: 234).

El contexto decisorio multijurisdiccional, propio de la gestión intergubernamental, obliga a invocar a las relaciones interorganizacionales para definir desde su enfoque



la complejidad y condicionantes contextuales. En el nivel interorganizacional los problemas de sobrevivencia, sensibilidad y legitimidad política son más agudos. El origen de las organizaciones relacionadas (formal, informal o histórico-práctica) afecta, define y modula tanto las múltiples interacciones como la idea que las dependencias tienen de su misión y de las actividades de sus administradores. Es un campo que exige diversidad de funciones administrativas y de desempeños, precisa ponderar los valores sociales y políticos para comprender el ejercicio eficaz de las funciones (Harmon y Mayer, 1999: 57-58). Otro aspecto importante es la posibilidad de operar decisiones gerenciales en un mercado interno descentralizado. En ese sentido, la premisa se refiere a que cuando los mercados puedan ser más eficientes que las burocracias, los gobiernos deberán tratar de emplear modalidades mercantiles de organización mediante la privatización o subcontratación (Parsons, 2007: 332).

Derivado del recuento anterior es posible establecer una jerarquía de organizaciones intermedias abordadas por su congruencia subsidiaria. En la mayor ponderación se encontrarán las redes de política pública, por su nulidad de autoridad y su orientación a resultados. Con menor grado de congruencia subsidiaria en los rubros señalados, a media altura se ubicarán las organizaciones intermedias de la autoridad traslapante, y en los niveles más bajos estarán las de la autoridad inclusiva. Cabe señalar que la ponderación anterior no tiene un sentido excluyente, la administración de lo público justifica la existencia simultánea de diversas organizaciones intermedias, sería contrario a la lógica subsidiaria operar una sola por muy eficiente que sea. En ese mismo sentido, además de las organizaciones intermedias para la realización de relaciones intergubernamentales, se deberán integrar también las relaciones entre sociedad y gobierno.

Cuadro 7.- Contenido de la capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales.



Fuente: Elaboración propia.



La evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario (evaluación subsidiaria)

La evaluación de las formaciones sociales más simples para el ejercicio subsidiario se basa en su valoración formal respecto al ejercicio de funciones y competencias propias, considerando para ello su naturaleza y circunstancias particulares. La función subsidiaria debe aplicarse a la evolución objetiva de la referida valoración. Para efectos del presente estudio, el ejercicio de evaluación, al dirigirse a las formaciones sociales más simples, se desarrollará necesariamente sobre los elementos y condiciones que protagonizan las referidas formaciones: el avance competencial y la capacidad de asociación. No obstante, la restricción competencial de las formaciones sociales más complejas (grado de descentralización) siempre será tomada como referencia contextual.

El modo de evaluación del proceso considera los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos y resultados. Es el modo de evaluación más sutil e informativo. Considera variables como el contenido, los procedimientos y las interacciones de las actividades a evaluar (Majone, 1997: 219 y 221). En forma especializada, la evaluación del desempeño responde a la necesidad de controlar las finanzas públicas y alcanzar mayores niveles de costo-efectividad, eficiencia y efectividad. Además del balance insumos/resultados, la evaluación del desempeño establece un cálculo entre cuanto podría o debería haberse logrado con determinados recursos y cuanto se logró realmente. Los indicadores de desempeño (ID) contienen una gran carga de valores, política y poder (Parsons, 2007: 566).

El modo de evaluación por resultados se concentra en los productos o consecuencias de una actividad particular, esto es, compara las metas u objetivos con los resultados. Las metas tendrán que definirse con claridad, los resultados deberán ser medibles sin ambigüedad y el instrumento de medición debe ser confiable (Majone, 1997: 219-220). En una perspectiva paralela, la evaluación acumulativa busca medir la manera en que la política o programa en cuestión realmente ha impactado los problemas que pretendía atender, diferenciando los efectos netos y los brutos de la intervención (Parsons, 2007: 568).

El modo de evaluación por insumos se centra en la cantidad y calidad de los recursos disponibles para la realización de cierta tarea: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político. A menudo, las variables de insumos son más importantes que los productos desde el punto de vista estratégico, en otras ocasiones constituyen toda la información que se tiene a la mano (Majone, 1997: 220).



Para el caso específico del personal, las técnicas de *administración de recursos humanos* (ARH) tienen como objetivo cambiar a las personas para que se vuelvan más comprometidas, competentes, rentables y empáticas con las metas de la organización. Se parte de la convicción de sustituirle al personal la inercia del cumplimiento de órdenes o instrucciones jerárquicas. Lo anterior se logra reclutando al personal adecuado, enfatizando la capacitación, evaluando habitualmente y recompensando el desempeño. En ese sentido, las nuevas técnicas incluyen actividades como la recopilación e interpretación de información, la supervisión de personas, así como el monitoreo y control del comportamiento (Parsons, 2007: 572-576).

En términos generales, una herramienta en la evaluación es la construcción de indicadores de expresión algébrica. Algunas opciones son: a) la *proporción*, como el cociente entre dos variables en donde el numerador está contenido en el denominador; b) la *razón*, como el cociente entre dos variables independientes; c) la *tasa*, como el cociente que expresa la dinámica de cambio de una variable en relación a otra; y d) el *índice*, como el comportamiento de una variable en cierto tiempo a partir de un valor tomado como base. Para lograr una construcción de indicadores metódica, se debe considerar la siguiente secuencia: 1) entender la actividad institucional a evaluar, 2) identificar sus objetivos, 3) reconocer los factores críticos de éxito, 4) definir la relación de variables para medir cada factor crítico de éxito, 5) denominar los indicadores y establecer metas, 6) implementar los indicadores, y 7) medir y monitorear sistemáticamente (Gobierno del Estado de Veracruz, 2007: 38-42).

Los elementos del federalismo subsidiario en resumen

El federalismo subsidiario ha sido desarrollado por el autor según cuatro elementos. El primer elemento, la restricción competencial de las formaciones sociales más complejas (grado de descentralización), como referencia contextual, presenta en su contenido distintos grados de descentralización según contrastes sectoriales en cuanto a alcances, mezclas competenciales y complejidad administrativa. El segundo elemento, el avance competencial de las formaciones sociales más simples (avance competencial), se basa en la formación de capacidad institucional para desarrollar eficiencia, nuevas responsabilidades, rendición de cuentas y redes de empoderamiento social. Como alternativa, la integridad de las conexiones organizacionales no estandarizadas debe actuar a manera de intervenciones superiores para reforzar la capacidad institucional de los órdenes gubernamentales más simples mediante rubros diversos como la ayuda financiera, la asistencia técnica, la regulación, la representación y la influencia formal.

El tercer elemento, la capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales (capacidad de asociación), prescribe la complementariedad funcional



del sistema federal mediante una variedad de organizaciones intermedias jerarquizadas por su congruencia subsidiaria, conformando así aquel federalismo orientado a la ciudadanía y, consecuentemente, a la resolución de problemas públicos. Las redes, como organización intermedia de mayor contenido subsidiario, constituye un aspecto compartido entre este elemento y el anterior. Estarán orientadas al empoderamiento social en el avance competencial de las formaciones sociales más simples, y a la implementación de políticas multiactor en la capacidad de asociación estratégica entre las formaciones sociales. El cuarto elemento, la evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario (evaluación subsidiaria), se centra en valorar formalmente el cumplimiento de los dos elementos anteriores sin perder la referencia del primero, destacando la evolución de mediciones en relación a procesos, resultados e insumos.



CAPÍTULO II

El modelo de ingresos Federación-Estado

La colaboración fiscal en la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes

Para la modelación de este caso, nuestro contexto específico lo constituye aquel Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que, como ya fue referido, inició en 1948 y ha conservado centralizada la administración de los principales conceptos impositivos. A partir de 1980, la descentralización puesta en práctica ha sido de carácter administrativo bajo la denominación jurídica de *colaboración administrativa*. Los instrumentos han sido convenios de desconcentración de funciones recaudatorias y de fiscalización, por lo que la tendencia general es conservar la línea central de control.

En el año 2008, un estudio antecedente destacó que la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes era la más eficiente del sistema coordinado en el ejercicio de la colaboración fiscal, la evaluación numérica fue de cinco en una escala del cero al ocho. Con el propósito de definir el modelo de ingresos federación-estado, el presente apartado complementó los hallazgos de aquel estudio de 2008. En la capacidad de asociación se encontraron micro-avances en materia de redes multiactor, en la evaluación se detectó un sistema de medición interna que podría adaptarse a la causa subsidiaria aunque sus componentes resultan aun inconexos e intermitentes. El avance competencial denotó una eficiencia administrativa relativa, quedando en entredicho la asunción de nuevas responsabilidades y la rendición de cuentas.

La brecha entre formación técnico-financiera y habilidades políticas en el avance competencial

En el año 2008, la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes contaba con una estructura organizacional y una estrategia definida para el ejercicio de la colaboración fiscal. Según el entonces director general de política fiscal (15 de octubre de 2008), 70 servidores públicos adscritos al área de ingresos se dedicaban a la labor de fiscalización general (estatal y federal coordinada), mientras que 120 personas se dedicaban a los programas de recaudación universal. En el caso específico de la colaboración fiscal, la estrategia del área aludida era implementar una revisión porcentual constante en el padrón oficial de contribuyentes y en el control de obligaciones, con énfasis en las cifras que se notificaban para su cobro. Los programas de recaudación tenían una evaluación de 72.8 de 100 en publicaciones federales del año 2005.

La administración por objetivos se combinaba con una atención individualizada hacia los contribuyentes. La directiva explicó que cuando inició la administración de las cuentas del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), la recaudación que ejecutaba la federación en el estado alcanzaba los cuatro millones de pesos, y



que la administración estatal logró extender el cobro hasta 22 millones de pesos, por lo que el incremento fue del 550%. La estrategia consistió en detectar calle por calle a los contribuyentes potenciales y proponerles como incentivo una cuota fija de 40 pesos al bimestre. En tal sentido, la estrategia de *buen trato* al contribuyente, como variante con respecto a la actitud de la autoridad federal, se trató de que se fueran *felices y contentos pero con la estocada adentro*.

En el año 2013, la eficiencia operativa de la colaboración fiscal en la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes se mantenía relativamente constante. Según el director general de política fiscal y hacendaría (13 de noviembre de 2013), las personas adscritas al área de fiscalización general eran 70, mientras que en el área de recaudación universal había 146 elementos con planes de incrementarse a 246. Se tenía previsto que las nuevas contrataciones aplicarían en tareas de registro vehicular y de notificación, dependiendo de las necesidades estacionales de las áreas citadas. El departamento de auditoría fiscal regularmente basaba su desempeño en un programa operativo anual (POA). El funcionario referido comentó que en las acciones de fiscalización y recaudación se aplicaba la administración por objetivos, la proyección de resultados, la medición por indicadores y la prevención de duplicidades. Las metas de cada rubro se definían anualmente en una reunión especial, mientras que el seguimiento se concretaba en reuniones semanales.

Por su parte, la atención individualizada hacia los contribuyentes había sido también una actividad constante hasta 2013. Según el director de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), existía la convicción de que la interacción con el contribuyente prevenía manifestaciones, *permitía alcanzar un término medio, escuchar, conocer la historia del otro lado, establecer una comunicación permanente*. Como posible limitante, se contaba con una sola oficina estatal de atención al contribuyente dispuesta de manera central. La justificación oficial de lo anterior era que el 87% del padrón de contribuyentes radicaba en la zona metropolitana de Aguascalientes, al resto del padrón se le atendía mediante un calendario de visitas a ayuntamientos *no metropolitanos* en coordinación con el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Cabe señalar que los lapsos de traslado hacia los municipios localizados al interior del estado se estimaban entre 20 y 40 minutos. Adicionalmente, la autoridad abonó a sus argumentos que el portal del gobierno estatal permitía generar recibos y otros apoyos administrativos. De acuerdo a la información obtenida oficialmente de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes, la proyección de resultados y la medición por indicadores, si bien son simples y claras, presentan dos inconsistencias: intermitencia y exclusión de funciones. La Subsecretaría de Ingresos reportó, a manera de indicadores, un cumplimiento del POA del 108.80% en 2012 y del 94.50% hasta octubre de 2013. La presencia fiscal fue del 0.55% en 2012 al 0.49% hasta octubre de 2013. La rentabilidad fue de 16 pesos 75/100 en 2012



y de 25 pesos 83/100 hasta octubre de 2013. Las cifras virtuales cobradas fueron 137 millones 795 mil 500 pesos en 2012 y de 92 millones 446 mil 400 pesos hasta octubre de 2013. La verificación conjunta para el ejercicio 2012 consideró la actualización de 190 mil 119 contribuyentes, 171 mil 259 domicilio visitados, 80% de cobertura, así como una ampliación de la base de 6 mil 507 nuevos contribuyentes (Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes, expediente PAI.166.21974/13).

Sin embargo, para 2013 se reportó que la verificación conjunta y la ampliación de la base no aplicaron, de igual forma las multas federales no fiscales y el control de obligaciones fueron obviados tanto en 2012 como en 2013 (Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes, expediente PAI.166.21974/13). Adicionalmente, según el titular de la dirección de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), la atención al público no contaba con medición del desempeño por considerarse una acción difícil de cuantificar. Los esfuerzos estaban centrados en la calidad del servicio, cuya valoración se apoyaba en encuestas de calidad. El tiempo de espera y la comparativa del servicio con otros estados eran también criterios aplicados en la evaluación del servicio.

El ejercicio de la colaboración fiscal incluía también, según términos del director general de política fiscal y hacienda (13 de noviembre de 2013), una *estrategia agresiva* con énfasis en conductas punibles como la evasión y la elusión fiscal. Se pretendía con ello combatir fenómenos como la venta de facturas y la distribución *no declarada* de dividendos. Como alternativa, se realizaban campañas permanentes de invitación para correcciones voluntarias. Pese a lo anterior los fenómenos combatidos se mantenían como costumbres arraigadas en determinados grupos de contribuyentes. Según el titular de la dirección de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), los taxistas regularmente no pagaban el Impuesto al Valor Agregado (IVA), estaban exentos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y declaraban a través de sus agrupaciones. Existían también otros grupos difíciles de controlar fiscalmente como el ambulante y los tianguistas. Como ventaja, la función fiscalizadora estatal contaba con cierta aceptación de la representación empresarial. Según el Sr. Salvador Esqueda Esqueda, ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial Aguascalientes (CCE, 4 de diciembre de 2013), *no tenemos una tesorería inquisidora, hay diferencia entre auditorías estatales y federales, ante un detallito la auditoría estatal es más consciente: vamos a pasarlo.*

La rendición de cuentas derivada del ejercicio de la colaboración fiscal no era una línea operativa definida con objetividad y detalle. En su lugar tradicionalmente ha existido un discurso de justificación del gasto general. En 2008, el entonces titular de política fiscal y hacienda (15 de octubre de 2008) explicaba el incremento de ingresos por la necesidad de programar mayores metas de obra pública. En 2013, el nuevo director general de política fiscal y hacienda (13 de



noviembre de 2013) comunicó que el discurso vigente era el pago de programas estatales que impulsarían la industrialización del estado y, consecuentemente, el empleo. Lo deseable siempre es que la autoridad explique los alcances del padrón de contribuyentes y que justifique sus alternativas en la instrumentación de la equidad, sin embargo, no se encontró esa explicación y además las prácticas administrativas no respondían a ese ideal. A manera de ejemplo, según el director de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), las tarifas de los REPECOS no fueron definidas por la SHCP al momento de delegar la facultad de cobro a los estados, eso generó tarifas *no justificadas* y diferenciadas entre los gobiernos estatales. En comparativa, en el primer rango, de cero a 30 pesos de ingreso individual, en Aguascalientes no se pagaba nada y en Jalisco se pagaban 200 pesos. En mejores casos, otros estados habían integrado informalmente redes regionales de coordinación para estudiar las tarifas que nos ocupan.

Las acciones de formación profesional comprendían materias meramente fiscales, otros esquemas dirigidos a desarrollar habilidades políticas como parte de la capacidad institucional simplemente no existían. Según el director general de política fiscal y hacendaria (13 de noviembre de 2013), en los procesos de especialización laboral participaban la empresa consultora Deloitte (http://www.deloitte.com/view/es_MX/mx/index.htm) y el Colegio de Contadores Públicos. Según el director de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), la capacitación continua en su dependencia se daba por medios presenciales y videoconferencias, siendo el SAT el principal proveedor. Existían también programas formativos de capital humano a cargo de la oficialía mayor del gobierno estatal, aunque eran de menor frecuencia. La brecha entre formación técnico-financiera y habilidades políticas se reproducía en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, los posgrados de finanzas y de ciencias políticas y administración pública pertenecían a dos centros de estudios distintos.

Además de los contrastes descritos, los cambios derivados de la reforma fiscal constituían nuevos retos para la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes. A partir de 2014, el régimen de incorporación constituyó un nuevo procedimiento de declaración de información individual con el objeto de fortalecer las haciendas públicas, así como la igualdad del contribuyente en el pago de impuestos. Se eliminaron los regímenes especiales de tributación y las declaraciones individuales permitieron a las autoridades un mejor manejo de la información. En tales circunstancias, según el titular de la dirección de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013), la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes planeaba conservar la dirección a su cargo. El hecho de reproducir las mismas características del modelo aplicado por el SAT, se consideraba que consolidaría el apoyo federal para difundir las nuevas disposiciones fiscales y continuar orientando el cambio cultural.



Sin embargo, más allá de las consideraciones anteriores, a finales de 2013 los principales actores involucrados no habían alcanzado una perspectiva común de los efectos institucionales de la reforma fiscal. El régimen de incorporación constituyó estímulos progresivos por diez años para el pago de contribuciones a partir de la exención total, por lo que el director de asistencia al contribuyente (4 de diciembre de 2013) percibía precisamente a esa exención total como una pérdida de la cultura tributaria alcanzada en diez años, pues el plan piloto inició en 2003. Según el director general de política fiscal y hacienda (13 de noviembre de 2013), el régimen de incorporación no implicaría un efecto negativo en la recaudación al estar ésta compensada con ingresos propios y federales derivados de la reforma hacendaria. Según el Sr. Salvador Esqueda Esqueda, ex presidente del CCE Aguascalientes (4 de diciembre de 2013), su preocupación era el nuevo manejo electrónico de las obligaciones ante fenómenos como la informalidad o ante las capacidades reales de los pequeños contribuyentes (*de un pueblito*). Él concluía que *se iban a afectar más a los mismos*.

Para la construcción de redes de empoderamiento social se presentaban como obstáculos las inercias derivadas de la jerarquía gubernamental y de la falta de una organización social plena. Según el director general de política fiscal y hacienda (13 de noviembre de 2013), con las organizaciones empresariales el trato se calificaba como *cercano* y *en corto* aunque la relación *no le gustaba* por darse *bajo tintes*. Se consideraba que en el trato con las organizaciones lo imponderable era la estrategia gubernamental encauzada a lograr inversión nacional y extranjera. Por los dos rasgos anteriores, se percibía que la autoridad estatal no lograba bosquejar en un mismo plano, estratégico y no jerárquico, los intereses propios y los privados. Según el Sr. Salvador Esqueda Esqueda, ex presidente del CCE Aguascalientes (4 de diciembre de 2013), ese consejo tenía la capacidad de coordinar acciones con el gobierno estatal. La autoridad fiscal estatal programaba reuniones o cursos cada vez que las organizaciones sociales lo solicitaban. Los síndicos, como representantes sociales, subían comentarios a las plataformas informáticas y obtenían respuestas en lapsos que iban de dos horas a dos días. La Cámara Nacional de Comercio (CANACO) contaba con un contador fiscalista, un analista político y financiero, así como representantes jurídicos en la Junta de Conciliación y Arbitraje. Se publicaba también un boletín electrónico.

El CCE Aguascalientes estaba formado por 36 organismos, destacaban los colegios de abogados, de ingenieros, de contadores; las cámaras de la industria de la construcción (CMIC), de comercio (CANACO), de la industria de la transformación (CANACINTRA), del transporte y de la industria maderera. La CANACO contaba con 4 mil 800 agremiados, se estimaba que entre los 36 organismos sumaban 8 mil 000 agremiados aproximadamente. Considerando que en el Estado de Aguascalientes existían 55 mil entidades económicas, el Sr.



Esqueda expresó (4 de diciembre de 2013) que el padrón de los organismos adscritos al CCE constituía la principal limitación. Se observaba también entre los directivos una rotación mínima (*siempre somos los mismos*), sin embargo, cuando se formaban comisiones para plantearle problemas al gobernador, ningún asociado común aceptaba sumarse en forma adicional a los directivos. Las relaciones entre el gobierno estatal y el gremio empresarial se daban entre reintentos de corporativismo y desconfianza ciudadana. Por un lado, el gobernador siempre pedía al CCE que antes de salir a los medios le plantearan los problemas para *anticipar arreglos*. Por otra parte, muchos empresarios veían a las cámaras como apéndices del gobierno.

El ejercicio de la colaboración fiscal como único avance en la capacidad de asociación

Como ya fue referido al inicio del apartado anterior, en las metas de los programas estandarizados de colaboración fiscal, propios del modelo de autoridad inclusiva, desde el año 2008 han destacado los resultados de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes. Ese mismo año, por la vía de la negociación intergubernamental se aspiraba a ejercer nuevas responsabilidades fiscales. Según el entonces director general de política fiscal (15 de octubre de 2008), se estaba implementando un área de comercio exterior para que, en conjunto con la autoridad fiscal federal, se detectaran y notificaran vehículos de procedencia extranjera. Se pretendía convenir la desconcentración del 100% de los impuestos correspondientes a personas físicas, a cambio de reducir el porcentaje de participaciones mensuales para realizar un ajuste al cierre del ejercicio. Se proyectaba también desconcentrar, por acuerdo intergubernamental, la fiscalización del impuesto empresarial a tasa única (IETU) y del impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE). En 2013, según afirmaciones del director general de política fiscal y hacienda en funciones (13 de noviembre de 2013), las desconcentraciones previstas en 2008 habían sido concretadas.

Por su parte, la construcción de redes de políticas multiactor tenía las limitantes descritas en el apartado anterior: las inercias derivadas de la jerarquía gubernamental y la falta de plenitud en la organización social. Sin embargo se contaba con leves avances: un gremio constituido sobre las antiguas bases corporativistas que tenía la iniciativa y ciertas capacidades de coordinación con la autoridad fiscal estatal. Según afirmaciones del director general de política fiscal y hacienda (13 de noviembre de 2013), la coordinación horizontal incluía el intercambio de información vehicular con otros estados en relación a altas y bajas. De igual forma, se tenía proyectado un trabajo más cercano con los municipios, el gobernador del estado refería a su periodo como *el sexenio de los municipios*.



Resumen integrado del diagnóstico

El resumen integrado del diagnóstico se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Resumen integrado del diagnóstico de la colaboración fiscal en la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes para desarrollar el modelo de ingresos federación-estado

Ventajas	Desventajas
<p>Se contaba con una estructura organizacional y con una estrategia general bien definida. La implementación de la estrategia consideraba administración por objetivos, proyección de resultados, medición con indicadores y prevención de duplicidades. Existía cierto énfasis en combatir conductas punibles como la evasión y la elusión fiscal. Se contaba con una política de asistencia al contribuyente que reproduce el modelo del SAT, algunas etapas de trámites pueden apoyarse en el portal electrónico. Ante el nuevo reto del régimen de incorporación, se planeaba conservar la dirección de asistencia al contribuyente como apoyo social. Se desarrollaba un programa de formación profesional que comprendía programas técnico-contables con organizaciones de los sectores público, privado y social. La medición del desempeño era simple y clara.</p>	<p>Existen grupos difíciles de controlar fiscalmente como los taxistas, los vendedores ambulantes y los tianguistas. La atención al contribuyente contaba con una sola oficina central y eventos de visita a los ayuntamientos en coordinación con el SAT. El programa de formación profesional no consideraba el desarrollo de habilidades político-estratégicas. Los indicadores de desempeño eran de aplicación intermitente y no generalizada, pues excluían algunas funciones.</p>
<p>Existían acciones concretas de transparencia y atención a solicitudes de información pública. La autoridad fiscal estatal contaba con cierta aceptación de la representación empresarial, el trato se calificaba como <i>cercano y en corto</i>.</p>	<p>Al no explicarse los alcances del padrón de contribuyentes ni justificarse la instrumentación de la equidad, no se concretaba la rendición de cuentas. La autoridad fiscal estatal no había aprovechado la aceptación y las relaciones con la representación empresarial para dar inicio a una reforma institucional. Ante los cambios por la implementación del régimen de incorporación, no se había logrado unificar la visión de los efectos institucionales: la opinión a favor minimizaba los impactos administrativos y excluía implicaciones sociales, las demás opiniones preveían retrocesos y repercusiones culturales.</p>



<p>El desempeño en los programas estandarizados de colaboración fiscal había sido destacado, más aún, por la vía de la negociación intergubernamental se había logrado incrementar las responsabilidades fiscales. Existían planes de coordinación horizontal y con la instancia municipal.</p>	<p>El ejercicio individualista de la coordinación administrativa proyectaba una desconcentración sin coordinación.</p>
<p>La representación empresarial tenía la capacidad de coordinar acciones con el gobierno estatal: consultas electrónicas, representación profesional y una publicación.</p>	<p>La representación empresarial no había logrado integrar a todos aquellos miembros potenciales del gremio, inspiraba desconfianza en algunos sectores, no había una rotación efectiva de los directivos y existían reintentos de corporativismo. Ante la posibilidad de construir redes, no se había logrado bosquejar en un solo plano, estratégico y no jerárquico, los intereses propios y los privados.</p>

Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

Construcción del modelo de ingresos federación-estado

De cinco ciclos consecutivos de evolución administrativa que integrarán los modelos temáticos, para el modelo de ingresos federación-estado se programó en su primer ciclo la eficiencia administrativa relativa de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes. Los siguientes tres ciclos se integraron por los avances parciales encontrados en el caso, así como de sus respectivos arreglos teóricos. El último ciclo proyectó, a partir de mecanismos de evaluación antecedentes (desempeño y estrategia), una evaluación subsidiaria antes completamente inexistente. En general, la construcción del modelo de ingresos federación-estado se esquematiza en el siguiente cuadro:



Cuadro 9. Modelo de ingresos Federación-Estado

	<p>Quinto ciclo, nivel Institucional: Evaluación subsidiaria.</p>	<p>Grupo de alternativas: Único.- Construir un liderazgo compartido que privilegie el conocimiento y la medición objetiva e integral.</p>
	<p>Cuarto ciclo, nivel Institucional: Proyección de la gestión de redes.</p>	<p>Grupos de alternativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Constituir una cuarta etapa de formación, programando así el cambio institucional. 2) Motivar una mayor afiliación de causantes a organizaciones de representación comercial y empresarial, mediante la diversificación y la especialización de las mismas. 3) Aprovechar la receptividad social para la construcción de redes de empoderamiento ciudadano. 4) Gestionar resultados en redes de actores sociales.
	<p>Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados.</p>	<p>Grupo de alternativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Constituir una tercera etapa de formación individual, conformando así competencias de gestión intergubernamental que diversifiquen gradualmente esquemas coordinados de fiscalización y recaudación. 2) Lograr la gestión intergubernamental que inicialmente resulte asequible para la dependencia estatal de finanzas. 3) Ajustar incrementalmente la coordinación intergubernamental.
	<p>Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de nuevas responsabilidades y de la rendición de cuentas.</p>	<p>Grupos de alternativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Constituir una segunda etapa de formación individual, orientando así una mayor interacción política entre funcionarios públicos y actores sociales. 2) Difundir las disposiciones derivadas de la reforma fiscal aprovechando los avances registrados en las áreas estatales de asistencia al contribuyente. 3) Diseñar y aplicar los mecanismos de rendición de cuentas en ingresos.
	<p>Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia administrativa.</p>	<p>Grupos de alternativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Definir una estructura organizacional funcional y flexible para el ejercicio de la colaboración fiscal. 2) Delinear una estrategia general de fiscalización y recaudación adecuada a la realidad estatal. 3) Consolidar la administración por objetivos en el ámbito de la colaboración fiscal. 4) Perfeccionar el modelo de asistencia al contribuyente en materia de colaboración fiscal. 5) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, aplicable a las posibles conexiones organizacionales del gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia.



El primer ciclo de evolución administrativa, de programación de la eficiencia organizacional, tendrá como propósito construir valores de productividad corporativa así como profesionalizar el ejercicio de la colaboración fiscal. Se trata de revocar la precariedad del desempeño y los resultados estatales concernientes a la operación de ingresos coordinados, cuya excepción se encontró en la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes. En tal sentido, las alternativas a valorar se clasificarán en cinco grupos.

En el primer grupo de alternativas del primer ciclo, orientado a definir una estructura organizacional funcional y flexible para el ejercicio de la colaboración fiscal, iniciará por diseñar las tipologías organizacionales que se consideren aplicables: por proceso, por clientela y por área geográfica de atención. Los diseños resultantes deberán desglosarse hasta la demanda de personal y las funciones individuales, habrá de considerarse también la aplicación de un programa de formación de valores y habilidades requeridas. Una tercera alternativa será definir las implicaciones de la flexibilidad en el diseño organizacional por cambios operativos estacionales. Después del análisis organizacional, convendrá efectuarse ensayos operativos que concreten el funcionamiento conjunto: 1) la construcción de una visión colectiva, 2) el establecimiento de compromisos con las metas, 3) la cooperación dentro de la confianza, y 4) la retroalimentación constante en un contexto de cambio incremental.

El segundo grupo de opciones estará dirigido a delinear una estrategia general de fiscalización y recaudación adecuada a la realidad estatal. Las metas concretas derivarán necesariamente de los convenios de colaboración administrativa vigentes, destacando en la etapa reciente: a) el control de obligaciones fiscales, b) la ampliación de padrón de contribuyentes, c) la realización de auditorías fiscales, y d) el cobro de multas federales no fiscales. Especial énfasis deberá aplicarse en la fiscalización de grupos especiales como los taxistas, los tanguistas y los comerciantes ambulantes. Asimismo, deberán combatirse conductas punibles como la evasión y la elusión fiscal, manifestadas en la simulación del cumplimiento de obligaciones fiscales. El fin concreto será la generación cíclica de un programa operativo anual (POA) que active toda la gama de acciones fiscalizadoras y recaudadoras de la colaboración administrativa, y que además prevenga conductas antisociales de los contribuyentes.

El tercer grupo de elecciones perseguirá la consolidación de la administración por objetivos en el ámbito de la colaboración fiscal. Para lo cual, al iniciar la implementación del POA, se deberán puntualizar los procedimientos continuos de seguimiento de resultados y ajuste del desempeño conjunto. Lo más común es valerse de reuniones calendarizadas para presentar informes, ratificar o reprogramar procedimientos, practicar adecuaciones sociales y tecnológicas, solicitar apoyos, ponderar el avance del periodo con respecto al anual, compartir



un control estadístico, entre otros aspectos. El meollo de este tercer conjunto de acciones es pasar de la planeación a la productividad creciente como resultado del trabajo valorado en equipo.

El cuarto grupo de acciones se basará en el perfeccionamiento constante del modelo de asistencia al contribuyente en materia de colaboración fiscal. A nivel general, deberán solventarse constantemente las observaciones derivadas de la evaluación de los usuarios atendidos. En cuanto a la cobertura estatal del servicio, deberá generarse y perfeccionarse una estructura desconcentrada que funcione permanentemente al interior del estado, valorando para ello acuerdos intergubernamentales. No menos importante será complementar los servicios electrónicos de asistencia y apoyo al contribuyente, así como promover su mejor aprovechamiento por parte de los contribuyentes. La perspectiva en este caso es la conservación, así como el crecimiento de las coberturas geográfica y tecnológica, del vínculo edificante entre contribuyentes y asesores públicos.

El último grupo de iniciativas del primer ciclo deberá generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, solucionando así eventuales omisiones de determinadas valoraciones. Los objetivos de medición de los indicadores de desempeño serán del siguiente orden:

Cuadro 10. Objetivos de medición de los indicadores de desempeño correspondientes al primer ciclo de evolución administrativa del modelo de ingresos federación-estado

Grupos de alternativas	Objetivos de medición los indicadores de desempeño
1) Definir una estructura organizacional funcional y flexible para el ejercicio de la colaboración fiscal.	Definición y ajuste continuo de la estructura organizacional. Evaluación permanente del proceso y de los resultados de formación. Grado de madurez de la estructura organizacional: visión, compromiso, cooperación, retroalimentación.
2) Delinear una estrategia general de fiscalización y recaudación adecuada a la realidad estatal.	Alcance estratégico del POA: aspectos actualizados de la colaboración administrativa. Alcance focalizado del POA: conductas punibles de los contribuyentes.
3) Consolidar la administración por objetivos en el ámbito de la colaboración fiscal.	Balance entre metas anuales y metas periódicas. Resultados de los acuerdos de cooperación y/o apoyo.



4) Perfeccionar el modelo de asistencia al contribuyente en materia de colaboración fiscal.	Satisfacción de los usuarios. Cobertura geográfica estatal. Alcance y aplicación tecnológica.
5) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, aplicable a las posibles conexiones organizacionales del gobierno federal.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia.

Cabría también en este quinto grupo de iniciativas la eventual resolución en el supuesto de que la dependencia estatal de finanzas demuestre incapacidad circunstancial en la programación de la eficiencia administrativa. En ese sentido, se necesitará valorar la pertinencia de que el gobierno federal asuma mediante conexiones organizacionales, en forma funcionalmente acotada y temporal, algunos de los aspectos destacados en este primer ciclo de evolución administrativa: estructura organizacional, estrategia, administración por objetivos, asistencia al contribuyente o evaluación del desempeño. En cuyo caso, la dependencia federal interventora quedará también sujeta a la medición del desempeño señalada.

El segundo ciclo de evolución administrativa, de proyección de nuevas responsabilidades y de la rendición de cuentas, tendrá el objetivo de valorar e implementar nuevas funciones organizacionales socialmente justificadas. Constituye un fortalecimiento más allá de las rutinas internas de la dependencia estatal de finanzas, es en sí un primer paso en la gestión de cambios sociales. Sus alternativas a valorar se clasifican en tres grupos.

El primer grupo de alternativas del segundo ciclo constituirá una segunda etapa de formación individual para la adecuación organizacional, orientando así una nueva interacción política entre funcionarios públicos y actores sociales. En tal misión se deberá programar, para aquellos difusores de las nuevas disposiciones fiscales y de la rendición de cuentas, la formación de valores político-estratégicos y de habilidades necesarias para refrendar y a la vez legitimar socialmente la eficiencia administrativa alcanzada.

El segundo grupo de opciones estará dirigido a difundir las disposiciones derivadas de la reforma fiscal de forma descentralizada, esto es, aprovechando los avances registrados en las áreas estatales de asistencia al contribuyente. Su ejercicio contemplará pluralizar políticas en dos sentidos: 1) la prevención de retrocesos culturales en la disposición contributiva de los causantes, y 2) la inducción de los usuarios al mayor aprovechamiento de las tecnologías. El propósito puntual será facilitar la transición institucional mediante la mitigación de los efectos potencialmente nocivos de la reforma fiscal.



El tercer grupo de elecciones pretenderá diseñar y aplicar los mecanismos de rendición de cuentas en ingresos. Iniciará con la motivación de consensos entre los actores técnicos, políticos y sociales sobre las formas de alcanzar el contenido y la comunicación pertinente en la rendición de cuentas en ingresos. En forma subsecuente, se deberá disponer de los medios adecuados para comunicar el estado actual y los avances en el alcance del padrón de contribuyentes y en la equidad recaudatoria. El objetivo concreto deberá dirigirse a ganar legitimidad mediante la exposición convincente de la justicia impositiva que se está alcanzando, evitando así encontrar explicaciones vanas y ambiguas en ámbitos administrativos ajenos como el gasto público o la política económica estatal.

El tercer ciclo de evolución administrativa, de proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados, se dispondrá a depurar objetivamente la colaboración federal conjunta. El enfoque aquí invocado es la imponderable necesidad de construir una variedad de organizaciones intergubernamentales, coordinando de ese modo la actuación precisa del estado federal ante los problemas de captación de sus principales conceptos impositivos. Las opciones del tercer ciclo se dividen en tres grupos.

Como primer grupo de alternativas del tercer ciclo, se requerirá la aplicación de una tercera etapa de formación individual para la construcción de valores y habilidades políticas de agentes estatales designados. Se buscará así conformar competencias de gestión intergubernamental que diversifiquen gradualmente esquemas coordinados de recaudación y fiscalización.

El segundo grupo de opciones se referirá a la consecución de la gestión intergubernamental que inicialmente resulte asequible para la dependencia estatal de finanzas. Con el gobierno federal se deberá motivar la delegación de nuevas funciones de fiscalización y recaudación en el marco de la colaboración administrativa, esto es, de acuerdo al modelo de autoridad inclusiva vigente. Con otros gobiernos estatales se deberá establecer un modelo de autoridad horizontalmente coordinada que permita compartir información para la fiscalización e insumos para decisiones armonizadas. Con los ayuntamientos se deberán adecuar a su escala los dos aspectos anteriores según el modelo de autoridad inclusiva, sumando la posibilidad de coordinar también los conceptos impositivos estatales: derechos vehiculares, nóminas, hospedaje y profesiones.

El tercer grupo de elecciones comprenderá el ajuste incremental de la coordinación intergubernamental, de tal modo que la interacción multinivel constante permita el establecimiento de nuevas metas de colaboración. Las acciones preliminares relativas deberán sentar las bases de concurrencia estratégica inter-organizacional: definición de una misión, diversificación funcional y promoción de decisiones operativas conjuntas. Lo anterior deberá ser operado por la autoridad estatal



a través de la gran variedad de órganos intergubernamentales existentes y proyectados: aquellos adscritos a los sistemas de formales de coordinación (federal y estatal), así como los bosquejados entre dependencias y unidades de fiscalización y recaudación. Pese a la dimensión avasallante de las acciones señaladas, deberá asegurarse la mejora incremental sobre la fragmentación y las inercias de las organizaciones. Lo imponderable será allanar el avance hacia un modelo de autoridad traslapante, y reforzar esa tendencia mediante la coordinación horizontal de las decisiones gubernamentales estatales y con los ayuntamientos.

El cuarto ciclo de evolución administrativa, de proyección de la gestión de redes, estará destinado a valorar e implementar la descentralización de mecanismos de información y mediación de causantes, así como de estrategia y operación fiscal, hacia organizaciones de representación comercial y empresarial. La gestión de redes tenderá a concretar la máxima del federalismo subsidiario: el impulso gubernamental de las funciones asequibles para las organizaciones de la sociedad civil. Los cursos de acción del cuarto ciclo conforman cuatro grupos.

El primer conjunto opciones del cuarto ciclo, como cuarta etapa de formación individual, se dispondrá a construir valores y habilidades políticas para el cambio institucional. Los sujetos a formar resultarán de su redefinición operativa o del incremento del personal, para integrar con ellos una unidad administrativa de gestores de redes.

El segundo grupo de elecciones tenderá a motivar una mayor afiliación de causantes a organizaciones de representación comercial y empresarial, mediante la diversificación y la especialización de las mismas. La proyección consecuente de nuevas organizaciones de intermediación gremial deberá obedecer a la instrumentación de mejores patrones de identidad, o bien, a la distribución de la cobertura geográfica estatal. Los pasos siguientes corresponderán a la promoción de su creación y al estímulo de su funcionamiento.

El tercer grupo de cursos de acción intentará aprovechar la receptividad de las organizaciones gremiales para la construcción de redes de información y mediación para los causantes. Se considera para ello que deberán estimularse mayores alcances en las funciones que ya desarrollan algunas organizaciones incorporadas al CCE: difusión de información, consultoría, comunicación sociedad-gobierno, así como representación y mediación. Al modelar tales funciones, será factible promover su reproducción en otras organizaciones gremiales que aún no las estén realizando.

El cuarto grupo de alternativas incluirá la gestión de resultados en redes de estrategia y operación fiscal. Se necesitará para ello la valoración e implementación,



responsable y a detalle, de la delegación de funciones bien definidas hacia las organizaciones intermedias de representación comercial y empresarial: 1) la revisión de obligaciones y la inscripción en el padrón de contribuyentes, 2) la asistencia al contribuyente y la prevención de los impactos culturales derivados de la reforma fiscal, 3) la denuncia de la evasión y la elusión fiscal, y 4) la difusión de información concerniente a la rendición de cuentas en ingresos.

El quinto ciclo de evolución administrativa, de evaluación subsidiaria, tendrá como propósito el control de los avances registrados en los referidos ciclos. El grupo único de alternativas deberá considerar un liderazgo compartido entre la autoridad fiscal del estado y una entidad externa especializada. Ambas partes deberán privilegiar tanto el conocimiento como la medición objetiva e integral para orientar el avance y la retroalimentación. Los objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de ingresos federación-estado serán los siguientes:

Cuadro 11. Objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de ingresos federación-estado

Ciclo y contenido	Evaluación por procesos	Resultados
Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia administrativa.	Procedimientos e interacciones de la adecuación de la estructura orgánica.	Capacidad organizacional en los conceptos de fiscalización y recaudación.
	Procedimientos e interacciones de la definición estratégica de fiscalización y recaudación.	Capacidad estratégica constante en los conceptos de fiscalización y recaudación.
	Procedimientos e interacciones de la administración por objetivos.	Capacidad de operación permanente en los conceptos de fiscalización y recaudación.
	Procedimientos e interacciones de la mejora al modelo de asistencia al contribuyente.	Satisfacción y cobertura presencial y virtual de los usuarios.
	Procedimientos e interacciones de la aplicación del sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.



MODELOS DEL FEDERALISMO SUBSIDIARIO PARA ORIENTAR EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de nuevas responsabilidades y de la rendición de cuentas.	Procedimiento e interacciones de la formación política para refrendar y legitimar socialmente la eficiencia administrativa.	Capacidad político-estratégica en reforma fiscal y en rendición de cuentas.
	Procedimiento e interacciones de la transición institucional por los efectos de la reforma fiscal.	Satisfacción social de la asistencia al contribuyente sobre nuevas obligaciones derivadas de la reforma fiscal.
	Procedimiento e interacciones de la rendición de cuentas en ingresos.	Satisfacción social de la rendición de cuentas en ingresos.
Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de programas intergubernamentales trasladados o negociados.	Procedimiento e interacciones de la formación política para la gestión intergubernamental.	Capacidad político-estratégica en gestión intergubernamental.
	Procedimiento e interacciones del perfeccionamiento inicial de la coordinación IG.	Consecución factible de la descentralización y de la coordinación intergubernamental.
	Procedimiento e interacciones del ajuste incremental de la coordinación IG.	Diversificación e implementación de enfoques y objetivos intergubernamentales.
Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.	Procedimiento e interacciones de la formación política para el cambio institucional.	Capacidad político-estratégica de gestión de redes.
	Procedimiento e interacciones de la diversificación y la especialización de las asociaciones de representación gremial.	Capacidad de representación de las asociaciones gremiales.
	Procedimiento e interacciones de la gestión de redes información y mediación para los causantes.	Capacidad de información y mediación de las asociaciones de representación gremial.
	Procedimiento e interacciones de la gestión de redes de estrategia y operación fiscal.	Capacidad estratégica y operativa de las asociaciones de representación gremial.
Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.	Procedimiento e interacciones de la evaluación subsidiaria.	Integridad constante de la evaluación subsidiaria.

Nota: La evaluación por insumos deberá aplicarse a todos los conceptos del cuadro en función de los recursos disponibles: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO III

El modelo de ingresos Estado-Municipios

La descentralización y la coordinación fiscal en el Estado de Guanajuato

La saturación de la agenda derivada del sistema coordinado federal ocasiona que las potestades impositivas estatales no sean aprovechadas estratégicamente por los gobiernos estatales ni por los ayuntamientos. Los conceptos a potenciar deben ser: nóminas, hospedaje, enajenación de bienes, tenencia local de vehículos, automóviles nuevos, servicios profesionales, operaciones contractuales, impuestos cedulares, conceptos adicionales sobre contribuciones locales, así como loterías y concursos.

Ante la inercia expresada, pocos son los gobiernos locales que han destacado por una captación aceptable de ingresos propios y delegados estatales. El ayuntamiento de León, Guanajuato, ha logrado acumular una eficiencia administrativa a propuesta y vigilancia de la clase empresarial local. En torno a ello se ha articulado un proceso incremental con distintas etapas-énfasis: desarrollo organizacional, planeación estratégica, tecnologías de la información y la comunicación, autonomía sectorial, entre otros. En paralelo han resultado amenazas: 1) la exclusión social en la participación ciudadana por la exclusividad empresarial, 2) la limitación de usos tecnológicos en la recaudación y en la rendición de cuentas, 3) la descentralización y coordinación limitada en alcances y conceptos impositivos, y 4) cómo preocupación especial para este estudio, dificultades en la reproducción del modelo leonés en todo el contexto estatal por la heterogeneidad municipal.

La eficiencia administrativa y la descentralización en el avance competencial

La eficiencia administrativa del gobierno municipal de León, Guanajuato, tiene como punto inicial de evolución el periodo 1989-1991, en el que fue implantado un modelo de desarrollo organizacional bajo la premisa: *el fomento a la participación ciudadana se considera el elemento principal de cualquier acción de gobierno* (Cabrero, 2005: 200). El M. en A. Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León durante el trienio referido, manifestó (11 de diciembre de 2013) que en 1988 el Ayuntamiento de León contaba con escasos recursos y grandes problemas que atender, por lo que resolvió que *sin la sociedad no se podía gobernar*. La alternativa fue que el Ayuntamiento debía socializar las decisiones, y en ese sentido las interrogantes fueron: *¿cómo metemos a la sociedad a hacer gobierno con nosotros?, ¿cuáles espacios debe tener la sociedad para operacionalizar la subsidiariedad?, ¿cómo inducir tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario?*

La solución fue una mezcla de herramientas administrativas del sector privado con participación ciudadana. Los sectores administrativos municipales fueron dotados de un consejo directivo que orientaría la autonomía administrativa



y financiera, mediante las decisiones de consejeros ciudadanos que *amaran* la materia administrativa encomendada. El patrón expuesto inició con el consejo del organismo descentralizado de agua potable, al ser ese sector el más crítico por la aridez del contexto geográfico. Continuó el consejo de transporte público, en 1989 recursos del Banco Mundial permitieron un diagnóstico y la acción inmediata, como solución elemental, fue impulsar el transporte en bicicleta. Más adelante fueron creados otros consejos directivos sectoriales: vialidad, zoológico, deporte. Se aseveró que los proyectos eran consumados porque la sociedad participaba, la función obligada del gobierno era *liderar la energía social*. En la época reciente, los consejos directivos ciudadanos se han seguido reproduciendo en sectores administrativos como aseo urbano y alumbrado público.

La ideología administrativa se basó en el postulado de Don Manuel Gómez Morín: *la sociedad es corresponsable de su propio destino*. En la aplicación técnico-instrumental derivada, *sobresale el importante papel que desempeñó la dirección de Desarrollo Organizacional, la cual se encargó del proceso de reajuste de dicha estructura, así como de llevar a cabo la planeación general de cada dependencia. A través de su labor, se reformaron la gran mayoría de los procesos administrativos internos y los relacionados con la prestación de los servicios públicos* (Cabrero, 2005: 210). Por su parte, la autosuficiencia financiera predicó la exclusividad sectorial de ingresos en relación a sus propios gastos, lo cual se tradujo en la legitimación social de las acciones. Tal fue el caso del encarecimiento de las tarifas de agua potable, ejemplo de asentimiento ciudadano, pues solucionó el difícil abastecimiento de la Ciudad de León.

La eficiencia administrativa aplicada a la recaudación de impuestos municipales dio también inicio durante la gestión municipal 1989-1991. Al igual que sucedió en otros gobiernos municipales de alternancia política como Chihuahua y Ciudad Juárez (Rodríguez, 1999: 255), el ayuntamiento de León pugnó por concretar la reforma municipal de 1983 mediante la asunción del cobro del impuesto predial, que hasta entonces había estado administrado por el gobierno estatal. La recaudación derivada de la propiedad inmobiliaria acrecentó sus rendimientos mediante un programa de actualización catastral (Cabrero, 2005: 200). En la etapa reciente el ayuntamiento de León es uno de los pocos gobiernos que cuenta con un programa de catastro multifinanciar. En contraste, a pesar de los notables avances tecnológicos concretados en la administración municipal en general, algunas funciones específicas no muestran un avance significativo. El pago por internet de ingresos municipales propios fue del 2.45% en 2012 y del 2.98% en 2013. Durante la última década del siglo XX, la captación derivada del impuesto predial y del traslado de dominio representó el 26% de los ingresos municipales. En general el 55% de ingresos provenían de fuentes netamente municipales, lo cual permitía financiar el 91% del gasto corriente (Cabrero, 2005: 207).



La función de la rendición de cuentas se ha estado realizando a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Los indicadores de gestión publicados en el portal del ayuntamiento de León en enero de 2015 incluían sobre ingresos municipales: a) eficiencia en el monto de recaudación del impuesto predial, b) ingresos propios contra la base tributaria, c) pago del contribuyente por internet respecto a los ingresos propios, y d) autonomía financiera para cubrir gasto corriente (H. Ayuntamiento de León Guanajuato, 2015). Si bien los conceptos anteriores exponen el grado de eficiencia operativa, éstos son aún muy generales. Lo ideal sería medir también los demás ingresos propios y los descentralizados, además de explicar los alcances del padrón de contribuyentes y justificar la instrumentación de la equidad.

Como caso digno de destacar del orden estatal de gobierno, un esquema especializado de rendición de cuentas surgió a partir de la omisión del cobro del impuesto de nóminas en el Estado de Guanajuato hasta el año 2005. En tales circunstancias, al tomar vigencia el impuesto referido, el Consejo Consultivo para el Seguimiento de la Aplicación de los Impuestos sobre Nóminas y Cedulares (CONSAINCEG) fue un órgano ciudadano creado en 2006 para vigilar la aplicación de esos conceptos impositivos. Sin embargo, el consejo prácticamente ha dejado de operar. Otras acciones sociales que refuerzan la rendición de cuentas del contexto municipal leonés son las valoraciones que realizan los observatorios ciudadanos, aunque el contenido de sus publicaciones se caracteriza también por la generalidad temática. Resulta innegable que los observatorios ciudadanos han trascendido en la vida municipal de León, empero, su siguiente paso debe ser la especialización temática.

La eficiencia leonesa en la recaudación municipal ha orientado la descentralización de algunos conceptos que regularmente pertenecen al orden estatal de gobierno. Según el director general de gestión, administración y enlace gubernamental de la tesorería de León (4 de diciembre de 2013); los derechos de las licencias de conducir fueron transferidos a los ayuntamientos desde 2004. El ayuntamiento de León tiene oficinas multifuncionales en tres sitios de la ciudad para la realización de trámites ciudadanos. En 2008, la Secretaría de Administración y Finanzas de Guanajuato había convenido la delegación del cobro de derechos derivados del transporte urbano de pasajeros y de impacto ambiental al ayuntamiento de León. Un estudio sobre el aprovechamiento de los rendimientos concluyó que en el primer concepto la Dirección de Movilidad Urbana podía ser autofinanciable, mientras que en el caso del impacto ambiental no se alcanzaba beneficio financiero alguno para el municipio.

Según la directora general de ingresos del gobierno estatal (19 de noviembre de 2013), durante el mes de octubre de 2013 se habían renovado los convenios estado-municipios para la fiscalización descentralizada de licencias de alcoholes,



de cuya acción habían quedado excluidos cuatro municipios: Atarjea, Xichú, Santa Catarina y Guanajuato Capital. Los convenios referidos obligaron a los ayuntamientos a fiscalizar el 10% del padrón actualizado de establecimientos y a adecuar la reglamentación temática. Los municipios podían disponer del 100% de los rendimientos relativos a las multas. Sobre otro rubro de captación coordinada, las *multas federales no fiscales*, el gobierno estatal estaba procurando la descentralización de su cobro hacia la instancia municipal a cambio de convenir el pago en parcialidades y sin recargos del impuesto correspondiente a las nóminas municipales. El 60% de los municipios habían convenido.

Según el director general de gestión, administración y enlace gubernamental de la tesorería de León (4 de diciembre de 2013); se facultó a cada ayuntamiento para recaudar a partir de 2014 el derecho de alumbrado público (DAP). Anteriormente el Gobierno del Estado de Guanajuato se coordinaba con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En lo subsecuente, la CFE seguirá ejecutando el cobro a través de los recibos de los usuarios, mientras que los ayuntamientos gestionarán lo correspondiente a los predios baldíos a través de una cuota fija.

En general la descentralización del periodo revisado inició involucrando actividades reguladas completas, para estrecharse después a la transferencia del cobro de algunos aprovechamientos y derechos focalizados. Se estima entonces que en la primera mitad de los casos expuestos el verdadero propósito descentralizador fue la mejora administrativa de los servicios, la recaudación de derechos respectiva resultó consecuente. En el segundo grupo de casos el propósito principal ha sido incrementar la captación de recursos, aunque la parte transferida ha estado muy limitada. En estos últimos casos dos conceptos han sido del orden federal y sólo uno estatal. Cabe señalar que, aunque el proceso de descentralización fiscal guanajuatense ha sido permanente, existen otras prácticas de mayor alcance. En la experiencia estatal de Jalisco se transfirieron a municipios de vocación turística la recaudación del impuesto de hospedaje.

Las rutinas federales y municipales en la capacidad de asociación

El sistema de coordinación fiscal del Estado de Guanajuato lo constituye la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (REFF), cuyas funciones en términos generales están dirigidas a la vigilancia de los mecanismos formales de distribución y coordinación fiscal, así como al estudio y propuesta de medidas relativas. La integración de la REFF incluye al secretario de finanzas y administración y a los titulares de los órganos hacendarios municipales. Las sesiones se celebran cuando menos una vez al año en el municipio que para ese efecto sea designado por sus integrantes, las asambleas son presididas por el secretario de finanzas del estado. El análisis de la agenda de la REFF arroja que existen leves ventajas respecto el trabajo inercial que desarrollan otros sistemas estatales de coordinación fiscal.



Se encontró un proceso de delegación de facultades federales por consenso, así como un trabajo deliberativo en grupos especiales, aunque este último sólo se daba en aspectos técnico-contables.

Según el director general de gestión, administración y enlace gubernamental de la tesorería de León (4 de diciembre de 2013); la REFF no es en realidad un mecanismo de coordinación, pues su agenda es lenta y poco estratégica: *la administración de licencias de alcoholes tardó muchos años en ser revisada*. Según la directora general de ingresos del gobierno estatal (19 de noviembre de 2013), a fines de 2013 la REFF estaba trabajando en la construcción de una base de confianza intergubernamental. La agenda incluía: 1) la contratación de deuda por subasta invertida, 2) la armonización contable, 3) el presupuesto basado en resultados, 4) la posibilidad de dotación de vehículos confiscados por su importación ilegal, 5) la capacitación, y 6) la opción de definir los techos financieros del ramo 33 en forma proporcional a la recaudación municipal.

Otro órgano intergubernamental del Estado de Guanajuato es la Junta de Enlace en Materia Financiera (JEMF). Según el director general de gestión, administración y enlace gubernamental de la tesorería de León (4 de diciembre de 2013); la referida junta es un mecanismo contemplado en la ley orgánica del poder legislativo para la vinculación entre el congreso del estado y los ayuntamientos en materia de normatividad municipal financiera. Los propósitos son: 1) integrar grupos de estudio, 2) hacer propuestas legislativas de política financiera, y 3) generar criterios para las iniciativas de leyes de ingresos. La junta se reúne dos veces al año, en febrero para desahogar lo referente a los incisos 1 y 2, y en octubre para operar lo relativo al inciso 3 (Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2014: 45-46). Si bien la Junta de Enlace en Materia Financiera considera las opiniones de los ayuntamientos guanajuatenses en el proceso de adecuación normativa, el impulsar la coordinación operativa con la autoridad ejecutiva estatal constituye un nivel de desarrollo que no es parte de su agenda. La junta sólo consensa criterios operativos cotidianos.

En suma, los órganos intergubernamentales del Estado de Guanajuato no atienden prioritariamente la coordinación operativa ni la descentralización fiscal. La primera no alcanza a desahogarse en los órganos relativos por la gran cantidad de temas derivados de la coordinación fiscal federal y de la adecuación normativa municipal, mientras que los eventos de descentralización fiscal han sido decisiones políticas exclusivas del ejecutivo estatal. Un tercer aspecto, que podría redundar en los anteriores, son las capacidades diferenciadas de los 46 ayuntamientos del Estado de Guanajuato. La heterogeneidad tiende a perpetuar los temas de la agenda de coordinación fiscal, la opción sería valorar una agenda distinta por tipologías municipales.



Resumen integrado del diagnóstico

El resumen integrado del diagnóstico se expresa como sigue:

Cuadro 12. Resumen integrado de la descentralización y la coordinación fiscal en el Estado de Guanajuato para desarrollar el modelo de ingresos Estado-Municipios

Ventajas	Desventajas
<p>Se implementó una mezcla de participación ciudadana y estrategias de desarrollo organizacional de la iniciativa privada.</p> <p>La participación ciudadana se incluyó durante la implantación de la planeación del desarrollo, fue además estimulada por tecnologías de la información y comunicación.</p> <p>La participación ciudadana se incluyó en la solución de problemas públicos específicos. Con la evolución de ese esquema, la mezcla de participación ciudadana y eficiencia recaudatoria sectorial orientaron la autonomía financiera.</p> <p>El programa de capacitación evolucionó a esquemas de formación y profesionalización.</p> <p>El cobro del impuesto predial acrecentó sus rendimientos mediante un programa de actualización catastral. En los noventas la captación derivada del impuesto predial y del traslado de dominio representó el 26% de los ingresos municipales. Recientemente se aplicó un programa de catastro multifinanciado.</p> <p>En general el 55% de ingresos provenían de fuentes netamente municipales, lo cual permitía financiar el 91% del gasto corriente.</p> <p>La eficiencia administrativa del ayuntamiento de León ha motivado un proceso de descentralización de conceptos fiscales estatales y federales.</p>	<p>Una revisión normativa de la representación de los consejeros ciudadanos evidenció la exclusividad empresarial, así como la consecuente omisión de otros sectores sociales.</p> <p>El pago por internet de ingresos municipales propios era de muy baja proporción.</p> <p>La descentralización fiscal del periodo revisado inició involucrando actividades reguladas completas, para estrecharse después a la transferencia del cobro de algunos aprovechamientos y derechos focalizados. Aunque tal proceso ha sido permanente, existen otras prácticas estatales de mayor alcance.</p> <p>La heterogeneidad municipal tiende a diferir los efectos de la descentralización fiscal en el contexto estatal conjunto.</p>
<p>Existían acciones concretas de transparencia y atención a solicitudes de información pública.</p> <p>En el ámbito estatal se intentó integrar un comité ciudadano vigilante de los impuestos de nóminas y cedulares.</p>	<p>Los indicadores de la rendición de cuentas eran muy generales, no daban cuentas de todos los ingresos propios y los descentralizados, no explicaban los alcances del padrón de contribuyentes ni justificaban la instrumentación de la equidad.</p>



<p>Las publicaciones de los observatorios ciudadanos difundían y complementaban la rendición de cuentas.</p>	<p>El Consejo Consultivo para el Seguimiento de la Aplicación de los Impuestos sobre Nóminas y Cedulares (CONSAINCEG) prácticamente dejó de operar. Las publicaciones de los observatorios ciudadanos se caracterizan por la generalidad temática.</p>
<p>La Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales promovía la delegación de facultades federales por consenso, así como un trabajo deliberativo en grupos especiales sobre aspectos técnico-contables. La Junta de Enlace en Materia Financiera consideraba las opiniones de los ayuntamientos guanajuatenses en el proceso de adecuación normativa.</p>	<p>La coordinación fiscal no alcanza a desahogarse en los órganos relativos por la gran cantidad de temas derivados de la coordinación fiscal federal y de la adecuación normativa municipal. La descentralización fiscal ha sido una serie de decisiones exclusivas del poder ejecutivo. La heterogeneidad municipal tiende a perpetuar los temas de la agenda de coordinación fiscal.</p>
<p>Los observatorios ciudadanos proyectan el empoderamiento ciudadano.</p>	<p>Los observatorios ciudadanos no inciden en la estrategia y en la operación de la recaudación.</p>

Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

Construcción del modelo de ingresos Estado-Municipios

Este modelo tiene una composición similar al del capítulo anterior en los cinco ciclos consecutivos de evolución administrativa planteados: a) avances muy significativos en el primer ciclo, para reproducir la eficiencia administrativa; b) avances relativos en los tres siguientes ciclos, con adiconamientos teóricos; y c) una propuesta inédita de evaluación subsidiaria, por su inexistencia en la práctica. Sin embargo, hay ciertos aspectos a considerar a manera de oportunidades y amenazas: 1) el gobierno orientado a la ciudadanía tiene una manifestación extraordinariamente temprana desde el primer ciclo, sobresale ahí el *liderazgo de la energía social* protagonizado por Carlos Medina Plascencia; 2) la rendición de cuentas tiene también reproducciones ciudadanas dignas de alinearse objetivamente, para potenciar así el trabajo que desempeñan los observatorios ciudadanos; y 3) como aspecto pernicioso, las interacciones intergubernamentales sufren de inercias e inacciones. La construcción general del modelo de ingresos estado-municipios se muestra en el cuadro siguiente:



Cuadro 13. Modelo de ingresos Estado-Municipios

	<p>Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.</p>	<p>Grupo de alternativas: Único.- Construir un liderazgo compartido que privilegie el conocimiento y la medición objetiva e integral.</p>
	<p>Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.</p>	<p>Grupos de alternativas: 1) Constituir una cuarta etapa de formación, programando así el cambio institucional. 2) Impulsar la diversificación y la especialización de las asociaciones de representación gremial y de información fiscal.</p>
	<p>Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados.</p>	<p>Grupo de alternativas: 1) Constituir una tercera etapa de formación individual, conformando así competencias de gestión intergubernamental que diversifiquen gradualmente esquemas coordinados de recaudación y fiscalización. 2) Promover el proceso de descentralización fiscal que resulte asequible para las tesorerías municipales. 3) Ampliar la coordinación intergubernamental mediante un proceso incremental dentro del mismo modelo de autoridad inclusiva.</p>
	<p>Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de la rendición de cuentas.</p>	<p>Grupos de alternativas: 1) Constituir una segunda etapa de formación individual, aplicada a ciudadanos y funcionarios públicos con potencialidades para ser asignados exclusivamente a tareas de consenso y comunicación de resultados. 2) Innovar sobre los mecanismos de rendición de cuentas en ingresos. 3) Impulsar la especialización fiscal de los observatorios ciudadanos.</p>
	<p>Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia administrativa.</p>	<p>Grupos de alternativas: 1) Definir una estructura organizacional a través de la asesoría ciudadana especializada. 2) Delinear y operar estrategias específicas de recaudación y fiscalización adecuadas a la realidad municipal. 3) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, aplicable a las posibles conexiones organizacionales del gobierno estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia.



El primer ciclo de evolución administrativa, de programación de la eficiencia organizacional, estará dirigido a profesionalizar la captación y la fiscalización propia y la estatal delegada según valores de productividad corporativa. El desafío de mejorar los ingresos locales recoge la doble acción de la administración municipal leonesa: ponderar la recaudación de ingresos propios en relación al gasto interno y a las políticas sectoriales, así como proyectar la participación municipal en la eficiencia recaudatoria estatal. Las alternativas a valorar se clasificarán en tres grupos.

El primer grupo de alternativas del primer ciclo, destinado a definir una estructura organizacional a través de la asesoría ciudadana especializada, consignará un primer esfuerzo a la selección de representantes ciudadanos cuyo acervo personal sea significativo para asesorar el ajuste organizacional continuo. La razón de tal selección, preliminarmente substancial, es alcanzar una fórmula de participación ciudadana equilibrada en cuanto a su representación y a su capacidad de consultoría organizacional, aprovechando las representaciones o capacidades sociales objetivas con las que cada municipio cuenta realmente y, en la medida de lo posible, previniendo la exclusividad empresarial propia de la experiencia municipal de León. Lo siguiente será reproducir la metodología de diseño e implementación organizacional, equilibrando los siguientes aspectos: a) la integración y deliberación de la asesoría ciudadana, así como en los controles derivados; b) el uso de los insumos sociales para la adecuación organizacional por proceso, por clientela, por propósito y por área geográfica de atención; c) la definición de la demanda de personal y de las funciones e interacciones individuales; d) la aplicación de un programa de formación de valores y habilidades de productividad corporativa; y e) el aprendizaje y desarrollo incremental de la organización.

El segundo grupo de opciones estará dirigido a delinear y operar estrategias específicas de recaudación y fiscalización adecuadas a la realidad municipal. El programa operativo anual (POA) deberá potenciar, periódicamente, el conjunto de conceptos factibles a recaudar y fiscalizar en función de las capacidades administrativas locales, entre ellos: 1) los ingresos propios en todas sus clasificaciones: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; 2) los ingresos derivados de determinados servicios públicos para conformar sectores con autosuficiencia financiera; 3) los derechos por servicios delegados federales y estatales; 4) las acciones de fiscalización y aprovechamientos (multas) desconcentrados de los gobiernos federal y estatal; y 5) en su caso, los impuestos estatales descentralizados: nóminas, hospedaje y/o servicios profesionales. La clasificación de conductas sociales deberá también orientar el POA hacia la revisión especializada de grupos difíciles de controlar. Los ejemplos de rezagos típicos en la recaudación del impuesto predial son los asentamientos irregulares, la propiedad social (ejidos y tierras comunitarias), los predios baldíos o



construcciones en desuso, así como los desarrollos inmobiliarios con finiquito inconcluso. No obstante, cada concepto de ingresos tiene sus propias tendencias en cuanto a las conductas *no cooperativas* de sus causantes o clientelas, por lo que será necesario detectarlas y programar su revisión focalizada.

Especial atención deberán merecer los servicios que se presten a través de las tecnologías de la información y la comunicación, para lo que se propone implementar la atención de solicitudes y la operación de pagos en línea, así como el entrenamiento y la apropiación de esos usos por parte del ciudadano. Otro aspecto a desarrollar tecnológicamente es el catastro, cuya secuencia factible deberá ser: la ampliación del alcance y la exactitud de sus datos, la actualización permanente, la flexibilización digital, así como las acciones necesarias para su externalización controlada. Por su parte, la administración por objetivos deberá considerar, en la amplia gama de conceptos referidos, reuniones para la revisión permanente de las metas que defina el POA y para acordar los apoyos y la cooperación operativa continua.

El tercer grupo de elecciones del primer ciclo deberá procurar la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño. Los objetivos de medición se proponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Objetivos de medición de los indicadores de desempeño correspondientes al primer ciclo de evolución administrativa del modelo de ingresos Estado-Municipios

Grupos de alternativas	Objetivos de medición los indicadores de desempeño
1) Definir una estructura organizacional a través de la asesoría ciudadana especializada.	Representación y capacidad de los consejeros ciudadanos. Definición y ajuste continuo de la estructura organizacional. Evaluación permanente del proceso y de los resultados de formación. Grado de madurez de la estructura organizacional: visión, compromiso, cooperación, retroalimentación.
2) Delinear y operar estrategias específicas de recaudación y fiscalización adecuadas a la realidad municipal.	Alcance estratégico del POA: aspectos actualizados de los ingresos propios y los delegados estatales. Alcance focalizado del POA: evasión y elusión fiscal. Alcance estratégico de portal web: solicitudes de atención y pagos.



	Alcance estratégico del catastro: actualización y evolución multifinanciaría. Balance entre metas anuales y metas periódicas. Resultados de los acuerdos de cooperación y/o apoyo.
3) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, aplicable a las posibles conexiones organizacionales del gobierno estatal.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de que la tesorería municipal demuestre incapacidad eventual en la programación de la eficiencia administrativa, se deberá valorar la pertinencia de que el gobierno estatal asuma mediante conexiones organizacionales, puntuales y transitorias, los aspectos del primer ciclo de evolución administrativa que requieran *subsidiium*. Sin embargo, la intervención estatal deberá precisarse a través del diseño de una diversidad de acciones supletorias que atiendan cada una de las tipologías administrativas municipales que existan en el estado, buscando ante todo que la ayuda respete y proyecte la autonomía municipal en aspectos como: el diseño organizacional, la formación, la planeación y la adecuación tecnológica. Cabe señalar también que la intervención estatal se considera contradictoria de la esencia subsidiaria y de la municipalista, esto es, significa *caminar en contrasentido* respecto a aquella visión de *gobierno orientado a la ciudadanía*. Por ello, el *subsidiium* estatal debe ser la última opción subsidiaria. Adicionalmente, la dependencia estatal interventora debe sujetarse a la medición municipal del desempeño.

El segundo ciclo de evolución administrativa, de proyección de la rendición de cuentas, re-direccionará la participación ciudadana hacia los postulados del control social. Sus alternativas a valorar se clasifican en tres grupos. En el primer grupo de alternativas del segundo ciclo, como tareas preliminares, se deberán seleccionar ciudadanos y funcionarios públicos con potencialidades para ser asignados exclusivamente a tareas de consenso y comunicación de resultados. Lo siguiente será que los sujetos seleccionados adquieran las capacidades para adecuar la asesoría ciudadana ahora a la rendición de cuentas, valiéndose para ello de esquemas formativos de valores y habilidades político-estratégicas.

El segundo grupo de opciones innovará sobre los mecanismos de rendición de cuentas en ingresos. En este caso se invoca la acción de innovar para prevenir el intento fallido del Gobierno del Estado de Guanajuato, al pretender controlar los impuestos de nóminas y cedulares reproduciendo la fórmula de los consejos consultivos. La complejidad relativa deberá compensarse más allá de la adopción prematura, se trata de que ciudadanos y funcionarios se especialicen en la



definición colectiva del objetivo y los mecanismos adecuados para la rendición de cuentas del área específica. Esto es, en definir el contenido pertinente de la rendición de cuentas en ingresos propios y delegados estatales, así como en los medios adecuados para comunicar el estado actual y los avances en el alcance de múltiples padrones de contribuyentes y en la justa aplicación de las tasas respectivas.

El tercer grupo de elecciones del segundo ciclo pretenderá vincular las iniciativas sociales existentes con la rendición de cuentas. Como complemento del grupo anterior de opciones, se trata de mejorar el entendimiento colectivo a través de respuestas ciudadanas, analíticas y enriquecedoras, a la rendición de cuentas oficial. Los cursos de acción a desarrollar deberán, primero, promover la especialización fiscal de los observatorios ciudadanos y, de manera permanente, generar condiciones redundantes de *comunicación a distancia* que estandaricen el lenguaje y a la vez permitan la libre expresión.

El tercer ciclo de evolución administrativa, de proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados, se dispondrá a perfeccionar la descentralización y la coordinación estatal-municipal. Se buscará una actuación estrechamente coordinada entre gobiernos estatales y municipales ante los problemas de captación de conceptos compartidos, valiéndose para ello de la operación múltiple de organizaciones intergubernamentales. Las opciones del tercer ciclo se dividen en tres grupos. El primero de esos grupos contendrá las alternativas para la formación individual de competencias de gestión intergubernamental, constituyendo así una tercera etapa de especialización organizacional con énfasis en valores políticos. El meollo de la gestión intergubernamental deberá ser entender y abordar una agenda *no desarrollada* de eficiencia concurrente, perdida entre las inercias cíclicas de los escasos órganos intergubernamentales que regularmente operan en los ámbitos estatales internos. El segundo grupo de opciones tenderá a promover la gestión intergubernamental que inicialmente resulte asequible para las tesorerías municipales. Para ello, las actividades primarias deberán posicionar una nueva visión en la agenda coordinada: 1) activar el trabajo deliberativo de los grupos de trabajo del sistema estatal de coordinación fiscal y del órgano de enlace legislativo, vislumbrando la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta en función de capacidades municipales heterogéneas; 2) instaurar un modelo de autoridad horizontalmente coordinada que permita reforzar la promoción de la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora conjunta, así como compartir insumos para decisiones armonizadas; 3) proyectar esquemas de descentralización y de coordinación intergubernamental factibles para cada una de las tipologías municipales; y 4) sistematizar la resolución anual de criterios de ajuste a los conceptos municipales, valorando la posibilidad de integrar la asesoría ciudadana especializada, para hacer estratégico y a la vez expedito el proceso relativo, de manera que no sature la agenda intergubernamental.



Como elecciones concluyentes, se deberá implementar la negociación política en el marco del modelo de autoridad inclusiva para: a) concretar la descentralización de derechos por servicios estatales que resulte factible, implantando las respectivas interacciones de coordinación operativa; y b) convenir la descentralización operativa fiscal y la ejecución de aprovechamientos que sea factible, estableciendo la coordinación operativa concerniente.

El tercer grupo de elecciones del tercer ciclo deberá ampliar la coordinación intergubernamental mediante un proceso incremental dentro del mismo modelo de autoridad inclusiva. Las acciones a considerar serán: 1) el aumento de municipios integrados a la eficiencia recaudatoria y fiscalizadora estatal, mediante la asunción gradual y factible de funciones coordinadas y delegadas; 2) la ampliación de metas municipales, en función de acuerdos alcanzados en la coordinación operativa permanente; 3) el incremento de conceptos municipalizados, considerando la coordinación operativa o la descentralización de impuestos: nóminas, hospedaje o servicios profesionales.

El cuarto ciclo de evolución administrativa, de proyección de la gestión de redes, procurará que los gobiernos municipales compartan con organizaciones de la sociedad civil las funciones que les sean asequibles, como pueden ser mecanismos estratégicos de información fiscal. Los cursos de acción del cuarto ciclo conforman dos grupos. Las opciones del primer grupo del cuarto ciclo serán las adecuadas para la construcción de valores y habilidades políticas destinadas al cambio institucional, como cuarta etapa de formación aplicable a los integrantes de una unidad administrativa de gestores de redes.

El segundo grupo de elecciones procurará diversificar organizaciones de causantes y especializar entidades sociales de información fiscal. En ese sentido, se deberá promover la creación y estimular el funcionamiento de formaciones sociales que faciliten la actividad recaudatoria y fiscal mediante la reproducción informativa. Deberán ponderarse las agrupaciones de comerciantes por la amplitud de sus padrones: transportistas, establecimientos formales que ofrezcan licores al copeo, empresas en general, profesionistas establecidos, hoteles, entre otros. Por su parte, la especialización fiscal de los observatorios ciudadanos, prevista anteriormente para complementar funciones de rendición de cuentas, deberá alinearse también con la función informativa estratégica.

El quinto ciclo de evolución administrativa, de evaluación subsidiaria, instrumentará el control de los avances registrados en los cinco ciclos. El grupo único de opciones deberá construir un liderazgo compartido entre la autoridad fiscal municipal y los asesores ciudadanos, para medir y retroalimentar el cambio institucional. Los objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de ingresos estado-municipios son:



Cuadro 15. Objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de ingresos Estado-Municipios

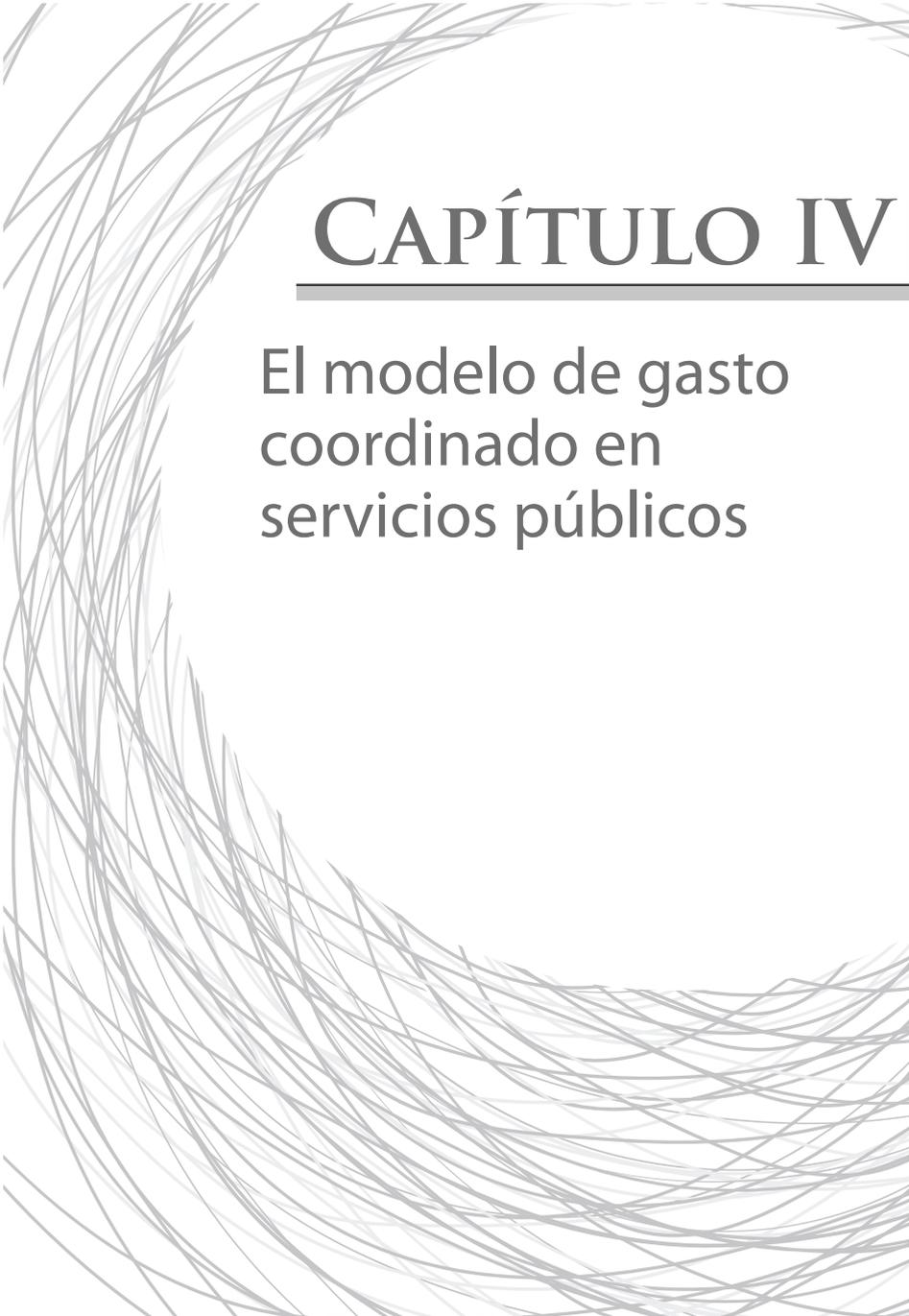
Ciclo y contenido	Evaluación por procesos	Resultados
Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia administrativa.	Procedimientos e interacciones de la adecuación de la estructura orgánica.	Capacidad organizacional en los conceptos factibles a recaudar y fiscalizar.
	Procedimientos e interacciones de la definición y operación estratégica de recaudaciones y fiscalizaciones factibles.	Capacidad estratégica y operativa constante en los conceptos factibles a recaudar y fiscalizar.
	Procedimientos e interacciones de la aplicación del sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.
Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de la rendición de cuentas.	Procedimiento e interacciones de la formación política para legitimar socialmente la eficiencia administrativa.	Capacidad político-estratégica en rendición de cuentas.
	Procedimiento e interacciones de la rendición de cuentas en ingresos.	Satisfacción social de la rendición de cuentas en ingresos.
	Procedimiento e interacciones de la especialización fiscal de los observatorios ciudadanos.	Satisfacción social de la labor complementaria de los observatorios ciudadanos en la rendición de cuentas en ingresos.
Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de programas inter-gubernamentales traslapantes o negociados.	Procedimiento e interacciones de la formación política para la gestión intergubernamental.	Capacidad político-estratégica en gestión intergubernamental.
	Procedimiento e interacciones del proceso de descentralización y coordinación fiscal.	Consecución factible de la descentralización y coordinación fiscal.
	Procedimiento e interacciones del ajuste incremental de la coordinación IG.	Diversificación e implementación de alcances y objetivos intergubernamentales.



Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.	Procedimiento e interacciones de la formación política para el cambio institucional.	Capacidad político-estratégica de gestión de redes.
	Procedimiento e interacciones de la diversificación de las asociaciones gremiales y de la especialización de observatorios ciudadanos.	Capacidad informativa de las asociaciones gremiales y de los observatorios ciudadanos.
Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.	Procedimiento e interacciones de la evaluación subsidiaria.	Integridad constante de la evaluación subsidiaria.

Nota: La evaluación por insumos deberá aplicarse a todos los conceptos del cuadro en función de los recursos disponibles: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO IV

El modelo de gasto
coordinado en
servicios públicos

El gasto sectorial en el Estado de Guanajuato y experiencias complementarias

En México, la programación del gasto en servicios públicos está jurídicamente alineada con la planeación del desarrollo, además de impactar en la operación y el control de los trabajos. Pese a sus condicionantes normativas y expectativas ejecutivas, las prácticas se han caracterizado por la fragmentación sectorial y por el déficit social. Sobre la planeación del desarrollo, *democrática* según sus regulaciones, la experiencia derivada ha creado espacios mínimos, estandarizados y controlados de participación ciudadana en funciones consultivas. Salvo ciertos casos, la decisión ciudadana no es una realidad generalizada todavía. En la siguiente etapa, la de programación del gasto, las burocracias responsables tienden a desligar la planeación por periodos gubernamentales, sexenios o trienios, de la aprobación anual del presupuesto de egresos. En esta última imperan otras lógicas: el equilibrio entre ingresos y egresos, la selección apresurada de acciones, así como la competición irracional por los recursos.

Respecto a las opciones de financiamiento, el gasto en servicios públicos es un aspecto altamente centralizado. Las fuentes federales son vastas con respecto a las escasas partidas estatales y municipales. La proporción entre servicios públicos y fondos es asimétrica, algunos esquemas financieros incluso permiten su aplicación en acciones compensatorias o asistenciales. Se han detectado también limitaciones de aprobación social y de financiamiento compartido en el ejercicio del gasto descentralizado, esas posibilidades se reducen a la operación de los fondos en donde se constituyen como requisito. En contraparte, los montos que regularmente les corresponde aportar a los gobiernos estatales son cubiertos a través del reciclamiento de las aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*.

En la implementación del gasto en servicios públicos, generalmente se cae en subejercicios pues las dependencias ejecutoras no alcanzan a organizar en ejercicios anuales la formalización, la proyección técnica individual, la adjudicación, la contratación, la ejecución de los trabajos, el finiquito y la entrega de las acciones programadas. La posibilidad de que ciudadanos ejecuten directamente el gasto sectorial registra avances intermitentes en algunos programas de educación básica, obra pública y asistencia social voluntaria. A su vez, el control de órganos internos y externos de fiscalización hace énfasis en el cotejo aleatorio de los recursos aplicados y de los tiempos comprometidos. Una vigilancia más amplia, ciudadana y por objetivos del gasto, todavía no se ha constituido.

En la administración estatal y municipal del Estado de Guanajuato existen avances que marcan cierta diferencia con lo anteriormente expuesto, no obstante, persisten algunas limitantes propias y otros rezagos al compararlo con otras experiencias: 1) el proceso de planeación democrática no había evolucionado hacia la auto-



organización social plena y no alcanzaba a influir en las decisiones del presupuesto de egresos; 2) en la programación formal del gasto existía el desequilibrio latente entre su autorización oportuna y la proyección factible de las acciones; 3) en el ejercicio de algunos esquemas financieros estatales se evidenciaba el riesgo de incurrir en decisiones ciudadanas simuladas, mientras que los programas que incluían un cofinanciamiento múltiple (federal, estatal, municipal y beneficiarios) contaban con resultados muy modestos; 4) el esquema de cogestión social de acciones no otorgaba facultades ejecutivas a los beneficiarios directos; y 5) la existencia de alternativas de inversión privada sectorialmente amortizable no ha aplicado racionalmente.

Las formas de eficiencia al programar e implementar el gasto en el avance competencial

A partir de 1992, en el Estado de Guanajuato fue implantado un modelo de planeación de largo plazo, inclusivo y enfocado a los problemas más sentidos de la sociedad (Cabrero, 2005: 203). El inicio fue simultáneo para el gobierno estatal y para el Ayuntamiento de León, con sus respectivas particularidades temáticas y territoriales, aunque la consolidación del binomio *proceso e institución* aconteció primero en el contexto municipal. Al esbozarse una relación temático-competencial entre los dos modelos y los capítulos IV y V, en el presente capítulo se aborda el proceso de planeación municipal por su relación con el gasto en servicios públicos, mientras que su similar del orden estatal de gobierno se revisa en el capítulo siguiente por estar ligado a los proyectos de desarrollo regional. Como antecedente, la administración municipal de León 1991-1994 planeó complementar el desarrollo organizacional alcanzado durante el trienio 1988-1991. En la implementación correspondiente, *la estructura municipal sufriría una transformación importante a través de tres vías: la creación de nuevas funciones de asesoría ciudadana* (planeación y comunicación), *la ampliación de la cobertura municipal en servicios públicos, y la búsqueda de atención a problemas básicos* (Cabrero, 2005: 210).

En 1994 inició sus operaciones el Instituto Municipal de Planeación de León Guanajuato (IMPLAN), el cual incluyó un consejo directivo que orientaría la autonomía de la organización y un consejo ciudadano que democratizaría el proceso de planeación con visión de largo plazo. Según la directora del IMPLAN (12 de noviembre de 2013), en 2009 se unificó el consejo directivo y el consejo ciudadano con una composición de 15 miembros ciudadanos y cinco integrantes del ayuntamiento. La designación de consejeros siempre había sido facultad del ayuntamiento. Se consideraba necesario regular el funcionamiento de las comisiones de planeación, así como los perfiles para ser consejero, esto obedecía a que en la etapa reciente existían pugnas recurrentes por las designaciones para consejero del IMPLAN. En 2011 una nueva ley de planeación estatal amplió el



modelo leonés a todos los municipios del Estado de Guanajuato. Se prescribió que los ayuntamientos fundarían institutos de planeación y replicarían las funciones del patrón original: el ejercicio de la planeación con visión de largo plazo, su aplicación en el plan de gobierno, así como la instalación del director del IMPLAN como secretario técnico de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM).

En el año 2008 el proceso de planeación democrática del Ayuntamiento de León contaba con una estructura organizacional propia. Según el reglamento de planeación democrática municipal, los órganos de la COPLADEM que ejecutaban el trabajo continuo eran los consejos municipales y las comisiones de trabajo (artículo 15). Entre esos dos tipos de órganos se constituía una estructura piramidal. En la base, los consejos municipales se dedican a obtener las aportaciones y propuestas surgidas de la participación directa de la sociedad; estaban compuestos por un presidente, un secretario, un tesorero y un mínimo de cuatro vocales; todos ellos ciudadanos. Los consejos municipales contaban con tres clasificaciones según el tipo de participantes involucrados: urbanos, de núcleos comunitarios, así como del ámbito rural. A la cabeza de cada tipología, constituyendo un segundo estrato piramidal en correspondencia a cada una de las clasificaciones anteriores, estaban el comité municipal de comités convive (urbanos), el consejo municipal de comités comunitarios y el consejo municipal rural.

El tercer estrato piramidal estaba compuesto por ocho comisiones de trabajo, su función era analizar las propuestas surgidas en los consejos municipales (artículo 25). Las comisiones de trabajo estaban integradas por el titular de la dependencia relacionada con el tema, un representante ciudadano de cada consejo municipal involucrado en el tema, un representante del ayuntamiento, un secretario y especialistas convocados (artículo 26). Para 2013, las líneas temáticas de las comisiones de trabajo eran siete: vivienda y asentamientos humanos, infraestructura y equipamiento, educación y cultura, salud, rumbo económico, desarrollo sustentable, buen gobierno y estado de derecho.

Como ejemplo de la operación permanente de la planeación participativa, en el año 2008 la agenda anual se denominó *proceso COPLADEM 2008-2009*, el programa de actividades incluyó un calendario para el desahogo de diversas etapas. La consulta institucional 2008 se basó en el tema *desarrollo social* y fue realizada entre el 30 de mayo y el 26 de junio de ese año. Las consultas ciudadanas urbana y rural ocurrieron simultáneamente entre el 7 de julio y el 1º de agosto. La priorización de las propuestas derivadas de las consultas fue realizada en el mes de agosto, la factibilidad técnica se realizó durante el mes de octubre. Todo la agenda fue coordinada por la directora general del IMPLAN en su calidad de secretaria técnica del COPLADEM. De esta manera, se desarrollaba un proceso



continuo de planeación con la intervención de actores sociales en las diversas etapas. Sin embargo, se consideraba que el proceso de planeación democrática no había evolucionado hacia la auto-organización social plena. En el desahogo de las agendas anuales los representantes ciudadanos ocupaban completamente la base de la estructura piramidal pero disminuían gradualmente en los siguientes estratos, hasta llegar al vértice ocupado por la directora del IMPLAN. Los agentes gubernamentales parecían cumplir una función de filtro.

Según la directora del IMPLAN (12 de noviembre de 2013), la viabilidad de las propuestas alcanzadas en el proceso de planeación democrática se aseguraba mediante la elaboración de matrices de priorización. Se consideraba también que constituían un *refuerzo* las valoraciones de los observatorios ciudadanos. En contraste, la directiva del IMPLAN aceptó que una de las deficiencias del proceso de planeación era que no existía representación ciudadana de los polígonos de pobreza, por lo que se recurría a la aplicación de consultas contratadas a proveedores externos como las universidades La Salle e Iberoamericana. Según la directora de innovación del Parque La Salle (3 de diciembre de 2013), su trabajo se tituló *consulta ciudadana y estrategias de intervención para los polígonos de pobreza del municipio de León en el marco de la elaboración del plan municipal de desarrollo visión 2040*. Según una de las investigadores de la Universidad Iberoamericana (3 de diciembre de 2013), ellos realizaron la *consulta ciudadana con jóvenes en el marco del plan municipal de desarrollo versión 2040*, el proyecto incluyó la opinión de varios grupos como *darketos, rurales y ninis*. Para solventar de forma definitiva lo expuesto, se estaba intentando instituir comités de colonos en cada polígono de pobreza. Otra inconsistencia expresada por la directiva del IMPLAN era la ausencia de mecanismos para influir en la elaboración del presupuesto municipal, cuya decisión era facultad exclusiva del ayuntamiento. Se estimaba que con una inversión equivalente al costo de un puente vehicular, 400 millones de pesos, se podrían resolver los problemas de los siete polígonos de pobreza que existían en León.

El Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) coincidía plenamente con el IMPLAN en cuanto a las características operativas de la planeación participativa con visión de largo plazo, así como en su desvinculación con la elaboración del presupuesto de egresos, tal como se refiere en el capítulo siguiente. En la programación del gasto estatal y municipal, como rasgo endógeno, es del dominio público el desequilibrio latente entre su autorización oportuna y la proyección factible de las acciones. Los medios de comunicación difunden cotidianamente noticias relacionadas con la aprobación apresurada del presupuesto de egresos, el rezago casi sistemático de las acciones programadas, así como el cierre presupuestal con subejercicios destacables. Como previsiones de lo anterior, entre los casos estudiados por el presente texto se distinguen dos formas de programar las acciones a financiar: su señalamiento detallado en el mismo



presupuesto de egresos, o bien, que ese instrumento especifique lineamientos para la posterior selección e inclusión de acciones.

Como ejemplo de la primera forma de programación, el Gobierno del Estado de Aguascalientes regularmente relaciona en el articulado de su presupuesto de egresos las acciones específicas a financiar, las obras convenidas y las aportaciones federales. De ese modo, durante el proceso de elaboración del presupuesto las entidades participantes deben anticipar los montos precisos a ser incluidos. La virtud de ese método es contar con la organización suficiente para elaborar proyectos, presupuestos y factibilidades; antes de someterlo de manera integral al examen del congreso local. El ejercicio de gasto se remite a la observancia de lineamientos.

Como ejemplo de la segunda forma de programación, el presupuesto del Gobierno del Estado de Baja California sólo queda definido a nivel de programas operativos, de modo que la inclusión de acciones a financiar puede ejecutarse posteriormente en función de lineamientos y guías. Según tales ordenamientos, la inclusión de acciones específicas se apoya en una metodología de registro y validación, así como en expedientes técnicos con datos normalizados y sus anexos o información soporte. La propuesta general de acciones a financiar debe definir la estructura organizacional, la metodología, el calendario de etapas, así como las ponderaciones de atención (Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, 2012). El proceso de inclusión de acciones se apoya en un sistema informático. La virtud del segundo método expuesto es que si bien no anticipa proyectos, presupuestos y factibilidades; es exhaustivo en los elementos que integran el análisis de posibilidades técnicas, políticas, sociales y económicas. Se excluye al congreso local de decisiones específicas, las cuales quedan bajo la responsabilidad de actores técnico-administrativos.

Sobre la rendición de cuentas en materia de gasto, una revisión de los portales electrónicos gubernamentales de estos últimos casos, Aguascalientes y Baja California, no detectó justificaciones u otras valoraciones concretas de los programas que regularmente financian los servicios públicos. La información publicada reduce su contenido a la rigidez de las normatividades y de las cifras de gasto correspondientes. Al profundizar la revisión a través de los servicios de transparencia, la respuesta a una solicitud de información pública sobre el Fideicomiso para la Promoción Turística del Estado de Aguascalientes, remitió al solicitante a consultar la complejidad de estados mensuales de ingresos y egresos. La información estaba además desactualizada, la consulta realizada el 17 de marzo de 2014 encontró que la información más reciente era de junio de 2010 (Fideicomiso de inversión y administración para la promoción turística del Estado de Aguascalientes, expediente PAI.002.22181/14). Otras respuestas a solicitudes de información pública realizadas al Gobierno del Estado de Baja



California resultaron más actualizadas, aunque la enorme cantidad de datos tabulados impide su asimilación social (Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, 2013).

La rendición de cuentas en el gasto en servicios públicos ha contado con iniciativas ciudadanas que refuerzan las acciones oficiales. En el municipio de Aguascalientes, como parte de los programas del Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO), el *Presupuesto Ciudadano* ha sido una publicación municipal periódica que expresa las tendencias del gasto en *un lenguaje explicativo claro* para el entendimiento ciudadano, abundando también sobre el origen y aplicación de los recursos, así como sobre la clasificación programática de los egresos municipales (Martínez, 2013). Otro caso relacionado, aunque no enteramente en el rubro del gasto en servicios públicos, es el *Programa de Auditorías Ciudadanas* del Gobierno del Estado de Aguascalientes, basado en reuniones entre directivos estatales y expertos ciudadanos para que los últimos cuestionen libremente y a satisfacción sobre los aspectos administrativos del área visitada.

Como ya fue referido, en el ámbito municipal de León, Guanajuato ha sido común la valoración del quehacer público a través de observatorios ciudadanos, lo cual ha complementado la rendición de cuentas oficial. Según el M. en A. Carlos Medina Plascencia (11 de diciembre de 2013), ex presidente municipal de León, los observatorios ciudadanos regularmente realizaban una evaluación del desempeño municipal a través de indicadores, destacó la labor del Observatorio Ciudadano de León (OCL). Si bien todas las contribuciones ciudadanas expuestas representan avances destacables en la rendición de cuentas, estas no son contundentes en cuanto a la interacción política buscada: la transparencia de las decisiones y controles democráticos, los equilibrios estratégicos necesarios, así como la oportunidad de los resultados del gasto en servicios públicos. El control ciudadano se ha caracterizado por la generalidad temática.

En relación al empoderamiento ciudadano en el ámbito decisorio del gasto, se detectó el involucramiento de representantes sociales en simulaciones de decisiones conjuntas. Sobre el particular, la representación empresarial del Estado de Aguascalientes no estaba satisfecha con los mecanismos de decisión de programas ciudadanizados. El Sr. Salvador Esqueda Esqueda, ex presidente del CCE Aguascalientes (4 de diciembre de 2013), argumentó que los proyectos promotores de empleo *son gubernamentales más que empresariales*. Para procesar las decisiones programáticas del Fideicomiso de Impuestos sobre Nómina, del total de 20 decisores colegiados la proporción empresarios-funcionarios era 50-50 y el voto de calidad lo tenía el gobernador del estado. El fideicomiso señalado apoyaba con créditos de hasta dos millones de pesos a 200 o 300 *proyectitos*, los intereses eran blandos y más para las propuestas de la cúpula. En el caso del impuesto sobre hospedaje, los rendimientos generalmente los aprovechaba la



Federación Turística de Aguascalientes para promocionar el destino en España o en el tianguis turístico de Acapulco. Sin embargo, la percepción general era que las reglas cambiaban arbitrariamente: *los gobiernos deben ser más humanos, más sociales*.

En contraste, el gasto en servicios públicos ha sido objeto de esquemas estatales novedosos que combinan la participación privada y el financiamiento público diferido. Como ejemplo destacado, el esquema de proyectos para la prestación de servicios (PPS) del Gobierno del Estado de México fue operado según los siguientes decretos del congreso local mexiquense: a) decreto 45 de la LVII legislatura sobre mantenimiento vial, b) decreto 53 de la LVI legislatura sobre vialidad Las Torres y puente James Watt, c) decreto 57 de la LVI legislatura sobre Centro Cultural Mexiquense de Oriente, y e) decreto 58 de la LVI legislatura sobre Hospital de Especialidades de Zumpango (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, expediente INFOEM 00299/PLEGISLA/IP/2013). Según el subsecretario de agua y obras públicas del Gobierno del Estado de México (8 de diciembre de 2013), en el esquema de los PPS el gobierno estatal pagaba una cuota fija y periódica por los servicios derivados, la cuota era afectada por *puntos de descuento* que resultaban de la evaluación. El pago de los PPS se cargaba al presupuesto del sector correspondiente: salud, comunicaciones, educación y cultura. La garantía de pago de los PPS eran conceptos impositivos estatales. La revisión documental correspondiente arrojaba que el uso de los PPS fue coyuntural, se aplicó únicamente al final del sexenio estatal 2005-2011. El proceso de adjudicación de la PPS señalados contó con la colaboración de Transparencia Mexicana en calidad de testigo social (Gobierno del Estado de México, 2011).

El mayor contenido ciudadano en el gasto en servicios públicos pertenece a la vida municipal. Aunque como es lógico, existen diversos grados de cogestión de la organización vecinal para la satisfacción de sus necesidades. En el municipio de León, Guanajuato, la creación del Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación (FIDOC) correspondió a la estrategia municipal de reorientación de la participación ciudadana en sectores con autonomía financiera. Según su normatividad, el FIDOC consideraba exclusivamente la participación financiera de los beneficiarios de la obra pública, sin permitirse aportaciones en especie. Los porcentajes de contribución vecinal regularmente eran del 30% para obras del Ramo 33 y del 50% para acciones del programa normal FIDOC. Las capacidades económicas vecinales eran evaluadas por un área administrativa de trabajo social. Las obras más comunes eran las pavimentaciones seguidas por las electrificaciones. El proceso de programación de obras contemplaba varias etapas de trámite burocrático, los trabajos preliminares iniciaban cuando las aportaciones vecinales alcanzan el 30%. La limitante del programa resultaba ser que el presupuesto gubernamental complementario siempre era rebasado por la demanda de obra pública.



En comparativa con otros ejemplos, el Programa Esfuerzos Compartidos (PEC) de Zapopan, Jalisco consideraba un mayor desempeño de los ciudadanos beneficiados. La mecánica operativa del programa consistía en la formación de un comité de obra de cinco integrantes, el cual recaudaba de los vecinos y del ayuntamiento los importes correspondientes y ejecutaba directamente los trabajos. Otro modelo encontrado fue el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) de Tijuana, Baja California. Mediante el cual cada una de las 18 delegaciones municipales disponía de un techo financiero anual para que los vecinos priorizaran sus necesidades y organizaran sus trabajos. Cabe señalar que algunos gobiernos estatales también consideraban la participación financiera de los beneficiarios de las acciones, aunque los casos y proporciones relativas eran menores.

En otros estados del país la implementación directa de estrategias o servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha sido pretendida mediante la atribución jurídica. Sin políticas de fomento la medida ha resultado vana. A manera de ejemplo, el artículo 228 de la ley de gobierno y administración municipal del estado de Sonora establece las bases para que los ayuntamientos, por mayoría calificada, celebren convenios de concertación para la prestación de servicios públicos a través de particulares y los sectores social y privado. Esos convenios deberán sujetarse a las prioridades y programas municipales, estarán condicionados a la observancia de la ley, además de que deberán especificar las aportaciones de las partes y los lineamientos administrativos. Hasta el año 2013, el Ayuntamiento de Hermosillo había puesto en práctica la legislación expuesta únicamente en la concesión de estacionómetros o parquímetros (Secretaría del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, expediente 046/2013).

El control social del gasto en servicios públicos ha contado con esquemas especializados en algunos estados, tal es el caso de Hidalgo y México. La base del programa ha sido constituir comités de ciudadanos, beneficiarios directos de las acciones, para inducir su función fiscalizadora a través de la capacitación y del seguimiento de guías operativas. El esquema regularmente genera una amplia dependencia de la asesoría gubernamental, en cuyo caso, los contralores ciudadanos son altamente controlables por los actores gubernamentales. La fiscalización ciudadana ha caído en rutinas controladas, cuando llega a existir deficiencia en la comunicación ésta se convierte en conflicto. En mejores casos, como el del estado de Hidalgo, se han llegado a celebrar foros de intercambio de experiencias entre comités, lo cual se juzga conveniente para la consolidación del control social.



Rendimientos decrecientes del gasto cofinanciado en la capacidad de asociación

El gasto coordinado en servicios públicos regularmente registra participaciones estatales mínimas en comparación con las federales, los casos de Aguascalientes y Baja California destacaron en estudios antecedentes del autor, aunque quedaron lejos del equilibrio. Una evaluación practicada al ejercicio fiscal 2007 arrojó como resultado que el Gobierno del Estado de Aguascalientes ejerció 25.51 por ciento de participación estatal, mientras que para el Gobierno del Estado de Baja California el porcentaje fue de 26.78 por ciento.

La actualización del estudio percibe una tendencia adversa para el caso del Gobierno del Estado de Baja California, el Programa de Obras Convenidas es un esquema que prácticamente ya no se aplica. Una revisión a los ejercicios de obra 2012 y 2013 arrojó que las acciones no contaron con una estructura compartida entre niveles de gobierno. Si bien el sistema de control de obras registra los montos de inversión de diversos órdenes de gobierno así como la participación ciudadana, las estructuras financieras ya no son compartidas (Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, 2013). Destaca también el hecho de que el *Programa Normal* (PRON) ha sido financiado por créditos. El decreto número 428 del 24 de septiembre de 2010 autorizó un financiamiento por \$2,869,917,678.00 (dos mil ochocientos sesenta y nueve millones novecientos diecisiete mil seiscientos setenta y ocho pesos). El decreto número 131 del 9 de diciembre de 2011 consideró otro financiamiento por \$1,156,866,731.00 (mil ciento cincuenta y seis millones ochocientos sesenta y seis mil setecientos treinta y un pesos. Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, 2014).

En el caso del Gobierno del Estado de Aguascalientes el programa base de cofinanciamiento se ha conservado, aunque los porcentajes de coparticipación no son consistentes. El Fondo Estatal de Obra Pública (FEOP) fue operado hasta el ejercicio fiscal 2013. Durante los años 2012 y 2013 el FEOP financió 43 obras que en conjunto importaron \$86,888,701.00 (ochenta y seis millones ochocientos ochenta y ocho mil setecientos un pesos 00/100). La estructura financiera de las obras señaladas fue variable, en la distribución porcentual global la mayor participación correspondió al gobierno estatal con un 82.21 por ciento. El resto de las participaciones, de manera ponderada, fueron: 1) 11.40 por ciento del gobierno federal, 2) 2.88 por ciento correspondiente a *otros*, 3) 1.93 por ciento de los beneficiarios, y 4) 1.56 por ciento de los ayuntamientos. Del total de obras, sólo cinco contaron con una estructura financiera distribuida en parte iguales entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la parte de los beneficiarios (Coordinación Estatal de Planeación y Proyectos, 2013). Según el presupuesto de egresos del año 2014, el FEOP pasó a denominarse



Programa Directo Estatal, conservándose en ese esquema la posibilidad de convenir aportaciones de otros órdenes de gobierno e incluso participación social (Gobierno del Estado de Aguascalientes, 2013: 182).

Resumen integrado del diagnóstico

Del análisis presentado en los apartados anteriores resulta el siguiente resumen integrado del diagnóstico:

Cuadro 16. Resumen integrado del diagnóstico de experiencias de gasto coordinado para desarrollar el modelo de gasto en servicios públicos

Ventajas	Desventajas
<p>La planeación participativa cuenta con una estructura piramidal en cuyo primer nivel se recaban las propuestas surgidas de la participación directa de la sociedad. En los siguientes dos niveles se realizaban priorizaciones y validaciones territoriales y temáticas respectivamente. La agenda de trabajo se desahogaba en ejercicios temáticos anuales. El consenso social y la viabilidad de las propuestas se aseguraban mediante matrices de priorización, se consideraban también las valoraciones de los observatorios ciudadanos.</p> <p>Entre los esquemas estatales destacados, existían dos formas de programar el gasto en servicios públicos: 1) anticipar la definición de acciones y montos en el presupuesto de egresos autorizado y establecer lineamientos para el ejercicio del gasto, la virtud del método era contar con la organización suficiente para elaborar proyectos, presupuestos y factibilidades antes de someterlo de manera integral al examen del congreso local; y 2) autorizar el presupuesto de egresos a nivel de programas operativos generales y establecer diversos elementos para la definición posterior de acciones y para el ejercicio del gasto, la virtud del método era que si bien no anticipaba proyectos, presupuestos y factibilidades, era exhaustivo en los elementos que integran el análisis de posibilidades técnicas, políticas, sociales y económicas.</p>	<p>En la etapa reciente han existido pugnas recurrentes por las designaciones para consejero del IMPLAN, lo cual evidencia intereses particulares. Las regulaciones del proceso de planeación participativa no tendían a moderar la participación gubernamental, los representantes ciudadanos ocupaban completamente la base de la estructura piramidal pero disminuían gradualmente en los siguientes estratos, los agentes gubernamentales parecían cumplir una función de filtro. No existía representación social de los polígonos de pobreza. El proceso de planeación participativa estaba desvinculado con la elaboración del presupuesto de egresos.</p> <p>El proceso de planeación participativa tiende a su tipificación normativa para todo el contexto estatal.</p> <p>Anticipar la definición de acciones y montos en el presupuesto de egresos autorizado restringía la flexibilidad del gasto. Autorizar el presupuesto de egresos a nivel de programas operativos generales limitaba el control externo y favorecía la discrecionalidad del ejecutivo.</p> <p>En los programas de gasto con decisiones ciudadanizadas existía la simulación, predominaba la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales.</p> <p>El uso de los PPS había sido coyuntural.</p>



<p>Existía representación social en las decisiones de algunos programas de gasto. Se habían establecido esquemas estatales novedosos que combinaban la participación privada y el financiamiento público diferido, tal era el caso de los PPS. Las capacidades de financiamiento vecinal han sido aprovechadas por un fideicomiso de cogestión de acciones materiales básicas. En otros estados del país la prestación directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha sido pretendida mediante la atribución jurídica. El control social se ha implementado mediante el funcionamiento de comités fiscalizadores de beneficiarios directos. Se han llegado a celebrar foros de intercambio de experiencias entre comités.</p>	<p>Había esquemas de cofinanciamiento social que permitían mayores desempeños ciudadanos. El programa esfuerzos compartidos de Zapopan (Jalisco) consideraba la ejecución directa de los trabajos por parte de un comité de obra. El fondo de infraestructura social municipal de Tijuana (Baja California) disponía de un techo financiero anual para cada una de las 18 delegaciones municipales, de modo que los vecinos priorizaban sus necesidades y organizaban sus trabajos. El mayor contenido ciudadano en el gasto en servicios públicos pertenecía a la vida municipal. Sólo un gobierno estatal había reproducido los esquemas municipales de participación vecinal en las obras públicas, el alcance era marginal. La atribución jurídica para la prestación directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha resultado vana por carecer de políticas de fomento. El esquema de control social depende de la asesoría gubernamental, por lo que ha caído en rutinas controladas o en conflictos derivados de una comunicación deficiente.</p>
<p>Existían acciones concretas de transparencia y atención a solicitudes de información pública.</p>	<p>No se detectaron justificaciones u otras valoraciones concretas de los programas que regularmente financian los servicios públicos, como mayor inconsistencia en la rendición de cuentas del gasto. En la atención a solicitudes de información pública, las respuestas mostraron la rigidez de las normatividades y la ambigüedad de las cifras de gasto. En ocasiones la información otorgada estaba desactualizada. Algunos esquemas como los presupuestos, las auditorías y los observatorios ciudadanos destacaban por complementar la rendición de cuentas oficial, aunque estos no eran contundentes en el contenido buscado. Se caracterizaban por la generalidad temática.</p>
<p>Los gobiernos estatales de Aguascalientes y de Baja California habían diseñado esquemas de gasto coordinado en servicios públicos.</p>	<p>Los resultados de los esquemas de gasto coordinado en servicios públicos iban de bajos a nulos.</p>

Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

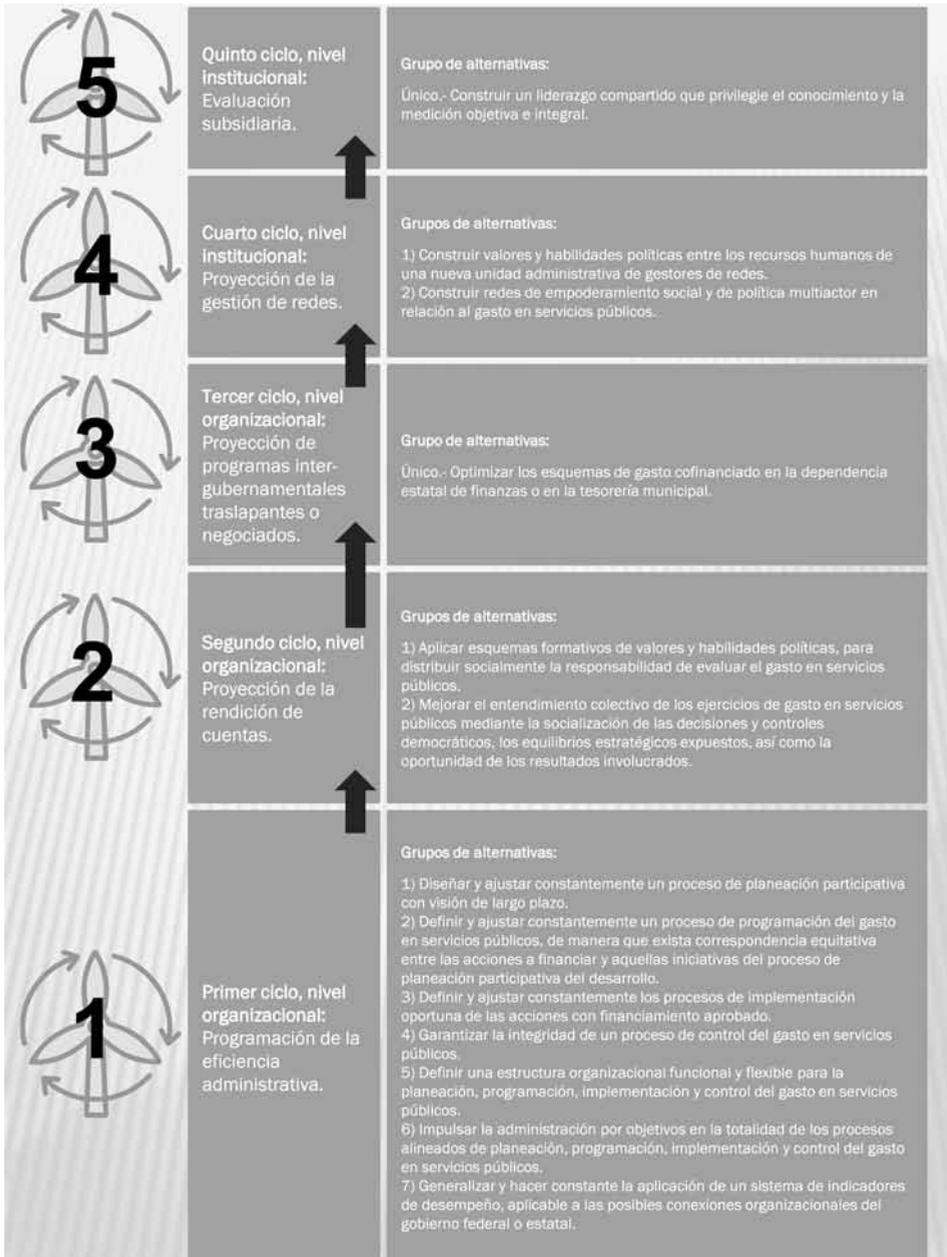


Construcción del modelo de gasto coordinado en servicios públicos

El modelo de gasto coordinado en servicios públicos se basó en un caso que registró los menores avances empíricos en los cinco ciclos de evolución administrativa. El gasto sectorial en el Estado de Guanajuato ha centrado sus fortalezas en la planeación participativa con visión de largo plazo, en la valoración del quehacer público a través de organizaciones ciudadanas, así como en el esquema que combina la participación ciudadana con la autonomía financiera. No obstante, de manera franca, los funcionarios estatales y municipales evidenciaron la inconsistencia del proceso de planeación con la aprobación y ejecución del gasto. Para cubrir ese y otros *huecos*, en este modelo fueron consideradas experiencias complementarias en programación, implementación y control del gasto; sin dejar de lado el modelo original como reconocimiento a sus rasgos holistas mínimos. En el cuarto ciclo de evolución administrativa, de gestión de redes, por la ausencia de experiencias los arreglos teóricos fueron totales. La explicación de la problemática expuesta, más no justificación, es que la complejidad técnica y política en la programación de grandes cantidades de gasto generalmente satura las estructuras administrativas y limita gravemente su eficiencia, disociando las diferentes etapas y la participación ciudadana. El modelo motivo del presente capítulo se muestra en el cuadro siguiente, se aclara que tal modelo se considera aplicable a los órdenes estatal y municipal de gobierno, tomando en cuenta la escala.



Cuadro 17. Modelo de gasto coordinado en servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.



El primer ciclo de evolución administrativa, de proyección de la eficiencia en la planeación y operación integral del gasto en servicios públicos, tendrá como propósito detallar los mecanismos de elaboración de políticas en la materia; así como de programación, implementación y control de los egresos respectivos. El reto general será que el ejercicio del gasto en servicios públicos prevenga la fragmentación sectorial y el déficit social desde la misma etapa de planeación, sin descartar que en cada etapa existirán combates a vicios particulares: 1) una programación de gasto pernicioso y desvinculado tanto de la etapa anterior y como de las subsecuentes, 2) un financiamiento promotor de múltiples desequilibrios estratégicos, 3) una implementación inercialmente rezagada y enmendada, y 4) un control con alcances extremadamente básicos. En lo general, los procesos de planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos deberán considerar la posibilidad de flexibilizar o ajustar tiempos en casos plenamente justificados, a través de holguras incluidas en las rutas críticas respectivas.

El primer grupo de alternativas confluirá en el diseño y ajuste constante de un proceso de planeación participativa con visión de largo plazo, articulado mediante la metodología de la ruta crítica. La consigna del proceso será ponderar las principales demandas a partir del autodiagnóstico de las comunidades, para diseñar una visión de desarrollo, así como estrategias en las que sociedad y gobierno operen concurrentemente. La instrumentación correspondiente, basada en principios jurídico-democráticos, será la elaboración de lineamientos que esclarezcan los mecanismos para que un grupo de representantes sociales satisfaga, en dos momentos, la postulación general de propuestas y la depuración estratégica.

La postulación general de propuestas deberá manejarse mediante tres formatos de participación ciudadana: el autodiagnóstico por comunidad o mesas de reflexión y análisis, la integración territorial y temática, así como la agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica. El autodiagnóstico por comunidad o mesas de reflexión y análisis, según las costumbres organizativas de las comunidades y de acuerdo a la escala (estatal o municipal), tendrá el fin de generar discusión y consenso de las necesidades comunes del contexto vecinal inmediato. En la integración territorial y temática se deberán examinar las propuestas en función de un manejo socio-espacial integral o de la interdisciplinariedad temática. La agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica deberá disponer de los mecanismos para recibir las opiniones ciudadanas fuera de los periodos formales de planeación, así como los registros y garantías de atención. La depuración estratégica la efectuará un consejo consultivo a través de sus comisiones, previa definición de la visión de largo plazo como directriz general. Será de primordial importancia que en la priorización de las propuestas se considere, como guía técnica, los planes maestros que en su caso existan sobre



cada servicio público según el marco competencial estatal o municipal: carreteras, educación, salud, transporte público, agua potable y saneamiento, electrificación y alumbrado público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y parques, seguridad pública, entre otros. Otras herramientas a considerar serán las matrices de priorización y las valoraciones de organizaciones sociales, como lo son los observatorios ciudadanos. Como seguimiento, se deberá considerar la integración de proyectos de servicios públicos definidos en ejercicios anteriores de planeación, según las etapas que corresponda desarrollar, al contenido de los nuevos planes de desarrollo.

Lo más importante del primer grupo de alternativas, aunque también lo más complicado debido a la complejidad de la conducta humana, será asegurar mecanismos que logren contener los intereses particulares según la racionalidad de los asuntos públicos. En lo particular, la selección regulada de representantes ciudadanos deberá impulsar el equilibrio en la representación atribuida y la imparcialidad en las decisiones encomendadas. Se deberá poner especial atención en la incorporación de representantes de grupos omisos en los procesos de planeación, regularmente marginados. En paralelo, se deberá programar un proceso incremental de reducción gradual de la participación gubernamental, de manera que la participación privada y social alcance altos niveles de autonomía y capacidad consultiva. Como acciones antecedentes, deberán aplicarse programas de formación de los representantes privados y sociales, seguidos del acuerdo formal de compromisos objetivos y cuantificables, así como la comprensión plena de las funciones propias en los formatos de participación social. Las metas serán acceder a la eficiencia participativa en la planeación estratégica, así como prever la eventual participación social y privada en la implementación y el control de la estrategia.

El segundo grupo de opciones, también apoyado en la metodología de la ruta crítica, deberá orientar la definición y ajuste constante de un proceso de programación del gasto en servicios públicos, de manera que exista *correspondencia equitativa* entre las acciones a financiar y aquellas iniciativas surgidas en el proceso de planeación participativa del desarrollo. Se buscará resolver los problemas siempre instalados entre la etapa de planeación del desarrollo y la ejecución de las acciones individuales, que incluye: la evaluación profesional de las iniciativas planeadas, la elaboración de proyectos ejecutivos, así como el aprovisionamiento presupuestal.

La etapa de evaluación profesional de las iniciativas planeadas, esencialmente técnica, deberá disponer de manuales o guías que sistematicen: 1) la factibilidad técnica, derivada de los procedimientos normativos y de la evaluación de impactos urbano-ambientales; 2) la factibilidad política, resultante de las demandas y compromisos gubernamentales; 3) la factibilidad social, como prevención de



posibles conflictos; y 4) la factibilidad económica, determinada por los costos de las acciones así como su relación con los beneficios y la disponibilidad de recursos. Para abundar sobre la particular importancia de la cuarta factibilidad expuesta, ésta tradicionalmente se relaciona con la disponibilidad financiera de los programas gubernamentales, con sus grandes inercias, así como con la posibilidad de contratar deuda pública. En ese sentido, lineamientos específicos deberán racionalizar criterios de elegibilidad programática y, con mayor rigor, de justificación de la deuda y selección de proveedores de crédito. La etapa de elaboración de proyectos ejecutivos, también de carácter técnico, deberá incluir la elaboración profesional de esquemas de ingeniería, especificaciones técnicas, presupuestos y calendarios. Para todos ellos se requiere la mayor precisión.

La etapa de aprovisionamiento presupuestal deberá puntualizar los procedimientos de coordinación estratégica intersectorial para que las dependencias (estatales o municipales) del titular del ejecutivo, de planeación, de financiamiento, de ejecución y de rendición de cuentas; tomen decisiones continuas y objetivas. La selección previa de acciones a programar, cuyo procedimiento deberá detallarse en lineamientos, tendrá varios desafíos: consensar el gasto entre las burocracias rivales, contrarrestar el desequilibrio del gasto entre sectores, solventar la omisión de servicios en áreas geográficas o para grupos sociales determinados, contar con el aval social para cada una de las acciones, así como prorratear la inversión pública metropolitana. En la inteligencia de que la etapa de planeación del desarrollo ponderó las propuestas sociales para fortalecer cada servicio público, los decisores gubernamentales deberán instrumentar el examen de la equidad entre las acciones a financiar y las iniciativas planeadas.

Considerando lo anterior, deberá sistematizarse la elaboración de programas operativos anuales (POA), de tal modo que los listados generales de acciones a programar indiquen sus motivaciones, justificaciones, avales sociales generalizados de las acciones particulares (sin simulaciones), ratificaciones inter-organizacionales y ponderaciones de atención. Las acciones a programar, ya como parte de la iniciativa del presupuesto de egresos, deberán acompañarse de especificaciones sobre la proyección técnica individual de todas las acciones, previa o posterior a la aprobación del decreto presupuestal, así como de reglas de ejecución y control de los montos a autorizar. Una vez resuelto lo anterior, deberá también solventarse el acuerdo de coordinación con el congreso local o ayuntamiento, según sea el caso, para discutir y alcanzar la aprobación del presupuesto de egresos respectivo.

El tercer grupo de cursos de acción preverá la definición y ajuste constante de los procesos de implementación oportuna de las acciones con financiamiento aprobado. En tal sentido, la metodología de la ruta crítica deberá aplicarse a cada acción individual, de manera que sea posible abarcar en ejercicios anuales la



proyección técnica individual, la adjudicación, la contratación, la ejecución de los trabajos, el finiquito y la entrega de las acciones programadas.

En paralelo a la implementación oportuna, la ejecución integral del POA deberá fomentar la aplicación diversificada de esquemas de participación ciudadana en la estructura financiera de los servicios públicos. En la valoración de esquemas para el fin expuesto deberán calcularse las posibilidades culturales y financieras de los beneficiarios potenciales de las acciones. De manera que las fórmulas a aplicar sean las adecuadas, además de establecer los mecanismos de ajuste incremental para encauzar mayores desempeños ciudadanos. Considérese que las experiencias abordadas en el presente capítulo, a manera de ejemplos, constituyen el patrón incremental a seguir: a) la distribución regional de techos financieros para su complemento con aportaciones ciudadanas, b) la operación de fideicomisos que sumen las aportaciones ciudadanas al gasto sectorial, y c) el ejercicio de programas de ejecución ciudadana directa con aportaciones gubernamentales. Los esquemas deberán contar con reglas claras de operación y control.

Para los servicios públicos en los que sea apropiada su aplicación, se buscará ampliar el uso racional de esquemas novedosos de inversión privada. Las alternativas relativas al endeudamiento justificado y sustentable, a la concesión privada, así como a los servicios sectoriales amortizables, conocidos como PPS en el Estado de México, deberán analizarse seriamente en función de sus factibilidades. Su justificación sólo debe concederse en la atención de rezagos complejos de los servicios públicos estatales y municipales, o bien de los requerimientos de las zonas metropolitanas. Deberán restringirse de manera determinante las aplicaciones de coyuntura por promoción política de la clase gobernante.

El cuarto grupo de elecciones garantizará la integridad de un proceso de control del gasto en servicios públicos. El diseño respectivo deberá comprender la fiscalización de diversos procedimientos según las rutas críticas de cada acción: actividades administrativas preliminares, cumplimiento de operaciones y especificaciones, control de calidad, seguimiento al calendario programado, aseguramiento de las metas o alcances físicos y financieros programados, así como la formalización del finiquito respectivo. La revisión de los conceptos anteriores deberá incluir las visitas oculares, el registro fotográfico y la recopilación de pruebas o ensayos técnicos que resulten necesarios. Si bien el control del gasto en servicios públicos corresponde regularmente a la contraloría interna, estatal o municipal según sea el caso, deberá procurarse también la contraloría social. Para esta última propuesta, la selección de representantes ciudadanos deberá ser equilibrada respecto a la representación atribuida y a la capacidad técnico-administrativa, o en su defecto, inducir tal capacidad mediante programas y apoyos objetivos. Se deberán además satisfacer los requerimientos de la contraloría externa que las leyes señalen.



El quinto grupo de iniciativas estará destinado a definir una estructura organizacional funcional y flexible para la planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos. Derivado del diseño de los procesos descritos en los párrafos anteriores, el equilibrio entre flexibilidad y capacidad de respuesta oportuna dependerá de la minuciosidad con la que se regulen la variedad de los equipos de trabajo involucrados. En primer lugar, se deberán considerar posibles externalizaciones organizacionales basadas en la contratación de tareas específicas como estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos, supervisión o control de acciones, servicios concesionados, servicios amortizables y créditos. Si esas contrataciones se omiten, las tareas respectivas incrementarán obligadamente la carga laboral de los grupos burocráticos. Lo siguiente será la definición funcional de equipos ciudadanos para el autodiagnóstico por comunidad o mesas de reflexión y análisis, la integración territorial y temática, la agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica, la depuración subsecuente a cargo de una élite socio-intelectual (consejo consultivo), el aval social de las acciones individuales, las operación de techos regionales o distritales, la promoción co-financiada de acciones, la ejecución ciudadana de trabajos, y para el control social de acciones individuales.

Por su parte, los grupos burocráticos deberán asumir las más importantes responsabilidades para los fines buscados. La base será coordinar los procesos de planeación, implementación y control; procurando el mayor desempeño ciudadano posible. Otras acciones serán: las decisiones intersectoriales de gasto, el equilibrio sectorial de acciones, la contratación externa, el reclutamiento ciudadano, así como las relaciones con el congreso estatal. Por la necesidad de alinear congruentemente las aportaciones de todos los equipos de trabajo señalados, la base de la definición estructural será la normalización operativa y de funciones. El elemento común para el funcionamiento organizacional será fundamentalmente la aplicación de esquemas especializados de formación, los cuales deberán privilegiar valores jurídico-democráticos y conocimientos eminentemente técnicos por la variedad de servicios públicos a programar. Lo deseable será que la formación incluya conjuntamente a actores gubernamentales, privados y sociales.

El sexto grupo de expectativas impulsará la administración por objetivos en la totalidad de los procesos alineados de planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos. Sobre ese aspecto, cada grupo de trabajo deberá elaborar un POA interno y derivar de él algunas de las siguientes actividades: reuniones calendarizadas para presentar informes, ratificación o reprogramación de procedimientos, adecuaciones sociales y tecnológicas, solicitudes de apoyos, ponderaciones del avance del periodo con respecto al anual, así como controles estadísticos.



El séptimo grupo de iniciativas del primer ciclo deberá sistematizar la medición del desempeño mediante el uso de un sistema de indicadores. Cabría destacar de este grupo de iniciativas el eventual supuesto de que las dependencias estatales o municipales demuestren incapacidad en la planeación y operación integral del gasto en servicios públicos. Se necesitará entonces valorar la pertinencia de que el gobierno superior inmediato asuma mediante conexiones organizacionales, en forma funcionalmente acotada y temporal, algunos de los aspectos destacados en este primer ciclo de evolución administrativa. La dependencia interventora quedará igualmente sujeta a la medición del desempeño señalada. Los objetivos de medición implicados se indican en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Objetivos de medición de los indicadores de desempeño correspondientes al primer ciclo de evolución administrativa del modelo de gasto en servicios públicos

Grupos de alternativas	Objetivos de medición los indicadores de desempeño
1) Diseñar y ajustar constantemente un proceso de planeación participativa con visión de largo plazo.	Alcance estratégico del POA: definición de visión, misión, objetivo y estrategias de servicios públicos. Alcance focalizado del POA: carreteras, educación, salud, transporte público, agua potable y saneamiento, electrificación y alumbrado público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y parques, seguridad pública, entre otros. Representación, capacidad y compromiso de los decisores ciudadanos.
2) Definir y ajustar constante un proceso de programación del gasto en servicios públicos, de manera que exista correspondencia equitativa entre las acciones a financiar y aquellas iniciativas del proceso de planeación participativa del desarrollo.	Alcance estratégico del POA: <i>correspondencia equitativa</i> entre las acciones a financiar y aquellas iniciativas surgidas en el proceso de planeación participativa del desarrollo. Alcance focalizado del POA: factibilidades técnica, política, social y económica; proyecto ejecutivo de cada acción; listados y normas de las acciones integradas al presupuesto de egresos. Capacidad de los avales ciudadanos.
3) Definir y ajustar constantemente los procesos de implementación oportuna de las acciones con financiamiento aprobado.	Alcance focalizado del POA: ejecución y conclusión oportuna de las acciones individuales. Capacidad de los ejecutores ciudadanos y privados.



4) Garantizar la integridad de un proceso de control del gasto en servicios públicos.	Alcance focalizado del POA: fiscalización de objetivo, gasto y metas. Capacidad de los controladores ciudadanos.
5) Definir una estructura organizacional funcional y flexible para la planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos.	Definición y ajuste continuo de la estructura organizacional. Evaluación permanente del proceso y de los resultados de formación. Capacidad de respuesta oportuna y adecuada de la estructura organizacional.
6) Impulsar la administración por objetivos en la totalidad de los procesos alineados de planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos.	Balance entre metas anuales y metas periódicas. Resultados de los acuerdos de cooperación y/o apoyo.
7) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño, aplicable a las posibles conexiones organizacionales del gobierno federal o estatal.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo ciclo de evolución administrativa, de proyección de la rendición de cuentas, tendrá el objetivo avanzar en la gestión de cambios sociales que democratizen el gasto en servicios públicos, valiéndose de la mejor explicación de los resultados. Sus alternativas a valorar se clasifican en dos grupos. El primer grupo de opciones del segundo ciclo se refiere a la búsqueda y aplicación de esquemas formativos de valores y habilidades políticas, para distribuir socialmente la responsabilidad de evaluar el gasto en servicios públicos.

El segundo conjunto de opciones buscará mejorar el entendimiento colectivo de los ejercicios de gasto en servicios públicos mediante la socialización de las decisiones y controles democráticos, los equilibrios estratégicos expuestos, así como la oportunidad de los resultados involucrados. Se partirá de la motivación de consensos entre integrantes de los formatos de participación ciudadana, sobre las formas de alcanzar el contenido previsto y la comunicación pertinente en la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos. Derivará de lo expuesto la disposición de medios adecuados para comunicar los avances políticos en materia de gasto, la información difundida deberá actualizarse constantemente.

El tercer grupo de elecciones del segundo ciclo se dispondrá a fomentar la especialización de esquemas ciudadanos de análisis y crítica, tal como en la práctica lo han sido los observatorios, los presupuestos y los programas de auditoría ciudadana. De tal manera que se promuevan de manera homogénea las líneas de análisis de gasto y a la vez se permita la libre expresión.



El tercer ciclo de evolución administrativa, de proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados, estará destinado a valorar y desarrollar gasto coordinado en servicios públicos. El único grupo de alternativas buscará la operación y el desarrollo de programas de participación financiera, concurrente y equitativa, de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios de las acciones a financiar. Las reglas de operación de tales programas deberán establecer de manera clara los criterios de elegibilidad de acciones, las proporciones de financiamiento, las funciones de los participantes y los mecanismos de control de los trabajos. Una etapa subsecuente será proyectar metas crecientes de esos programas de coparticipación financiera equilibrada. Por lo expuesto, es evidente el requisito de una mayor disponibilidad de ingresos estatales, municipales y de los beneficiarios. Por lo que la generación de esquemas de promoción de aportaciones y de autonomía sectorial financiera deberán ser alternativas subyacentes de este tercer ciclo de evolución administrativa. Sin que ello signifique afectar o distraer los objetivos planteados en los modelos correspondientes a los dos capítulos anteriores.

El cuarto ciclo de evolución administrativa, de proyección de la gestión de redes, tendrá como objetivo valorar e implementar redes de empoderamiento social y de política multiactor en relación al gasto en servicios públicos. Las elecciones del cuarto ciclo se dividen en dos grupos. El primer conjunto de opciones del cuarto ciclo se dispondrá a construir valores y habilidades políticas entre los recursos humanos de una nueva unidad administrativa de gestores de redes.

El segundo grupo de alternativas del cuarto ciclo buscará fomentar el funcionamiento de redes que amplíen las capacidades de la participación social y privada en la prestación de servicios públicos. Por ello, se deberán impulsar foros y mecanismos de comunicación e información que procuren el intercambio formativo entre planificadores, programadores, implementadores y controladores sociales de servicios públicos. De igual forma, se deberán promover organizaciones de empresarios con potencialidades de capacitarse y participar en el financiamiento y la prestación directa de servicios públicos.

El quinto círculo de evolución administrativa comprenderá la evaluación subsidiaria para el control de los avances registrados en los cinco ciclos. El grupo único de alternativas deberá considerar un liderazgo compartido entre las autoridades estatales o municipales, según sea el caso, y una élite de controladores sociales especializados. La función coordinada de ambas partes deberá ser la medición objetiva e integral para orientar el avance y la retroalimentación. Los objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de gasto coordinado en servicios públicos serán los siguientes:



Cuadro 19. Objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de gasto en servicios públicos

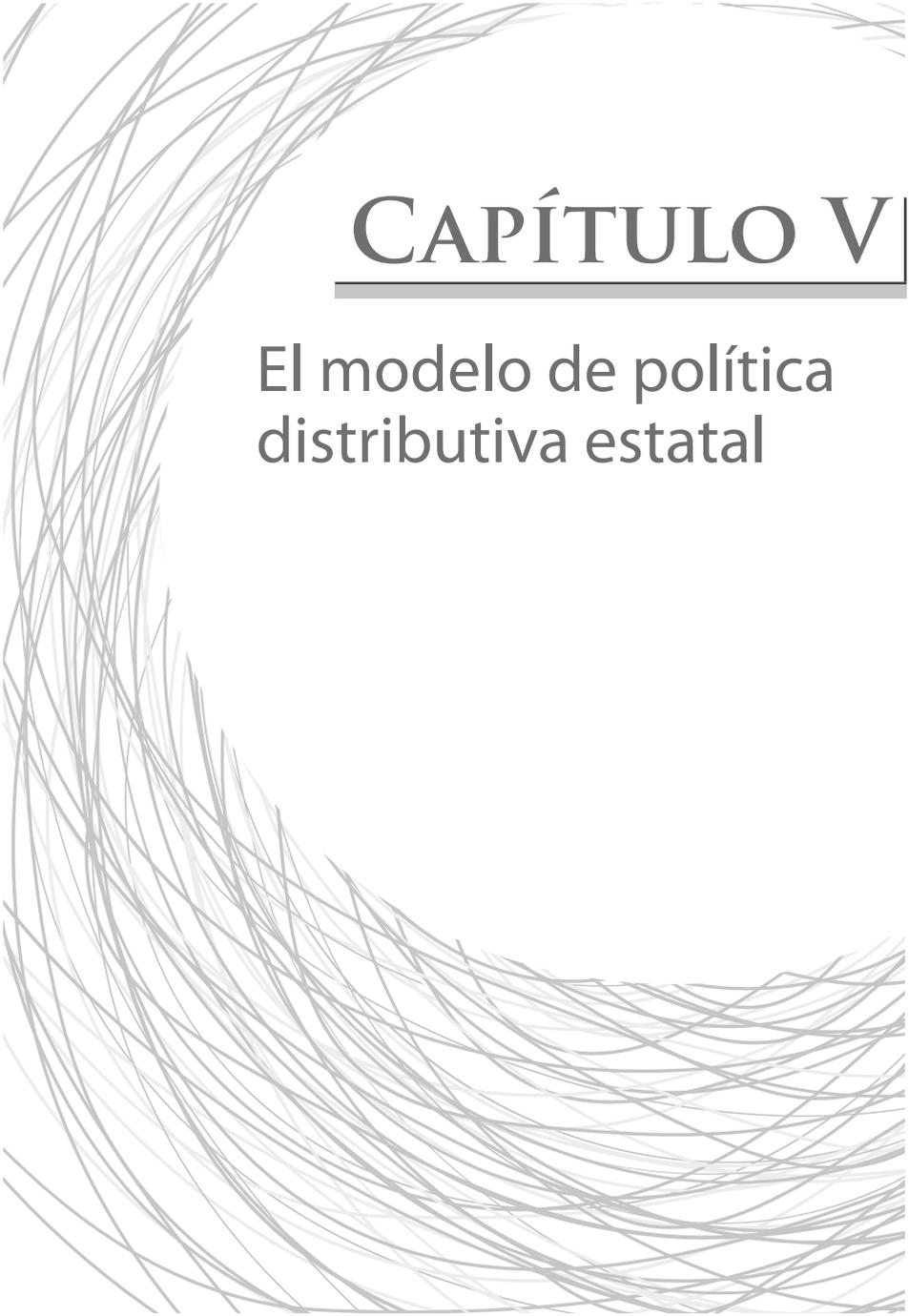
Ciclo y contenido	Evaluación por procesos	Resultados
Primer ciclo, nivel organizacional: Proyección de la eficiencia en la planeación y operación integral del gasto en servicios públicos.	Procedimientos e interacciones de la planeación participativa de los servicios públicos.	Capacidad de planeación participativa y oportuna de los servicios públicos.
	Procedimientos e interacciones de la programación ciudadanizada del gasto en servicios públicos.	Capacidad estratégica de programación ciudadanizada, oportuna y equitativa del gasto en servicios públicos.
	Procedimientos e interacciones de la implementación ciudadanizada y privada de las acciones con financiamiento aprobado.	Capacidad estratégica de implementación ciudadanizada, privada y oportuna de las acciones con financiamiento aprobado.
	Procedimientos e interacciones del control ciudadanizado del gasto en servicios públicos.	Capacidad estratégica en el control ciudadanizado, oportuno y adecuado del gasto en servicios públicos.
	Procedimientos e interacciones de la adecuación de la estructura orgánica.	Capacidad organizacional y ciudadana en la planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos.
	Procedimientos e interacciones de la administración por objetivos.	Capacidad operativa permanente en la planeación, programación, implementación y control del gasto en servicios públicos.
	Procedimientos e interacciones de la aplicación del sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.
Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de la rendición de cuentas.	Procedimiento e interacciones de la formación política para mejorar la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos.	Capacidad político-estratégica en la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos.
	Procedimiento e interacciones de la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos.	Satisfacción social de la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos.
	Procedimiento e interacciones de la participación complementaria de esquemas ciudadanos en el análisis y la crítica del gasto en servicios públicos.	Satisfacción social de la labor complementaria de los esquemas ciudadanos en la rendición de cuentas del gasto en servicios públicos.



<p>Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de programas intergubernamentales traslapantes o negociados.</p>	<p>Procedimiento e interacciones de la implementación y del ajuste incremental de las metas correspondientes a esquemas de gasto cofinanciado.</p>	<p>Equilibrio intergubernamental de capacidades de gasto en servicios públicos.</p>
<p>Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.</p>	<p>Procedimiento e interacciones de la formación política para el cambio institucional.</p>	<p>Capacidad político-estratégica de gestión de redes.</p>
	<p>Procedimiento e interacciones de la gestión de redes de planificadores, programadores, implementadores y controladores sociales y privados del gasto en servicios públicos.</p>	<p>Capacidad de reproducción estratégica y ejecutiva de los representantes ciudadanos y de la iniciativa privada.</p>
<p>Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.</p>	<p>Procedimiento e interacciones de la evaluación subsidiaria.</p>	<p>Integridad constante de la evaluación subsidiaria.</p>

Nota: La evaluación por insumos deberá aplicarse a todos los conceptos del cuadro en función de los recursos disponibles: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO V

El modelo de política distributiva estatal

Los proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato

La implementación de proyectos estatales de desarrollo regional ha sido respuesta al retiro del gobierno federal de esa área estratégica, por lo que la práctica resulta altamente descentralizada. En el año 2008 el autor del presente texto encontró que el proyecto Guanajuato Puerto Interior (GPI) destacaba en la comparativa de acciones de desarrollo regional correspondiente a una muestra de seis gobiernos estatales. Se le asignó una evaluación numérica de siete en una escala del cero al ocho, en ese primer momento se cuestionó su posible vinculación con otras acciones de desarrollo regional en el mismo estado.

En el presente estudio se generó un diagnóstico más completo que, valiéndose de la crítica, pretendió potenciar las virtudes y solventar las carencias encontradas para definir un modelo de política distributiva estatal. Se detectó que en el Estado de Guanajuato los procesos de planeación se seguían realizando bajo la regulación jerárquica del gobierno estatal, el contenido de la planeación democrática era considerable pero no llegaba a su plenitud. Un mayor déficit democrático quedó evidenciado por la falta de rendición de cuentas. Como instrumentos de planeación, los planes de desarrollo resultaban muy generales, además de que la implementación disímil de los proyectos de desarrollo regional ahondaba los desequilibrios regionales existentes. En el ámbito intergubernamental, se hizo evidente la evasión de las interacciones estratégicas federación-estado, en contraparte, se estaban privilegiado coyunturalmente las relaciones estado-municipios en la gestión metropolitana.

El proceso y los resultados de los proyectos distributivos en el avance competencial

La planeación participativa con visión de largo plazo constituye una práctica arraigada en el Estado de Guanajuato. Hasta la fecha se han elaborado cuatro instrumentos estatales: 1) Plan Guanajuato Siglo XXI (1992, horizonte de 28 años), 2) Plan Estatal de Desarrollo 2025 (2000, horizonte de 25 años), 3) Plan Estatal de Desarrollo 2030 (2005, horizonte de 25 años), y 4) Plan Estatal de Desarrollo 2035 (2012, horizonte de 23 años). Estos planes han constituido el fundamento principal de los planes estatales de gobierno, esto es, los instrumentos de planeación gubernamental de cada sexenio. El texto del Plan Estatal de Desarrollo 2030, dentro de la estrategia económica, consideró el *desarrollo de esquemas modernos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura*. La línea estratégica 8 fijó como objetivos: 8.2 *Mejorar e innovar un sistema de concesiones eficiente y transparente para el desarrollo de obras de gran envergadura...* 8.3 *Fortalecer la coordinación y concertación con organismos sociales para el apoyo de los proyectos de desarrollo de infraestructura...* 8.5 *Generar políticas para la atracción de inversión privada nacional y extranjera*. Los retos de la misma línea estratégica enfatizaron



la continuidad de los proyectos de desarrollo y la generación de un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo del estado (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2005: 47).

La influencia de lo anterior en el Plan de Gobierno 2006-2012 quedó plasmada en el objetivo: *ampliar la infraestructura comercial, industrial y de servicios que impulse el desarrollo económico de la entidad*. De manera concreta se señaló en las metas respectivas: *M2. Funcionamiento del Puerto Interior al 60% de su capacidad en su primera etapa* (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2006: 82). El proyecto GPI, ubicado en forma adyacente al Aeropuerto Internacional de Guanajuato, consideró en sus inicios la construcción de los siguientes servicios: aduana interior (31 hectáreas), recinto fiscalizado (144 hectáreas), parque industrial nacional (196 hectáreas), terminal intermodal ferroviaria (44 hectáreas), terminal internacional de carga aérea (34 hectáreas), zona de servicios comerciales y logísticos (76 hectáreas) y reserva territorial (502 hectáreas). Para el desarrollo de este proyecto, el 28 de marzo de 2006 se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria denominada *Guanajuato Puerto Interior, S.A. de C.V.* En el año 2008 se estaba desarrollando la etapa del parque industrial nacional, la promoción de los terrenos de GPI se realizaba en una caja de tráiler acondicionada como caseta de ventas. En el año 2014 GPI estaba consolidado en un 80%, se estaba promoviendo el desarrollo de la zona de servicios: oficinas, comercio, industria regional, así como habitación permanente y transitoria.

Según la directora de relaciones públicas e institucionales de GPI (3 de diciembre de 2013), el recinto fiscalizado considerado en el proyecto original fue cancelado por falta de demanda, los terrenos fueron reasignados a un tercer parque industrial. En 2013 la venta de terrenos se realizaba en un edificio de oficinas, en donde además se rentaban espacios a los adquirentes de terrenos mientras desarrollaban sus plantas. La elección de inversionistas era meticulosa: empresas comprometidas con el ambiente, que construyeran sus instalaciones en forma rápida, que generaran empleo. Durante la semana del 2 al 6 de diciembre de 2013 GPI contaba con 76 empresas, durante el mes anterior se habían logrado instalar una industria cada semana. En el balance general del proyecto GPI se puede señalar, a manera de imprecisiones, un inicio intermitente y una enmienda importante al proyecto original. Sin embargo, los aciertos estratégicos fueron la creación de una empresa pública para descentralizar el proyecto hacia la lógica privada, una política de selección objetiva de empresas, así como un cierre acelerado.

El proyecto GPI fue integrado a la línea estratégica *infraestructura logística* del Plan Estatal de Desarrollo 2035. El texto de ese documento refirió que durante su elaboración se realizaron, a partir de 2008, *diferentes ejercicios de planeación participativa* (valiéndose de) *consejos, comités, comisiones y grupos de*



trabajo conformados por ciudadanos guanajuatenses (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 26). En lo específico, las organizaciones participantes fueron 47 dependencias estatales, tres dependencias federales, 17 consejos o comisiones de gobierno, seis entidades diferentes de los ayuntamientos del estado, 27 universidades, 26 asociaciones, 10 cámaras o colegios, cinco fideicomisos o empresas importantes (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 8-11). La página participa.guanajuato.gob.mx permitía además la consulta continua de la ciudadanía.

La consulta ciudadana del Plan Estatal de Desarrollo 2035 se efectuó mediante mesas de análisis y reflexión, así como grupos de trabajo con enfoques integrales de carácter territorial y temático. (Se reunieron) *aproximadamente 5 mil personas en 41 talleres estatales, regionales, sectoriales, municipales y en las principales ciudades del estado* (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 42). Como órgano de dirección, el consejo consultivo del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) integró 20 liderazgos para el desarrollo del estado. Ellos se encargaron de generar la visión de largo plazo a manera de pauta general, de dar seguimiento a las propuestas y de atender prioridades mediante comisiones de trabajo (IPLANEG^a, 2014). Si bien se han integrado representantes sociales en la base y en la directiva del órgano estatal de planeación, a más de 20 años de haberse instaurado la planeación a largo plazo en el Estado de Guanajuato la organización no ha dejado de ser jerárquica.

El Plan Estatal de Desarrollo 2035 incluyó varios planteamientos conceptuales emergentes: a) estado social coordinador orientado a la persona, b) planeación descentralizada de abajo hacia arriba, c) análisis sistémico, d) políticas específicas basadas en acuerdos, e) gobierno orientado a personas, f) integración de subjetividades sociales (diagnósticos cualitativos), y g) énfasis en la responsabilidad social (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 27). Resultó evidente que fueron considerados varios enfoques de planeación, no obstante, destacó también el hecho de que en conjunto no tendieron a moderar la participación gubernamental mayoritaria, de hecho la propensión era conservarla. De manera particular, la estrategia económica del Plan Estatal de Desarrollo 2035 refirió: 1) conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales (ocho programas), 2) construir organizaciones innovadoras interconectadas (11 programas), 3) insertar al Estado de Guanajuato dentro de la competitividad global (nueve programas y dos proyectos), y 4) impulsar la infraestructura logística (un proyecto y tres programas. Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 140-141). En contraste con ese desglose estratégico, los indicadores respectivos fueron muy generales y ambiguos (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012: 186). En la dimensión económica, los indicadores del componente *empresa y empleo* remitían a la consulta de la *situación de cada sector estratégico*, lo cual sugiere que el gobierno estatal se limitaba a revisar la evolución



de cifras oficiales federales en lugar de registrar resultados específicos de sus acciones. En los demás componentes existía un tratamiento similar.

Según las cifras oficiales, los resultados de las políticas distributivas del Estado de Guanajuato eran alentadores. El indicador trimestral de actividad económica del Instituto de Geografía y Estadística (INEGI, 2014) ponderó al Estado de Guanajuato en el cuarto lugar de importancia durante el tercer trimestre de 2013. Ese indicador regularmente registra la variación trimestral de cada entidad federativa con respecto al mismo periodo del año anterior. El Estado de Guanajuato mostró durante el tercer trimestre 2013 un índice total del 4.1, desglosado en 1.4 para actividades primarias, 7.1 para ocupaciones secundarias y 2.9 para el sector terciario. De hecho, Guanajuato fue la entidad que más contribuyó al crecimiento total de las actividades secundarias mediante un 0.31% (INEGI, 2014). Si bien los resultados eran afines al interés político de la autoridad estatal, resultó inexplicable el hecho de que no se procesaran datos para planear la rendición de cuentas. Según el director general del IPLANEG (19 de noviembre de 2013), se contaba también con indicadores internos sobre los empleos generados trimestralmente en el estado, aunque éstos tampoco se aprovechaban en la rendición de cuentas ni se permitió consultarlos a solicitud expresa.

El mismo director general del IPLANEG (19 de noviembre de 2013) aseguró que el Parque AgroTecnológico Xonotli (PATX) era otro proyecto de desarrollo regional integrado al componente *competitividad global* del Plan Estatal de Desarrollo 2035. Al PATX le fueron reasignados los terrenos adquiridos originalmente para construir una refinería petrolera entre los municipios de Salamanca, Juventino Rosas y Villagrán. Al haber optado el gobierno federal por construir la refinería mencionada en Tula Hidalgo (14 de abril de 2009), resultó claro que las previsiones políticas del proyecto original fallaron. En la adecuación estratégica, se adaptó el modelo de la universidad alemana Wageningen UR (<http://www.wageningenur.nl/en.htm>) para procurar valores de liderazgo, emprendimiento y eficiencia administrativa en el sector agrícola.

El IPLANEG desarrolló entre 2010 y 2011 los estudios de preinversión del PATX; consistentes en prediseño, modelo de negocio, estudio jurídico, plan maestro, estudio de mercado, ingeniería financiera y propuesta académica. A imagen del proyecto GPI, por decreto 182 del 7 de octubre de 2011 se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria *Parque Agro-tecnológico Xonotli S.A. de C.V.*, el consejo directivo fue instalado el 24 de noviembre de 2011 e incluyó representantes ciudadanos (IPLANEG^b, 2014). En cuanto a los avances físicos del PATX, una visita ocular realizada el 14 de octubre de 2014 constató la existencia de un edificio de aulas y algunos silos, como únicas obras existentes. El rancho experimental representaba la primera etapa y se debía desarrollar en dos



años a partir de 2013. La etapa subsecuente era un centro de comercialización que pretendía eliminar el intermediarismo en la cadena de intercambio. Tal como sucedió en la implementación del GPI, los inicios del PATX se percibían pausados. El director general del IPLANEG (19 de noviembre de 2013) refirió que además del PATX se tenía proyectado desarrollar siete polígonos industriales fuera del corredor del Bajío, así como *clusters* regionales de innovación a concretarse en seis años. El mismo director del IPLANEG, en una segunda entrevista (14 de octubre de 2014), comentó algunos avances en polígonos industriales: 1) en Santana del Conde, Zona Metropolitana de León, se estaba gestionando el proyecto para su construcción; 2) en Purísima del Rincón, Zona Metropolitana de León, existían también algunos avances; 3) en Valle de Santiago, Zona Metropolitana Irapuato-Salamanca, se había iniciado obra; 4) en San Miguel de Allende, municipio adyacente a la capital del vecino Estado de Querétaro, el proyecto tenía problemas de uso del suelo; y 5) en Celaya, Zona Metropolitana Laja-Bajío, se contaba con un proyecto más de polígono industrial. Por su parte, los *clusters* regionales de innovación eran: a) de vivienda a cargo del Parque de Innovación de La Salle, b) de marroquinería a cargo de la Cámara del Calzado, y c) otro de carácter automotriz sin indicar promotor.

Sobre los avances señalados, se valoró que el periodo de ejecución y los lugares de emplazamiento de los proyectos han resultado imprecisos respecto a la descripción de metas destacada inicialmente. Los ciclos de desarrollo han conservado la misma lentitud detectada en los proyectos GPI y PATX. En cuanto a los lugares de desarrollo de los polígonos industriales, si el corredor del Bajío se identifica como la zona de influencia de la autopista 45 (Querétaro-León-Aguascalientes), dado que el resto del estado es lomerío servido por carreteras de menor jerarquía, los emplazamientos relacionados en el párrafo anterior contradicen la virtual estrategia de equilibrio del desarrollo regional.

En relación a la lenta implementación de los proyectos de desarrollo, la consecuencia prevista fue que mientras no se concluyan los trabajos del PATX, de los polígonos industriales y de los *clusters* regionales de innovación; el proyecto GPI seguirá siendo la única acción estatal de generación de empleo. Sobre el desequilibrio regional inducido por las acciones programadas, se reiteró ese efecto como rasgo generalizado en las acciones distributivas de los gobiernos estatales, pues otros estudios han evidenciado la misma tendencia a concentrar los proyectos en la región más desarrollada para aprovechar sus ventajas, con el abandono implícito del resto de las regiones (Mendoza, 2013: 105). De ese modo, la intervención estatal no se ha dispuesto a corregir las diferencias regionales, más bien se ha apoyado en las ventajas geográficas para proyectar el mérito político. En el caso del Estado de Guanajuato, es claro que la estrategia de desarrollo regional privilegia las cinco zonas metropolitanas del centro-sur del estado: León-Silao, Irapuato-Salamanca, Laja-Bajío, La Piedad-Pénjamo y



Moroleón-Uriangato-Yuridia. Las actividades económicas fomentadas no son variadas: artículos de piel, construcción de vivienda e industria automotriz. Esta última reincide en la concentración geográfica a través de la ubicación de cinco grandes fábricas: Volkswagen, Pirelli y General Motors en Silao; Mazda en Salamanca y Honda en Celaya.

Otras declaraciones del mismo director del IPLANEG (14 de octubre de 2014) recalcaron la lentitud en la implementación de las acciones de desarrollo regional, aunque dejaron entrever una posible alternativa para la desconcentración de las acciones distributivas. Como segunda fuerza económica del estado, el paquete de proyectos turísticos fue definido entre los años 2013 y 2014 e incluyó la promoción de pueblos mineros, así como las rutas del mezcal y de la independencia. Se aseguró que los proyectos de inversión respectivos iniciarían en el año 2015. Ante el cuestionamiento directo sobre el rezago sistemático en la ejecución de proyectos de desarrollo, el director del IPLANEG, en aceptación tácita del planteamiento, respondió que *no se ha podido operar un sistema de inteligencia que obligue a ligar las iniciativas planeadas, los objetivos de desarrollo, los alcances y un presupuesto basado en resultados.*

El motivo aludido fue la fragmentación administrativa estatal: *depende de la coordinación de varias unidades administrativas estatales; la Secretaría de Finanzas como dependencia financiera, la Unidad de Transparencia en base a sus indicadores de desempeño, la Coordinación de Políticas Públicas como entidad asesora de la gubernatura, y el IPLANEG como organismo rector de planeación.* El funcionario entrevistado pasó de la aceptación del rezago a una actitud propositiva de enmienda: *deme seis meses para echarlo a andar.*

Las limitaciones gubernamentales en la elaboración múltiple de proyectos de desarrollo regional, tanto del IPLANEG como de otras dependencias estatales, tendían a desarrollar la proceduría externa. Según la directora de innovación del Parque de Innovación de La Salle (3 de diciembre de 2013), el Gobierno del Estado de Guanajuato le había contratado seis proyectos desde septiembre de 2012: 1) de una vivienda “digna” a un modelo de barrio sustentable, redefinición del modelo de vivienda social en México (IPLANEG); 2) definición de un plan de ahorro educativo desde el punto de vista jurídico, financiero y de comercialización del producto, así como elaboración de propuestas del plan a través de un fideicomiso para su mejor operación (EDUCAFIN); 3) identificación de oportunidades de desarrollo agropecuario y rural en San Juan de la Vega (Secretaría de Desarrollo Agropecuario); 4) diseño de material didáctico para el desarrollo del programa socioeducativo *mi impulso* (Secretaría de Desarrollo Social y Humano); 5) impulso y mejora del *programa de naves impulsoras de empleo* (Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable); y 6) definición de un marco general de actuación que



integre todos los conceptos y criterios necesarios para la observancia del ejercicio de la responsabilidad social en la obra pública (Secretaría de Obra Pública).

Por su parte, según misma directora de innovación del Parque La Salle (3 de diciembre de 2013), el Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN) le había contratado dos proyectos desde septiembre de 2012: 1) identificación de actividades productivas en el polígono de pobreza Las Joyas, cuya propuesta concreta fue una fábrica impulsora de empleo y el funcionamiento de la asociación de gestión Unidos por Las Joyas; y 2) consulta ciudadana y estrategias de intervención para los polígonos de pobreza del municipio de León en el marco de la elaboración del plan municipal de desarrollo visión 2040, que estaba en proceso de aplicación. En contraste, el Parque de Innovación de La Salle sólo había logrado contratar tres proyectos con la iniciativa privada: 1) transformación empresarial a través de la cultura de la innovación (Flexi), 2) definición del plan de adopción de accesibilidad universal en México (CRIT), y 3) proceso de innovación para la formulación de preparados alimenticios que no requieran refrigeración (Su Sazón. Parque de Innovación La Salle, 2013).

El contraste expuesto era señal de que los *clusters* regionales de innovación, referidos en párrafos anteriores, todavía no estaban desempeñando un trabajo de apoyo directo al desarrollo regional. Los encargos gubernamentales, si bien estaban estratégicamente relacionados, actúan como elementos distractores de la política distributiva estatal. Por consiguiente, estaba aún pendiente la visión estratégica estatal de conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales, así como la consolidación de organizaciones innovadoras interconectadas.

Mientras el Parque de Innovación de La Salle, como proveedor externo, cubría las fallas ejecutivas en los proyectos de desarrollo regional; la Unidad de Innovación, Aprendizaje y Competitividad de la Universidad Iberoamericana León asumía posiciones críticas, evidenciando las inconsistencias de la autoridad estatal. A manera de ejemplo, según David Martínez Mendizábal, en León las autoridades municipales no habían considerado el problema de la pobreza en la magnitud que le corresponde: *no hay voluntad para erradicar la pobreza, el gobierno sólo la administra, la planifica*. El investigador agregó que las cifras municipales de pobreza se habían mantenido inmóviles desde 1988, *esto tiene su origen porque la pobreza no se atiende de forma integral sino que, sólo se replican los programas del Gobierno Federal que han demostrado que no tienen un resultado integral ni de beneficio para los pobres en este país, en el estado y en el municipio*. Aseguró que la pobreza no se erradica por medio de la entrega de subsidios sino a través de *la generación de empleo, del crecimiento de la economía... cosa que no ocurre aquí* (Martínez, 2014).



Pese a las contradicciones descritas, atribuidas a las deficiencias del gobierno estatal, se pudo constatar que la construcción de la sociedad del conocimiento y de organizaciones innovadoras interconectadas cuenta con altas potencialidades en el Estado de Guanajuato. El Parque de Innovación de La Salle inició formalmente sus actividades en enero del 2011. Contaba con 10 gestores de innovación *centrados en la persona*, quienes por medio de la técnica de *espacios conversacionales masivos* realizaban el diagnóstico de sus proyectos. La Salle León había adaptado el modelo de la triple hélice de Etzkowitz y Leydesdorff (1977), el cual orienta un proceso intelectual destinado a que las universidades generen conocimiento para la evolución de las relaciones entre empresa y gobierno (Chang, 2010: 86). La Salle León agregó la interacción con el ciudadano como cuarta hélice, de tal modo que todos los participantes, al igual que el movimiento uniforme de las hélices, debían estar de acuerdo para garantizar un alto porcentaje de adopción de la innovación. El desarrollo esquemático de lo expuesto consideraba factores económicos, sociales y ambientales. La metodología de trabajo estaba respaldada por un sistema de valores y por la organización de la *Red La Salle* (Parque de Innovación La Salle A. C., 2013).

Por su parte, la Unidad de Innovación, Aprendizaje y Competitividad de la Universidad Iberoamericana León estaba organizada en cuerpos académicos y comunidades de investigación. Los cuerpos académicos *pobreza y exclusión* y *desigualdad social* han aprovechado las campañas electorales municipales a partir de 2006 para hacer propuestas a los candidatos a efecto de incidir en el diseño y la operación de políticas públicas, sin mayor interés que el intelectual. Se aclaró que las propuestas realizadas no constituían un plan de gobierno acabado, su revisión permitía apreciar estudios de problemáticas complejas y cambiantes así como propuestas preliminares para proyectar la integración estratégica. El texto destacaba la experiencia de académicos que: *han reflexionado durante décadas sobre las mejores formas de enfrentar los retos de la sociedad leonesa...* (buscando una) *contraparte activa en el gobierno municipal...* (para) *lograr condiciones de vida más justas, armónicas y democráticas* (Universidad Iberoamericana León, 2012: 3).

La condicionante política como expectativa intergubernamental en la capacidad de asociación

En el año 2008, las negociaciones del Gobierno del Estado de Guanajuato con el ejecutivo federal para operar el proyecto GPI habían permitido la interconexión con el Aeropuerto Internacional de Guanajuato, el establecimiento de la terminal intermodal ferroviaria y la aduana interior. Se aclara que en ese primer año señalado los gobiernos federal y estatal coincidían en cuanto a su extracción política, en cambio, para el año 2013 la situación había pasado a ser la opuesta. En tales circunstancias, las relaciones intergubernamentales no se desarrollaban con la misma frecuencia y regularidad. Según el director general del IPLANEG



(19 de noviembre de 2013), si bien las relaciones con gobierno federal se mantenían a la expectativa, se tenía la firme convicción de que la organización corporativa estatal superaría lo político. No obstante, las gestiones del proyecto de tren interurbano sobre la infraestructura federal, como modo de transporte de pasajeros para la Zona Metropolitana de León, no tenía avance alguno y si varias propuestas alternas de gestión estatal exclusiva.

En contraste, el ámbito metropolitano contaba con un trabajo coordinado entre el gobierno estatal y los ayuntamientos de Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León. El IPLANEG, junto con el IMPLAN, se habían vinculado con la asociación *Les Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine de Cergy-Pontoise*. Según el portal de esa asociación, (ellos organizan) *desde hace 30 años talleres de producción colectiva al servicio del proyecto territorial, los cuales permiten construir una mirada nueva, generar nuevas escalas, olvidar las fronteras administrativas, volver a los territorios, aportando propuestas argumentadas e ilustradas sobre el desarrollo de las ciudades y el ordenamiento de sus espacios* (Les Ateliers Internationaux de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine de Cergy-Pontoise, 2014). En la agenda coordinada de los actores señalados, se vivió la experiencia de un taller internacional que culminó en León el 5 de diciembre de 2013. Las propuestas de los cuatro equipos internacionales de trabajo coincidieron en que *metropolización y conurbación no tiene el mismo significado*, por lo que perfilaron la gestión de una ciudad más compacta mediante algunos modelos de redensificación. Los usos de suelo mixtos fueron propuestos para dinamizar la economía de áreas consolidadas, fuera de ellas se prescribió la ocupación de baldíos en opciones de desarrollo como los *centros integrales de economía barrial* (reciclaje de desechos sólidos). Otras acciones pretendieron resolver el transporte metropolitano y los servicios públicos.

Quedó claro que en 2013, por la influencia de los cambios en el contexto político, el Gobierno del Estado de Guanajuato se había centrado en las interacciones estratégicas con los municipios metropolitanos, sustrayéndose en cambio del establecimiento de relaciones regulares con el gobierno federal. Se afirma entonces que lo político es un factor determinante en las relaciones estratégicas del sistema federal mexicano, otros estudios del autor han encontrado incluso verdaderos conflictos en la gestión intergubernamental del desarrollo regional, atribuidos directamente a la diferencia política. El caso más importante ha sido la *no autorización* del aeropuerto de Tizayuca, el cual causó el encono del Gobierno del Estado de Hidalgo en el año 2012.

Resumen integrado del diagnóstico

El resumen integrado del diagnóstico ocupa el siguiente cuadro:



Cuadro 20. Resumen integrado del diagnóstico de los proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato para desarrollar el modelo de política distributiva estatal

Ventajas	Desventajas
<p>La planeación participativa funcionaba coyuntural y permanentemente. En un primer nivel de depuración estratégica, la operación contemplaba mesas de análisis y reflexión así como grupos de trabajo con enfoques integrales de carácter territorial y temático. En el segundo nivel funcionaba un consejo consultivo de planeación encargado de generar la visión de largo plazo a manera de pauta general, de dar seguimiento a las propuestas y de atender prioridades mediante comisiones de trabajo.</p> <p>La estrategia económica contenía las líneas estratégicas: sociedad del conocimiento, organización de la innovación, competitividad global, infraestructura logística.</p> <p>Se aplicaban esquemas modernos para el desarrollo de infraestructura que contemplan: empresas estatales de participación mayoritaria, atracción y selección de la inversión privada, así como continuidad de los proyectos de desarrollo regional.</p> <p>Se contaba con leves avances en los trabajos de siete polígonos industriales fuera del corredor del bajío, así como <i>clusters</i> regionales de innovación a concretarse en seis años.</p> <p>Se estaba desarrollando la proveeduría externa de proyectos de desarrollo.</p>	<p>Los planteamientos conceptuales considerados en la planeación estatal reciente no tendían a moderar la participación gubernamental estatal. Si bien se habían integrado representantes sociales en la base y en la directiva del órgano estatal de planeación, la organización no había dejado de ser jerárquica.</p> <p>Los indicadores del componente de desarrollo económico no eran específicos ni de diseño propio, se remitían a la revisión de las cifras del INEGI.</p> <p>Los grandes proyectos de desarrollo regional mostraban un inicio intermitente y registraban adecuaciones importantes en su implementación. En el caso de GPI la etapa del recinto fiscalizado fue cancelada, en el caso del PATX las previsiones políticas del proyecto antecedente fallaron y se había adaptado un modelo extranjero.</p> <p>Las fallas de implementación, según la explicación de la dirigencia del IPLANEG, era que el proceso de planeación participativa estaba desvinculado con el proceso decisorio permanente y con la elaboración del presupuesto de egresos.</p> <p>El rezago en la implementación del PATX y en los proyectos fuera del corredor del Bajío propiciaba el desequilibrio regional.</p> <p>Los <i>clusters</i> o parques de innovación todavía no estaban desempeñando un trabajo de apoyo directo al desarrollo regional, los encargos gubernamentales si bien están relacionados actúan como elementos distractores.</p>
<p>El indicador trimestral de actividad económica del INEGI ponderó al Estado de Guanajuato en el cuarto lugar de importancia durante el tercer trimestre de 2013.</p>	<p>La rendición de cuentas no explica las metas y los logros en la generación de empleo. Se argumentó que se contaba con estadísticas estatales de generación de empleo, aunque esa información no se publicaba.</p>



<p>La perspectiva de redes se basaba en que <i>todos planeen bajo una sola visión</i>, los énfasis son los ayuntamientos y la planta educativa en la transferencia de información y en la capacitación económica.</p>	<p>No existía todavía una gestión de redes permanente y afín a la visión estatal de <i>conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales</i>.</p>
<p>El proyecto GPI concretó en el pasado acciones negociadas federación-estado. En el ámbito regional se contemplaba la gestión metropolitana.</p>	<p>La coordinación intergubernamental federación-estado carecía de oportunidades inmediatas. Se privilegiaba únicamente la relación estado-municipios en el ámbito metropolitano.</p>

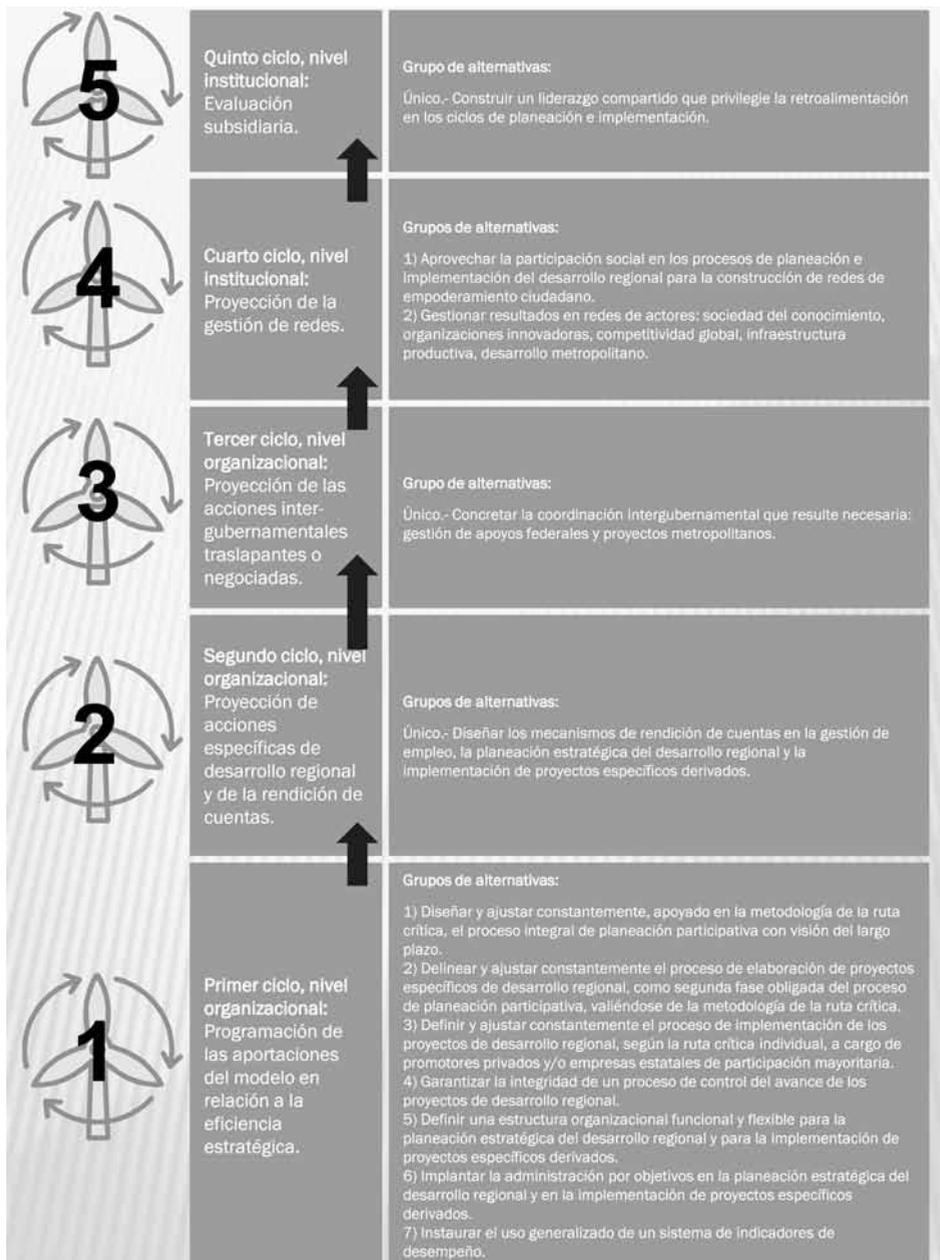
Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

Construcción del modelo de política distributiva estatal

Al igual que en los primeros dos capítulos del presente texto, de los cinco ciclos propuestos de evolución administrativa que integrarán los modelos temáticos, el primero de ellos correspondió a la programación de las virtudes del caso revisado. No obstante, bajo la reserva de que la definición de proyectos de desarrollo regional del Gobierno del Estado de Guanajuato presentó ineficiencias administrativas, los arreglos teóricos del primer ciclo fueron importantes. El contenido de los siguientes tres ciclos de evolución administrativa procuró solventar totalmente las carencias detectadas en la institucionalización de políticas distributivas guanajuatenses, aprovechando leves potencialidades. El último ciclo correspondió a la evaluación subsidiaria, antes completamente inexistente. Se aclara que el modelo de política distributiva estatal fue construido para el orden de gobierno indicado, aunque resulta también aplicable al nivel municipal concretamente en el ciclo de coordinación intergubernamental metropolitana. En suma, el modelo que nos ocupa se resume en el siguiente esquema.



Cuadro 21. Modelo de Política Distributiva Estatal



Fuente: Elaboración propia.



El primer ciclo de evolución administrativa, de programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia estratégica, estará dirigido a desarrollar a detalle un proceso integral que inicie con la planeación del desarrollo regional y que concluya con la implementación objetiva de los proyectos derivados. El desafío indivisible será que el proceso de planeación estratégica sea incrementalmente democrático, que su contenido se amplíe hasta la implementación compartida y oportuna de los proyectos, y que resultados medibles aseguren el equilibrio regional. Deberá existir también la posibilidad de flexibilizar o ajustar tiempos, en casos plenamente justificados, durante el desahogo de los procesos incluidos en el primer ciclo de evolución administrativa, sin que ello origine aplazamientos descontrolados o excesivos.

El primero de cinco grupos de alternativas dispondrá del diseño y ajuste constante, apoyado en la metodología de la ruta crítica, de un proceso integral de planeación participativa con visión del largo plazo. Bajo principios jurídico-democráticos, un conjunto de lineamientos deberán detallar el proceso para que un grupo de representantes sociales realice, en dos etapas, la postulación general de ideas y propuestas específicas, así como su posterior procesamiento visionario y priorización. La idea será concretar los ideales de la planeación participativa con visión de largo plazo: *consultar los anhelos e iniciativas de los grupos sociales representados para integrar con ellos una perspectiva del desarrollo futuro y, a partir de ella, desglosar estrategias sectoriales y compromisos sociales vinculados objetivamente*. La postulación general de ideas y propuestas específicas deberá desahogarse mediante tres formatos de participación ciudadana: las mesas de reflexión y análisis, la integración territorial y temática, así como la agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica. Las mesas de reflexión y análisis tendrán la función de especializar los debates temáticos básicos durante los procesos de planeación, entre los temas deberá estar el desarrollo regional y los proyectos inherentes. En la integración territorial y temática, grupos de trabajo deberán prospectar las propuestas en la complejidad socio-espacial, en la variedad de escenarios, o bien, en la interdisciplinariedad. La agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica deberá disponer de los medios y mecanismos para recibir las opiniones ciudadanas fuera de los periodos formales de planeación, así como de los registros y garantías de atención. A la agenda permanente deberán sumarse las valoraciones de las organizaciones sociales, como lo son los observatorios ciudadanos.

Por su parte, el procesamiento visionario y priorización estratégica estará a cargo de un consejo consultivo. A través de sus comisiones de trabajo, el consejo referido generará la visión de largo plazo a manera de pauta general, dará seguimiento a las propuestas y atenderá prioridades. De manera específica, basado en un diagnóstico altamente especializado, el consejo consultivo deberá determinar los insumos contextuales a considerarse en la planeación del desarrollo



regional. Respecto a las tendencias globales, será necesario valorar la inclusión de los paradigmas de desarrollo económico: la sociedad del conocimiento, la innovación en organizaciones interconectadas, la competitividad global y la generación de infraestructura productiva. Especial atención deberá recibir el desarrollo económico y sustentable de las zonas metropolitanas. Las propuestas ciudadanas e insumos contextuales deberán condensarse en proyectos específicos de desarrollo regional. Deberán considerarse también los proyectos definidos en ejercicios de planeación anteriores, según sus avances concluidos, para integrarse al contenido de los nuevos planes de desarrollo. La valoración de los proyectos deberá valerse de matrices de priorización, de tal modo que los proyectos sean ponderados por su factibilidad preliminar y por el equilibrio regional que proyecten. Adicionalmente, se deberán diseñar mecanismos de control de la implementación de las iniciativas planeadas, cuya aplicación estará también a cargo del consejo consultivo.

Se destaca, como aspecto operativo de trascendental importancia, la necesidad revelada de equilibrar paulatinamente la participación social y privada con respecto a la gubernamental (federal, estatal y municipal). Para tal fin, se deberá inducir la eficiencia participativa de los actores privados y sociales mediante acciones preliminares de formación y acuerdo de compromisos objetivos y medibles. Se deberá también propiciar la asimilación conjunta de los contenidos y las funciones a desarrollar en los formatos de participación. Sin embargo, la definición total será alcanzar la dinámica propicia para que la participación privada y social asegure la precisión estratégica como resultado del proceso de planeación, así como su eventual participación comprometida en la ejecución y control de la estrategia. De ese modo, en paralelo a la reducción gradual de la participación gubernamental, la participación privada y social deberá conformar una amplia variedad representativa y con plena capacidad de asesoría estratégica. Una opción complementaria será organizar y sumar al proceso de planeación participativa representantes de grupos marginados: *intelectuales que entiendan, integren y defiendan las perspectivas de desarrollo de los pobres en los contextos económicos estatal, nacional y global.*

El segundo grupo de opciones estará orientado a delinear y ajustar constantemente el proceso de elaboración de proyectos específicos de desarrollo regional, como segunda fase obligada del proceso de planeación participativa, valiéndose de la metodología de la ruta crítica. En la profesión de la productividad corporativa, se buscará prevenir inconsistencias reiteradas en la implementación del desarrollo regional: el déficit participativo de especialistas, las consecuentes fallas en la factibilidad de los proyectos, el inicio y avance rezagado de cada acción, entre otros.



Sobre la participación de especialistas, la promoción correspondiente deberá iniciar con la convocatoria al registro de proveedores estatales, tanto nacionales como internacionales, de tal modo que se integre un padrón clasificado por especialidades. Se podrá disponer de programas de apoyo y fomento a la actividad comercial de los expertos, de modo que se ocupe la misma instrumentación estratégica como actividad generadora de empleo. La acción siguiente será precisar los procedimientos para formalizar las intervenciones exactas de especialistas en la elaboración e implementación de proyectos de desarrollo regional. La injerencia de expertos podrá integrarse también a otras líneas de proceduría para organizaciones privadas, en aspectos como el conocimiento para la globalización y la gestión de innovaciones. La extensión del padrón de expertos debe traducirse en una ampliación del mercado de asesorías, de manera que las intervenciones se diversifiquen por especialidades y eviten la saturación laboral de unas cuantas organizaciones.

Como aspecto de especial atención, se deberán resolver los procedimientos de coordinación estratégica intersectorial que permitan alinear, secuencial e ininterrumpidamente, las iniciativas planeadas y el aprovisionamiento presupuestal respectivo. En tal caso, las entidades estatales de representación de la gubernatura, de planeación, de financiamiento, de ejecución preliminar y de rendición de cuentas; deberán elaborar conjuntamente programas operativos anuales (POA) por cada iniciativa planeada y asegurar decisiones continuas. De ese modo, se deberá asegurar el aprovisionamiento presupuestal para cada acción al inicio de los ejercicios anuales, así como el control por indicadores. Una vez alcanzado lo anterior, el desempeño derivado deberá cumplir con las fórmulas de colaboración intersectorial que para tal efecto se determinen.

En relación a la factibilidad de los proyectos de desarrollo regional, el organismo estatal de planeación deberá generar, junto con especialistas convocados, los estudios consensados sobre las posibilidades reales de las iniciativas planeadas. La factibilidad deberá basarse principalmente en un estudio de mercado, en virtud de las expectativas de las inversiones potenciales así como de la consecuente generación de empleos. No obstante, los emplazamientos correspondientes a cada proyecto deberán contar también con las factibilidades técnica, política, social y económica; tal cómo éstas fueron descritas en el capítulo anterior. Se deberá disponer de manuales o guías que sistematicen los procedimientos de consenso y protocolización de las valoraciones técnicas. De manera especial, se deberá abordar la factibilidad de adaptación de modelos extranjeros de desarrollo, así como las posibilidades de aquellos proyectos que pretendan localizarse fuera de la región de mayor dinamismo económico en el estado.

Respecto a la elaboración de proyectos de desarrollo regional, se deberá disponer de manuales o guías que sistematicen los procedimientos de decisión y



colaboración. El organismo estatal de planeación y las dependencias sectoriales estatales se concentrarán en acciones de coordinación, evitando el acaparamiento en la elaboración de proyectos. Al desempeño preferente de especialistas, se deberá sumar la participación de actores privados que abonen racionalmente a la correcta planeación de los proyectos. Para cada iniciativa planeada, se deberán esquematizar las características viables que fueron determinadas en el estudio de factibilidad respectivo, y en función de esas características se deberán estimar las inversiones públicas y privadas, montos y actores, que se deban involucrar. En función de lo anterior, se deberán especificar los instrumentos requeridos por el proyecto: la infraestructura física, los equipos tecnológicos, el modelo de negocios, el estudio jurídico, la cartera financiera y, de manera destacada, la ruta crítica individual. La integración del proyecto ejecutivo de desarrollo regional, en todas sus partes, debe retroalimentar la coordinación estratégica intersectorial dispuesta para el aprovisionamiento presupuestal durante los años que sea prevista la implementación.

El tercer grupo de cursos de acción preverá la definición y ajuste constante del proceso de implementación de los proyectos de desarrollo regional, según la ruta crítica individual, a cargo de promotores privados y/o empresas estatales de participación mayoritaria. La acción preliminar deberá ser la generación de confianza mutua entre los actores empresariales y gubernamentales, así como de ambos en los proyectos que patrocinan. Las misiones empresariales serán diversas pero bien definidas: a) participar en grandes proyectos de inversión que de manera individual son inaccesibles, b) potenciar el financiamiento compartido, c) asegurar la continuidad de los proyectos de desarrollo regional, y d) conjugar las lógicas privada y pública para generar políticas de atracción y de selección de la inversión privada. En contraparte, la respuesta gubernamental deberá centrarse en un proceso de simplificación de regulaciones que obstaculicen innecesariamente la inversión privada. Se deberá disponer de manuales o guías que sistematicen los procedimientos de negociación y constitución de órganos de coordinación o administración empresarial, así como de las intervenciones puntuales de especialistas convocados.

El cuarto grupo de elecciones garantizará la integridad de un proceso de control del objetivo y avance de los proyectos de desarrollo regional. En tal sentido, se deberán elaborar y aprobar manuales o guías para que el consejo consultivo y los órganos de control interno, según sus respectivas competencias, intervengan en las actividades administrativas preliminares, el desarrollo de cada etapa, y el inicio de operaciones de los proyectos de desarrollo regional. Se deberán además satisfacer los requerimientos de la contraloría externa que las leyes señalen.

El quinto grupo de iniciativas estará consignado a definir una estructura organizacional funcional y flexible para la planeación estratégica del desarrollo



regional e implementación de proyectos específicos derivados. El equilibrio entre flexibilidad y capacidad de respuesta oportuna dependerá de la precisión con la que se regulen la variedad de los equipos de trabajo que intervienen en los procesos anteriormente descritos. Los equipos ciudadanos conformarán cuatro formatos de participación: mesas de reflexión y análisis, grupos de integración territorial y temática, agenda permanente por ejercicios anuales o comunicación electrónica, así como consejo consultivo. Las posibles externalizaciones organizacionales resultarán del acuerdo o contratación de tareas concretas en los estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos e implementación de proyectos.

Por su parte, los equipos de funcionarios públicos deberán precisar las siguientes estructuras: la coordinación de la planeación participativa con visión de largo plazo, la integración del padrón de especialistas, la coordinación intersectorial por iniciativa planeada, la contratación de asesorías especializadas, la promoción de empresas estatales de participación mayoritaria, la simplificación regulatoria, así como el control interno. Por la necesidad de alinear congruentemente las aportaciones de todos los equipos de trabajo señalados, se deberán normalizar las funciones individuales y los procedimientos conjuntos de operación, comunicación y coordinación. Adicionalmente, se deberán instituir esquemas especializados de formación de valores jurídico-democráticos que armonicen una colaboración centrada en la variedad de proyectos especializados a impulsar. Lo deseable será que la formación incluya conjuntamente a actores gubernamentales, privados y sociales.

El sexto grupo de expectativas estará asignado a implantar la administración por objetivos en la planeación estratégica del desarrollo regional e implementación de proyectos específicos derivados. Sobre el particular objetivo, la tarea inicial será la integración de un POA por cada una de las estructuras organizacionales enumeradas en el párrafo anterior. En función del instrumento señalado, se procederá a designar y operar los mecanismos periódicos de cuantificación de metas, seguimiento de tareas y ajustes respectivos. El fin es pasar de la planeación a la productividad creciente como resultado del trabajo valorado en equipos. Los énfasis, como se ha insistido, se refieren a orientar la autonomía ciudadana en la planeación con visión de largo plazo, incrementar la participación de especialistas en la planeación e implementación del desarrollo regional, garantizar la factibilidad plena de los proyectos, así como evitar el rezago sistemático de las iniciativas planeadas.

El séptimo grupo de iniciativas del primer ciclo deberá instaurar el uso generalizado de un sistema de indicadores de desempeño. Los objetivos de medición de tales indicadores están contenidos en el siguiente cuadro:



Cuadro 22. Objetivos de medición de los indicadores de desempeño correspondientes al primer ciclo de evolución administrativa del modelo de política distributiva estatal

Grupos de alternativas	Objetivos de medición los indicadores de desempeño
1) Diseñar y ajustar constantemente, apoyado en la metodología de la ruta crítica, el proceso integral de planeación participativa con visión del largo plazo.	Alcance estratégico del POA: definición de visión, misión, objetivo, estrategias y acciones de desarrollo regional. Alcance focalizado del POA: sociedad del conocimiento, organizaciones innovadoras, competitividad global, infraestructura productiva, desarrollo metropolitano. Representación, capacidad y compromiso de los decisores ciudadanos.
2) Delinear y ajustar constantemente el proceso de elaboración de proyectos específicos de desarrollo regional, como segunda fase obligada del proceso de planeación participativa, valiéndose de la metodología de la ruta crítica.	Alcance focalizado del POA: coordinación estratégica intersectorial para vincular las iniciativas planeadas con el financiamiento público, estudios de factibilidad, proyectos ejecutivos. Capacidad de los asesores especialistas.
3) Definir y ajustar constantemente el proceso de implementación de los proyectos de desarrollo regional, según la ruta crítica individual, a cargo de promotores privados y/o empresas estatales de participación mayoritaria.	Alcance focalizado del POA: fundación de órganos de coordinación o administración empresarial, ejecución y conclusión oportuna de los proyectos de desarrollo regional, simplificación administrativa. Capacidad de los ejecutores o co-ejecutores privados.
4) Garantizar la integridad de un proceso de control del avance de los proyectos de desarrollo regional.	Alcance focalizado del POA: fiscalización de objetivo y avance de los proyectos de desarrollo regional. Capacidad de los controladores ciudadanos.
5) Definir una estructura organizacional funcional y flexible para la planeación estratégica del desarrollo regional e implementación de proyectos específicos derivados.	Definición y ajuste continuo de la estructura organizacional. Capacidad de respuesta oportuna y adecuada de la estructura organizacional.
6) Implantar la administración por objetivos en la planeación estratégica del desarrollo regional e implementación de proyectos específicos derivados.	Balance entre metas anuales y metas periódicas. Resultados de los acuerdos de cooperación y/o apoyo.
7) Instaurar el uso generalizado de un sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia.



El segundo ciclo de evolución administrativa, de proyección de la rendición de cuentas, tendrá como propósito explicar los logros de la gestión de empleo en función de la política distributiva estatal. Aunque a mayor detalle, otros aspectos a socializar podrán ser el grado de democratización del proceso de planeación, la especialización aplicada a los proyectos correspondientes, la factibilidad plena de los proyectos, el cumplimiento oportuno de las iniciativas planeadas, así como el equilibrio regional alcanzado en la política distributiva conjunta. El primero de tres grupos de alternativas incluirá el diseño específico y ejecución de seminarios y talleres de construcción de valores y habilidades político-estratégicas, de manera que los funcionarios y colaboradores ciudadanos adquieran conjuntamente la capacidad de explicar al resto de la sociedad sus logros en la política de desarrollo regional.

El segundo grupo de opciones motivará consensos entre los integrantes de los formatos de participación ciudadana sobre las formas de alcanzar el contenido y la comunicación pertinente en la rendición de cuentas de la gestión de empleo. La información relativa se deberá clasificar por niveles de percepción económica, por regiones, así como por afinidad a las tendencias de globalización e innovación. Una vez alcanzado lo anterior, se deberá disponer del lenguaje y los medios adecuados para comunicar el estado actual y los avances relativos.

El tercer grupo de elecciones del segundo ciclo estimulará la profundización analítica y crítica de organizaciones de la sociedad civil en distintas tipologías como los observatorios, los presupuestos y los programas de auditoría ciudadana. La esencia de las contribuciones ciudadanas en la rendición de cuentas es alcanzar, mediante la libre expresión, una evaluación por indicadores de la estratificación y distribución territorial del empleo recientemente generado, su congruencia global, así como la pertinencia y oportunidad de los proyectos de desarrollo regional implementados.

El tercer ciclo de evolución administrativa, de proyección de acciones intergubernamentales traslapantes o negociadas, prescribirá concretar la coordinación intergubernamental que resulte necesaria. Las alternativas del ciclo se dividen en dos grupos. El primer grupo de alternativas incluirá la aplicación de un programa formativo de negociación política, de manera que los funcionarios estatales adquieran valores y habilidades de consenso de intereses aún sea en situaciones de encono.

El segundo grupo de opciones del tercer ciclo ponderará las intervenciones puntuales de otros niveles de gobierno en los proyectos de desarrollo regional, mediante la definición de procedimientos adecuados de negociación intergubernamental. Los mayores esfuerzos estarán dirigidos a definir el formato de gestión intergubernamental con los niveles federal y municipal de gobierno.



La autoridad estatal deberá instalar las mesas u órganos operativos de carácter técnico-normativo y sentar las bases de concurrencia: definir una misión, promover decisiones operativas conjuntas, asignar las funciones que resulten, diseñar incentivos de colaboración, así como compartir méritos. Una acción más será privilegiar las intervenciones especializadas en la gestión metropolitana: adecuar las densidades y mezclas de usos del suelo, impulsar centros integrales de economía barrial, instalar naves impulsoras del empleo, promover el transporte público metropolitano, entre otros.

El cuarto ciclo de evolución administrativa, de proyección de la gestión de redes, tendrá como objetivo profundizar en la institucionalización de la política distributiva estatal. El primero de tres grupos de alternativas fomentará la diversificación y aplicación de esquemas de formación para la gestión de redes, basándose para ello en la construcción de los valores y las habilidades políticas adecuadas para el fin expuesto.

El segundo grupo de opciones aprovechará el desempeño de los formatos de participación social para la construcción de redes de empoderamiento ciudadano. La reorganización de los grupos participantes deberá proyectar funciones incrementales: a) la realización de ejercicios subsecuentes de planeación estratégica en red, b) la instrumentación de redes de asesoría especializada en estudios de factibilidad o proyectos estratégicos, c) la participación en redes de implementación de proyectos de desarrollo regional y metropolitano, y d) el seguimiento en red a las iniciativas planeadas y su resultados.

El tercer grupo de cursos de acción del cuarto ciclo pretenderá aprovechar la experiencia desarrollada por los actores locales de investigación y generación del conocimiento para gestionar resultados en red. Se deberán fomentar las condiciones favorables de variedad participativa, patrones de relación e interdependencia individual para operar nuevas estructuras: 1) redes de socialización del conocimiento para la competitividad global, 2) redes de innovación, 3) redes de integración a los mercados globales, y 4) redes de elaboración de proyectos factibles de desarrollo regional y metropolitano.

El quinto ciclo de evolución administrativa, de evaluación subsidiaria, estará destinado a controlar los avances registrados en los cinco ciclos de evolución administrativa. El grupo único de alternativas deberá considerar un liderazgo compartido al interior de consejo directivo del organismo de planeación estatal. Ese órgano deberá privilegiar la retroalimentación en los ciclos de planeación e implementación. Los objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de política distributiva estatal serán los siguientes:



Cuadro 23. Objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de política distributiva estatal

Ciclo y contenido	Evaluación por procesos	Resultados
Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia estratégica.	Procedimientos e interacciones de la planeación participativa del desarrollo regional.	Capacidad de planeación participativa y oportuna del desarrollo regional.
	Procedimiento e interacciones de la elaboración de proyectos específicos de desarrollo regional.	Especialización y oportunidad en la elaboración de proyectos específicos de desarrollo regional.
	Procedimiento e interacciones de la implementación de proyectos específicos de desarrollo regional.	Especialización y oportunidad en la implementación de proyectos específicos de desarrollo regional.
	Procedimiento e interacciones del control de proyectos específicos de desarrollo regional.	Capacidad oportuna y participativa en el control de proyectos específicos de desarrollo regional.
	Procedimientos e interacciones de la adecuación de la estructura organizacional.	Capacidad organizacional especializada y ciudadanizada en la planeación estratégica del desarrollo regional e implementación de proyectos específicos derivados.
	Procedimientos e interacciones de la administración por objetivos.	Capacidad de operación permanente en la planeación estratégica del desarrollo regional e implementación de proyectos específicos derivados.
	Procedimientos e interacciones de la aplicación del sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

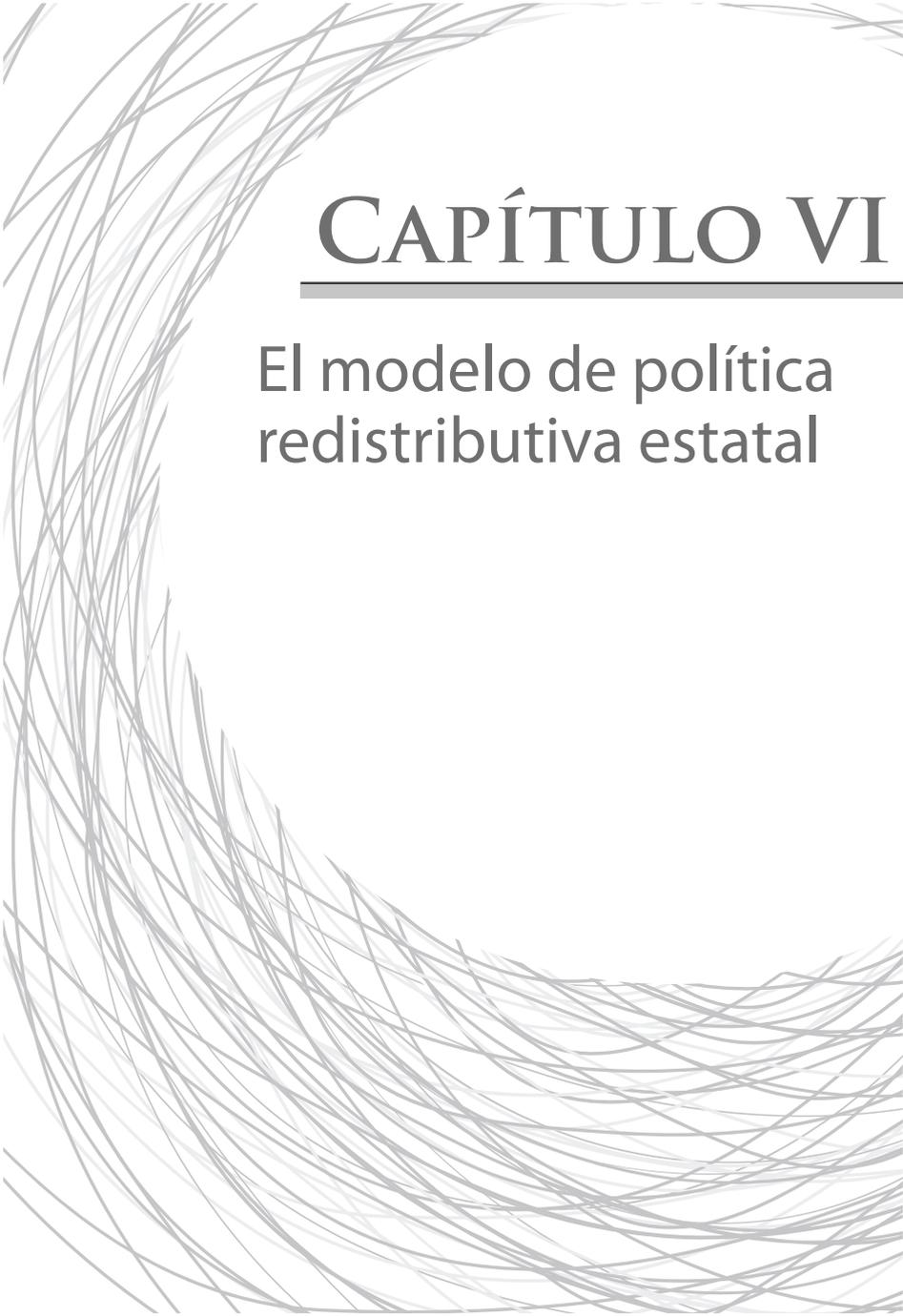


MODELOS DEL FEDERALISMO SUBSIDIARIO PARA ORIENTAR EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de la rendición de cuentas.	Procedimiento e interacciones de la formación política para mejorar la rendición de cuentas de la política de desarrollo regional.	Capacidad político-estratégica en la rendición de cuentas de cuentas de la política de desarrollo regional.
	Procedimiento e interacciones de la rendición de cuentas en la gestión de empleo, la planeación estratégica del desarrollo regional y la implementación de proyectos específicos derivados.	Satisfacción social de la rendición de cuentas en la gestión de empleo, en la planeación estratégica del desarrollo regional y en la implementación de proyectos específicos derivados.
	Procedimiento e interacciones de la participación complementaria de esquemas ciudadanos en la rendición de cuentas de la política de desarrollo regional.	Satisfacción social de la participación complementaria de esquemas ciudadanos en la rendición de cuentas de la política de desarrollo regional.
Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de las acciones intergubernamentales traslapantes o negociadas.	Procedimiento e interacciones de la formación política para la gestión intergubernamental.	Capacidad político-estratégica para la gestión intergubernamental.
	Procedimiento e interacciones de la coordinación intergubernamental que resulte necesaria.	Capacidad de gestión de apoyos federales y proyectos metropolitanos.
Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.	Procedimiento e interacciones de la formación política para la gestión de redes.	Capacidad político-estratégica para la gestión de redes.
	Procedimiento e interacciones de la gestión de redes de empoderamiento ciudadano.	Capacidad de participación estratégica permanente de los planificadores y controladores ciudadanos, de los asesores especialistas, y de la iniciativa privada.
	Procedimiento e interacciones de la gestión de redes de resultados.	Capacidad ejecutiva permanente de los investigadores y generadores del conocimiento.
Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.	Procedimiento e interacciones de la evaluación subsidiaria.	Integridad constante de la evaluación subsidiaria.

Nota: La evaluación por insumos deberá aplicarse a todos los conceptos del cuadro en función de los recursos disponibles: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO VI

El modelo de política redistributiva estatal

La política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco

Desde finales de la década de los ochenta las políticas redistributivas del gobierno federal mexicano han contado con cuatro características básicas. La primera se refiere a la disociación de las políticas social y económica, en cuyo caso, los programas sociales han tendido a obviar las potencialidades productivas de los pobres. La segunda comprende la tipificación de cada uno de los problemas de la desigualdad, estableciendo así enfoques aislados tanto de los problemas como de las soluciones. La tercera se trata de la acreditación de los pobres para compensar sus carencias, esto es, la focalización de las soluciones utilizando distintas interpretaciones de la justicia distributiva. La cuarta ha generalizado la descentralización de fondos y programas sociales, con todas sus inercias, hacia los gobiernos estatales, tales esquemas se han reproducido prácticamente sin ser complementados con acciones de diseño propio. En suma, el estatus contemporáneo es *estrategia coordinada e implementación descentralizada*, el futuro previsto es la concurrencia estratégico-financiera.

Entre las insuficiencias encontradas por el autor en el análisis de las políticas compensatorias estatales, en el año 2008 destacó el caso de *Vive, la estrategia integral de política social de Jalisco*. Ese esquema fue evaluado con 6.8 en una escala del cero al 8. Las deficiencias encontradas en esa estrategia derivaban de la contradicción de sus principales proposiciones: la coordinación plena de las acciones y el equilibrio en los programas por objetivos de capacidades, de oportunidades de ingreso, de patrimonio y de asistencia. La actualización en el estudio del modelo jalisciense descubrió un proceso de planeación relativamente acertado pero lento. La implementación derivada, igualmente pausada, enfrenta como retos la fragmentación de los vastos sectores estatales así como el recelo de la intervención de organizaciones sociales. La capacidad de asociación ha llegado a concretar negociaciones gubernamentales, sin embargo, los equipos federal y estatal coincidieron en aprovechar las acciones coordinadas para conjugar intereses políticos en lugar de privilegiar resultados efectivos. Este nuevo diagnóstico ha permitido proyectar, a través del presente capítulo, el modelo de política redistributiva estatal.

La coordinación intersectorial y el equilibrio del tipo de acciones en el avance competencial

La política social del Gobierno del Estado de Jalisco ha logrado definir en la época reciente un concepto, una propuesta de coordinación intersectorial, una estrategia y un gran número de programas de diseño propio. En 2008, el concepto de *Vive, la estrategia integral de política social de Jalisco* era la procuración de un *desarrollo humano* destinado a erradicar la pobreza, la marginación, el rezago y la vulnerabilidad. La coordinación de las dependencias involucradas, a



través de la Comisión para el Desarrollo Social, pretendía integrar el sector estatal y focalizar eficientemente los diferentes programas. Adicionalmente, el Comité Estatal para el Desarrollo Social era un órgano consultivo destinado a motivar una participación ciudadana que coadyuvara en la planeación, la instrumentación y la evaluación de la política social (Gobierno del Estado de Jalisco^b, 2008: 43-44). La estrategia contaba con cuatro áreas de acción: a) ampliar las capacidades, b) generar igualdad de oportunidades, c) formar un patrimonio, y d) proveer de protección social (Gobierno del Estado de Jalisco^a, 2008: 20).

La primera contradicción de lo expuesto se dio en la propuesta de coordinación intersectorial. La mayoría de las dependencias señaladas como coordinadoras de los subprogramas sectoriales no alcanzaron a asumir su función dentro del modelo. Según la directora general de evaluación de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (19 de noviembre de 2013), tal *coordinación no funcionaba, sin embargo había una coordinación de facto en algunos sectores...* (Existieron) *resultados que fueron contundentes como los del programa piso firme entre los años 2007 y 2012*. Otros estudios han coincidido en destacar ciertos resultados intersectoriales: *en el Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios se planteó como objetivo responder al problema de dispersión de las comunidades marginadas de Jalisco... La Secretaría de Desarrollo Humano... vino a cubrir un vacío institucional y se convirtió en una ventana de oportunidad para la formulación de una política social expresamente orientada a la generación de sinergias entre las dependencias públicas...* (Sin embargo) *la volatilidad y discontinuidad parecen ser características definitivas* (Arellano y Arias, 2013: 107). El avance relativo procedió en cuanto a la coordinación intersectorial en la focalización geográfica de los programas sociales.

A diferencia de la gran mayoría de gobiernos estatales, un gran acierto de la estrategia social jalisciense ha sido la operación tangible de programas de diseño propio. Esos programas constituyeron una dispersa mejora sectorial en la focalización de apoyos a grupos vulnerables determinados. Con la excepción del sector educación, la revisión del ejercicio fiscal 2007 demostró que el resto de las dependencias involucradas habían complementado la aplicación de programas federales. El sector salud había incrementado sus esquemas en función de especialidades médicas. Sin la participación federal por convenio se habían desarrollado una cantidad considerable de programas netamente estatales: alacranismo, brucelosis, cólera, *cirujano te visita*, cisticercosis, dengue, lepra, obesidad, osteoporosis, paludismo, salud mental y tuberculosis.

El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) había incrementado principalmente los programas comunitarios y los de rehabilitación. La estrategia integral de desarrollo comunitario, más allá de la aplicación exclusiva de esquemas de capacitación, ocupaba ocho programas para desarrollar distintas orientaciones temáticas y de focalización: 1) *capacitación para el autoempleo*



y el desarrollo comunitario, destinado a desarrollar habilidades productivas en comunidades marginadas; 2) *red de promoción social para núcleos comunitarios*, basado en la organización productiva de grupos comunitarios marginados; 3) *atención a familias de jornaleros migrantes*, consistente en la organización para facilitar su especial atención; 4) *atención a familias indígenas Wixarikas*, instrumentado mediante estímulo a las capacidades de autogestión; 5) *red urbana*, dispuesto para combatir la segregación social en la Zona Metropolitana de Guadalajara; 6) *espacios para alfabetización, encuentro y desarrollo*, orientado a la elaboración comunal de alimentos; 7) *unidades de producción para el desarrollo (UNIPRODES)*, dirigido a la capacitación especializada para zonas marginales; y 8) *fortalecimiento del mercado interno*, encaminado al fomento del mercado local con productos propios. La existencia adicional de una *agencia laboral (VALDAR)* constituía una opción de vinculación que contrastaba notablemente con la pensión asistencial de los sistemas DIF estatales.

En materia de vivienda social, el sector jalisciense correspondiente implementaba dos programas experimentales sobre mejoramiento de vivienda y distribución de lotes urbanizados respectivamente. Por su parte, el sector jalisciense de desarrollo humano había desarrollado directamente los siguientes esquemas: a) el *programa de atención a los adultos mayores*, consistente en apoyos para individuos de la tercera edad que no recibían subsidio federal y que vivían en localidades mayores de 2500 habitantes (era la versión estatal del programa *70 y más*); b) el *programa llega*, basado en apoyos para el transporte colectivo de estudiantes de nivel medio superior y superior, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad, todos ellos en condiciones de pobreza extrema; c) el *programa de becas indígenas Maestro Carlos Castillo Peraza*, para fomentar el acceso indígena a la educación superior; y d) el *programa mejora tu casa*, un esquema de mejoramiento de viviendas para personas en condiciones de pobreza extrema.

El sector género desarrollaba programas típicos que no dependían del financiamiento federal: 1) *centro de información y orientación*, basado en la capacitación, la distribución de becas y la difusión temática a través de publicaciones; 2) *línea mujer*, fundado en la orientación psicológica y la asesoría jurídica; 3) *asesoría jurídica*, consistente en un servicio personalizado; 4) *ministerio público*, que otorgaba asesoría a víctimas del delito y peritajes sin costo; y 5) *procuraduría social*, orientado a la asesoría laboral, civil, familiar y mercantil.

En el caso del sector que no presentaba acciones compensatorias propias en el Estado de Jalisco, el de educación pública, otras experiencias estudiadas por el autor pueden ejemplificar las factibles soluciones estatales. La Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo realizaba acciones redistributivas mediante la entrega universal de útiles escolares en el nivel de educación básica, además de repartir libros de texto gratuitos para secundaria. El sector descentralizado del



mismo estado atiende además los niveles bachillerato, superior y de educación indígena. El *Bachillerato del Estado de Hidalgo* se dedicaba a iniciar planteles en las regiones marginadas del estado, para ceder la administración de las instalaciones a otros sistemas y proseguir empleando sus recursos exclusivamente en la apertura de nuevos planteles. El *Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior* otorgaba financiamiento recuperable para la realización de estudios profesionales y de posgrado. El *Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena* desarrollaba programas educativos, software y publicaciones en las principales lenguas indígenas del estado.

Como segunda contradicción de la política social jalisciense, su evaluación conjunta arrojó que si bien existía diversidad en los mecanismos para disminuir la desigualdad, los de tipo asistencial constituían la mayoría. La excepción eran dos esquemas del sector desarrollo humano enfocados a oportunidades de ingreso, así como los nueve programas comunitarios del Sistema DIF Estatal que combinan la capacitación con la proyección del empleo. El avance era importante pero no se habían logrado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio.

A partir del año 2013, el concepto de la política social jalisciense ha sido el *desarrollo personal y social más humano e integral* con énfasis en la vivienda, la infraestructura, el gasto familiar y la atención a los adultos mayores. Pese al cambio de concepto, hay señales de que el desempeño gubernamental estatal no ha registrado todavía cambios importantes. Según la Dra. Nancy García Vázquez (19 de noviembre de 2013), investigadora del Colegio de Jalisco, los funcionarios de alto nivel del Gobierno del Estado de Jalisco se estaban capacitando a través del Centro Clear para América Latina (CIDE, centros regionales para el aprendizaje en evaluación de resultados, <http://www.clear-la.cide.edu/node/6>). El personal de la Secretaría de Planeación no había cambiado mucho respecto al sexenio anterior, incluso se estaban aplicando políticas anteriores como la regionalización del estado en doce circunscripciones con estrategias regionales propias.

A fines de 2013 la coordinación de la política social estaba aún en proceso de planeación y su implementación consideraba avances moderados, se trataba nuevamente de un esquema de coordinación sectorial basado en la focalización territorial de acciones. Según la directora general de política social (6 de diciembre de 2013), el esquema de coordinación que estaba por aplicarse en la administración 2013-2019 fue originalmente implementado por el gobierno municipal de Guadalajara, ese antecedente se denominó *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO). El PIO fue un esquema de cogestión de obras y acciones en las áreas de rehabilitación ambiental e infraestructura, tejido social y cultura, así como desarrollo económico emprendedor. El PIO buscó promover la corresponsabilidad a través de una ciudadanía activa que implementara



proyectos colectivos. Se previó la intervención intensiva en comunidades con alta conflictividad y deterioro social y ambiental. Las etapas del PIO fueron: 1) *planeación participativa*, consistente en la priorización de acciones y definición de responsabilidades e indicadores; 2) *ejecución*, vigilada mediante un seguimiento mensual y un informe público final; y 3) *evaluación*, instrumentada a través de una encuesta de satisfacción (Secretaría de Desarrollo Social Guadalajara).

En la adecuación estatal del PIO, la diferencia era que la contraloría social no se había experimentado en ese nivel de gobierno. El ajuste incluiría el desempeño de representantes ciudadanos profesionales (contratados y remunerados) y de una asamblea comunitaria a la que se le rindieran cuentas, buscando de ese modo evitar la simulación. La directora general de política social prevenía que aunque el equipo estatal tenía una idea clara del programa, no estaba convencida de lograrlo en ese nivel gubernamental.

Durante la instalación de la Comisión de Desarrollo Social (10 de abril del 2013), el titular de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social expresó que para realizar acciones transversales era necesario: *generar una agenda común, se prioricen acciones y territorios con el objeto de no duplicar esfuerzos y, que a través de esta mesa de trabajo se prioricen los temas importantes en la agenda social para, posteriormente con el apoyo de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración se puedan determinar las acciones en donde todos incidan* (Unidad de Transparencia SDIS, expediente 116/2013). La directora general de política social (6 de diciembre de 2013) reafirmó que por instrucciones del gobernador del estado la Secretaría de Desarrollo e Integración Social coordinará las acciones en materia de política social. La agenda dio inicio en la semana del 9 al 13 de diciembre de 2013 con el Sistema DIF Estatal según cinco mesas de trabajos con los temas alimentación, rehabilitación, adultos mayores, migración y mujeres.

La directora general de política social aseveró que el propósito principal de la coordinación intersectorial era generar una cultura comunitaria. Se contaría con el apoyo del consultor Fernando Rojas, quien tenía encomendado definir la cadena universal de producción de los servicios del desarrollo de vivienda. El investigador Agustín Escobar Latapí, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, colaboraría también mediante la definición de los árboles de problemas en los rubros de vivienda y discapacidad. En relación al equilibrio de los programas por asistencia, capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio; la directora general de política social preveía avanzar gradualmente. El primer año se propuso delimitar los programas de asistencia para definir sus áreas de implementación. El segundo año se desarrollarían los programas de capacidades, comunitarios, jóvenes, trabajo de los beneficiarios y productos de mercado consciente. Este último estaría destinado a satisfacer la demanda de consumidores que regularmente orientan sus compras al apoyo de grupos sociales vulnerables.



El 10 de abril de 2013, en la sesión de instalación de la Comisión de Desarrollo Social, fueron presentados los programas sociales 2013 de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Unidad de Transparencia SDIS, expediente 116/2013). Según la directora de planeación para el desarrollo humano (25 de septiembre de 2013), la propensión ha sido crear nuevos programas o bien ampliar los alcances de los existentes. La totalidad de los programas referidos son de carácter asistencial. Según la Dra. Nancy García Vázquez (19 de noviembre de 2013), investigadora del Colegio de Jalisco, no todos los programas sociales cuentan con reglas de operación, tal es el caso del programa *viene vales*. La información oficial revela que el 61.8% del padrón de programas sociales de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas cuenta con reglas de operación (Unidad de Transparencia SPAE, expediente 16023-13); por lo que el restante 38.2% carece de esa base normativa.

Los programas de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social quedaron como sigue: 1) *viene vales*, basado en apoyos para el transporte colectivo en las modalidades de vales para la Zona Metropolitana de Guadalajara y efectivo como apoyo regional; 2) *apoyo para mujeres jefas de familia* (con hijos menores), mediante aportaciones estandarizadas de \$971.00 (novecientos setenta y un pesos) en las modalidades de apoyos para emprendedoras, subsidio a guarderías y apoyos alimenticios; 3) *Jalisco incluyente*, instrumentado mediante subsidios en las modalidades de transporte colectivo para discapacitados y adultos mayores, así como sillas de ruedas y aparatos coleares; 4) *una computadora por familia*, consistente en apoyos de \$2,000.00 (dos mil pesos) para la adquisición de equipos con proveedores preferentes; 5) *fondo de apoyo a personas indígenas*, instrumentado por dotaciones de ropa, uniformes, material didáctico y becas para estudios de bachillerato y licenciatura; 6) *programa adulto mayor*, constituido por aportaciones estandarizadas de \$971.00 (novecientos setenta y un pesos) que excluyen pensionados de otros programas; 7) *mochila con útiles*, integrada por una dotación de útiles escolares según lista oficial para primaria, secundaria y pre-escolar; 8) *organizaciones de la sociedad civil*, que operaría subsidios para proyectos según requisitos, la aportación puede alcanzar hasta el 80%; y 9) *seguridad alimentaria*, implementada a través de huertos familiares.

En materia de evaluación, existía un Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (CTIEPP), instalado el 7 de mayo de 2013. Este consejo integraba funcionarios representantes de dependencias federales y estatales, así como representantes de las siguientes universidades: 1) Universidad de Guadalajara (U de G), 2) Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social en Occidente (CIESAS), 3) El Colegio de Jalisco, 4) Universidad Panamericana, 5) Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y 6) Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey (ITESM). En su primera sesión extraordinaria, celebrada



el 2 de agosto de 2013, de manera general las propuestas se basaron en establecer una diferencia sustantiva entre los conceptos desarrollo y bienestar, así como en determinar las características de los indicadores (Unidad de Transparencia SPAF, expediente 028/2013).

Según las Dras. Mónica Ballezá Ramírez y Nancy García Vázquez, directora general de evaluación y vocal del CTIEPP respectivamente (19 de noviembre de 2013), ese consejo sólo tenía funciones consultivas en relación a definir criterios de evaluación, no había facultades vinculantes ni de rendición de cuentas. La Dra. Ballezá comentó que los seis consejeros académicos del CTIEPP no eran remunerados, a diferencia de los del CONAVAL, por lo que *sólo emitirán recomendaciones*. Explica también que más adelante existirá una clasificación de funciones: evaluación del desarrollo, evaluación del desempeño y monitoreo de ambos. Se dispondrá también de una clasificación de las dependencias ejecutoras. La Dra. García agregó que la Secretaría de Planeación iba a reorganizar el sistema de indicadores en función de un marco lógico, *ellos marcan el camino...* (No obstante) *no se sabe hasta dónde van a llegar las recomendaciones*. Agregó que los indicadores a utilizar *deberán ser socialmente sensibles* y que se basarán en la información oficial. En lo general, los vocales académicos del CTIEPP no coincidían en cuanto a sus perspectivas y temáticas.

El Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, vocal del CTIEPP por la Universidad de Guadalajara (U de G), es un destacado investigador y catedrático a nivel nacional e internacional, reconocido con el doctorado *honoris causa* por el Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP, 5 de diciembre de 2013). El Dr. Aguilar comentó (19 de noviembre de 2013) que a pesar de representar a la U de G en el CTIEPP su participación la percibía como personal, de verse obligado a ejercer una representación institucional tendría que hablar con el rector. Como integrante del CTIEPP, el Dr. Aguilar no tenía una temática definida sino un criterio transversal. Planeaba impulsar una evaluación donde se privilegiaran los valores y no sólo los resultados, proponía un énfasis en los valores democráticos y en el estado de derecho (transparencia, derechos humanos, rendición de cuentas, combate a la corrupción). Cuestionaba si existió realmente consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. De manera concreta, *no cree en la planeación central y de cúpula... No hay consenso de objetivos... No hay congruencia entre causas y estrategias*. En lo particular, *no le gusta la evaluación que se está practicando, capturada por las finanzas públicas*.

La Dra. Nancy García Vázquez, vocal del CTIEPP por el Colegio de Jalisco (COLJAL, 19 de noviembre de 2013), tenía como línea de investigación *rendición de cuentas y revisión hacendaria*. El Colegio de Jalisco contaba en esas fechas con 20 o 22 investigadores sin división departamental, la mayoría eran historiadores y antropólogos, sólo tres realizan evaluación de políticas públicas.



Como integrante del CTIEPP, la Dra. García estaba interesada en la metodología de la evaluación a definir para el Plan Estatal de Desarrollo. En su opinión, ese plan tenía ya un rezago en su elaboración y publicación.

El Dr. Guillermo Zepeda Lecuona, vocal del CTIEPP por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Oriente (ITESO, profesor de medio tiempo), tenía como línea de consultoría el sistema acusatorio y los servicios penales. Participó también en el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en 2003, cuya experiencia le fue poco grata por la discrecionalidad aplicada en la selección de los directores de seguridad pública. Además de académico y consultor, el Dr. Zepeda se relacionó con el candidato de Movimiento Ciudadano a gobernador del Estado de Jalisco en las elecciones del 2012 (segundo lugar en esos comicios), quien durante su campaña lo propuso como procurador del estado. El ITESO contaba en esas fechas con sólo dos profesores de tiempo completo en el área de derecho, el resto eran profesores de asignatura. Como integrante del CTIEPP, el Dr. Zepeda comentó (19 de noviembre de 2013) que iba a centrar su trabajo en el tema de seguridad pública. Planeaba desarrollar también consultoría a nivel local en la misma materia por una iguala mensual que en su caso le otorgara el gobierno estatal.

Sobre la posibilidad de operar redes de colaboración asistencial con organizaciones sociales, la misma directora general de política social comentó (19 de noviembre de 2013) que muchas asociaciones estaban *atravesadas* por el tema político-partidista. Como ejemplo, durante 2013 se decidió transferir \$ 33 000 000 (treinta y tres millones de pesos, diez de ellos para alimentos y el resto para fortalecimiento social) a 13 bancos de alimentos para que ellos armaran los apoyos alimentarios, la meta era apoyar a 7 500 familias. El modelo sólo funcionó con uno o dos bancos y se decidió no repetir más el ejercicio, pues *se consideró que las asociaciones estaban politizadas a favor del Partido Acción Nacional*. En general, entre el sector público y la sociedad existía conflicto latente y desconfianza.

En otros estados las redes de colaboración asistencial tuvieron mejores resultados. Según el M. en A. Carlos Medina Plascencia (11 de diciembre de 2013), presidente municipal de León durante el periodo 1989-1991, el *modelo Tijuana* consistió en el apoyo de organizaciones empresariales a la economía de elementos policiales con objeto de prevenir la corrupción. Las cámaras de comercio (CANACO) y de la vivienda (CANADEVI) otorgaron descuentos en sus productos, la confederación obrero patronal (COPARMEX) contribuyó con becas universitarias. Según una investigadora de la Unidad de Innovación, Aprendizaje y Competitividad de la Universidad Iberoamericana León (3 de diciembre de 2013), ellos contaban con los denominados *centros de servicios para la comunidad* (CESCOM, León y San Luis de la Paz), los cuales administraban el servicio social de sus alumnos para prestar servicios legales, de educación y de nutrición.



En el estado de Jalisco, una experiencia plausible ha sido las redes de políticas públicas formadas por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS). La función de ese organismo era asistir, supervisar y apoyar económicamente a las instituciones de asistencia privada en el estado. Según el asesor de la junta de gobierno (6 de diciembre de 2013), el padrón estatal estaba integrado por 735 instituciones de asistencia privada a finales de 2013. El financiamiento de los programas del IJAS ha sido posible gracias a que por decreto tiene a su cargo la administración de los corralones de tránsito del Estado de Jalisco. En 2008, las recaudaciones logradas por esa vía y las donaciones constituían el 78% de su presupuesto anual (cien millones de pesos). En el mismo año, durante las reuniones plenarias de las instituciones de asistencia privada para la apertura del ejercicio fiscal ya se incluían temas de formación y operación de redes.

Sin embargo, en 2013 se percibió un retroceso en la posibilidad de constituir redes de política pública. Según el director general del IJAS (6 de diciembre de 2013), en la actualidad la junta de gobierno apenas está por incorporar dentro de sus integrantes a representantes de cada una de las áreas temáticas (niñez, adultos mayores, rehabilitación, discapacidades, medio ambiente), para lo cual se estaba iniciando un trabajo de preparación especial. El asesor de la junta de gobierno (6 de diciembre de 2013) destacó el trabajo tradicional y burocrático del IJAS como modelo a seguir a nivel nacional.

Los criterios eminentemente políticos en la capacidad de asociación

Si bien en materia de política redistributiva ha aplicado la negociación intergubernamental, ésta no ha privilegiado el interés público sino los intereses políticos de los gobiernos federal y estatal, coincidentes en cuanto a su extracción política. Según la Dra. Nancy García Vázquez, investigadora del Colegio de Jalisco (19 de noviembre de 2013), algunos programas federales *normativamente* no aplicaban para el Estado de Jalisco, su ejecución obedeció a criterios electorales como es el caso de la *cruzada contra el hambre*. Según la directora general de política social (6 de diciembre de 2013), se realizó un ejercicio de la *cruzada contra el hambre* en Mexquitic Jalisco y a diferencia de los esquemas de coordinación estatales los mecanismos y metas fueron imprecisos. Esta última funcionaria consideraba que ha faltado liderazgo y objetividad por parte de la delegación federal del sector desarrollo social.

Resumen integrado del diagnóstico

El siguiente cuadro presenta el resumen integrado del diagnóstico:



Cuadro 24. Resumen integrado del diagnóstico de la política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco para desarrollar el modelo de política redistributiva estatal

Ventajas	Desventajas
<p>La política social estatal ha tenido un concepto y una estrategia definida. Se ha intentado coordinar al sector desarrollo social estatal para focalizar eficientemente los diferentes programas.</p> <p>En la implementación geográfica, los programas exitosos, piso firme y desarrollo de núcleos comunitarios, señalaron un avance relativo.</p> <p>En la implementación por grupos vulnerables, los esquemas de diseño propio han sido cuantiosos.</p> <p>El sector salud incrementó sus esquemas en función de especialidades médicas.</p> <p>El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) incrementó principalmente los programas de las líneas comunitarias y de rehabilitación. Se instituyó también una agencia de vinculación laboral.</p> <p>En la etapa reciente se estaba definiendo el árbol de problemas del rubro discapacidad.</p> <p>El sector de vivienda social jalisciense tendía a constituirse como una de las líneas estratégicas principales. Se estaba analizando su cadena causal.</p> <p>El sector desarrollo social operaba cuatro programas propios: atención a adultos mayores, apoyo para transporte colectivo, becas indígenas y mejoramiento de vivienda. Posteriormente los programas se incrementaron a nueve.</p> <p>El sector género desarrollaba programas típicos que no dependían del financiamiento federal.</p>	<p>Las inercias y fragmentaciones sectoriales se han impuesto sobre el diseño estratégico. En la etapa reciente la alta dirigencia ha optado por la capacitación, permitiendo tácitamente la continuidad de los esquemas sectoriales antecedentes. Los nuevos programas sociales han sido similares a los anteriores y su implementación ha sido lenta.</p> <p>Los mecanismos de coordinación del sector desarrollo social estatal no se generalizaron.</p> <p>En la implementación geográfica, los programas sociales que se aplicaron de manera coordinada fueron realmente pocos.</p> <p>En la implementación por grupos vulnerables, una multitud de apoyos han constituido una mejora sectorial dispersa.</p> <p>En el sector salud, no hay evidencia de que se continúen especializando esquemas sociales durante la etapa reciente.</p> <p>En el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la adecuación estratégica ha sido un proceso lento.</p> <p>El sector de vivienda social había implementado sólo dos programas experimentales sobre mejoramiento de vivienda y distribución de lotes urbanizados respectivamente.</p> <p>En el sector desarrollo social, las nuevas alternativas programáticas eran 100% asistenciales.</p>



<p>Cómo ejemplo supletorio del sector educativo, el modelo estatal hidalguense contemplaba: 1) entrega universal de útiles escolares en el nivel de educación básica, 2) distribución de libros de texto gratuitos para secundaria, 3) apertura de bachillerato tecnológico en regiones marginadas, 4) financiamiento recuperable para la realización de estudios profesionales y de posgrado, y 5) acciones educativas en las principales lenguas indígenas del estado.</p> <p>Se había proyectado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio. El avance en los programas comunitarios era importante. En la etapa reciente se tenía proyectado desarrollar esquemas de capacidades, comunitarios, jóvenes, trabajo de los beneficiarios y productos de mercado consciente.</p>	<p>El sector género, no había evidencia del análisis de problemas y de nuevas alternativas de apoyos.</p> <p>En el sector educativo, el gobierno jalisciense no contaba con acciones compensatorias de diseño propio.</p> <p>Los programas de tipo asistencial constituían la mayoría; no se había logrado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio. Adicionalmente, varios esquemas no contaban con reglas de operación.</p>
<p>Se contaba con órganos consultivos y de participación ciudadana. En la etapa reciente se habían integrado académicos de renombre al CTIEPP, algunos denotaban un interés verdadero en realizar propuestas.</p>	<p>El CTIEPP sólo tenía funciones consultivas en relación a definir criterios de evaluación, no contaba con facultades vinculantes ni de rendición de cuentas. Un vocal académico asegura que no sabían en qué medida serían consideradas sus recomendaciones. La planeación del desarrollo había sido un proceso rezagado, por consiguiente la evaluación también. Esta última además tenía varias vertientes y no hacía énfasis en resultados. Los vocales académicos del CTIEPP no coincidían en cuanto a sus perspectivas y temáticas.</p>
<p>Las intervenciones federales recientes en el Estado de Jalisco habían tenido como base la negociación intergubernamental.</p>	<p>Más allá del interés público, las negociaciones intergubernamentales habían obedecido a intereses políticos alineados por los gobiernos federal y estatal.</p>



<p>Se había llevado a la práctica reciente la vinculación del gobierno con organizaciones sociales para la aportación de insumos de políticas públicas.</p> <p>Otro esquema con potencialidad en la conformación de redes de políticas públicas había sido el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS). Durante las reuniones plenarias de las instituciones de asistencia privada para la apertura del ejercicio fiscal se habían incluido temas de formación y operación de redes.</p>	<p>Más allá del interés público, la vinculación con organizaciones sociales para la implementación de políticas públicas había obedecido a intereses político-partidarios alineados.</p> <p>En la etapa reciente el esquema tradicional y burocrático del IJAS tendía a conservarse.</p>
---	--

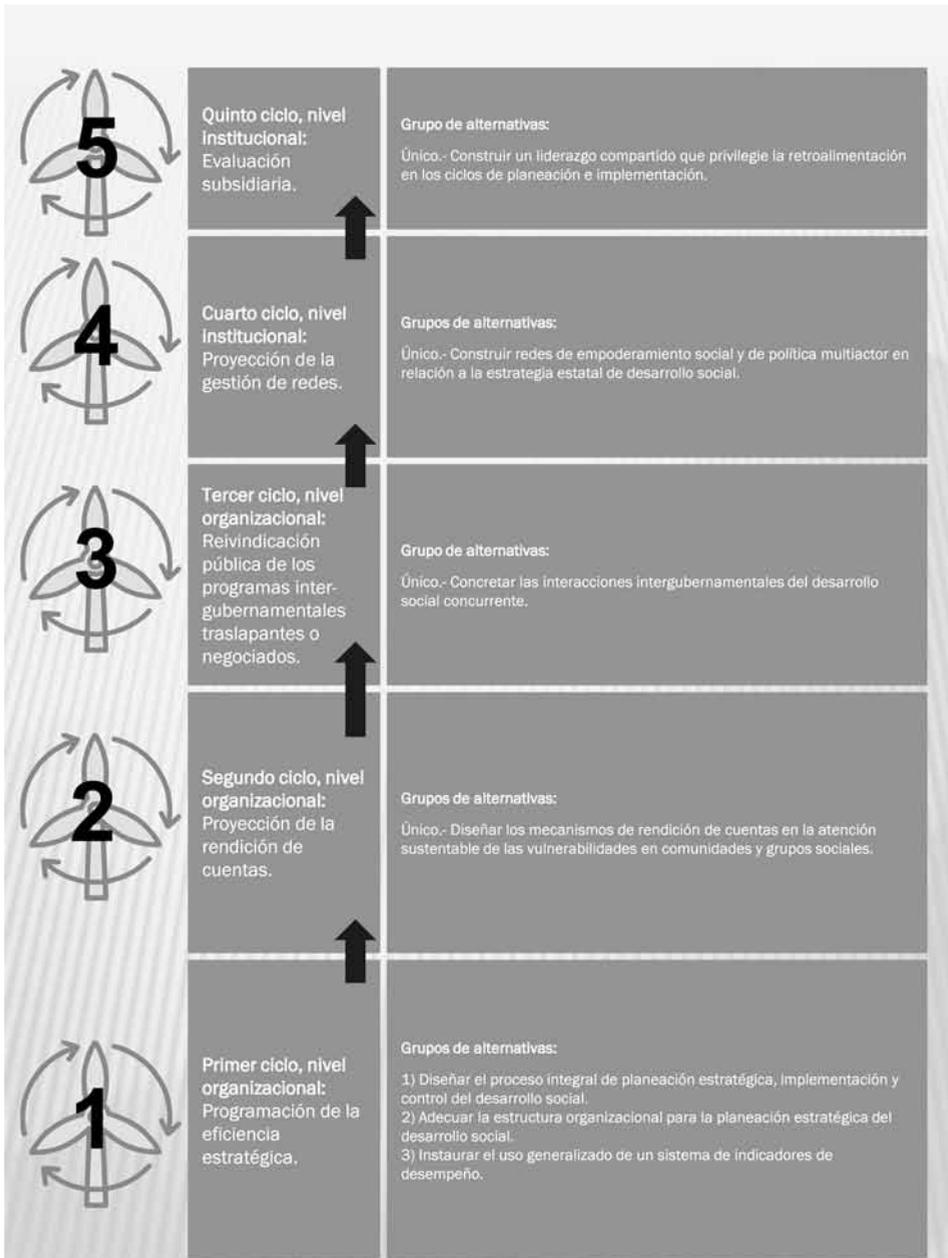
Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

Construcción del modelo de política redistributiva estatal

La política de desarrollo social del Gobierno del Estado de Jalisco se ha caracterizado por registrar avances relativos en los cinco ciclos de evolución administrativa. Sin embargo, existen también limitaciones generales fundadas principalmente en la rigidez sectorial, así como en el simplismo y la contaminación política de las decisiones. Para solventar lo expuesto, el modelo presentado en el presente capítulo propone que la planeación de la política de desarrollo social incluya, como insumos ineludibles del proceso decisorio, la complejidad de los problemas y la procuración equilibrada de derechos ciudadanos, tanto sociales como económicos. Por su parte, la implementación de tal política deberá inducir la reorganización de las intervenciones gubernamentales en focalizaciones territoriales y de grupos vulnerables. En suma, este modelo refuerza la experiencia jalisciense de intentar que la multitud de dependencias compensatorias federales y estatales concurren estratégicamente, además de que abduquen a favor de organizaciones sociales y privadas las funciones redistributivas que a estas últimas les resulten factibles.



Cuadro 25. Modelo de Política Redistributiva Estatal



Fuente: Elaboración propia.



El primer ciclo de evolución administrativa, de programación de la eficiencia estratégica, tendrá como propósito diseñar e implementar las estrategias sociales equilibradas de focalización geográfica y de grupos vulnerables. Para alcanzar lo anterior, el primer grupo de alternativas del primer ciclo deberá disponer del proyecto, apoyado en la metodología de la ruta crítica, de un proceso integral de evaluación y retroalimentación de la política social concurrente. En función de principios jurídico-democráticos, lineamientos especiales deberán detallar el proceso por el cual un consejo consultivo integrado por especialistas realice la evaluación permanente de la política social nacional, proponga las adecuaciones de las acciones complementarias estatales en función del diagnóstico de las regiones y los grupos vulnerables, e impulse la nivelación de acciones asistenciales en relación a otras de fomento productivo. Adicionalmente, se deberán diseñar mecanismos de control de las iniciativas planeadas a través de comités ejecutivos, de desarrollo comunitario y de especialistas en grupos vulnerables, cuya coordinación estará a cargo del consejo consultivo.

En la evaluación y retroalimentación de la política social concurrente, el consejo consultivo deberá contar con la información-insumo de los problemas sociales de las regiones y de los grupos vulnerables, así como con los resultados de los programas sociales que se hayan aplicado. A partir de tal información, se deberán determinar las agendas y los procedimientos técnicos para analizar los problemas de cada caso y proponer los ajustes que resulten necesarios. La consigna será que los elementos metodológicos aludidos tengan como contexto básico e inicien su aplicación en el análisis de la política social nacional, impulsando así su mejor aprovechamiento a nivel estatal. A partir de lo anterior, se deberán diseñar esquemas políticos estatales complementarios en función de la vastedad de vulnerabilidades sociales. Las propuestas resultantes deberán atender dimensiones específicas y otras interrelacionadas.

Los programas sociales diseñados para la atención estatal de la mejora intensiva de áreas geográficas deberán contar con criterios para la selección de localidades dispersas, marginadas, con deterioro ambiental y/o social. Las propuestas podrán tener una o ambas de las siguientes vertientes: 1) apoyos contundentes o altamente significativos por su impacto en los rezagos sociales, cuya implementación se facilite por su producción en serie, tal como lo fue el caso del programa *Piso Firme*; y 2) acciones de organización y subsidio comunitario en etapas de planeación participativa, seguimiento a la ejecución y evaluación final, tal como fueron los casos *Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios* o bien el *Programa de Intervención por Objetivos* (PIO). La ejecución de los apoyos se deberá democratizar a través de comités de desarrollo comunitario que además realizarán la evaluación final.

Los esquemas compensatorios para la atención estatal altamente especializada de grupos vulnerables deberán resolver las duplicidades sectoriales con resultados



cuestionables. Se deberá partir del estudio de los problemas reales de los grupos a atender: adultos mayores, jóvenes, mujeres, estudiantes, indígenas, familias en riesgo, personas con discapacidades, desempleados, sujetos con diferentes manifestaciones de pobreza, migrantes, etcétera. Lo siguiente será establecer los criterios de selección para el diagnóstico individual y aplicación, según sea el caso, de apoyos básicos o universales y otros específicos en los rubros: niveles de estudio, especialidades médicas, requerimientos de vivienda y trabajo. Esta definición específica de apoyos se deberá democratizar a través de comités de especialistas en grupos vulnerables que planeen los tratamientos individuales, den seguimiento a la ejecución y realicen la evaluación final. Asimismo, la operación deberá distribuirse entre los sectores involucrados, de modo que se especialicen las intervenciones y se prevengan duplicidades.

Como aspecto a acentuar por la expectativa de asesoría ciudadana, se deberá consagrar un primer esfuerzo a la selección de consejeros ciudadanos cuyo acervo personal sea significativo para asesorar tanto el ajuste como la implementación de la política social. El motivo de esta particular elección, será alcanzar una fórmula de participación ciudadana con alta capacidad de consultoría especializada, aprovechando el capital intelectual con el que cada estado cuenta realmente, sin sesgos o preferencias discrecionales. El conjunto de consejeros especialistas deberá pluralizar los alcances temáticos del cuerpo colegido, considerando que la política social es transversal a diversos sectores administrativos. A manera de estímulo, se deberá valorar la ejecución de posibles remuneraciones profesionales o apoyos a la investigación para los asesores ciudadanos. Otro elemento a considerar será la formalización de las metas objetivas de los consejeros, de tal modo que se formule el compromiso necesario. En suma, el propósito será alcanzar la dinámica favorable para que la consultoría especializada asegure la precisión estratégica del desarrollo social estatal, así como su extensión operativa hasta el control de la implementación. En tal misión, la participación de funcionarios gubernamentales deberá reducirse gradualmente hasta alcanzar el mayor nivel de autonomía ciudadana posible.

En la generalidad de los programas estatales se deberán imprimir tres énfasis. El primero será limitar el asistencialismo mayoritario del conjunto de esquemas sociales, de tal modo que la estrategia social conjunta iguale gradualmente los esquemas de capacitación, oportunidades de ingreso y patrimonio con respecto a los asistenciales. El segundo énfasis se refiere al fomento subsidiado de organizaciones ejecutoras privadas de especialidades asistenciales, la base operativa deberá transitar desde los apoyos básicos fundacionales al estímulo de la capacidad experta en apoyos médicos y de vulnerabilidades por especialidades: niñez, adultos mayores, rehabilitación, discapacidades y medio ambiente. En el último énfasis se reitera la necesidad de solventar la carencia común de reglas de operación de los programas sociales estatales.



El segundo grupo de elecciones del primer ciclo buscará adecuar la estructura organizacional para la planeación y la implementación del desarrollo social. En tal sentido, se deberán reglamentar las funciones individuales así como los procedimientos conjuntos de operación, comunicación y coordinación de la variedad de equipos de trabajo que tomen parte de los procesos referidos. Los equipos ciudadanos intervendrán en cuatro formatos de participación: consejo consultivo, comités de desarrollo comunitario, comités de especialistas en grupos vulnerables, y consejos directivos de organizaciones privadas de especialidades asistenciales. Por su parte, los equipos de funcionarios públicos deberán apoyar los procesos de planeación e implementación democrática, reformar los programas sociales planeados y las funciones relativas de las entidades implementadoras, capacitar y actualizar constantemente a los implementadores en función del ajuste estratégico, así como ejecutar la coordinación intersectorial por área geográfica o por grupos vulnerables. Adicionalmente, la administración por objetivos deberá prescribir la elaboración de un POA por cada una de las estructuras organizacionales, así como señalar mecanismos permanentes de cuantificación de metas, seguimiento de tareas y sus ajustes respectivos.

El tercer grupo de cursos de acción del primer ciclo instituirá el uso universal de un sistema de indicadores de desempeño. Los objetivos de medición de tales indicadores deberán ser del siguiente orden:

Cuadro 26. Objetivos de medición de los indicadores de desempeño correspondientes al primer ciclo de evolución administrativa del modelo de política redistributiva estatal

Grupos de alternativas	Objetivos de medición los indicadores de desempeño
1) Diseñar el proceso integral de planeación estratégica, implementación y control del desarrollo social.	Alcance estratégico del POA: pertinencia de la estrategia nacional y de las acciones estatales complementarias de desarrollo social. Alcance focalizado del POA: focalización geográfica, focalización por grupos vulnerables, equilibrio del tipo de acciones, fomento de acciones privadas, elaboración de reglas de operación. Capacidad y compromiso de los asesores-controladores ciudadanos. Capacidad de los ejecutores privados.



2) Adecuar la estructura organizacional para la planeación y la implementación del desarrollo social.	Definición y ajuste continuo de la estructura organizacional. Evaluación permanente del proceso y de los resultados de capacitación y actualización. Balance entre metas anuales y metas periódicas. Resultados de los acuerdos de cooperación y/o apoyo.
3) Generalizar y hacer constante la aplicación de un sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo ciclo de evolución administrativa, de proyección de la rendición de cuentas, tomará el propósito de explicar concretamente los avances objetivos en la atención sustentable de vulnerabilidades en comunidades y grupos sociales. El grupo único de alternativas iniciará con la motivación de consensos entre los integrantes de los formatos de participación democrática, sobre las formas de alcanzar el contenido y la comunicación pertinente de la política de desarrollo social estatal. En forma subsecuente, se deberá disponer de los medios adecuados para comunicar los resultados de la misma política. Se esboza también la posibilidad de que la representación social participe en un programa de formación de valores y habilidades políticas para el buen desarrollo de la rendición de cuentas.

El tercer ciclo de evolución administrativa, de reivindicación pública de los programas intergubernamentales traslapantes o negociados, dispondrá de la ponderación objetiva de las intervenciones federales en la política social estatal. El grupo único de alternativas deberá encaminarse a depurar los protocolos de negociación intergubernamental, de manera las intervenciones federales queden sujetas a la justificación social y al aval democrático de los ciclos anteriores. Un siguiente paso será definir los mecanismos que posibiliten la gestión estatal de reforma a los programas sociales nacionales, de manera que se intente un replanteamiento *bottom-up* de la interacción federal que optimice la política redistributiva o compensatoria.

El cuarto ciclo de evolución administrativa, de proyección de la gestión de redes, estará designado para valorar e implementar redes que amplíen las capacidades de la participación social en la planeación y ejecución de la estrategia de desarrollo social estatal. En tal sentido, el grupo único de alternativas deberá basarse en la celebración foros y otros mecanismos de información y comunicación que impulsen el intercambio formativo entre planificadores, ejecutores y controladores de la política social estatal. En lo particular, se deberá considerar la coordinación horizontal entre organizaciones de asistencia privada, modificando así la exclusividad y dependencia de los subsidios gubernamentales.



El quinto ciclo de evolución administrativa, de evaluación subsidiaria, estará destinado a controlar los avances registrados en los cinco ciclos de evolución administrativa. El grupo único de alternativas deberá considerar un liderazgo compartido al interior de consejo directivo de planeación del desarrollo social, el cual deberá privilegiar la retroalimentación tal como lo dictan sus funciones. Los objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de política redistributiva estatal serán los siguientes:

Cuadro 27. Objetos de la evaluación subsidiaria del modelo de política redistributiva estatal

Ciclo y contenido	Evaluación por procesos	Resultados
Primer ciclo, nivel organizacional: Programación de las aportaciones del modelo en relación a la eficiencia estratégica.	Procedimientos e interacciones de la planeación estratégica, implementación y control del desarrollo social concurrente.	Capacidad de planeación estratégica, implementación y control del desarrollo social concurrente.
	Procedimientos e interacciones de la adecuación de la estructura organizacional.	Capacidad organizacional en la implementación del desarrollo social concurrente.
	Procedimientos e interacciones de la aplicación del sistema de indicadores de desempeño.	Integridad constante de los indicadores de desempeño.
Segundo ciclo, nivel organizacional: Proyección de la rendición de cuentas.	Procedimiento e interacciones de la rendición de cuentas en la atención sustentable de vulnerabilidades en comunidades y grupos sociales.	Satisfacción social de la rendición de cuentas en la atención sustentable de vulnerabilidades en comunidades y grupos sociales.
Tercer ciclo, nivel organizacional: Proyección de las acciones intergubernamentales traslapantes o negociadas.	Procedimiento e interacciones intergubernamentales del desarrollo social concurrente.	Justificación social de los objetivos intergubernamentales del desarrollo social.
Cuarto ciclo, nivel institucional: Proyección de la gestión de redes.	Procedimiento e interacciones de la gestión de redes de empoderamiento social y de política multiactor.	Capacidad social de planeación e implementación incremental del desarrollo social concurrente.
Quinto ciclo, nivel institucional: Evaluación subsidiaria.	Procedimiento e interacciones de la evaluación subsidiaria.	Integridad constante de la evaluación subsidiaria.

Nota: La evaluación por insumos deberá aplicarse a todos los conceptos del cuadro en función de los recursos disponibles: el número y capacidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento y el apoyo político.

Fuente: Elaboración propia.



CAPÍTULO VII

El modelo de política de vivienda social estatal

Las acciones habitacionales en la coordinación sectorial del Estado de Baja California

A pesar que la dotación de suelo urbano y la construcción de vivienda son acciones que integran un sólo satisfactor social, el estado federal mexicano ha fragmentado la administración de esos insumos. El financiamiento para la construcción habitacional, desde la década de los veinte, es parte de una política federal que no ha privilegiado preferentemente las necesidades de los demandantes. En cambio, a través del crédito para diferentes grupos poblacionales ha estimulado la oferta especulativa de vivienda. Recientemente se descentralizó a estados y municipios la operación de un sistema de micro-subsidios para atender a la población desplazada del mercado de vivienda.

En cuanto al suelo urbano, para los gobiernos estatales y/o municipales, según la concurrencia estatal de facultades, ese ha sido el principal elemento regulado en pro del ordenamiento de las ciudades. En virtud de que sólo el sector inmobiliario ha tenido la capacidad de asimilar las regulaciones del suelo, los procesos de ocupación popular regularmente contrarían los ordenamientos gubernamentales. La integración anárquica de suelos ejidales o comunales al mercado urbano popular ha generado irregularidad en la tenencia de la tierra, las acciones reparadoras fueron iniciadas en los años setenta por el gobierno federal. Hacia la etapa reciente, la regularización de la tenencia de la tierra es una acción constante que en algunos casos ha sumado la intervención coordinada de gobiernos estatales y municipales. Por su parte, la adquisición gubernamental de suelo se ha dado en función de proyectos coyunturales de índole diverso, no ha sido una estrategia constante.

Bajo ese contexto, en el año 2008 el autor de este texto encontró en el Gobierno del Estado de Baja California un modelo de coordinación intersectorial que, como virtud, había logrado coordinar los esfuerzos propios y sumar las acciones federales, municipales y privadas a favor de una estrategia estatal de vivienda popular. Si bien el diagnóstico de la referida estrategia consideraba una demanda segmentada de vivienda, los ejercicios de rendición de cuentas siempre aportaban cifras generales. Para el año 2013, el balance de la producción habitacional anterior reveló un problema grave de vivienda popular en situación de abandono. El caso fue que al estimular la oferta especulativa de vivienda sin considerar la demanda de las clases populares, reproduciendo las pautas federales, se creó un nuevo problema de cartera hipotecaria vencida y no se logró la adecuación social de la gestión habitacional.

La integración productiva en el avance competencial

En el Estado de Baja California, la adquisición de suelo urbano para programas de vivienda popular fue la respuesta del gobierno estatal de alternancia al



desorden urbano de fines de la década de los ochenta. El L. A. E. Ernesto Ruffo Appel, ex gobernador del Estado de Baja California, explicó (3 de diciembre de 2014) que por la demanda habitacional que ocasionaba el fenómeno migratorio, *líderazgos sociales abusivos* propiciaban la invasión de terrenos agrestes, sin servicios elementales ni seguridad jurídica. Los líderes cobraban cuotas por la gestión de una regularización de la tenencia de la tierra que normalmente dilataba, vivían de la esperanza patrimonial de los grupos marginados. En su campaña política a la gubernatura del estado (1989), Ruffo Appel visitó las cañadas ocupadas por altas densidades de vivienda, ubicadas principalmente en el municipio de Tijuana, en donde los habitantes le solicitaron la escrituración de sus precarias viviendas: *quiero tener documentos porque llevo cinco años*. Se estimó que sólo en el municipio de Tijuana se generaba una demanda de dos hectáreas de suelo habitacional al día: una presión social de 720 hectáreas al año.

Al asumir el poder ejecutivo del estado, Ruffo Appel acordó con el gobierno federal un programa de suelo y vivienda que, a través de la expropiación para conformar reservas territoriales, incentivó la reubicación de viviendas mediante la dotación de lotes en mejores condiciones físicas y legales: *le empezamos a ganar al agobio*. La dotación de terreno urbano se realizó a precios controlados y pactados con el gobierno federal, aunque en casos justificados se afirmó que los lotes fueron literalmente *regalados*. La gestión intergubernamental fue determinante para alinear los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal: *Salinas forzó al secretario de la reforma agraria a solucionar el problema y someter a los líderes*. En enero de 1993, una tormenta tropical devastadora terminó por legitimar ante los incisivos medios de comunicación las acciones habitacionales iniciadas. Otras acciones de la época que mejoraron las condiciones de las viviendas populares fueron: la duplicación de la capacidad de los acueductos, *la obra enterrada*, así como el *Programa Mamos a la Obra*, que se *politicizó positivamente* al confrontar al Programa Nacional de Solidaridad.

En el año 2008, el Gobierno del Estado de Baja California desarrollaba una estrategia habitacional mucho más sofisticada que a principios de la década de los noventa. La base era la coordinación sectorial entre la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) y sus 16 organismos paraestatales. Por sus acciones destacaban: 1) el Instituto para el Desarrollo Inmobiliario y de la Vivienda para el Estado de Baja California (INDIVI); 2) la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC); 3) la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT); y 4) la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Baja California (CORETTE). En la coordinación asumía un rol importante el Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE. A ello se sumaba la coordinación intergubernamental con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y con los Ayuntamientos del estado.



La estrategia bajacaliforniana de vivienda social había iniciado la cuantificación de la demanda estatal a través de un padrón único de solicitantes de suelo y vivienda, para anticipar la proyección de metas sexenales. El programa sectorial estatal de vivienda, instrumento en proceso de elaboración hacia octubre del 2008, definió metas de vivienda por 235 mil unidades para la administración estatal en curso. La estrategia habitacional determinó programas de autoconstrucción y mejoramiento para: a) allanar condiciones de habitabilidad, b) apoyar el acceso a una vivienda propia, y c) estimular la generación privada de vivienda económica (Gobierno del Estado de Baja California, 2008: 151-152). La autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda se basaron en la distribución de paquetes de materiales.

Los apoyos para acceder a una vivienda propia consistieron en combinar las inversiones federal, estatal y municipal, así como el ahorro del beneficiario; para integrar una gama de viviendas económicas: 1) el Programa de Subsidio a la Vivienda Económica fue diseñado para familias que percibían dos salarios mínimos mensuales combinando acciones del INFONAVIT, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y del Gobierno del Estado; 2) el Programa de Ahorro, Crédito y Subsidio para la Vivienda Progresiva “TU CASA” estaba orientado a familias que percibían tres salarios mínimos mensuales; 3) el Programa de Apoyo a la Vivienda Tipo Económico en Coinversión estaba destinado a familias que percibían tres salarios mínimos mensuales; y 4) el Programa de Vivienda Tradicional para Bajos Ingresos (TBI) en Coinversión era apropiado para familias que percibían menos de cinco salarios mínimos mensuales.

Las alternativas derivadas del compromiso empresarial para la generación de vivienda económica mostraron tres variantes: a) incentivar la construcción privada de vivienda económica, b) dotar de suelo urbanizable y económico, y c) concesionar la construcción de vivienda en desarrollos inmobiliarios estatales. Los incentivos a la construcción privada de vivienda económica derivaban de la suscripción anual de un convenio general de coordinación y apoyo a la vivienda entre el ejecutivo estatal, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI). Ese instrumento acordaba el pago de un apoyo por vivienda individualizada de acuerdo a tarifas que se actualizaban anualmente. Los apoyos obedecían a varias categorías, en general en 2008 iban de los 288 a los dos mil 97 pesos. Otros estímulos consistieron en exentar derechos y productos involucrados en el trámite de los fraccionamientos tales como los relativos al registro público de la propiedad, los servicios de agua potable, las inspecciones de la SIDUE, así como las inserciones del periódico oficial estatal.

En la dotación de suelo urbanizable y económico, destacó la adquisición y habilitación de 245 hectáreas dispuestas en los cinco municipios del estado



mediante la aplicación de recursos federales y de la iniciativa privada. Las acciones directas del gobierno estatal para el desarrollo de vivienda se basaron en la gestión de fraccionamientos estatales, así como la posterior concesión a inmobiliarias privadas para la construcción y comercialización de casas con precio controlado. Según la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE (27 de octubre de 2008), para efectos de informes se llevaba un registro de metas globales, el cual consideraba la producción de vivienda de todos los organismos estatales y de los fideicomisos municipales. En materia de asentamientos humanos, hasta el año 2008 el gobierno estatal realizaba directamente acciones de regularización de la tenencia de la tierra a través de la CORETTE, un organismo descentralizado estatal fundado desde el sexenio del L. A. E. Ernesto Ruffo Appel. En el año 2013, ya en un periodo gubernamental distinto al anteriormente citado, el director de vivienda y reservas territoriales había actualizado (21 de julio de 2014) la demanda estatal de vivienda en base a la información de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). La nueva demanda estimada constituía el 4.58% de la demanda nacional; estaba clasificada en 37 mil 780 adquisiciones de vivienda, 7 mil 995 acciones de mejoramiento habitacional, así como 4 mil 656 casas en autoproducción; para un total de 50 mil 431 unidades habitacionales (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 20). La nueva demanda constituyó el 21.46% de aquella cuantificada el sexenio anterior.

Sin embargo, lo más destacado del nuevo diagnóstico era el problema de abandono de viviendas como consecuencia de las estrategias de producción agresiva del sexenio anterior. Una estimación basada en el monitoreo del consumo doméstico nulo de agua potable arrojó 89 mil 49 casas abandonadas en el estado: 39 mil 462 en Mexicali, 40 mil 392 en Tijuana, 4 mil 257 en Ensenada, 2 mil 619 en Tecate y 2 mil 319 en Playas de Rosarito. El detalle temático incluyó mapas de localización en las áreas urbanas respectivas (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 2-7). Las causas del abandono aludieron en primer término al incumplimiento de pagos de hipoteca por incapacidad salarial o morosidad del titular. Las siguientes causas se relacionaron con las condiciones de los fraccionamientos: distantes de los centros de trabajo, carentes de transporte o equipamiento, capturados por la inseguridad pública (vandalismo). Las demás razones invocaron el hacinamiento por las escasas dimensiones de las viviendas y de los lotes (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 8). Según el ex gobernador Ernesto Ruffo Appel (3 de diciembre de 2014), la inconsistencia estatal entre demanda y oferta de vivienda provino de la respuesta del ejecutivo federal 2000-2006 ante la influencia del sector inmobiliario: *Fox destinó mucho dinero a la vivienda.*

Las premisas de lo expuesto son: a) en la intervención del problema perverso de vivienda social, las soluciones pueden tornarse también perversas; y b) en el curso de tal consecuencia, los vaivenes de las políticas habitacionales federales juegan un papel elemental. Para el caso, la nueva estrategia habitacional estatal



consideró iniciar dos procesos: 1) la recuperación de las viviendas abandonadas a través de procedimientos desahogados en juzgados especializados en materia hipotecaria, para su rehabilitación y reincorporación al mercado inmobiliario; y 2) la regulación de los perímetros de contención urbana, de densidades de construcción permitidas, así como de dimensiones habitacionales adecuadas a la escala humana (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 9-10). Según el director de vivienda y reservas territoriales (21 de julio de 2014), hasta diciembre de 2014 se daría salida a los trámites privados basados en la normatividad anterior. Después de esa etapa el gobierno estatal replantearía las relaciones con el sector inmobiliario, regresando a un esquema de mayores restricciones regulatorias y sin incentivos ni exenciones.

Por su parte, las redes de empoderamiento ciudadano no han sido un aspecto desarrollado en el ámbito estatal. No se distingue la promoción gubernamental de aquella participación ciudadana prescrita en los años ochenta que, por lo menos a nivel ideológico, fue introducida por la legislación federal de vivienda. Tal sería el caso de organizaciones sociales de asistencia técnico-administrativa, o bien, de cooperativas de producción y abasto de insumos para la construcción. Según el director de vivienda y reservas territoriales (21 de julio de 2014), la gestión social de vivienda sigue un patrón vertical que, ante la problemática de las *casas abandonadas*, se ha centrado en la queja ante los diputados del congreso local. Según el ex gobernador Ernesto Ruffo Appel (3 de diciembre de 2014), se reconoce que la participación ciudadana en el Estado de Baja California tiene alcances limitados por la inestabilidad misma del contexto social fronterizo: *Carlos (Medina Plascencia) avanzó más en esa parte... la ciudadanía de Guanajuato es más estable, con historia y arraigo.*

La integración estratégica en la capacidad de asociación

La capacidad de asociación estratégica, como ya se mencionó en el apartado anterior, inició su desarrollo a principios de los años noventa con el convenio federal-estatal de acciones de suelo y vivienda. Desde entonces, la coordinación intergubernamental en la política sectorial ha tenido un carácter permanente y, como ya fue referido en el apartado anterior, las políticas federales son determinantes tanto en la solución de problemas como en la pervisión de nuevas complicaciones. En la etapa reciente, una combinación más elaborada de inversiones públicas, privadas y sociales ha integrado una gama estatal de viviendas económicas.

Según el director de vivienda y reservas territoriales (21 de julio de 2014), los programas habitacionales y estructuras de inversión del sexenio 2013-2019 eran nueve. Los referentes a vivienda usada eran: 1) adquisición de vivienda usada, cuyos productos se estimaban en 208 mil pesos, con una estructura financiera



que incluyó 29.50% de subsidio federal, 2.40% de subsidio estatal, 10% de enganche y 58.09% de crédito, los últimos a cargo del interesado; 2) ampliación de vivienda (recámara, sala, cocina, etc.), eran acciones valuadas en 22 mil pesos, con una estructura financiera que contempló 40% de subsidio federal, 8.32% de subsidio estatal, 5% de enganche y 46.68% de crédito, los últimos a cargo del beneficiario; y 3) mejoramiento de vivienda (impermeabilización, techos, reparaciones, etc.), a través de unidades tasadas en 22 mil pesos y estructura financiera igual a la del inciso anterior (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 16-18).

Por su parte, los esquemas habitacionales referentes a la gestión de viviendas nuevas eran: 4) adquisición de vivienda nueva, cuyos productos se estimaban en 311 mil 55 pesos, con una estructura financiera que consideró 21.04% de subsidio federal, 2.57% de subsidio estatal, 10% de enganche y 66.38% de crédito, los últimos a cargo del interesado; 5) autoconstrucción de vivienda de 40 metros cuadrados, eran acciones valoradas en 170 mil pesos, con una estructura financiera que vislumbró 27.86% de subsidio federal, 4.38% de subsidio estatal, 5% de enganche y 62.94% de crédito, los últimos a cargo del beneficiario; 6) adquisición de lote con servicios de 95 metros cuadrados, a través de unidades estimadas en 95 mil pesos, con una estructura financiera que comprendió 25.84% de subsidio federal, 10.53% de subsidio estatal, 10% de enganche y 53.63% de crédito, los últimos a cargo del interesado; y 7) adquisición de lote con servicios de 146 metros cuadrados, consideraba productos valuados en 146 mil pesos, con una estructura financiera que incluyó 19.62% de subsidio federal, 6.85% de subsidio estatal, 10% de enganche y 63.54% de crédito, los últimos a cargo del beneficiario (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 24-27).

Los productos de mayor relevancia social eran: 8) titulación de lote (regularización de la tenencia de la tierra), mediante apoyos de ocho mil pesos, con una estructura financiera que contempló 40% de subsidio federal, 28% de subsidio estatal, 5% de enganche y 27% de crédito, los últimos a cargo del beneficiario; y 9) programa especial de vivienda de 44 metros cuadrados en autoconstrucción, cuyas acciones individuales se cotizaron en 137 mil 800 pesos, con una estructura financiera que consideró 40% de subsidio federal, 28% de subsidio estatal, y 5% de enganche a cargo del interesado (Gobierno del Estado de Baja California, 2014: 28-29).

En el año 2014 las relaciones entre los gobiernos federal y estatal habían replanteado su marco estratégico compartido. Las estrategias congruentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 eran: 1) la gestión de una sustentabilidad urbana que contemplara ciudades compactas, el uso eficiente del suelo, proyectos de movilidad urbana y la reversión del abandono de viviendas; 2) la reducción del rezago habitacional mediante la atención segmentada de necesidades con especial atención hacia grupos marginados, el desarrollo del mercado de unidades



en renta, la adecuación del financiamiento y la calidad de las casas, así como el cuidado en la ubicación y los riesgos de los conjuntos habitacionales; y 3) la coordinación interinstitucional basada en la congruencia y unificación estratégica, el fortalecimiento de instrumentos de colaboración y la adecuación legislativa (Gobierno de la República, 2013: 119-120). De lo anterior ha destacado la restricción del crédito federal de vivienda, sólo aplicable en unidades al interior de contornos urbanos que delimitan la extensión de las ciudades.

Resumen integrado del diagnóstico

El siguiente cuadro corresponde al resumen integrado del diagnóstico:

Cuadro 28. Resumen integrado del diagnóstico de las acciones habitacionales en la coordinación sectorial del Estado de Baja California para desarrollar el modelo de política de vivienda social estatal

Ventajas	Desventajas
<p>La política habitacional estatal, derivada del desorden urbano generado por invasiones de terrenos agrestes, inició su desarrollo a principios de los años noventa con el convenio federal-estatal de acciones de suelo y vivienda. En la etapa reciente, la planeación estratégica habitacional ha iniciado con la estimación del rezago estatal de vivienda y la proyección de metas sexenales. La instrumentación de la estrategia estatal ha considerado: la coordinación sectorial, la concurrencia financiera en una gama de productos habitacionales, la dotación de suelo urbanizable y económico, así como la construcción privada de vivienda.</p>	<p>La estimación de metas sexenales no ha sido específicamente segmentada y focalizada. El desempeño sectorial se ha basado en la ejecución tradicional de programas de gasto público. La dotación de suelo urbanizable y económico ha originado desarrollos habitacionales con ubicaciones y condiciones cuestionables. En dos sexenios estatales continuos la estrategia de construcción privada de vivienda ha sido diametralmente opuesta. En 2008 existían incentivos, exenciones y concesiones a la construcción privada de vivienda económica. Lo anterior generó un problema de vivienda abandonada. En 2013 se estaba regresando a un esquema tradicional de restricciones regulatorias.</p>
<p>Los informes consideraban la producción habitacional de todas las dependencias estatales, de los fideicomisos municipales, y de la iniciativa privada.</p>	<p>La ambigüedad de los informes no considera la atención segmentada y focalizada de la demanda habitacional.</p>
<p>La coordinación intergubernamental en la política sectorial ha tenido un carácter permanente, en ciertas etapas las políticas federales han sido determinantes en la solución de problemas.</p>	<p>Es por demás notoria la inconsistencia estratégica federal derivada de los vaivenes sexenales.</p>



<p>La gestión de vivienda social consideró un conducto gubernamental único de solicitantes de suelo y vivienda. En la etapa reciente ha existido la posibilidad de presentar quejas ante diputados del congreso estatal.</p>	<p>Las redes de empoderamiento ciudadano ha sido un aspecto prácticamente no desarrollado en el ámbito estatal. Se ha reconocido que, para el caso, la participación ciudadana tiene alcances limitados por la inestabilidad misma del contexto social fronterizo.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas de los dos apartados anteriores.

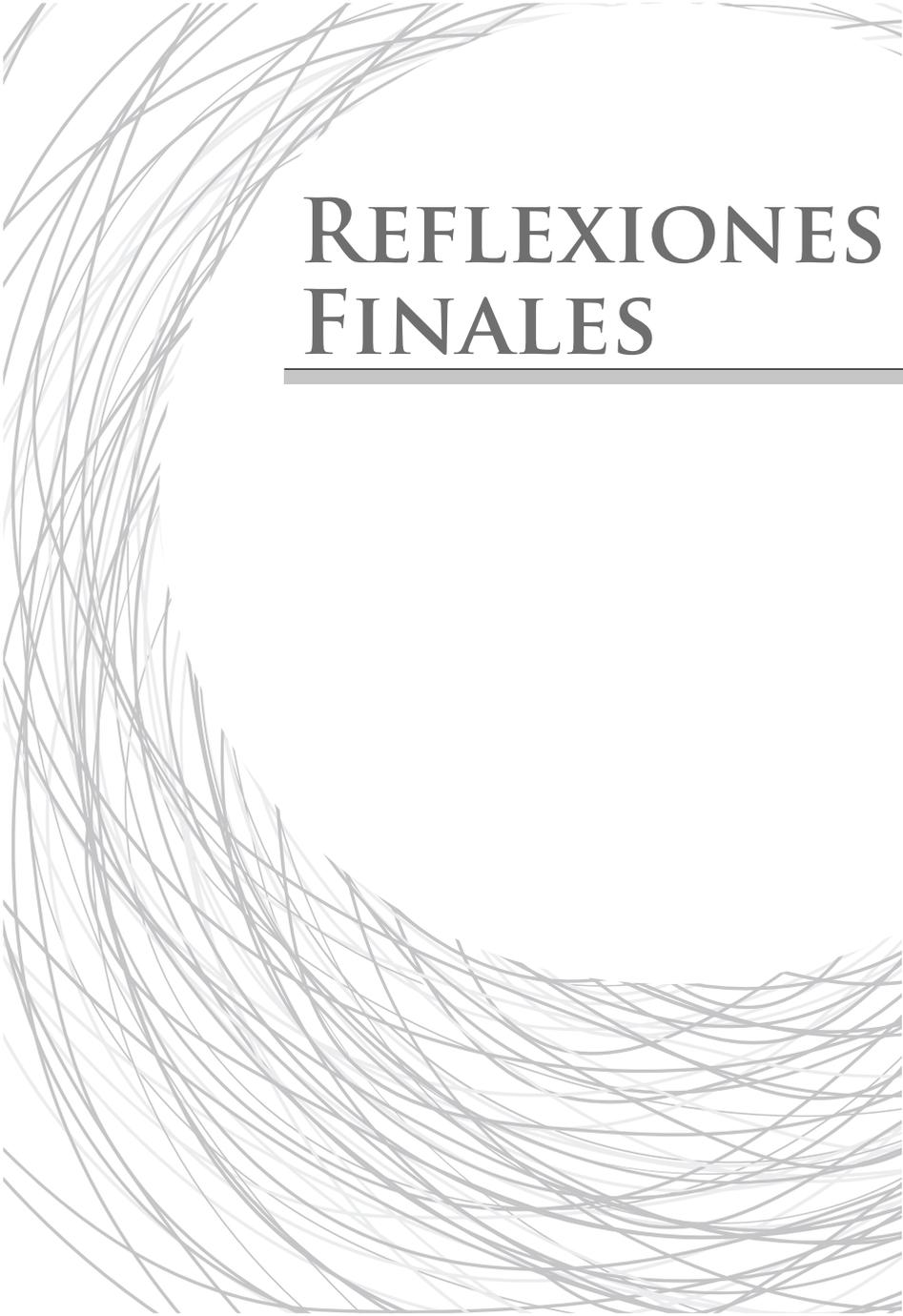
Construcción del modelo de política de vivienda social estatal

Cualquier política de vivienda social estatal regularmente es parte de una política redistributiva o compensatoria integral. No obstante, el presente texto abordó el tema por separado debido a la especial complejidad sectorial y social en la que deben intervenir los gobiernos estatales. Como antecedentes se reitera: los insumos de vivienda han sido particularmente caros y gubernamentalmente fragmentados, la producción no ha sido integral y concretamente no ha correspondido a la demanda específica de los segmentos poblacionales con vulnerabilidad financiera. El modelo estudiado, en comparación con el modelo de política redistributiva estatal, acentuó dos déficits: el intergubernamental y el estratégico-democrático. El déficit intergubernamental, derivado de la estratégica federal cambiante, ha ocasionado que en la etapa reciente las soluciones coordinadas se hayan pervertido por intereses económicos, después de que inicialmente se había logrado avanzar en la solución del problema de vivienda marginal. El déficit estratégico-democrático ha sido ocasionado por la ausencia total de participaciones sociales de asesoría e implementación directa, de manera que no se han detallado acciones por localidades, por la capacidad financiera de los segmentos poblacionales, y por estímulo a la productividad de los beneficiarios. Desde luego que al haber carecido de participación social también ha sido nula la operación de redes.

En lo general, este modelo, al igual que el anterior, debe procurar que la multitud de dependencias sectoriales federales y estatales concurren estratégicamente, además de que abduquen a favor de organizaciones sociales y privadas algunas funciones redistributivas en garantía del interés público. El modelo de política de vivienda social estatal será el mismo modelo de política redistributiva estatal descrito en el capítulo anterior, enfatizando sus aspectos intergubernamentales y estratégico-democráticos. En el tercer ciclo de evolución administrativa, las acciones intergubernamentales traslapantes o negociadas deberán contar con un aval o contrapeso social para que no se tornen perversas, invocando aquí la visión social de Ernesto Ruffo Appel. Más aún, las iniciativas planeadas en los niveles estatales de gobierno deben motivar mecanismos de adecuación de la política habitacional federal.



En el primer ciclo de evolución administrativa, ante el reto del inmovilismo social de los estados, el contenido estratégico-democrático deberá enfatizarse mediante la conformación de un consejo consultivo de especialistas que desarrolle como sus funciones: a) elaborar el diagnóstico sectorial preciso de pertinencia de la política habitacional nacional, b) proponer las adecuaciones estatales complementarias en función del diagnóstico de las localidades y de los segmentos poblacionales por capacidad financiera, c) gestionar ciudades compactas mediante la delimitación de la extensión urbana y la redensificación, d) impulsar la nivelación de acciones asistenciales en relación a otras de fomento productivo de los mismos beneficiarios, y e) diseñar mecanismos de control social de la implementación de las iniciativas planeadas. Los comités de desarrollo comunitario deberán fomentar cooperativas de producción y abasto de insumos para la construcción. Por su parte, los comités de especialistas en segmentos poblacionales por capacidad financiera deberán diagnosticar la aplicación de productos muy específicos, recalando que al puntualizarse los problemas habitacionales se deberán descartar por completo la distribución de apoyos universales. En tales productos podrán tener una intervención precisa las inmobiliarias privadas. El contenido estratégico-democrático debe también aplicarse en el segundo ciclo de evolución administrativa, mediante la incidencia de los formatos de participación social en la rendición de cuentas, así como en el cuarto ciclo, con la gestión de foros formativos de asesores-controladores sociales y la coordinación horizontal de proveedores sociales y privados de insumos de vivienda.



REFLEXIONES FINALES

La construcción de seis modelos del federalismo subsidiario, a través del análisis del mismo número de casos, se presume impulsará a los gobiernos estatales y municipales a conjugar con la ciudadanía, a optimizar su desempeño competencial y a perfeccionar la coordinación intergubernamental. Sin embargo, se considera que este texto constituye sólo un anticipo de muchos esfuerzos que habrán de proseguirle. A partir de este documento, será necesario resolver como convertir los modelos del federalismo subsidiario en el contenido básico de planes formativos de funcionarios tanto activos como futuros. Una vez alcanzado lo anterior, nuevos bríos deberán alinearse antes, durante y después de exponer los contenidos correspondientes: ganar la receptividad de los sujetos sobre sus convicciones inerciales, permear las ventajas de programar cada ciclo de evolución administrativa, así como resolver el aprendizaje incremental; respectivamente.

El diseño deliberado de casos para usarse en la formación de recursos humanos debe partir del análisis de las aportaciones, las potencialidades y los arreglos teóricos de los casos estudiados. A manera de conclusión del presente texto, el siguiente cuadro muestra el balance alcanzado:

Cuadro 29. Resumen de las aportaciones de los casos en los primero cuatro ciclos de evolución administrativa de los modelos incluidos en el presente texto

Modelo	Eficiencia administrativa	Rendición de cuentas	Acciones coordinadas	Gestión de redes
El modelo de ingresos federación-estado	Fiscalistas de la iniciativa privada desarrollaron estructura, estrategia, administración por objetivos y atención al público	Transparencia y atención a solicitudes de información pública	Programas estandarizados destacados, negociación de nuevas funciones	Redes potenciales de participación gremial
El modelo de ingresos estados-municipios	La asesoría de representantes empresariales desarrollo la autonomía administrativa y financiera	Transparencia y atención a solicitudes de información pública, observatorios ciudadanos	Delegación y trabajo técnico por consenso en SECF, adecuación normativa por consenso en enlace legislativo	Redes potenciales de observatorios ciudadanos



MODELOS DEL FEDERALISMO SUBSIDIARIO PARA ORIENTAR EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

El modelo de gasto coordinado en servicios públicos	Planeación participativa con visión de largo plazo, programación regulada, autonomía sectorial, ejecución social y privada, control social	Transparencia y atención a solicitudes de información pública; observatorios, presupuestos y auditorías ciudadanas	Esquemas de gasto coordinado	Redes potenciales de contralores sociales
El modelo de política distributiva estatal	Planeación participativa con visión de largo plazo, metas racionales, implementación compartida con la iniciativa privada	Referencia a indicadores económicos federales; observatorios, presupuestos y auditorías ciudadanas	Gestión de apoyos federales y coordinación metropolitana	Redes incipientes de investigación, conocimiento e innovación
El modelo de política redistributiva estatal	Iniciativas estatales, coordinación geográfica, evaluación ciudadana y moderación de asistencia	Transparencia y atención a solicitudes de información pública	Intervenciones federales extraordinarias	Redes incipientes de asistencia privada
El modelo de política de vivienda social estatal	Metas e iniciativas estatales integrales	Informes del avance en las metas proyectadas	Alto impacto de la estrategia federal en la estatal	Sin avance

Fuente: Elaboración propia según las tendencias resumidas e integradas en los capítulos del presente texto.

En la opinión optimista del autor, aquella perspectiva de *ligar la teoría con la práctica* es factible en los resultados alcanzados por el presente texto. La eficiencia administrativa de los casos estudiados muestra tres tendencias: a) una organización desarrollada por la influencia directa de la iniciativa privada, en los primeros dos casos; b) una planeación participativa combinada con algunas ejecuciones socialmente compartidas, según los casos intermedios; y c) iniciativas estatales como complemento de las políticas nacionales, detectadas en los últimos dos casos. La reivindicación teórica deberá perfeccionar las siguientes limitaciones: a) debilidades en alcances y medición del desempeño, en el caso de ingresos federación-estado; b) políticas de empoderamiento municipal intermitentes, en el caso de ingresos estados-municipios; c) rezagos estratégicos y operativos derivados de la fragmentación sectorial y del déficit social, en los casos del gasto coordinado en servicios públicos y de la política distributiva estatal; d) insuficiencia en programas focalizados y asistencialismo preferencial en la atención de grupos vulnerables, según el caso de la política redistributiva estatal;



y e) contaminación de intereses privados y de inercias políticas federales, en el caso de la política de vivienda social estatal.

En el resto de los ciclos de evolución administrativa los arreglos teóricos se predicen mayores por contar con menores avances, no obstante, son las potencialidades encontradas las que motivan los fines previstos de este trabajo. La rendición de cuentas de los casos estudiados registra, en la minoría de los casos, refuerzos sociales como observatorios, presupuestos y auditorías ciudadanas. La mayoría de casos conserva la reciente rigidez jurídica de informar y publicar datos sin articulación estratégica, lo cual habría que racionalizar según el propósito de cada área temática. Las prácticas de coordinación intergubernamental encontradas en los casos de estudio representan una invitación a la diversificación, con los debidos ajustes en enfoques y objetivos coordinados: negociación intergubernamental, delegación y consenso, financiamiento compartido, gestión metropolitana, intervención federal extraordinaria y concurrencia de apoyos múltiples. La gestión de redes, sin ser una realidad franca, cuenta con variedad social e intereses potenciales en espera del fomento de relaciones: información fiscal de los tres órdenes de gobierno, implementación directa de políticas distributiva y redistributiva, así como control del gasto. Por su parte, la evaluación subsidiaria, hoy inexistente, se postula como el mecanismo permanente y compartido entre actores públicos y privados para pasar de un ciclo de evolución administrativa a otro sin perder las propiedades alcanzadas en los ciclos anteriores.

Al pasar a la aplicación subsecuente, el particular reto de ganar la receptividad de los funcionarios públicos sobre sus convicciones inerciales implica estar a la *caza de oportunidades*. Los casos estudiados se desarrollaron a partir de un líder con capacidades propias, de extracción empresarial y de formación en instituciones privadas, en la mayoría de los casos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; todo esto podría reducir las ocasiones de intervención. Sin embargo, el resto de las condiciones comunes estudiadas fueron de coyuntura por la alternancia política, por el apremio de los problemas sociales, así como por la existencia simultánea de un equipo de colaboradores gubernamentales y algunos grupos sociales que compartieron la visión del líder y tuvieron la iniciativa de apoyarle. Esos *comunes denominadores de existencia permanente* definitivamente amplían la demanda de formación buscada, pues en tales circunstancias se podrá abrir un debate en situación de crisis. En tal sentido, se deberán manejar recursos de persuasión que intenten lo difícil: modificar las convicciones de modo que se promuevan nuevas formas de administrar, moderar el uso de los programas políticos provenientes del centro para pasar a *liderar la energía social*. Será necesario vender la alternativa de replantear las interacciones federales a partir de soluciones *bottom-up*.

Si se concreta la oportunidad de formar funcionarios públicos en cuanto al contenido del federalismo subsidiario, la exposición de los modelos respectivos



deberá contar con la definición preliminar de los estímulos formativos para cada ciclo de evolución administrativa, contrarrestando así la constante reticencia al cambio. Es conveniente generar permanentemente un ambiente de cuestionamiento a la rigidez de las conductas y a la efectividad de los procesos. Se deberá convencer sobre la necesidad de actualizar constantemente las relaciones sociales en función de sus requerimientos cambiantes, así como considerar las tendencias globales de la gestión pública. Otra alternativa será generar conciencia sobre la demanda de competitividad en las funciones estatales y municipales. Finalmente, se deberán formar especialmente a aquellos líderes seleccionados por su convicción hacia el cambio, los cuales invariablemente existen en las organizaciones. A ellos les corresponderá procurar los cambios que prescribe el federalismo subsidiario y velar por el aprendizaje incremental correspondiente.



BIBLIOGRAFÍA

- Althusius, Johannes (1990), *La Política: Metodológicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Aristóteles (2006), *La política*, Panamericana Editorial, Colombia.
- Arellano, Alberto; Arias, Roberto (2013); “La Política Social en Jalisco. El Caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios”, en *Espacios Públicos*, año 16, número 36.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cabrero, Enrique (2007), *Para entender el federalismo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México.
- Coordinación Estatal de Planeación y Proyectos del Estado de Aguascalientes (2013), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente PAI.008.22010/13*, Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes, México.
- Covarrubias Moreno, Oscar M. (2007), *Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas Venezuela.
- Chang, Helene (2010), “El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y la empresa”, en *Revista Nacional de Administración*, 1 (1): 85-94.
- Fideicomiso de Inversión y Administración para la Promoción Turística del Estado de Aguascalientes (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente PAI.002.22181/14*, Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes, México.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, Gobierno de la República, México.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes (2013), “Decreto Número 17.- Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal del Año 2014”, en *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, Tomo XIV, Número 28.
- Gobierno del Estado de Baja California (2008), *Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013*, Gobierno del Estado de Baja California, México.
- Gobierno del Estado de Baja California (2014), *Programas de vivienda*, Dirección de Vivienda y Reservas Territoriales, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE), México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2005), *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2006), *Plan de Gobierno 2006-2012*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2012), *Plan 2035, Guanajuato siglo XXI, plan estatal de desarrollo*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México.
- Gobierno del Estado de Jalisco^a (2008), *Programa Sectorial 10 “Desarrollo Humano y Social Sustentable”*, *Programas Sectoriales y Especiales (CD)*, Secretaría de Planeación, México.



- Gobierno del Estado de Jalisco^b (2008), Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, Secretaría de Desarrollo Humano, México.
- Gobierno del Estado de Veracruz, Contraloría general, Dirección general de desarrollo administrativo (2007), *Manual general para la construcción de indicadores*; Publicado en gaceta oficial del estado número 239.
- Gobierno del Estado de México (2011), *Gaceta de gobierno No. 94*, tomo CXCI.
- H. Ayuntamiento de León Guanajuato (2015), *Transparencia*, <http://www.leon.gob.mx/transparencia/>, consultado el 21 de enero de 2015.
- Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John (2001); *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Harmon, Michael M.; Mayer, Richard T. (1999); *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Höffe, Otfried (2002), “La subsidiariedad como principio de la filosofía política”, En Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de filosofía política*, Konrad Adenauer Stiftung, Alemania.
- Instituto de Estadística y Geografía (INEGI, 2014), *Boletín de prensa num. 19/14*, INEGI, México.
- Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG^a, 2014), *Consejo Consultivo de Planeación del Iplaneg*, <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/consejos-del-iplaneg>, consultado el 5 de abril de 2014.
- Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG^b, 2014), *Parque Agro Tecnológico Xonotli*, <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/parque-agro-tecnologico-xonotli>, consultado el 5 de abril de 2014.
- Klijjn, Erik-Hans (2005), “Las redes de política pública: una visión de conjunto”, en Cerrillo I Martínez, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, Madrid España.
- Komonchak, Joseph A. (1988), “Subsidiarity in the church: the state of the question”, en *The jurist* 48, recuperado el 28 de febrero de 2009 de <http://www.scielo.cl>.
- Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, Madrid España.
- Les Ateliers Internationaux de Maîtrise d’Oeuvre Urbaine de Cergy-Pontoise (2014), *Presentación*, <http://ateliers.org/>, consultado el 5 de abril de 2014.
- López, Julián; Sánchez, Marita; Nicastro, Sandra (2002); *Análisis de organizaciones educativas a través de casos*, Editorial Síntesis, España.
- Luna (de), José (2009), “El financiamiento rural en México: retos y oportunidades”, en Pardo, M. del Carmen; *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Majone, Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.



- Marando, Vincent L.; Florestano, Patricia S. (1999); “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina”, en Lynn, Naomi B.; Wildavsky, Aaron; *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- March, James; Olsen, Johan (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez, David, *Fracasa municipio contra la pobreza*, <http://turealidad.mex.tl/>, consultado el 7 de mayo de 2014.
- Martínez, Lorena (2013), *Oficio del 4 de enero de 2013 dirigido al Honorable Ayuntamiento del Municipio de Aguascalientes*, Presidencia Municipal de Aguascalientes, México.
- Méndez, José Luis (1997); “Estudio introductorio”, en Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mendoza, Joel (2010); *El Principio de Subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano. Políticas Públicas, Finanzas Públicas, Organización Social*; Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., México.
- Mendoza, Joel (2013); *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*; Instituto Nacional de Administración Pública A. C., Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo A. C., México.
- Moreno, Carlos (2009), “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, en Pardo, M. del Carmen; *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Olmedo, Raúl (1983), *El desafío municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México.
- Olmedo, Raúl (1999), *Experiencias municipales repetibles*, Instituto de Administración Pública Municipal, Comuna, México.
- O’Toole, Laurence (2005), “La implicaciones para la democracia de una burocracia en red”, en Cerrillo I Martínez, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, Madrid España.
- Parque de Innovación de La Salle (2013), *Parque de Innovación de La Salle A. C. Por un desarrollo económico sustentable*, Parque de Innovación de La Salle (presentación power point), México.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México, Miño y Dávila editores, México.



- Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2014), *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, México.
- Raich, Uri (2009), “Descentralización y disparidad fiscal en la zona metropolitana del Valle de México”, en Pardo, M. del Carmen; *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Rosas, Angélica (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, No.30, pp. 119-134.
- Scharpf, Fritz W. (2005), “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”, en Cerrillo I Martínez, Agustí; *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, Madrid España.
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios (2013), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente INFOEM 00299/PLEGISLA/IP/2013*, Poder Legislativo del Estado de México, México.
- Secretaría de Desarrollo Social Guadalajara, *Programa de Intervención por Objetivos*, presentación *power point*, Secretaría de Desarrollo Social Guadalajara, México.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (2013), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente PAI.166.21974/13*, Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes, México.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente PAI.173.22038/14*, Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información del Estado de Aguascalientes, México.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California (2012), “Lineamientos para la gestión de recursos para estudios, proyectos de inversión, obras y acciones de infraestructura”, en *Periódico oficial*, 27 de julio de 2012.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California (2012), “Lineamientos para la programación y presupuestación del gasto público del ejercicio fiscal 2013”, en *Periódico oficial*, 17 de agosto de 2012.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California (2013), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 132326*, Sistema de Acceso a Solicitudes de Información del Estado de Baja California.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California (2014), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente 132418*, Sistema de Acceso a Solicitudes de Información del Estado de Baja California.
- Secretaría del Ayuntamiento de Hermosillo Sonora (2013), *Solicitud de acceso a la información pública, expediente UET/046/2013*, Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información del Estado de Sonora, México.



- Unidad de Transparencia de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco (SDIS, 2013), *Solicitud de acceso a la información pública expediente 116/2013*, Sistema INFOMEX Jalisco, México.
- Unidad de Transparencia de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco (SPAF, 2013), *Solicitud de acceso a la información pública expediente 028/2013*, Sistema INFOMEX Jalisco, México.
- Unidad de Transparencia de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco (SPAF, 2013), *Solicitud de acceso a la información pública expediente 16023-13*, Sistema INFOMEX Jalisco, México.
- Universidad Iberoamericana León (2012), *21 propuestas para León, cuadernos sobre la equidad*, Universidad Iberoamericana León, México.
- Watts, Ronald L. (2006), *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales S. A., Madrid-Barcelona España.
- Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, México.



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

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorífico

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Quezada Aranda
Tesorero

Martha Hilda González Calderón

Carlos Alberto Acra Alva

Alejandro Castro Hernández

Gilberto Cortés Bastida

Benjamín Fournier Espinosa

Marcelo Martínez Martínez

Apolinar Mena Vargas

Francisco Osorno Soberón

Pedro David Rodríguez Villegas

José Alejandro Vargas Castro

Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto A. Rodríguez Reyes

DIRECCIÓN GENERAL DE LA EGAPMex: Rafael Manuel Navas Camacho

CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO: Gabriela Salazar González

CENTRO DE PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL: Celia Martínez Paulín

CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raiza Dayar Mora

COORDINACIÓN DE DELEGACIONES REGIONALES: Jessica Castillo Pérez

CENTRO DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posadas Rodríguez

COMITÉ EDITORIAL

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
Miguel Ángel Márquez

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

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

La edición consta de 300 ejemplares

El Federalismo Subsidiario, como fórmula descentralizadora derivada del Principio de Subsidiariedad, es un federalismo orientado a la ciudadanía. Según Ronald L. Watts (1929), el Federalismo Subsidiario constituye la quinta razón de la vigencia federal en el mundo. Joel Mendoza Ruiz lo está desarrollando conceptualmente para evaluar con exactitud y orientar la recomposición de los sistemas federales latinoamericanos.

Como rasgo particular de esos sistemas, su cultura centralista ha sido justificada a través de un nacionalismo con un solo sentido estratégico y operativo: *del centro a la periferia*. En plena correspondencia, los órdenes estatales y municipales de gobierno no han intentado reivindicar el ejercicio de sus propias responsabilidades, se han aletargado en la *inercia de jerarquía*. En el nivel de mayor interés subsidiario, las organizaciones sociales han carecido de la confianza, de sus gobiernos y de sí mismas, para asumir funciones públicas.

El avance logrado por el autor se ha dado en pautas de medición y en la definición de tareas inminentes. En ambos casos, el énfasis ha sido la formación de recursos humanos de los gobiernos estatales y municipales. El caso de estudio, hasta el momento, ha sido el sistema federal mexicano. Como instrumentos de análisis, fueron diseñadas escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional.



ISBN: 978-607-8087-25-9



9 786078 087259