



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

## DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS

Gestión Pública de México 2012-2015: Una evaluación económica  
y social de las Nuevas Reformas en Quintana Roo, caso Cruzada  
Nacional Contra el Hambre

Monografía

Para obtener el grado de  
Licenciatura en Economía y Finanzas

Presenta:

**Roxana del Carmen Pat Mis**

Asesores:

**Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez**

**MEAP. Citlalli Lucely Olvera Calderón**

**M. A. Naiber José Bardales Roura**

Chetumal, Quintana Roo, Marzo del 2017





## UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Monografía para obtener el grado de

Licenciatura en Economía y Finanzas

**Gestión Pública de México 2012-2015: Una evaluación económica y social de las Nuevas Reformas en Quintana Roo, caso Cruzada Nacional Contra el Hambre**

Asesores:

  
Dra. Crucita Aurora Ken Rodríguez

  
MEAP, Ciudad Lucely Olvera Calderón

  
M. A. Naibér José Bardales Roura



## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mis padres amados Juan y Justina, quienes me han brindado todos los apoyos desde siempre en comprensión, paciencia y sobretodo amor, para terminar mi carrera.

A mis hermanos, Candy, Merly y Leonardo, que hemos forjado una familia maravillosa de apoyo mutuo, en el cual el respeto, afecto y la educación adquirida de nuestros padres, son los valores con los que nos hemos regido.

A mis sobrinos Shair, Yoselin Yosher, Shecid, Shadayim, Ximena y Leonardo por su cariño y alegría que me han brindado, deseo que se pongan metas altas a seguir y que este proyecto les aporte de ejemplo necesario base para salir adelante.

En particular a mi esposo Artemio, por brindarme el apoyo, consejo, paciencia, tiempo, cariño y amor necesario para concluir este proyecto; además de formar una familia extraordinaria.

Quiero dedicar muy específicamente este proyecto a mi adorada hija Renata Isabella, que me proporciona el amor, inspiración y la fuerza necesaria para alcanzar mis objetivos y metas que me he proyectado.

A mi directora que jamás me dejó en el camino, Cruzita, una maestra extraordinaria, gracias por su cariño y enseñanza. Al maestro Naiber y a mi compañera Citlalli por brindarme sus conocimientos, apoyo y su tiempo, los cuales fueron indispensables en estos tiempos de alta competencia.

A mi compañera de la carrera Dora María por su amistad y cariño que hasta hoy guardo en mi corazón.

Pero sobre todo gracias a Dios, por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida. Por los momentos difíciles que he pasado y también por los triunfos que me ha brindado, los cuales me enseñaron cuales son las circunstancias y las cuestiones realmente importantes de la vida.

Gracias.

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO 1.- LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL DEL ESTADO.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Eficacia.....	23
1.1.2. Eficiencia.....	25
1.1.3. Economía.....	26
1.1.4. Participación ciudadana.....	28
1.1.5. Rendición de cuentas y transparencia.....	29
1.1.6. Equidad y derecho social.....	30
1.1.7. Democracia y democratización.....	31
1.1.8 Desarrollo regional.....	32
<b>1.2. EL PAPEL DEL ESTADO.....</b>	<b>34</b>
1.2.1. Estado y desarrollo.....	36
1.2.2 Administración pública.....	40
1.2.3. Ética pública, sistema profesionalizado y burocracia.....	44
1.2.4. Gobierno, poder y gobernabilidad.....	50
1.2.5. Políticas públicas, económicas y sociales.....	52
1.2.6. Centralización y descentralización política.....	54

<b>1.3. Conclusiones.....</b>	<b>55</b>
<b>CAPITULO 2.- LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....</b>	<b>58</b>
<b>2.1 PROCESO DE REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y PERPECTIVAS DE RESULTADOS PARA MÉXICO.....</b>	<b>62</b>
<b>2.2 PACTO POR MÉXICO (programas, reformas y estrategias).....</b>	<b>66</b>
2.2.1 Cruzada nacional contra el hambre (21 de enero 2013).....	78
2.2.2 Reforma educativa (25 de febrero 2013).....	80
2.2.3 Reforma en telecomunicaciones y competencia económica (10 de junio 2013).....	83
2.2.4 Reforma hacendaria (31 octubre 2013).....	86
2.2.5 Estrategia digital nacional (25 de noviembre de 2013).....	89
2.2.6 Reforma energética (20 de diciembre 2013).....	93
2.2.7 Reformas financiera (9 de enero 2014).....	96
2.2.8 Comisión nacional anticorrupción (27 de Mayo de 2015).....	99
<b>2.3 Conclusiones.....</b>	<b>101</b>
<b>CAPITULO 3.- EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO 2012-2015, CASO CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.....</b>	<b>105</b>
3.1 Reorientación del estado y la nueva evolución de la gestión pública en Quintana Roo.....	107

3.2 Exploración de la situación socioeconómica actual de Quintana Roo en base a las Reformas Estructurales específicamente con la Cruzada Nacional Contra el Hambre del 2012-2015.....	115
3.3 Análisis der la eficiencia y eficacia económica y social de la gestión pública que se implementa en el estado de Quintana Roo con la estrategia Cruzada Nacional Contra el Hambre.....	131
<b>3.4 Conclusiones.....</b>	<b>139</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>142</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>148</b>

### Índice de Tablas

No.	Titulo	pág.
1	Crecimiento potencial estimado del PIB de México en un escenario con reformas (variación real anual, %)	66
2	Indicadores de carencia social 2010-2012.....	114
3	Municipios del Estado de Quintana Roo seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2010.....	116
4	Municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010.....	122
5	Distribución geográfica de la población en pobreza extrema de alimentación, 2012.....	126
6	Cruzada Nacional Contra el Hambre (SINHAMBRE) (mapa/sin hambre) para el estado de Quintana Roo.....	127
7	Comedores comunitarios en los Municipios.....	128
8	Montos de los apoyos vigentes segundo semestre del 2014.....	130
9	Comparativo de los programas que componen la CNCH.....	137

## Índice de figuras

No.	Título	pág.
1	Metodología para la medición de la Pobreza.....	112
2	Indicador de Pobreza, Quintana Roo 2012.....	113
3	Porcentaje de población en situación de pobreza 2010, Quintana Roo.....	117
4	Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Quintana Roo, 2010.....	118
5	Municipios con menor porcentaje de población en situación de pobreza en Quintana Roo, 2010.....	119
6	Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Quintana Roo, 2010.....	121
7	Pobreza en Quintana Roo, 2014.....	130

## **INTRODUCCION**

Desde hace una década el tema de Gestión Pública en el país ha evolucionado; en principio la gestión pública incluye las actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos, avances y progresos de unos procesos determinados que permiten cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encaminado la comunidad.

En México, en la medida que ha evolucionado el sistema político, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy se considera como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para los representantes.

Actualmente en México existe una gran polémica sobre los cambios que se han desarrollado en diferentes ámbitos en los últimos años, específicamente en el presente sexenio, por ello es importante analizar, los aspectos relevantes y las disyuntivas que estas arrojan.

En diciembre del 2012, a inicios del sexenio actual, se firma el proyecto "Pacto por México", gran acuerdo político y nacional, realizado por el Presidente de la República, junto con los líderes de las principales fuerzas políticas del país, de los partidos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional. Sientan las bases de una nueva alianza político para realizar cambios y de esta forma, culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico que genere empleos de calidad para los mexicanos, y permita disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Esta alianza consta de puntos primordiales y ambiciosos. En primer lugar busca la transformación de México en una sociedad de derechos y libertades; segundo, fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; tercero, lograr la seguridad y la justicia; cuarto, incrementar y comprometer transparencia,

rendición de cuentas y combate a la corrupción y por último perfeccionar las condiciones para una gobernabilidad democrática (Presidencia de la Republica, 2012).

Aunado a ello este acuerdo tiene como propósito dar un primer paso para construir mayorías y avanzar en la consolidación de instituciones y prácticas democráticas que impulsen al país a mayores niveles de desarrollo y de bienestar. Así mismo, este convenio realizado entre la mayoría de las fuerzas políticas denota una búsqueda del bien común y un cambio de la realidad. Todo ello conlleva al análisis e investigación sistemática para indagar en dichos objetivos y controversias que ha generado en la sociedad y sus resultados para el estado de Quintana Roo.

Por ello se analizará la Gestión Pública de la actual administración, implementado en todo la República Mexicana, para tratar de lograr una comprensión más precisa de la expresión más cercana a la realidad, por lo que esta investigación trata de exponer si dichos acuerdos impulsarían una realidad con más democracia, más progreso, democratización económica, modernización tecnológica e inclusión social para el país o en general para el bien de la sociedad en el estado de Quintana Roo.

Cada día las demandas para resolver las problemáticas ciudadanas se incrementan. Si el gobierno no evoluciona hacia nuevos escenarios de modernidad, sin duda generará un retraso en el desarrollo económico del país. Pero si esa modernización no se traduce en bienestar, también retrasará el desarrollo de la sociedad y de la economía.

Actualmente los cambios de Gestión y Políticas Públicas en México, con respecto a las Nuevas Reformas implementadas, han promovido varios panoramas, por ello este análisis trata de resolver la coyuntura existente para el Estado de Quintana Roo.

Por lo que el presente trabajo se traza el objetivo de responder la siguiente pregunta: ¿Con que medida de eficacia y eficiencia económico y social operan los proyectos públicos de los últimos cuatro años que se traducen en la Nuevas

Reformas en el estado de Quintana Roo específicamente de la Cruzada Nacional contra el Hambre propiciado por la Gestión de México?

Donde la Gestión Pública es un tema relativamente nuevo y poco estudiado para el Estado de Quintana Roo, por ello la presente investigación tiene por objeto analizar y conocer la situación actual de la misma con relación a las nuevas reformas que se ha implementado en la actual administración de México y los efectos que producen para el Estado.

De acuerdo a lo indicado, se evidencia una limitada cantidad de trabajos que no abordan suficientemente, la Gestión Pública de las Reformas en México específicamente de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) y demás posibles cambios y efectos en el Estado de Quintana Roo. O si bien existen análisis sobre las nuevas reformas estructurales de México o de la Nueva Gestión Pública de México por ser una temática actual y controversial para el país, para este en particular no existen investigaciones que se enfoquen en este aspecto en específico.

La definición del estudio tendrá un enfoque de carácter general, con el propósito de orientar a la sociedad sobre los acontecimientos actuales de temas controversiales y de interés social.

Cabe señalar que este análisis ayudará a comprender la disyuntiva de las Nuevas Reformas en especial de la CNCH en el Estado de Quintana Roo y que a su vez será de mucha ayuda para estudiantes que cursan la carrera de Economía, Derecho, Sociología, Gobierno y Gestión Pública, profesionistas en general y a su vez diversas disciplinas, ya que son temas inéditos y de base para los posgrados de planeación y de economía del sector público.

La finalidad de este análisis es indagar la respuesta al cambio que sufre el país y el panorama actual de los quintanarroenses. Con un objetivo general, donde se plantea un panorama bastante interesante a temas relevantes de hoy en día y en especial para la búsqueda de resultados para nuestro estado, el cual busca desarrollar un marco de análisis de las Nuevas Reformas de México para evaluar

la eficiencia y la eficacia económico y social, de los proyectos públicos del Estado de Quintana Roo 2012 -2015, caso Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Para obtener la meta de dicho objetivo se necesita la asistencia de las Teorías de la Gestión Pública con relación a las Nuevas Reformas de México; caracterizar las variables de Gestión Pública sobre las Nuevas vertientes de Reformas; definir el enfoque de las Nuevas Reformas de México y su efecto para el Estado de Quintana Roo; indagar y analizar sobre los parámetros de medición de la Gestión Pública en el estado en sincronización con las Nuevas Reformas; realizar un análisis sistemático de los programas que aporta las Nuevas Reformas; y por ultimo evaluar la eficiencia y eficacia de la Gestión Pública que implementa la actual administración pública de México para los proyectos públicos económicos y sociales en el Estado de Quintana Roo en los años 2012-2015, específicamente de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Esta investigación está compuesta por tres bloques, el primer capítulo se analizara sobre los enfoques y puntos de vista de varios autores y puntos indispensables para la comprensión de la filosofía de la Nueva Gestión Pública, el papel del Estado y las herramientas que auxilieren la evaluación más sustanciosa de dichas reformas.

En el segundo capítulo tiene como argumento central la relación directa en el cambio del entorno económico, político y social que da lugar la reforma del Estado, a su vez se desarrolla un cambio en el aparato gubernamental dando origen así a la nueva gestión pública, implementada en acuerdos particulares de diversos temas y que se traducen en 95 compromisos para México plasmados en el documento, Pacto por México. Para tal objetivo se analizaran las promulgaciones de la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la reformas de educación, de telecomunicaciones y competencia económica, sin olvidar de mencionar la estrategia digital, ya que desempeñará un trabajo importante para obtener un México digital; así como la reforma hacendaria, energética, financiera y por último el programa de la Comisión nación anticorrupción. Estas reformas o de estrategias, implican diversas modificaciones

a la Constitución mexicana, por el cual se implementan, se crean o se derogan programas o instituciones, que desempeñan un papel fundamental para las funciones y en si para las evaluaciones de indicadores pertinentes. En el marco y derivado en los objetivos y acuerdos particulares del documento Pacto por México, presenta un análisis de coyuntura y diagnostico en el ámbito económico, político y social en este estudio para México y que es de suma importancia indagar ya que dichas políticas publicas conllevan a la directriz del país y por lo tanto para el estado de Quintana Roo.

Al observar los antecedentes y la situación actual del país, los grandes y graves problemas que enfrenta la Nación Mexicana, las cambiantes circunstancias del entorno internacional, resulta inevitable plantear algunas reflexiones sobre la estructura, organización y eficiencia funcional del aparato político-administrativo del gobierno mexicano, bajo la perspectiva del siglo XXI.

La reforma del Estado ha pasado de una elegante concepción teórica a una necesidad política, de sobrevivencia, en un sentido, y de perspectiva de desarrollo. El último cuarto de siglo ha sido en nuestro país un lapso en el que los problemas del Estado mexicano han sido agudos; en el que, a fuerza de topar con muros inexpugnables, las acciones políticas de la fuerzas democráticas generaron, en ellas mismas y en el conjunto de la sociedad, una mayor conciencia sobre la urgencia de establecer en el país un sistema de libertades políticas y democracia social.

En secuencia del capítulo dos, el paquete de reformas estructurales aprobada por el Congreso de la Unión avizoraba un panorama para la economía mexicana con la capacidad de incrementar de manera sostenida el potencial del crecimiento de México. Asimismo dichas reformas prometían impactar de manera positiva en la capacidad productiva de la economía a través de su efecto sobre la productividad, la inversión y el empleo eliminando así la barreras en sectores clave que actualmente impiden a la economía mexicana alcanzar su máximo potencial.

Por lo anterior en el tercer capítulo, y con las disyuntivas globales que existen en país y en los estado de la República Mexicana, en este capítulo se analizará la eficacia y eficiencia que dichas reformas hayan efectuado en base a programas económicos y sociales en el estado de Quintana Roo en el periodo 2012-2015 específicamente de la Cruzada Contra el Hambre. .

De tal forma se analiza en este estudio la gestión pública que ha implementado el actual gobierno federal, con su primera estrategia, la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) que la conceptúa como una política social dirigida a atender al sector de la población afectado por la pobreza extrema y principalmente con el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Así mismo se considerará, las bases de las etapas que se han implementado, adjunto con los indicadores de medición de pobreza a nivel estatal del estado de Quintana Roo y municipal.

Las perspectivas de la filosofía de la Nueva Gestión Pública son de suma importancia ya que, el cambio del entorno es uno de los aspectos más decisivos para reconsiderar los modos de gestión del sector público. Y que a su vez, hoy en día a nivel mundial, se habla de una administración pública, en donde se busca el buen gobierno, por ello existe la aceptación de nuevos modelos de corrientes o bien, nominaciones sobre gestión pública, políticas públicas, gerencia pública, dirección pública, manejo público, pero siempre con el objetivo de alcanzar la eficiencia y eficacia en el sector público.

México ha desarrollado un sistema de coordinación fiscal que estipula las fuentes de ingreso y distribución de recursos para las entidades federativas mediante su propio sistema de federalismo fiscal, entendido como la organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional.

El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida la Cruzada Nacional Contra el Hambre puede considerarse una estrategia que garantiza la seguridad

alimentaria, por lo tanto si es eficaz y eficiente en los programas económicos y sociales, que se ha implementado en el país pero sobre todo en la población del estado de Quintana Roo

## **CAPITULO 1.- LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL DEL ESTADO**

En las últimas dos décadas el papel del Estado ocupó un lugar central en la agenda pública de todos los países del mundo. Así mismo el Estado es hoy considerado importante en las situaciones de cambios, como consecuencia su estudio para esta investigación. El gobierno emprende políticas en una visión amplia, con orientaciones que varían desde adjudicar al propio Estado la responsabilidad de los conflictos hasta considerarlo como referente necesario en la posibilidad de darles solución. En ese escenario se confrontan reformas de ideologías políticas y programas, y se involucra activamente múltiples actores sociales. Las convicciones reformistas provocan cambios que se manifiestan en el rediseño del Estado y su papel en la sociedad, en algunos casos por la aplicación de políticas sólidas y consistentes que forjan tendencias de reforma, pero también en otros casos la preparación insuficiente, la improvisación y falta de orientación estratégica, implican altos costos sociales. En estos casos, los resultados son puntos de inflexión para revisiones de las políticas públicas y también de las perspectivas de análisis.

Se tiene como gran ejemplo una modernización y progreso de la gestión pública en varios países desarrollados o en proceso, por ello para este trabajo es primordial analizar las perspectivas que brinda la corriente de la Nueva Gestión Pública. Ya que esta visión asistirá como respaldo de esta investigación, para la comprensión de los cambios actuales que se han desarrollado en México en diversas variables, que efectúa el sistema de administración y/o gobierno actual.

En este capítulo se analizará sobre los enfoques y puntos de vista de varios autores y puntos indispensables para la comprensión de esta filosofía. Las herramientas que se utilizarán para una evaluación más sustanciosa de dichas reformas estructurales, así como el desarrollo del papel del estado, serán la eficiencia, eficacia, economía, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, transparencia, equidad, derecho social, democracia, democratización y desarrollo regional.

Así mismo, se analizara lo más detallado posible sobre el estado y su desarrollo, implícito en la importancia de la administración pública, la ética pública, el sistema profesionalizado, la burocracia, gobierno, poder, gobernabilidad, políticas públicas, políticas económicas, políticas sociales, la centralización y descentralización política.

Derivado a lo anterior, este capítulo estudia en si la relación directa de la ideología de la Nueva Gestión Pública, el papel del Estado y las implicaciones que sustentan dicho proceso.

### **1.1. ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

Fanjzylber (citado por Lahera, 1992) señala que "la inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse en una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente".

Desde la mitad del siglo XX pero sobre todo a partir de la década de 1990, el concepto y el estudio de la Administración Pública, ha sufrido profundas transformaciones, innovándose con nuevas categorías y nuevas denominaciones como la de políticas públicas, gestión pública y gerencia pública (Pardo, 1995). Todo ello ha sido consecuencia de los procesos más amplios de reforma del Estado que han tenido efectos en el aparato administrativo gubernamental por la vía de reformas administrativas o de la modernización administrativa. En la búsqueda de nuevas formas procesales para dar mayor eficiencia y eficacia a la gestión gubernamental se ha modificado la perspectiva de abordaje del estudio en el campo disciplinario de la administración pública. Para Bozeman (1998, 37), "la gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas

públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial".

Así mismo, la problemática del crecimiento de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones administrativas los han enfrentado a una nueva realidad en sus acciones de gobierno, haciendo que la administración pública como se venía desarrollando sea inaccesible de comprender y estructurar. A su vez, a partir de la década de los setenta se despliega, como bien lo menciona Bozeman (1998), en la mayor parte de los países desarrollados una serie de procesos de reforma que tienen como eje central la importancia concedida a los temas de gestión. Por lo que, refiere y afirma Cabrero (citado por Bozeman, 1998, 21) "No es casual que a fines de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta, surja la escuela de las políticas públicas, como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública tradicional: al análisis que se funda en la dependencia se contrapone al análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contrapone el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública".

Retomando a Bozeman (1998), la idea principal en sus enfoques, es que hay dos gestiones públicas rivales y surgieron casi al mismo tiempo considerablemente distinto de la gestión pública. Para precisar más los términos, y que dentro de esta corriente encontramos dos escuelas claramente diferenciadas: enfoque "P" (gestión pública), aquel que surge en las escuelas de las políticas públicas, ya mencionada su inicio anteriormente, y en la que la public management fue vista como complementaria del estudio de las políticas, se concibió como el manejo directivo de las políticas. Por otra parte Bozeman presenta el enfoque "B" (gerencia pública), que surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los

conceptos básicos de la administración de las empresas, siendo menos riguroso en la distinción entre las esferas pública y privada.

La necesidad de gobiernos eficientes la comparten ambos contextos. Pero también son grandes diferencias en los enfoques, en primer lugar el enfoque B se inclina más a los conceptos de las disciplinas comerciales; segundo lugar, se describe de la mejor manera el enfoque P con Wallace Sayre (citado por Bozeman, 1993: 40), quien señala que “las organizaciones públicas y privadas son similares en todos los aspectos no importantes”, mientras que el enfoque B hace menos distinciones entre los sectores público y privado; tercero, el enfoque B tiene estrecha relación con la administración pública, mientras que el enfoque P se aparta de ella; cuarto, el enfoque B se ocupa de la teoría y de la investigación empírica de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas, el enfoque P da por asentadas las divergencia, o examinar los informes de casos de los practicantes para identificarlas; y por último, el enfoque B está más orientado hacia los procesos y a temas con el diseño de las organizaciones, personal, presupuestación, mientras que en el enfoque P no existe un interés común de los aspectos mencionados, sino más bien que en cambio subraya las políticas y la política.

Por lo tanto Bozeman (1998: 66) hace hincapié que dichas "diferencia entre la gestión pública y la privada; como lo indica en el “acertijo sobre lo público” siendo estos aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión, es el problema central de la teoría de la gestión pública. Y que sin cierta comprensión de las diferencias entre la gestión pública y la privada la primera no tiene una razón de ser intelectual sin teorías de la gestión pública, lo público de la gestión podría verse fácilmente como un problema menor de medición: un término de error, una anomalía carente de interés, una variable residual o, cuando mucho, intermedia".

Sin dejar de mencionar, los enfoques P y B tienen algunos puntos en común, más de los que podrían suponerse después del análisis anterior, y cada enfoque tiene sus propios puntos fuertes. Para Bozeman (1998: 42) los puntos comunes incluyen los siguientes:

La preocupación por la estrategia y el proceso, pero con una orientación centrada en lo externo; mayor hincapié en el lado "duro", sin dejar por ello de enfocar el lado "blando"; orientación hacia los administradores públicos experimentados en los niveles medio y superior; una definición más general de lo público en la gestión pública, que incluya las organizaciones no lucrativas, los aspectos públicos de las empresas privadas y las organizaciones híbridas, y atención a la teoría, la teoría prescriptiva y la prescripción.

Otras perspectivas en esta filosofía de la Nueva Gestión Pública son de suma importancia ya que, el cambio del entorno es uno de los aspectos más decisivos para reconsiderar los modos de gestión del sector público. Y que a su vez, hoy en día a nivel mundial, se habla de una administración pública, en donde se busca el buen gobierno, por ello existe la aceptación de nuevos modelos de corrientes o bien, nominaciones sobre gestión pública, políticas públicas, gerencia pública, dirección pública, manejo público, pero siempre con el objetivo de alcanzar la eficiencia y eficacia en el sector público.

El fenómeno de la globalización es entendido en un sentido amplio y sin acotar que es el objeto que implica un cambio radical del entorno que se vuelve más fluido e inestable. Según Held (citado por Olias de Lima, 2001: 7) "la globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-Nación. El Estado pierde como eje de la cohesión y reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no solo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y estados".

Por lo tanto, para Olias de Lima (2001: 7) "la internacionalización de los mercados industriales, comerciales y financieros provoca problemas de coordinación administrativa y pone los desajustes entre las estructuras administrativas nacionales".

V. Wright (citado por Olias de Lima, 2001: 8) por su parte señala que "la Nueva Gestión Pública es el cambio paradigmático general, con su fuerte prejuicio

ideológico contra el Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias, y las soluciones universalistas" que propone una transformación radical del ambiente público en la dirección del "Estado hueco" como hacen referencia Milward, Provan y Else (citado por Olias de Lima, 2001: 9). Basados en un concepto que describe la estrategia de las empresas transnacionales en la época de la globalización, introdujeron en la administración pública dicha impresión para señalar que un gobierno sustituye la provisión directa de servicios por la subcontratación, privatización y desregulación de actividades.

En el mismo sentido Guerrero (2004) maneja el concepto de manejo público (public management), el cual ha sido una parte conceptual de la administración pública y actualmente es un foco peculiar en Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Pero desde 1990 este fenómeno emergió bajo una interpretación inédita que se ha tendido a diferenciarse por su novedad; es decir, como un nuevo manejo que toma distancia radical de la antigua idea del manejo como un elemento definitorio de la administración pública. Pero bajo sus nuevas ideas, el manejo público es concebido como opuesto de la administración pública, y más particularmente, se le entiende como transdisciplina económica y que se trata de un modelo que se propone como sustituto del esquema burocrático del Estado.

Esta perspectiva de Guerrero (2004) hace referencia al origen de las propuestas a favor de establecer mercados intragubernamentales y que el gobierno se oriente hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del espíritu empresarial en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios. Por lo tanto aunque lleva por nombre la voz manejo (management), no es el manejo su fundamento, sino la noción más general de empresa mercantil.

En efecto, el neomanejo público, (por ser un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros), no ha desarrollado una teoría del management, pero en si su sello es constituir una interface en el Estado y la sociedad a través del mercado, y no auscultar las

entrañas organizativas del gobierno. Por lo tanto "se trata de un modelo de dentro hacia afuera, y no de fuera hacia dentro" (Guerrero, 2004: 10). Esto implica una gestión pública con responsabilidad social.

"Su aparición corresponde a tiempos actuales, hoy en día se suele proponer que los problemas políticos tengan soluciones económicas, y que una vez reemplazados los procesos burocráticos, el gobierno se orientará mejor mediante el mercado" (Guerrero, 2004, 18). Consecuentemente como una empresa lucrativa atiende preferentemente al mercado para ser lucrativa, la administración pública solo será eficiente proveyendo bienes y servicios cuando sea rentable. Es decir, para ser rentable debe orientarse al cliente; para orientarse al cliente debe evadirse de su nicho burocrático. Su ideario tiene como base desechar el gobierno político y en su lugar asumir un gobierno económico (de mercado), de manera que cada administración pública individual quede uniformada bajo un patrón universal.

Aguilar (2006) hace hincapié que obviamente no hay cambio social, político o administrativo, por más radical que sea, que no coexista por largo tiempo con las costumbres del pasado y que no esté obligado a reelaborarla, depurarlas, superarlas. El futuro no es tal cosa como un punto original de partida, una hoja en blanco, sin antecedentes. El pasado condiciona tanto positiva como negativamente el futuro, ofrece materiales imprecisables, vulgares, agotados, y otros susceptibles de nuevas configuraciones y con mayores potencialidades. Una buena gobernación y administración pública consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo, y acompañarlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales, entre otras) ya dieron de sí y cuales merecen ser renovados y reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances.

Para Olias de Lima (2001, 3) el término de "gerencia pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerencia implica actividades distintas como combinar recursos, entrenar al personal, diseñar procesos, o establecer reglas, que tiene un mercado

carácter intraorganizativo". En la gerencia es de especial interés la labor directiva e impulsora de los managers o gerentes y su principal característica es que se desenvuelve en un entorno político afectando intereses colectivos.

Para Albi (1997, 19) "la gestión pública debe ser una gestión y en ese sentido podemos caracterizarla como el "conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas".

Olias de Lima (2001) señala que en Europa, tradicionalmente se entendía que la gestión pública era una gestión diferenciada o peculiar, más próxima a la idea de administración, en la que se acentuaban ciertos rasgos que la hacían difícilmente homologable a la del sector privado. La gestión se desenvolvía por procedimientos legalmente establecidos constituían una garantía para el ciudadano y una limitación frente a la discriminación. La continuidad y la regularidad de los servicios estaban fundamentadas en la rutina y en una actuación profesional de funcionarios estables.

Más difícil es intentar sistematizar el contenido y las orientaciones predeterminantes de la Nueva Gestión Pública. Con la idea de la gerencia pública se invoca un conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la nueva administración pública.

Para Olias de Lima (2001) la Nueva Gestión Pública es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano. Así mismo, indica que las propuestas de la Nueva Gestión Pública tienen un alto grado de contingencia. Para ello mencionemos a Luthans (1980: 30), para este último término, como "la una relación funcional entre determinadas condiciones circundantes y los conceptos y las técnicas administrativas apropiadas para lograr el objetivo propuesto. Y que por lo tanto, la contingencia toma en cuenta la estructura, técnica y de producción, y el entorno social, político y económico".

Al final, las ideas sobre gestión pública o los temas priorizados han ido sufriendo una innegable evolución a pesar de la variedad de opciones nacionales y locales. Así mismo, en los árboles de la reforma del Estado, la mercadotecnia (más mercado, menos Estado) fue la fuente de inspiración, y casi la consigna, que guio el salto a las viejas y sospechosas burocracias para muchos países.

Por último, para la utilización del concepto de gerencia al manejo de los asuntos públicos, entendiéndolo para que se produzca o se elaboren bienes y servicios a partir de decisiones políticas, es relativamente reciente. La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que apunta a su específica manera de obtener resultados para el mercado. Por lo tanto, la gerencia pública, Nueva Gestión Pública, es la introducción de las técnicas y métodos del sector privado en el sector público, con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas.

Por lo tanto, la incorporación de políticas públicas dirigidas al adelgazamiento del aparato de gobierno, a la privatización de servicios públicos, a la incorporación de servidores públicos con ideas pragmáticas anglosajonas y, estricto sentido, a la puesta en práctica de técnicas administrativas apegadas a la corriente de la llamada la Nueva Gerencia Pública, han denotado un sinfín de cambios en diferentes países, y que hoy por hoy, auxilian a analizar la actual gestión pública de México. Particularmente de las nuevas llamadas y controversiales Reformas Estructurales, que para este análisis tendrán un papel fundamental, principalmente sobre los efectos en el estado de Quintana Roo, el cual se analizara con ayuda de los indicadores sobresalientes de dicha filosofía.

#### 1.1.1 Eficacia

El interés por la eficiencia en el sector público no es nuevo, como tampoco es extraño acudir al sector privado en busca de instrumentos para mejorar los procesos administrativos. Por ello acudimos a esta herramienta de la Nueva Gestión Pública, la cual y como ya se ha visto, busca un cambio de perspectiva sustantiva sobre la manera de alcanzar resultados en el sector público.

Para Salazar (2001) la eficacia es el logro de un resultado de manera oportuna y que guarda relación con los objetivos y metas planteados. Para su evaluación es necesario, en primera, que se hayan cumplido las metas, planes y programas, preestablecidos por el Ente Público, las que deben estar fundamentadas en las políticas de desarrollo económico y social determinadas por el Gobierno Nacional. En segunda, se debe tener en cuenta el grado de cumplimiento de los resultados alcanzados frente al plan indicativo. Y por último, determinar si el servicio prestado se entregó oportunamente, si se terminó al tiempo estipulado, en la cantidad determinada, el volumen ejecutado por unidad de tiempo, y con la calidad requerida, lo mismo que con la satisfacción del usuario.

Del mismo, Valdivielso (2001) hace mención sobre este punto la inserción del concepto con los objetivos de la privatización parcial son diferentes a los de la privatización total. Destacan la reducción del déficit público, aumento en la eficacia y productividad de la gestión de los directivos que serán sometidos a una mayor presión para mejorar la rentabilidad. Por ello, hace mención a Yarow, Saunders y Harrys (citados por Valdivielso, 2001: 56) de las razones que han enumerado para llegar a un programa de privatizaciones son las siguientes: mejora la eficacia, mejora de las cuentas públicas, disminución del poder de los sindicatos, sustitución del sector público por el privado en la toma de decisiones en los mercados de bienes y servicios, creación del capitalismo popular, incrementar la identificación de los empleados con la empresa mediante la tendencia de sus acciones y redistribuir la renta y riqueza de la sociedad.

Todos hablan de eficacia en el gobierno, pero a medida que escasean cada vez más los recursos que antes eran abundantes algunos miembros del gobierno empiezan a hacer algo al respecto. Pero en cualquier sentido estricto, es probable que no se pueda alcanzar la existencia en el sector público, ya que resulta difícil, si no es que imposible, medir y asignar un valor a la producción de muchos programas gubernamentales. Por otra parte, pueden implantarse ciertos procedimientos que obliguen a los administradores gubernamentales a considerar métodos mejores, tal vez más baratos, de hacer las cosas.

### 1.1.2. Eficiencia

El concepto de eficiencia, en economía, es diferente al de eficiencia técnica que se utiliza en otras ciencias: no se trata de la maximización del producto por unidad de energía o de materias primas, sino de una relación entre el valor del producto y de los recursos utilizados para producirlo. La eficiencia económica pone de relieve entonces la relación entre el costo y el valor de lo producido. Se habla de estar en la frontera de eficiencia cuando se llega a la maximización del valor a un coste dado, siempre y cuando lo producido tenga demanda en el mercado. (<http://www.eumed.net/cursecon/dic/E.htm#eficiencia>)

La eficiencia según Salazar (2001: 65) es el “fundamento de la productividad y se conoce como la relación existente entre los recursos y los insumos utilizados frente a los resultados obtenidos, los que deben tener el menor costo en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad. Este criterio tiene dos medidas esenciales: la técnica y la económica. La primera es el resultado de su medición en términos físicos (productividad), en tanto que la económica se da en términos monetarios (costos)”.

De tal manera para Salazar (2001: 66) al hacer el análisis de la ejecución presupuestal de los diferentes programas y proyectos permiten hacer la evaluación de la eficiencia. Esto se logra midiendo la productividad administrativa y operativa en relación con los recursos utilizados y los servicios prestados o el bien producido; se establece la eficiencia o la rentabilidad pública o social de tal forma que se puedan valorar los costos y beneficios del ente público; se identifica los procesos administrativos y operativos utilizados en la transformación de bienes a fin de evaluar la celebridad y los costos incurridos en el proceso productivo; se establece la eficiencia con la adecuada utilización de los recursos en el logro de los objetivos previstos, y por último se determina la cobertura alcanzada en la producción o prestación de los servicios y el logro de las metas establecidas a menor costo.

Ahora bien, y en el mismo sentido mencionemos el sistema democrático parlamentario de México, donde los ciudadanos son la parte fundamental, y que a través de sus representantes políticos, son los que toman las decisiones respecto a recaudar los fondos públicos y para que se van a usar esos fondos recaudados. A su vez esa toma de decisiones debería producir el criterio de eficiencia. Por ello se analizara las reformas, programas y estrategias que se ha implementado en el país.

El interés por la eficiencia en el sector público no es nuevo, como tampoco es inédito acudir al sector privado en busca de instrumentos para mejorar los procesos administrativos. La idea de gerencia pública, aunque implica ambas cosas, va más allá puesto que supone un cambio de perspectiva sustantivo sobre la manera de alcanzar resultados en el ámbito público que incluso afecta a la definición de lo público.

### 1.1.3. Economía

El vocablo tiene al menos tres significados diferentes. Por una parte es sinónimo de ciencia económica; en otro sentido, se utiliza para designar el sistema económico concreto existente en un país o región, como cuando se habla de "la economía japonesa", por ejemplo. Por último, y más apegada a la etimología del término, la palabra economía significa, en el lenguaje corriente, la administración recta y prudente de los bienes, el ahorro de tiempo, materiales o trabajo. Esta acepción, en términos ya algo más técnicos, significa entonces el uso óptimo de los recursos de forma que una cantidad dada de los mismos produzca la mayor satisfacción o utilidad. En este sentido, pues, economía es sinónimo de eficiencia, de escogencia entre medios escasos para el logro de fines determinados con lo cual se establece un vínculo teórico con el primero de los significados mencionados (<http://www.eumed.net/cursecon/dic/E.htm#economía>).

La preocupación de los fundadores y de los economistas clásicos giró en gran medida alrededor del problema de la riqueza, de su producción y su distribución. Hace ya unos cien años Marshall propuso una definición que expresaba bien esta

perspectiva: "la economía examina aquella parte de la acción individual y social que se relaciona más de cerca con la obtención y el empleo de los requisitos materiales del bienestar" (Marshall, 1890: 17). Característico de este enfoque es la separación entre lo material y lo no material, así como el énfasis puesto en los aspectos productivos; la idea de que existe una acción social, por otra parte, tiende a oscurecer el proceso de elección racional que es base del pensamiento económico moderno.

Ya influido por varias décadas de pensamiento neoclásico Robbins propuso una definición que tuvo amplia difusión y fue aceptada por una buena parte de los pensadores de la disciplina señaló que "La economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos" (Robbins, 1932: 15). En tal significado se observa cómo se traslada el énfasis hacia el proceso de elección y como desaparece por completo toda referencia a los procesos productivos o los bienes materiales. En los últimos años, algunos economistas, comprendiendo esta incapacidad de la economía, así concebida, para darnos una serie de principios aplicables en la práctica, han sostenido que las fronteras impuestas al objeto de nuestra ciencia deben ser ampliadas para incluir dentro de ellas los estudios normativos o sea lo que debería ser. Hawtrey y J. A. Hobson, (citado por Robbins, 1932: 132) por ejemplo, han sostenido que "la economía no sólo debiera tener en cuenta las valoraciones y las normas éticas como datos conocidos en la forma explicada más arriba, sino que debiera pronunciarse acerca de la validéz final de estas valoraciones y normas". Hawtrey hace hincapié que "la Economía no puede disociarse de la Ética".

Concebida así la economía desde un punto de vista mucho más abstracto puede decirse que la siguiente polémica, aunque para nada nueva en sus puntos fundamentales, giró alrededor de la distinción entre proposiciones positivas y normativas. Entendiendo que Robbins (1932) separaba lo más nítidamente posible ambas esferas. Muchos objetaron que la ciencia económica no podía prescindir de los juicios de valor. Tanto la escuela conocida como Economía del Bienestar como el marxismo se situaron en esta última perspectiva: los primeros con su definición

de que la economía es el estudio de las condiciones bajo las cuales puede maximizarse el bienestar de una comunidad; los segundos porque en última instancia siempre postularon el carácter clasista de todo pensamiento económico.

Salazar (2001) entiende por economía, como la adecuada adquisición y asignación de recursos de acuerdo con las necesidades identificadas, donde se debe tener en cuenta los recursos humanos, físicos, técnicos, y naturales del ente público para que sean utilizados de tal forma que permitan maximizar los recursos, es decir, que a mayores recursos utilizados, deben darse necesariamente mejores resultados y satisfacer las necesidades existentes.

Al igual que sucede con prácticamente todas las disciplinas científicas, no existe una única definición de economía que satisfaga a todos los economistas y que pueda sintetizar perfectamente el variado campo de interés de esta ciencia. Surgida como una reflexión particular dentro de los campos de la filosofía política, moral y social, la ciencia económica ha atravesado por una serie de etapas que muestran los diferentes problemas considerados como centrales en cada época.

#### 1.1.4. Participación Ciudadana

Desde los años 80s, se vienen desarrollando nuevas formas de gestión pública a través de la participación ciudadana. Las experiencias son innúmeras y ya es posible hacer balances que indiquen lo que se ha logrado en concreto y que permitan reflexionar sobre las transformaciones que han provocado en la vida y en el espacio urbanos por la vía de la llamada democracia participativa. (Sartori, (2002).

Así mismo, la autora señala que la participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad. Desde luego, esto implica un problema político porque sociedad y Estado tienen objetivos contradictorios en lo que respecta al poder. Y hay grados de subordinación al Estado muy distintos entre miembros de una comunidad local. Por otra parte, la industria cultural también sujeta a la sociedad, causa grados muy diversos de dependencia.

Cuando la participación ciudadana es un efectivo instrumento de emancipación de la sociedad, al mismo tiempo, deja de ser funcional al Estado que quiere preservar el poder. Tomando esto en cuenta y todo el potencial que existe en este instrumento de gestión pública, se debe comprender mejor sus límites y capacidades para no perder sus posibilidades de contribuir para la construcción de espacios urbanos más generosos para la reproducción de la vida humana.

Por otra parte, Arellano y Cabrero (2005: 603) indican "que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la Nueva Gestión Pública, apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado. En otras palabras, los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y, sólo posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público".

El sistema político democrático representativo también entra en crisis en nuestros días, y se tiene que enfrentar a nuevos retos y problemas. "Este necesita legitimarse no solo por la legitimidad democrática de su elección en su origen, sino también y además por la acción, por los resultados. La democracia tradicional y representativa se complementa y necesita de la democracia participativa, la cual tiene a su vez diversas manifestaciones" (Canales, 2001, 37).

#### 1.1.5. Rendición de Cuentas y Transparencia

El funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones de Estado y el ejercicio ético en la gestión pública, así como el fortalecimiento de los valores que dan sustento a la democracia para alcanzar el pleno respeto de las diferencias de cualquier índole y del derecho de cada quien a decidir su forma de vida, resultan pilares fundamentales para la consolidación de un sistema democrático.

En este sentido, producto de la demanda ciudadana de información precisa, confiable y comprobable de la administración pública, el impulso de una cultura de

transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública ha cobrado creciente importancia en nuestro país.

Para Sánchez (2003) la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública perfilan una nueva cultura política en la cual la participación ciudadana conlleva la existencia de una sociedad más equitativa y más justa.

Por su parte, Ruelas (2003: 8) expone que "la deficiente representación de intereses ciudadanos produce malas decisiones y políticas públicas que no alcanzan a dar cabida a la pluralidad social, por lo que las estructuras orgánicas y presupuestales participativamente diseñadas deben procesar la atención de expectativas y demandas, por la propia tensión que impera en el proceso político democrático. Las primeras, con los derechos a la información y de petición cabalmente legislados, y la segunda en la lucha política por la asignación de los recursos públicos. De este modo la gobernabilidad democrática dependerá de que los innumerables intereses sociales sean procesados de forma transparente".

#### 1.1.6. Equidad y Derecho social

Haciendo uso de recetas de la Nueva Gestión Pública, varios gobiernos de todo el mundo están redefiniendo y reformando sus estructuras y mecanismos para abordar los problemas sociales, por lo que se acude a estos conceptos.

Hay que destacar que el presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo. Para remarcar mencionemos a Sanz (2001:161), el cual indica que "el presupuesto recorre todos los componentes de la gestión pública, y que detrás de cada uno de su aspectos se encuentra el presupuesto. Tanto en el modelo continental como en el anglosajón, la columna vertebral de la gestión pública es el presupuesto. A su vez los criterios de eficacia y eficiencia se enmarcan en el presupuesto". Por lo tanto, el presupuesto es una herramienta importante de gestión pero a la vez es una garantía de los derechos de los ciudadanos.

Por lo anterior, Sanz (2001: 165) destaca el principio de equidad donde "la interpretación que en el terreno del gasto público se puede hacer de este concepto hacer referencia a la necesidad de que la asignación de los recursos a las distintas políticas, a los programas y a las actividades concretas debe atender a los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución".

La equidad trata de medir el nivel de distribución justa (ecuánime) de los servicios públicos a su vez de garantizar la igualdad de posibilidad de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos (derecho social).

#### 1.1.7. Democracia y Democratización

En el fundamento de la legitimidad del accionar estatal y también de su eficiencia, el mandato social de los ciudadanos se otorga y se renueva mediante elecciones. En ninguna parte del mundo existe modernización integral sin democracia. En la democracia compiten sectores por el voto popular, en donde se le da la importancia a proyectos o programas. Así mismo permite la expresión y la articulación de los diversos puntos de vista, de modo de evitar el individualismo absolutista (Lahera, 1992).

Para Shumpeter (1968:343) "el método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquiere el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo". Esta definición ha influido mucho en los debates y la teoría sobre la democracia, a pesar de que el razonamiento es que sin elecciones no hay democracia.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004; 34) "en América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de la ciudadanía".

EL PNUD (2004; 51) define a la democracia electoral como "un conjunto de principios, reglas e instituciones que organiza las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su

ejercicio”. A su vez esta concepción de democracia requiere de partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder ejecutarlas, una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda de los reclamos sectoriales y una economía que permita atacar la pobreza y desigualdad.

Así mismo la PNUD (2004:48) señala que una sociedad es más o menos democrática por su medida, es decir, “la medida del desarrollo de una democracia está dada por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que les afecten”. A su vez, remarca dicha relación tres dimensiones de la ciudadanía: civil, y política, económica y social. Y que por lo tanto la democracia de ciudadanía se podría definir como “una manera de organizar a la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos” (PNUD, 2004: 51).

Una vez que el monolito estatal se fragmenta, la lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas, las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan el espacio y recurso. Para este escenario Cabrero (citado por Bozeman, 1998) menciona que en este medio de fragmentación, los grupos organizados de la sociedad comienzan a utilizarse por todas las rendijas y que por lo tanto la acción gubernamental deberá ser mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales.

Por lo tanto, en un país con un sistema ya consolidado en el juego de los actores políticos se hace más intenso aprovechando al máximo los espacios de intervención de cada uno de ellos en la acción del gobierno.

#### 1.1.8 Desarrollo Regional

Este es el principal factor de desarrollo, es el motor de las actividades económicas y la región es el escenario donde las materializa. Una región no puede desarrollarse por sí misma sin el hombre para explotarla, es por ello que el crecimiento y el desarrollo de una región dependen de la cantidad y de la capacidad de este recurso.

El primer paso para entender el desarrollo regional es definirlo y para ello es necesario llegar a un acuerdo desde diferentes puntos de vista. En las siguientes líneas se rescatan tres conceptos que muestran distintas dimensiones sobre un mismo concepto. El primer concepto corresponde a Boudeville Jaques (citado por Chi-Yi, 1978: 24), "el desarrollo regional parte de un fenómeno universal e histórico: la polarización. Es decir, el proceso de polarización es el que se estructura el espacio geográfico interrelacionando las actividades complementarias ascendentes o descendentes y que existen en todos los mecanismos de desarrollo desde el nivel elemental (aldea) hasta la metrópolis internacional, pasando por las ciudades intermedias de todos los tamaños."

Por otro lado, Delgadillo y Torres (2002) sobre el tema sostienen que el desarrollo regional es un concepto inherente a la transformación de las regiones. Un proceso y un fin en las tareas de administración y promoción del crecimiento y el bienestar del país.

Por último, Boisier (2000: 7) lo define de la siguiente manera "el desarrollo regional consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio".

Por lo tanto, el concepto puede ser algo complejo visto desde diferentes dimensiones y también desde distintos escenarios geográficos, es decir, una nación desarrollada no tiene el mismo concepto de desarrollo que una región subdesarrollada, inclusive dentro de un mismo Estado varía la forma en la cual se percibe el desarrollo. Esto se debe a que cada lugar tiene diferentes necesidades como lo son la educación, los servicios públicos y de comunicaciones así como de infraestructura, de inversión y los intereses particulares de la sociedad que habita dicho lugar. El responsable de garantizar el acceso a estos servicios públicos para los habitantes es el gobierno. Por lo anterior, cualquier reforma en la prestación de servicios públicos, son temas de estudio del desarrollo regional y de la Nueva Gestión Pública.

## **1.2. EL PAPEL DEL ESTADO**

El cambio de postura de la administración pública hacia la sociedad se exterioriza en la prestación de servicios, en las relaciones formales y en los valores que se expresan en esas acciones y que reflejan una idea, que puede ser compartida o no dependiendo de lo que se espere, de Estado.

Pérez (2003) señala, en cuanto a los países latinoamericanos particularmente, que bajo el nuevo contexto económico, político y tecnológico mundial, las sucesivas crisis económicas y sociales del Estado interventor latinoamericano, el endeudamiento externo, la reducción de los márgenes de maniobra de los gobiernos, y la crisis fiscal entre otros factores, los gobiernos adoptaron, por influencia, coacción o capacidad relativa de autonomía, modelos administrativos, de gestión y de políticas públicas originados en los países centrales.

Cabrero (citado por Bozeman, 1998, 19) menciona que "el desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprehender los aspectos de la acción gubernamental. Sin olvidar que la concepción de Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado exclusivamente por garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal, particularmente del derecho administrativo, permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno".

Posteriormente desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalista la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado providencia, primera fase del Estado benefactor, como lo señala Cabrero (citado por Bozeman, 1998) o en este modelo se ampliaron las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. Ciertamente, a partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos.

Los cambios fueron importantes, pero en realidad la administración pública seguía capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental. Pero no hasta la segunda mitad del siglo XX cuando la administración pública comienza a explicar un fenómeno más complejo, es decir, unos de los puntos remarcados y ya mencionados, es que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividades, crecen más dependencias existentes y surgen otras nuevas, o bien como lo indica Cabrero (citado en Bozeman1998) la lógica de la acción gubernamental se diversifica, las dependencias se separan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, comienzan a hacer más escasos por los altos niveles de déficit público a los que se llega en un panorama de una excesiva intervención estatal. Este es la fase amplia del Estado benefactor o Estado Omnipresente.

Un vez que el Estado entra en una profunda crisis de legitimidad a finales de la década de los sesenta se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal, fase denominada Estado modesto o Estado regulador. En este panorama los asuntos públicos dejan de ser monopolio Estatal y se denota el espacio original para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son solo unos de los componentes.

Así mismo, Weber (1979: 92), define "al Estado moderno como una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". Por ello actualmente se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras, como las relaciones exteriores.

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Heller (1942) que define al Estado como una unidad de dominación,

independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial. Además, el autor define que sólo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, de la Edad Moderna. Señala que No hay Estado en la Edad Antigua. Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el Estado de Derecho por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones, como la emisión de moneda propia.

### 1.2.1. Estado y Desarrollo

La principal razón de ser del Estado está motivada por el hecho de que ha sido creado como una forma de organización política. Esto se debe a que desde los principios del nacimiento de la humanidad, se ha suscitado el problema de la organización, hablando desde la era primitiva hasta la actualidad. Por ello se han creado diversas instituciones para dicha tarea, pero es hasta el momento que encuentre las herramientas necesarias para la conservación del orden social. No se puede imaginar al Estado sin sus elementos, la población, el gobierno, la soberanía y el territorio. Al igual que tampoco no se puede imaginar el poder del Estado sin la enorme influencia que tiene sobre la población o sobre sus otros elementos. Y así como el Estado fue creado de una sociedad se debe entender por su objeto, el bien de esta misma sociedad, es decir, que se encargará primordialmente de la seguridad, y bienestar social, ayudándose de los medios que para ello le convengan más. Por lo tanto, el objetivo del Estado será sin duda el de mantener el orden social a base de distintos medios u órganos con los que cuenta, es decir, mantener el orden social a través del Derecho.

En el mismo contexto con la literatura de la Nueva Gestión Pública, redefinir las funciones del Estado desde una nueva perspectiva se convierte durante algún tiempo, en uno de los principales objetivos para devolver a las fuerzas del mercado extensos sectores de la actividad pública. Al mismo tiempo se comienza a desplegar una manera distinta en lo que concierne a la provisión de los servicios

públicos. Sean cuales fueren los sistemas políticos, la configuración de los mercados, el grado de desarrollo relativo de los países y de los grupos beneficiarios, la búsqueda de más y mejores resultados traspasa fronteras y ámbitos de actuación. Por lo tanto, la estructura institucional adquiere tintes peculiares en el terreno de la gestión pública.

El Estado desempeña un papel fundamental en la administración de los recursos de la sociedad, y como instrumento para el ejercicio del poder. Actualmente el Estado es la institución en que se concentra el poder político de una sociedad, es decir, el poder de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población. Además de ello, desarrolla un conjunto de funciones que lo convierten en un agente económico de suma importancia: por una parte cobra impuestos, que constituyen su fuente de ingresos, y por otra parte realiza gastos, que incluyen el pago de los funcionarios que prestan servicio en sus distintas dependencias y las adquisiciones de los bienes que requiere para desempeñar sus actividades; además provee a los ciudadanos de diversos bienes públicos y, en muchos casos, realiza funciones de empresario, pues es poseedor y/o administrador de empresas públicas. Así mismo, asume las funciones de emitir dinero, de regular diversos mercados y de influir en el comportamiento económico del país mediante su política económica y las diversas regulaciones que puede imponer.

Por lo tanto, el papel económico del Estado ha variado considerablemente a lo largo de la historia y ha sido objeto de estudio por casi todos los teóricos de la economía. Por otra parte, Ollas de Lima (2001), menciona que la teoría de la elección pública ha intentado trasladar la metodología de análisis de la economía a las decisiones que toman los organismos públicos.

En si el significado del Estado depende del autor algunos de ellos coinciden en la definición, como conjunto de instituciones que poseen la autoridad y mando para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado.

Por ello Escobar, Arredondo y Albarran (2014; 54) señalan algunos de clásicos, sobre la definición diversificada, por mencionar uno de los más destacados se encuentra "Ciseron que menciona que el Estado es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad para un bienestar común. T. Hobbes comenta que es una institución, cuyos actos, por pactos realizados, son asumidos por todos, al objeto de que pueda utilizarse la fortaleza y medios de la comunidad, como se juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. G. W. F. Hegel describió al Estado como la conciencia de un pueblo. En 1986 el mismo autor menciona que el Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que se cumple lo que sabe. En lo ético el Estado tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tienen su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentimientos, tiene su libertad sustancial en los fines y resultados de su actividad. Mientras tanto Karl Marl describe al Estado que no es el reino de la razón, sino de la fuerza; no es el reino del bien común, sino del interés parcial; no tiene como fin el bienestar de todos, sino de los que detentan el poder; no es la salida del estado de naturaleza, sino su continuación bajo otra forma. Antes al contrario, la salida del estado de naturaleza coincidirá con el fin del Estado. De aquí la tendencia a considerar todo Estado como una dictadura y a calificar como relevante sólo el problema de quién gobierna (burguesía o proletariado) y no sólo el cómo".

Sin embargo desde el liberalismo se aboga por la reducción del papel del Estado al mínimo necesario (Estado mínimo), desde un sentido civil para el respeto de las libertades básicas, es decir el Estado debería encargarse de la seguridad (ejército y policía para garantizar las libertades ciudadanas) y de la justicia (poder judicial independiente del poder político). En ningún caso el Estado debe servir para ejercer la coacción de quitar a unos individuos para dar a otros (Óptimo de Pareto), y deben ser los agentes privados los que regulen el mercado través del sistema de precios, asignando a cada cosa el valor que realmente tiene. Esto es asignarle al mercado la distribución.

Para Olias de Lima (2001, 12) "hoy en día nos encontramos en el que la relevancia otorgada a la competencia, el énfasis puesto en el ciudadano-cliente de los servicios públicos o los sistemas de evaluación de los servicios, no toman en consideración más que aspectos parciales de una realidad altamente compleja, y empiezan a emerger consecuencias no intencionadas de la reformas. Un Estado más flexible y con capacidad de adaptación ha implicado un grado de fragmentación institucional".

El incremento de las funciones del Estado, característica del Estado de bienestar, en su intento de asegurar a todos los ciudadanos ciertas condiciones de vida, y el crecimiento paralelo de la complejidad y tecnificación de los servicios puesto a disposición de los ciudadanos, pusieron de manifiesto ciertas necesidades tecnológicas que trascendía el marco de la burocracia y la rutina administrativa.

El volumen de producción, la inversión en la estructura y los recursos financieros son los factores que determinan la rentabilidad en una empresa. Por lo tanto el Estado, como empresa no puede ser ajeno a este concepto, pero es necesario tener en cuenta el fin social de un Estado de Derecho, y la soberanía exclusivamente reside en el pueblo, en el cual emane el poder público. Consecuentemente la gestión se mide por la satisfacción de necesidades básicas, las cuales deben ser catalogadas por el pueblo, con base a la decisión soberana se debe determinar entonces el tipo de servicio a prestar, o bien a producir, la infraestructura necesaria para el desarrollo de la región o del ente público y estos conceptos iniciales deben ser los factores que determinen el presupuesto y la ejecución y de las obras y la destinación de los recursos lo mismo que sus costos y los beneficios que se esperan de él.

El estado requiere de las áreas económicas y financieras para determinar el conjunto de fases de la gestión. La primera hace referencia a las operaciones destinadas a controlar los costes y beneficios y en definitiva la rentabilidad del proyecto, mientras que el área financiera asegura la existencia y la distribución oportuna de los recursos para el buen funcionamiento de las actividades necesarias para el desarrollo de los proyectos.

Por lo tanto al Estado se debe considerar como una entidad moral en sí mismo, sin necesidad de buscar apoyos morales externos. Para ello debe actuar conforme a las normas que los ciudadanos establezcan en la constitución y en las leyes de cada país. Esto es que el Estado es el primero en respetar el Estado de derecho.

Según Lahera (1992), el papel del Estado siempre encuentra en tránsito hacia una nueva configuración de objetivos e instrumentos, por lo que la Gestión Pública será crecientemente descentralizada y regulador, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios; también este proceso resultará en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos y en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación de su oferta y una creciente “privatización de la opción” en la demanda subsidiada, frente a una multiplicidad de proveedores.

Por último, hay una específica de Estado y es preciso remarcarla bien porque la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado y por lo tanto limitado de políticas públicas. Hoy por hoy el Estado, según Lahera (1992) debería tener cuatro áreas de acción en las que su papel es bastante determinado: política, macroeconómica, política social y microeconómica y que como principio general el Estado no debe reemplazar al sector privado en las actividades económicas, a la sociedad en sus organizaciones o a la familia en su ámbito propio.

### 1.2.2 Administración Pública

La administración pública como proceso implica el servicio y disposición para el logro de ciertos objetivos comunes en todos los niveles de la organización pública. En el cual el administrador desempeña funciones de planeación, organización, integración, de personal, dirección y control. La meta de todo administrador es crear superávit y ser productivos, es decir, conseguir una relación favorable de producto insumo en un periodo específico y con la debida consideración a la calidad. La productividad implica eficiencia (cumplimiento a objetivos) y eficiencia

(uso de la menor cantidad de recursos), como se ha descrito en la Nueva Gestión Pública.

El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprender los diversos aspectos de la acción gubernamental. La nueva realidad que se debe describir y explicar en este escenario de fuerzas centrifugas en la acción gubernamental; Cabrero (Citado por Bozeman, 1993, 21) describe que “un escenario de espacios se define por la interacción de actores, de variables exógenas que alteren el funcionamiento de las dependencias y las obligan a desarrollar capacidades adaptativas. Si bien se mantiene como principio una lógica racional-legal, se crean grandes distancias respecto a ella en el acontecer cotidiano. Lo que arroja más luz sobre la acción gubernamental, es el proceso que genera en torno a lo racional-legal y no más al interior de esta supuesta lógica de comportamiento”. Es a partir de este momento cuando la administración pública tradicional ya no puede ayudar a entender el acontecer del gobierno en acción.

Para Salazar (2001: 8) “la administración pública se ocupa del manejo del cambio en busca de valores sociales públicamente definidos, incluye responsabilidad, gobernación, política, ética, la ciudadanía, la dinámica organizacional y la economía política. Es una forma de esfuerzo moral, partícipe de esfuerzo moral, partícipe de procesos políticos sensible al interés público dentro del contexto moral y político de la acción administrativa de sus gobernantes”.

Por consecuente la administración pública es un proceso ético de manejo adecuado de los recursos confiados por los ciudadanos para ser distribuidos equitativamente entre todos, teniendo en cuenta las necesidades más urgentes. Por lo tanto, no hay que olvidar que administrar una institución pública implica elaborar una estructura que sea ágil, flexible y adaptable a los desafíos de la globalización y al mismo tiempo atender a los grupos sociales mayoritarios, con especial énfasis a los excluidos del desarrollo. Por ello, este tipo de organizaciones debe pagar la cuenta del crecimiento natural por ejemplo de la población y de la tasa de inmigrantes, que en conjunto presionan a estados de la República Mexicana.

Aunque estas necesidades no solo se resuelven solo con buenas intenciones, ideología partidista o buenos programas, es necesario además de todo esto, disponer de una estructura funcional, eficiente y de calidad efectiva y estratégica, con miras a lograr un desempeño efectivo y estratégico, a fin de multiplicar los logros sociales en la ejecución de los proyectos gubernamentales.

En consecuencia, para poner en marcha un proyecto de innovación gubernamental en una institución, es preciso partir de la propia realidad de la organización y de las variables que determinan su funcionamiento y efectividad.

Por otra parte, la administración pública como objeto de estudio en el marco de la sociología despierta interés por considerar que remite a asuntos de Estado y de gobierno, aunque la mayoría de las veces es tratada de manera simplista. De otra manera si la administración pública nacional es entendida como órgano de ejecución de determinados programas políticos, atravesaría por una gran cantidad de conflictos.

Del mismo modo la calidad del desempeño de las organizaciones gubernamentales determinaran exactamente las políticas y la producción que experimentan los ciudadanos, que a su vez son esenciales para un trazado de políticas públicas exitosas.

Para Olias de Lima (2001) la administración y gestión son nociones diferentes aunque a veces se les emplee indistintamente. En la idea de la gestión no están excluidos los fines o bien no se excluye la participación del gestor y en la idea de la administración los fines son establecido por los que legalmente tienen esa atribución. En el tema de los recursos también hay diferencias entre ambos términos, en el ámbito de la administración se combina eficientemente recursos predeterminados para alcanzar fines que le vienen dados; en la gestión pública implica también la búsqueda de medios para alcanzar los objetivos. En el ámbito público los recursos materiales, personales y económico-financieros de las organizaciones vienen asignados con cargo a los presupuestos públicos, pero la cuestión no está en el origen inicial de los recursos y de la financiación sino en

restringirse a ella. Por otro lado en la gerencia supone la capacidad de acudir a otras fuentes de financiación, públicas o privadas, que con el tiempo puede llegar hasta la autofinanciación. Muchas de las organizaciones autónomas tienen su presupuesto diversificado; en parte son financiadas con cargo a los presupuestos del Estado, en parte con otros recursos.

Otra diferencia de dichos contextos es sobre el tratamiento que se hace de los empleados públicos. Para la gerencia las personas no son un recurso más o menos limitado e inamovible, son un elemento esencial, son las que hacen las organizaciones, de las que depende no solo que se alcancen los fines sino el contenido concreto de los servicios. "La motivación y el desempeño de las funciones son claves para el éxito de las misiones o fines y por ello la organización debe tener cierta libertad para promover, incentivar o seleccionar a su personal". (Olias de lima, 2001, 4).

Pérez (2003) indica en un Estado moderno, la definición de administración pública se encuentra como constante por el reconocimiento de su carácter disímbolo-ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destreza que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de la sociedad. Otra constante dice que cumple como tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Por otro lado en el ámbito de la ciencia social, la administración pública es motivo de interpretaciones que generan polémica y controversias. A veces se le considera desde una visión introspectiva que resalta la importancia de los procedimientos, las estructuras y los procesos. También se resalta la importancia que tienen en y para la toma de decisiones. Así mismo otras interpretaciones aseguran que la administración pública es un mero instrumento de la política con los cual se desconoce su autonomía funcional para orientar, ejecutar y condicionar las políticas y los planes de gobierno.

Del mismo modo los autores Hood y Jackson (citados por Pérez (2003)) definen a la administración pública como la vida misma de la sociedad, que todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad

conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública. A su vez con frecuencia no se analizan fundamentos sociales, políticos y públicos para entender toda su complejidad institucional como un instrumento común, pero lo visto de cierta forma y significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales.

Con los diferentes enfoques analíticos de la administración pública arroja varias controversias y es tarea realizar bajo el supuesto básico de entender que no todos los modelos de reforma pueden ser implementados en cualquier país por igual al estilo de recetas, ya que la existencia de diferentes condiciones históricas, económicas, políticas y culturales implican diagnósticos disimiles y por tanto una diversidad de estrategias que deben ser adecuadas a cada contexto (filosofías, modelo de administración, doctrinas y técnicas de gestión podrían contribuir al desarrollo de una determinada sociedad pero no necesariamente de otras).

Por lo tanto, para este análisis la administración pública bajo el concepto de la Nueva Gestión Pública ayudará a analizar el cambio de partido en el poder que vive México, ya que este, pone de relieve la interrogante y las extensas necesidades de conocer las reformas promulgadas de la Administración Pública actual, y que desde sus promulgaciones e implementación repercuten en cada rincón de la República Mexicana, pero en particular en este trabajo se enfocara al Estado de Quintana Roo, en el entendido de que los cambios, por su propia naturaleza, generan una red de cambios en el espiral, consecuencia lógica de la visión ideológica que los nuevos actores políticos del gobierno que asume esa postura.

### 1.2.3. Ética pública, sistema profesionalizado y burocracia

En una sociedad compuesta por individuos que parecen conducirse exclusivamente guiados por la obtención de beneficios personales pero en la que, al mismo tiempo, proliferan voluntades solidarias que promueven valores de cooperación, en una sociedad en la que a veces se piensa que vale todo y otras

que a veces no vale nada; en una sociedad global para unos pocos pero rota para otros muchos por tantos conflictos en los que es más importante los interés fanáticos; en esta sociedad actual escribir sobre ética pública en la administración es una difícil tarea, que lleva a cuestiones adversas sobre un sistema profesionalizado en el ámbito público y sobre la burocracia.

Para Salazar (2001), la ética son los principios o reglas que guían los comportamientos, y la conducta de las personas en todas las organizaciones y en la vida de todos los días. Y que por lo tanto la administración pública es un proceso ético de manejo adecuado de los recursos confiados por los ciudadanos para ser distribuidos equitativamente entre todos, teniendo en cuenta las necesidades más urgentes.

Toda ciudad o Estado es una comunidad que se ha formado teniendo como fin un determinado bien. A su vez Salazar (2001), señala que el fin de toda comunidad política son las buenas acciones; teniendo en cuenta que todo individuo debe encontrarse en la sociedad un papel que desempeñar, de integración y la posibilidad de alcanzar una vida con orden social justo y adecuado a la naturaleza humana, y que por lo tanto es necesario incluir en los procesos éticos la racionalidad y la sociabilidad.

Así mismo, el comportamiento no ético se convierte en hechos criminales tales como en sobornos, el desfalco de fondos, el favoritismo, el despotismo, el conflicto de interés, el mal uso de influencias, el aprovechamiento de la función pública para fines personales, el otorgamiento de favores a parientes y amigos, la indiscreción, la utilización abusiva de la información oficial, la participación en cualquier actividad política no autorizada.

En México podemos encontrar algunos de los problemas de la gestión pública, aspectos de cómo lograr una profesionalización del servicio público, falta de apoyo para la infraestructura necesaria para iniciar procesos de modernización, falta de conocimiento para la formulación jurídica de procedimientos

administrativos en organismos y dependencias, cumplir la ley para evitar el abuso del poder y de la corrupción.

La necesidad de analizar nuevos contextos políticos, económicos, tecnológicos, sociales o culturales en los niveles regionales, nacional e internacional, se convierte en un elemento motor de la acción de trabajo de las diversas dependencias, que adquiere el mismo nivel de importancia que los grandes lineamientos del gobierno en turno. Es importante tener dependencias que sepan sobrevivir en ambientes agresivos y cambiantes, ser autosuficientes, con altos grados de profesionalización y que hagan adecuadamente las actividades correspondientes.

Por ello retomemos nuevamente a Max Weber (citado por Samanamod (2005: 9) respecto a "la profesionalización de los funcionarios administradores, indica una característica de la burocracia, ningún burócrata puede funcionar sino cuenta con administradores profesionales. Un administrador es profesional por las siguientes razones: es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista. Es asalariado y el trabajo en la organización burocrática suele ser su principal fuente de ingresos. Es ocupante de un cargo y la actividad que realiza en la estructura suele ser la principal. Es designado por el superior sobre las bases de sus méritos y desempeños, su trabajo habla por él. Su cargo es por tiempo indeterminado no porque el cargo sea vitalicio, sino porque la única norma de permanencia es su desempeño. La organización es el ámbito de su carrera y dentro de ella la realiza escalando las diversas posiciones. No es el dueño de los activos ni de los medios de producción de la empresa. Es fiel al puesto y se identifica con los objetivos de la empresa".

Así Bozeman (1998) señala que para que existiese una gestión pública similar a la de los países desarrollados, en México, es necesario tener el sistema profesionalizado de servicio público, dependencias gubernamentales con autonomía relativa, instituciones sólidas y estables y además de un contexto de

equilibrio de poderes y organizaciones no gubernamentales vigorosas, ambos con capacidad técnica para la vigilancia de la gestión pública.

Aunado a los temas anteriores, sin duda actualmente el descrédito de la burocracia pública, es una percepción amplia generalizada. Es común hablar de ineficiencia y corrupción como características que definen la esencia de la administración. En el marco de esta impresión colectiva, los gobiernos poseen dificultades para que la legitimidad de su accionar no se encuentre muchas veces profundamente afectado por el accionar administrativo.

Por lo tanto, la importancia de la administración pública reside en la misma que consigna a asuntos de Estado y de gobierno encontrándose atravesada por una gran cantidad de conflictos y oposición de intereses. A su vez su valor surge en gran medida bajo la consideración de que la calidad del desempeño de las organizaciones gubernamentales determina en alguna medida la manera en que la política gubernamental es experimentada por los ciudadanos.

Pérez (2003), define a la burocracia por ser una estructura administrativa y de personal de una organización. Las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales exigen unos abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. Por una parte se utiliza el vocablo burocracia principalmente al referirse a la administración pública pero hoy por hoy se utiliza de manera ofensiva, para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

Para Weber (citado por Pérez, 2003) a principios del siglo XX señalaba que la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa como relación a las demás organizaciones de la misma forma que una maquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de cosas objetivas y personales, son infinitamente monocrática,

servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar.

En este caso Weber (citado por Pérez, 2003) hacía referencia a la eficacia y a la precisión al hablar sobre la administración burocrática. Evidentemente, hoy por hoy esta concepción quedo alejada del pensamiento de las personas que viven en la sociedad. Como la forma típica de dominación racional legal en el estado moderno. Identifico las siguientes normas básicas para analizar la burocracia: el funcionario está organizado como una jerarquía de mandos; son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios; la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y está determinada por éste; el nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones; las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de su acciones. Por ellos Weber considera que las burocracias constituidas de esta manera eran especialmente eficaces para cumplir sus funciones, y por ello confiaba en que la burocratización se extenderá por todo el mundo moderno. Según Weber, la norma la finalidad, y la impersonalidad objetiva dominan la conducta racional de la misma y la burocratización creciente implicaran por lo tanto el reemplazo de forma de dominación no basada en forma racionales, como por ejemplo en la dominación patriarcal donde “su esencia no se basa en el deber de servir a una finalidad impersonal y objetiva y en la obediencia de norma abstractas, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal.

Ahora bien Max Weber (citado por Samanamod, 2005: 9) también señala el grado de burocratización, la que se puede determinar midiendo las seis dimensiones siguientes: - División de trabajo basado en la especialización funcional. - Jerarquía de autoridad perfectamente definida. - Sistema de reglas que especifiquen los derechos y obligaciones de cada puesto. - Sistema de procedimientos para controlar las situaciones de trabajo. - Impersonalidad de las relaciones interpersonales. - Promoción y selección de los empleados con base en su competencia técnica.

Por su parte Crozier (1963) y Nieto (1962) (citado por Olias de Lima, 2001: 4) indican que del anterior modelo Weberiano tiene solidez y coherencia, y que la burocracia era el mejor método para gobernar en condiciones de democracia y de sociedad de masas lo que estaba ampliamente asentada, de tal modo las deficiencias observables en la realidad del funcionamiento burocrático se achacaban a una insuficiencia burocratización y se resolvían reforzando sus elementos clave.

Del mismo modo Olias de Lima (2001) señala que el modelo burocrático no está consistente, ya que es contradictorio en sus propios términos. La especialización que propugna se opone a la unidad de mando, la jerarquía a la competencia, y la disciplina a la necesidad de una información actual y viable. Aunado a lo anterior Kliksberg (1989: 80) indica que “a la luz de estas evidencias, la supuesta – superioridad técnica- de la burocracia es difícilmente defendible. Y por lo tanto, la burocracia despilfarra los recursos humanos de la organización sometiéndolo aún bajo rendimiento sistemático, trastorna lo medios en metas, endiosando la rutinización y las rutinas, y viola aspectos trascendentales de la naturaleza humana, creando un clima autorrepresivo y opresivo que engendra una altísima tensión social”.

Por último, Pérez (2003) indica que el aparato del Estado más específicamente la burocracia, no se refiere únicamente a un grupo social con relaciones específicas sobre determinadas, que se organiza y estructura particularmente (no descansando esto sobre bases económicas), sino que se refiere a un sistema de organización y funcionamiento interno, es decir al burocratismo. Plantea la relación entre la burocracia y el funcionamiento del aparato del Estado y además el tema de que el burocratismo pueda permanecer, independientemente de si existe la burocracia o no. Por lo tanto, dentro del aparato del Estado hay una distinción importante entre las funciones y las personas. En definitiva, indica que la categoría burocrática depende no solo de las funciones que desempeñe el Estado, sino de las estructuras, matrices organizadoras del mismo, es decir del burocratismo que es el resultado de la ideología dominante y de las estructuras del Estado

capitalista. En donde este le otorga a la burocracia su carácter de unidad y coherencia propia, la convierte en una categoría específica que no descansa solamente sobre bases económicas.

#### 1.2.4. Gobierno, poder y gobernabilidad

La democracia representativa no se caracteriza como un gobierno del saber sino como un gobierno de la opinión, que se fundamenta en un público sentir de res pública. Lo que equivale a decir que a la democracia representativa le es suficiente, para existir y funcionar, con el hecho de que el público tenga opiniones suyas (Sartori, 1998:70).

Por su parte Bozeman (1998) señala que el Gobierno se refiere a la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a importantes actores políticos con las decisiones administrativas. Existen condiciones obligatorias y autorizadas de gobierno cuando una coalición triunfante de intereses políticos apoya un curso de acción definido. No se debe confundir el gobierno con la resolución de problemas sustantivos; el gobierno consiste en autorizar y habilitar una acción, sin lo cual debe considerarse que falta el compromiso requerido para que una intervención técnica sea completa.

Se concibe al “gobierno como ejercicio del poder político de Estado sobre la sociedad y la administración pública es la forma en que está estructurado el poder ejecutivo, es decir, es el conjunto de instituciones y órganos estructurados por el orden jurídico, dotados de competencia para la operación diaria de los servicios básicos, a los que la ley les asigna recursos humanos, materiales, financieros, y procedimientos técnicos para el logro de los objetivos que el propio orden normativo les asigna” (Gómez y Corzo, 2006, 147).

Gómez y Corzo (2006: 148), establecen un concepto interesante y muy importante para este análisis en lo que denominan, " Gobierno Inteligente, es aquel en el cual las decisiones son tomadas con base en información técnica, ciudadana, de medios y administrativa, y que cuenta con un mecanismo de

seguimiento sistematizado de sus acciones, así como una estrategia de comunicación de los avances y logros generados”.

Pero para alcanzar un buen gobierno o un gobierno modernizado, objetivo de la administración pública, es necesario encontrar un equilibrio entre los recursos escasos, necesidades permanentes y en aumento, así como entre las exigencias de eficiencia y las expectativas de equidad. Además de “generar herramientas básicas, tales como sistemas de información de gestión, organización por sectores, indicadores cuantitativos, medidas de rendimiento, modernización, entre otras” (Lahera, 1992, 27).

Se entiende que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con el manejo adecuado de los recursos, la interrelación de manera óptima con otras dependencias, y con el usuario (cliente) del servicio que provee y del cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. Por ello, según Bozeman (1998), se entiende por buen gobierno aquel conjunto de redes de dependencias que funcionen bien, es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con la legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce.

Por una parte es claro la preocupación de la gestión pública por el problema de la eficiencia de las dependencias gubernamentales, pero hoy en día, se puede observar que no solo tiene que ver con un mejor desempeño del gobierno, sino también con la gobernabilidad de las naciones. Con respecto a ello Bozeman (1998), plantea que debe existir mecanismos de mejor desempeño interinstitucionales, también crear procedimientos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta ahora es inexistente y precaria. Por lo tanto esto hace que la gestión pública en nuestro país y en países latinoamericanos también se enfrente a problemas más complicados como la generación de la eficiencia, eficacia y legitimidad simultánea.

Para concluir este apartado, cabe mencionar que en varios países (otros como México con ímpetu de transformación), han existido cambios en la administración pública, en su gestión pública, en su modernización, tratando de alcanzar una innovación gubernamental, democratización de la economía, basada en una profunda transformación de la administración pública para lograr instituciones y gestión más eficaz, eficientes y que impulsen la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, para hacerlas más legítimas, es decir la consecución del buen gobierno.

#### 1.2.5. Políticas públicas, económicas y sociales

Vaillancourt, Aubrim Jette y Tremblay, (2002) señalan que no se pretende sobrevalorar la economía social o hacer de ella un fetiche o un gheeto, perdiendo de vista sus interfaces dialécticas con el Estado, el mercado y el sector doméstico. Al contrario, lo que les interesa, es la contribución de la economía social, en el contexto de crisis del Estado Benefactor, a la renovación y democratización de las políticas públicas.

Por su parte Cabrero (citado por Bozeman, 1998) señala que a finales de los cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta se crea la escuela de políticas públicas (vista anteriormente), la cual tiene el objetivo de entender la acción gubernamental supliendo varios supuestos básicos de la administración pública tradicional y por lo tanto es una disciplina que nace de la necesidad de describir o de enseñar una realidad más compleja, difusa y multifacética.

Una vez definido los papeles del Estado, se debe considerar el cómo ejecutarlos de la mejor manera, para ello, las políticas públicas deben ser la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública.

Para Lahera (1992), el concepto incluye acciones y omisiones, simples y complejas en relación a un objeto y objetivo determinado, en si la política pública es un proceso y un resultado.

El Estado tiene un papel específico en la articulación democrática de una política de desarrollo nacional. Para ello las políticas públicas deben corresponder a la ejecución de programas de gobierno claramente explicitado y mayoritariamente aprobado. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del gobierno de manera menos ideologizada.

La incorporación de políticas públicas dirigidas al adelgazamiento del aparato de gobierno, a la privatización de servicios públicos, a la incorporación de servidores públicos con ideas pragmáticas anglosajonas y, estricto sentido, a la puesta en práctica de técnicas administrativas apegadas a las corrientes de la llamada Nueva Gerencia Pública, la cual ha denotado un sinfín de cambios que, hoy por hoy, ayudan a comprender el entorno en el que, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales se desenvuelven.

La ideología de Salazar (2001: 64) indica que "una gestión se considera económica cuando cumple parámetros establecidos. En primera, cuando la adquisición de insumos requeridos en el proceso de producción o de prestación de servicios, no se utilice más de lo necesario. En segunda, al establecer los recursos disponibles era la más conveniente para maximizar los resultados. En tercera, se analiza la planeación y programación y la utilización de los recursos de manera tal que estos se entregaran oportunamente y no fuera causas de demora en la elaboración de los bienes y servicios que suministra la entidad. Cuarto, se debe evaluar los costos de adquisición de los insumos. Por último, se evalúa el beneficio o pérdida social derivado de los diferentes proyectos y/o programas realizados por las entidades".

Lahera (1992), menciona que es conveniente distinguir entre políticas sociales de carácter asistencial y las orientadas a asegurarla incorporación al desarrollo. Estas últimas suponen movilidad social ascendente y una nueva conceptualización sobre la "inversión en la gente".

Las políticas sociales han sido tradicionalmente analizadas desde una perspectiva sociológica, psicológica o histórica. Los intentos para evaluarlas desde una

perspectiva económica ha sido muy escasos debido principalmente a los problemas en la estimación de los beneficios que reportan este tipo de actuaciones. Sin embargo cada vez se hace más necesario la introducción de esta vertiente de análisis en las políticas sociales dado al proceso de modernización que han emprendido las Administraciones Publicas y en el que intentan compaginar la mejora de la calidad de sus servicios con sus servicios con criterios económicos de eficacia y eficiencia.

En cuanto a las políticas sociales, los objetivos del Estado son, son por una parte la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en la cual el Estado tiene un papel insustituible y su objetivo social es el de contribuir a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos.

#### 1.2.6. Centralización y Descentralización política

Para la economía la centralización se traduce cuando el poder de decisión se halla en manos de un reducido número de altos directivos situados en el vértice o cúspide del organigrama. Es el medio más eficaz para asegurar la coordinación en una organización. Pero a medida que aumenta el tamaño de la empresa y la complejidad de su actividad productiva se hace mayor, los altos directivos tienen que abdicar de una parte de su poder de decisión, delegando en los directivos de inferior nivel y mandos intermedios una parte de su autoridad. La centralización de todo el poder de decisión en una única persona es imaginable, si bien ello implica la inexistencia de administradores subordinados y, por tanto, la carencia de una organización estructurada.

Entonces la descentralización de las funciones del Estado es una tendencia relacionada a los cambios en el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil (Marsiglia y Pintos) (Citado por Vargas, 2007: 63). Por lo tanto, la reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más

equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los resultados contribuyan a lograr tasas de mayor igualdad.

Ahora bien para Molina (2001), "la gestión pública descansa en cinco variables que profundiza los retos consecuencia de una participación ciudadana y de procesos de descentralización: la ciudadanía efectiva, desarrollo económico local, gestión territorial, sociedad de la información y desarrollo sostenible".

El gobierno está involucrándose cada vez más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía. El gobierno ha sido relegado a una política de descentralización que limita la reforma del Estado y a ser los ejecutores de políticas y decisiones que se toman en otros niveles del centro del Estado. La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado.

Por lo tanto como menciona Vargas (2007) la descentralización política permite a los gobiernos estimular la participación ciudadana para mejorar el sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

### **1.3. Conclusiones**

Las orientaciones de la Nueva Gestión Pública y las tendencias que son posibles descubrir ponen de manifiesto una nueva perspectiva en la manera de contemplar las relaciones entre Estado y sociedad.

El objetivo fundamental de la innovación gubernamental es lograr una administración pública de clase mundial, donde es necesario diseñar instituciones acordes con estándares de actuación e impacto evaluables en un plano no solo nacional sino también internacional.

El enfoque de Bozeman (1998) lo realiza haciendo la diferencia entre la gestión pública y la privada; como lo indica en el “acertijo sobre lo público” siendo estos aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión, lo cual, es el problema central de la teoría de la gestión pública. A su vez la idea principal de estos enfoques, es que hay dos gestiones públicas rivales y que surgieron casi al mismo tiempo considerablemente distintos de la gestión pública.

La Nueva Gestión Pública en si aboga por un estado más flexible y descentralizado que sustituye el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente ante la ciudadanía. La idea de la participación ciudadana directa del ciudadano en la provisión de servicios, que está presente en muchas de sus propuestas, no simplemente es una posición estratégica. La participación se basa en la convicción de que produce resultados muy superiores en el campo social que otros modelos organizacionales tradicionales como los burocráticos.

A su vez, en la administración pública bajo el concepto de la Nueva Gestión Pública ayudaría a analizar el cambio de partido en el poder que vive México, ya que este, pone de relieve la interrogante y las extensas necesidades de conocer las reformas promulgadas de la Administración Pública actual, y que desde sus promulgaciones e implementación repercuten en cada rincón de la República Mexicana, pero en particular en este trabajo se enfocara al Estado de Quintana Roo, en el entendido de que los cambios, por su propia naturaleza, generan una red de cambios en el espiral, consecuencia lógica de la visión ideológica que los nuevos actores políticos del gobierno que asume esa postura.

Por lo tanto, la descentralización de las funciones del Estado es una tendencia relacionada a los cambios en el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil (Marsiglia y Pintos) (Citado por Vargas, 2007: 63). Entonces, la reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los resultados contribuyan a lograr tasas de mayor igualdad.

Por último, la Nueva Gestión Pública es un intento de transformación del mundo, en forma parcial o fragmentaria. A su vez su interés es propiciar la innovación y ser fuerte adaptativa, junto con un relativismo cultural generalizado, que puede imbuir una cierta sensación de desconcierto o de oportunismo. Debe de contemplarse como parte de un proceso que somete a revisión la manera en que las en que las instituciones contemplan los intereses colectivos, los define y los materializan.

Por lo tanto, visto en este capítulo la reforma de un Estado consiste no solo en una reforma del gobierno, sino también en una profunda reforma de la administración pública, donde el personal del Estado es la piedra angular para transformar la entidad, a través no solo de programas sino de nuevas actitudes y profesionalización de la función pública, promoviendo una nueva cultura de calidad e innovación del servicio público.

## **CAPITULO 2.- LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

El gobierno emprende políticas en una visión amplia, con orientaciones que varían desde adjudicar al propio Estado la responsabilidad de los conflictos hasta considerarlo como referente necesario en la posibilidad de darles solución.

Las convicciones reformistas provocan cambios que se manifiestan en el rediseño del Estado y su papel en la sociedad, en algunos casos por la aplicación de políticas sólidas y consistentes que forjan tendencias de reforma, pero también en otros casos la preparación insuficiente, la improvisación y falta de orientación estratégica, implican altos costos sociales; en estos casos, los resultados son puntos de inflexión para revisiones de las políticas públicas y también de las perspectivas de análisis.

La tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional. Para ello analizaremos el antecedente de gestión y su desarrollo y la nueva gestión pública que implementa el gobierno actual para visualizar las posibles perspectivas positivas de un México con una economía democratizada y un bienestar social.

Cabe mencionar que este capítulo tiene como argumento central la relación directa en el cambio del entorno económico, político y social que da lugar a la reforma del Estado, a su vez se desarrolla un cambio en el aparato gubernamental dando origen así a la nueva gestión pública, implementada en acuerdos particulares de diversos temas y que se traducen en 95 compromisos para México plasmados en el documento, Pacto por México.

Para tal objetivo se analizarán las promulgaciones de la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, las reformas de educación, de telecomunicaciones y competencia económica, sin olvidar de mencionar la estrategia digital, ya que desempeñará un trabajo importante para obtener un México digital; así como la

reforma hacendaria, energética, financiera y por último el programa de la Comisión nación anticorrupción.

En si se indagará sobre las estrategias y programas que toma la nueva gestión pública sobre la reducción de la pobreza, para lo cual se examinara las modificaciones de los objetivos fundamentales del gobierno actual, en primera se garantiza el acceso al derecho universal de la alimentación, se compromete que los recursos del Estado lleguen de manera directa y sin condición alguna a la población que más los necesita y sean ejercidos con base en reglas de operación y transparencia que permitan su evaluación y la rendición de cuentas, para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes y transparentes con un alto contenido de participación social; y que en si la prioridad es que ningún mexicano padezca hambre, sustentado por la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Siendo el tema relevante de este análisis en general.

En segunda punto se analizará la innovación educativa, esta reforma constitucional es aprobada en diciembre de 2013, a su vez con reforma de leyes secundarias aprobadas en septiembre de 2013 y promulgada en febrero de 2013. Busca asegurar la calidad de la educación a la altura de los retos y de la globalización que hoy vive el mundo; en donde el Estado garantiza la calidad obligatoria de los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos. Así mismo cambios en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Todo ello con reformas, adición y derogación de diversas disposiciones a la ley general de educación.

En el tercer sitio analizaremos la ampliación de la cobertura de los servicios digitales, es decir la amplificación de la competencia en este sector conlleva a la reforma en telecomunicaciones y competencia económica, en los servicios de telefonía, de televisión, de acceso a la Internet, así como en establecer un órgano regulador que le da las facultades para normar la economía y lograr una mayor

competencia en los distintos sectores. Además la aportación de elementos o capacidades para combatir prácticas monopólicas.

Para entender el cuarto punto de la reforma hacendaria se estudia los puntos con los que pretende un régimen fiscal más simplificado, entre los cuales, se cobrará más impuestos a quienes más ingreso tengan y fortalece la capacidad del Estado para hacer mayor inversión en sectores que hoy lo demandan en educación, ciencia, innovación, tecnología, infraestructura, salud. Asimismo, fomenta la formalidad con el establecimiento de un nuevo régimen fiscal de incorporación y un cambio en la estructura de las cuotas patronales. Adicionalmente, se toman medidas para incrementar la recaudación de los gobiernos locales y la transparencia en las transferencias a entidades federativas y municipios. Y los cambios a la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen que el gobierno tendrá que comprometerse a una meta de Requerimientos Financieros del Sector Publico (RFSP).

En el quinto, se posiciona la estrategia digital nacional, el cual tiene el propósito fundamental de lograr un México Digital y surge de la necesidad de aprovechar el potencial de las tecnologías de la información y comunicación como elemento catalizador del desarrollo del país. Así mismo busca la transformación gubernamental, economía digital, transformación educativa, salud universal y efectiva e innovación cívica y la participación ciudadana.

En el sexto punto se encuentra la reforma energética, promulgada el 20 de diciembre de 2013, modificando diversos artículos de la Constitución política de los estados unidos mexicanos. Lo más sobresaliente son las condiciones para que el Estado mantenga la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo del territorio nacional, pero estableciendo nuevas fórmulas, nuevos mecanismos para la exploración y la producción de hidrocarburos y de nuevas fuentes generadoras de energía con la participación del sector privado. También contempla adecuaciones al artículo 28 constitucional para eliminar el monopolio

existente en las actividades de exploración, producción y refinación de hidrocarburos. Estas adecuaciones buscan incrementar la inversión en el sector energético en beneficio de los mexicanos, elevando el potencial de crecimiento del sector y fomentando un nivel de competencia y eficacia que se traducirá en menores costos de energía para el país.

Mientras que la reforma financiera aprobada en noviembre de 2014 tiene como eje central promover la competencia en el sector para ampliar su penetración y que se cumplan sus dos objetivos fundamentales: que haya más crédito y que se mas barato. Asimismo, la reforma redefine el mandato de la banca de desarrollo para que legal que facilitaran el otorgamiento y ejecución de garantías, así como modificaciones a los procesos de resolución de controversias mercantiles. A través de la reforma se fortalecen las facultades regulatorias financieras y se establecen medidas para una mejor protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Por último, se crea un órgano autónomo, Comisión Nacional Anticorrupción, con la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. Visto que anteriormente sólo tenía facultades para auditar o para fiscalizar la transparencia en el orden Federal y ahora se le amplían sus facultades para asegurar un ejercicio más transparente de los recursos públicos en todos los ámbitos, en poderes y ámbitos u órdenes de Gobierno que hay en nuestro país.

Cabe destacar que estas promulgaciones de reformas o de estrategias, implican diversas modificaciones a la Constitución mexicana, por el cual se implementan, se crean o se derogan programas o instituciones, que desempeñan un papel fundamental para las funciones y en si para las evaluaciones de indicadores pertinentes, así mismo para trazar los resultados de las metas trazadas por la actual administración federal. En el marco y derivado en los objetivos y acuerdos particulares del documento Pacto por México, presenta un análisis de coyuntura y diagnostico en el ámbito económico, político y social en este estudio para México y

que es de suma importancia indagar ya que dichas políticas públicas conllevan a la directriz del país.

## **2.1 PROCESO DE REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y PERSPECTIVAS DE RESULTADOS PARA MÉXICO**

El Estado moderno ha tenido un proceso de desarrollo profundamente relevante desde la época del surgimiento de las monarquías absolutas, habida cuenta de que afecta, impacta, influye y determina muchas facetas de la vida de los individuos. En efecto, desde la fase correspondiente al proceso de creación del moderno estado-nación, las formas de intervención del Estado a través de su naciente administración son múltiples, variadas y diversificadas, como lo demuestra el conjunto de obras que tienen como objeto de estudio el quehacer gubernamental en dicho periodo (Moreno citado por Rose, 1998).

El crecimiento del Estado y la acción del gobierno durante los siglos XVI, XVII y XVIII ocurre paralelamente al proceso de centralización que es esencial al propio Estado, fenómeno que se desarrolla en diferentes coordenadas espacio-temporales; es decir un fenómeno universal. Durante esa época se definen las funciones clásicas de todo Estado moderno, las concernientes a los asuntos externos o de administración de las relaciones exteriores, la administración de justicia, la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración interna o del exterior; esta última se desagrega en una serie de actividades por demás variadas que están relacionada con la vida personal, la vida social y la vida económica. Desde entonces se crean premisas históricas fundamentales que perfila al gran gobierno (Moreno citado por Rose, 1998).

"En el caso mexicano, el estado de bienestar surge como consecuencia de la revolución mexicana y obtiene un impulso importante en la época Cardenista, a partir de la cual las instituciones abocadas a la definición y concreción de las políticas sociales continúan promoviendo acciones y quehaceres orientados a atender los aspectos vinculados con dichas políticas" (Moreno citado por Rose, 1998: 19).

Por lo tanto la gran fase de desarrollo del Estado de bienestar en México fue, por lo demás, causa y efecto del crecimiento de la administración pública federal centralizada y descentralizada o paraestatal. Asimismo durante el periodo sexenal del presidente Manuel Ávila Camacho se crearon algunas entidades paraestatales cuya orientación se identifica con la promoción de aspectos vinculados al Estado benefactor: la distribuidora y reguladora, abocada al control y la regulación de mercado de bienes de primera necesidad. En 1943 se creó una entidad de Seguridad Social por autonomía, el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como conjunto de instituciones médicas y de investigación de amplia trascendencia como el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil, el Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho, el Centro de Salud de la Soledad O. Ávila Camacho y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) que, dicho sea de paso, en 1996-1997 inició el proceso de descentralización hacia las entidades federativas (Moreno citado por Rose, 1998).

Posteriormente a dos periodos se crean o se transformaron entidades paraestatales para promover el bienestar de la sociedad mexicana, entre las cuales sobresale el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del estado (ISSSTE). Por otra parte, la administración pública descentralizada tuvo un crecimiento impresionante, ya que en 1965 se incorporan al Presupuesto de Egresos de la Federación los organismos descentralizados y las empresas del Estado de mayor magnitud e importancia estratégica: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, IMSS, ISSSTE, Compañía Eléctrica Mexicana, entre otros. Es notable como entre las entidades paraestatales de amplia cobertura hay un buen número abocadas a la seguridad social, así como la promoción de los intereses de las clases populares, entidades que vistas en conjunto muestran la dimensión de gran gobierno" (Moreno citado por Rose, 1998: 23, 24).

Los países latinoamericanos han sido fuertemente presionados para que disminuyan el tamaño de sus gobiernos. Varias discusiones y análisis ponen su atención en el tamaño del gobierno y en la forma y los estilos de intervención, así como en la gestión pública que realizan que en gran medida es inherente a un Estado y una administración pública altamente centralizados y autoritarios.

Hoy en día, el tamaño del Estado no se ha terminado de establecer, aun se discute la necesidad de continuar privatizando algunos rubros que tradicionalmente han sido casi monopolio del Estado. Es el caso de la petroquímica, la comunicación vía satélite, los ferrocarriles, últimamente la electricidad, el agua y se pretende la salud, donde ya hay participación de capitales privados nacionales y trasnacionales.

El gran gobierno ha sido objeto de ajuste que ha disminuido su magnitud, paradójicamente, a contracorriente de mayores demandas y del mantenimiento de cometidos propios del Estado de bienestar. Por todo ello, analizaremos ahora el caso del redimensionamiento del Estado mexicano, y más particularmente la privatización de entidades paraestatales que han influido sensiblemente sobre el tamaño del gran gobierno de México, así como los compromisos y las nuevas reformas estructurales del sexenio actual.

"El gobierno es grande por sí mismo: grande en su exigencias de recursos a la sociedad y grande en el impacto que tiene sobre ella. De acuerdo con cualquier medida convencional, el gobierno no pesa mucho en la vida de todas las naciones de Occidente en la actualidad; los gobiernos difieren entre las naciones solo en cuanto a magnitud. En virtud de que el gobierno es dinámico, no estático, puede seguir desarrollándose" (Rose, 1998, 47).

Las organizaciones gubernamentales, para Rose (1998: 63), las define "como estructuras administrativas formales establecidas por la Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos, y financiadas principalmente por los impuestos, pertinentes al Estado". Dicha definición del gobierno destaca la importancia de la autoridad

constitucional, confirmada por la elección popular, y las demandas de las organizaciones del sector público sobre los ingresos fiscales. Otro punto importante para este autor es la eficacia, ya que describe que a medida que cuando el gran gobierno crece, diversos factores podrían contribuir a su pérdida.

Para Arellano (2004: 15) "la idea de gobierno como un cuerpo de funcionarios responsables que representaban la correa de transmisión entre Estado y sociedad, se ha vuelto obsoleto ante la complejidad del mundo actual. Una sociedad heterogénea y un gobierno compuesto por organizaciones, grupos e individuos, obliga al aumento de la complejidad de cualquier intento analítico".

Varios países están inmersos en un proceso de transformaciones que no puede ni debe detenerse. Con el objeto de realizar un análisis del sexenio actual y cuáles son los retos a los que se enfrenta dentro de los temas que nos ocupa y preocupa se toma como referencia "El Pacto por México", hace un delineamiento de las posibles acciones y políticas que desarrolla la perspectiva del país actualmente durante esta gestión en turno.

Dado lo anterior, en si la actual administración del presidente Enrique Peña Nieto emprendió reformas llamadas hoy estructurales, las cuales prometen ser transformadoras y profundas para potenciar el crecimiento económico, aumentar la productividad y reducir la pobreza en nuestro país; estima incrementar la economía hasta en un 5.3 % para 2018 (ver tabla 1) y para el 2014 las proyecciones de crecimiento del PIB mexicano fueron de alrededor del 3.5 % anual y con ello, incrementar el atractivo de nuestro país como destino de inversión. (Diario Oficial de la Federación, 2013h).

Tabla 1. Crecimiento potencial estimado del PIB de México en un escenario con reformas (variación real anual, %)

	2015	2016	2017	2018
Inercial	3.8	3.7	3.6	3.5
<b>Con reformas</b>	<b>4.7</b>	<b>4.9</b>	<b>5.2</b>	<b>5.3</b>
<i>(Contribución de las reformas al crecimiento)</i>				
Telecomunicaciones	0.2	0.3	0.3	0.2
Financiera	0.3	0.3	0.4	0.4
Energética	0.3	0.4	0.7	1.0
Fiscal	0.1	0.2	0.2	0.2

Fuente: SHCP.

Fuente: (Diario Oficial de la Federación, 2013h)

Dichas reformas estructurales que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión, se espera que con su implementación se incremente de manera sostenida el potencial de crecimiento de México. Impactando de manera positiva la capacidad productiva de la economía a través de su efecto la productividad, la inversión y el empleo para alcanzar su máximo potencial, pero que en si afectan diferentes ámbitos de la economía y de la sociedad.

El crecimiento adicional que se tendría entre 2015 y 2018 podría traducirse en una generación adicional de más de 300 mil empleos formales por año, por lo que la generación de empleo superaría el millón de plazas anuales en el escenario de crecimiento potencial. Estas estimaciones son consistentes con el marco macroeconómico de mediano plazo presentado en los Criterios Generales de Política Económica para 2014 (Diario Oficial de la Federación, 2013h).

## 2.2 PACTO POR MEXICO

La primera acción del gobierno de Peña Nieto fue suscribir el 2 de diciembre de 2012 el Pacto por México que es un gran acuerdo político y nacional, que consta de 95 compromisos, realizado por los partidos de Acción Nacional, de la

Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, y que a su vez es clave fundamental de este análisis (Presidencia de la República, 2012).

Esta alianza consta de puntos primordiales y ambiciosos para el desarrollo del país, en el primero busca la transformación de México en una sociedad de derechos y libertades; segundo fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; tercero lograr la seguridad y la justicia; cuarto incrementar y comprometer transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y por último perfeccionar las condiciones para una gobernabilidad democrática (Presidencia de la República, 2012).

"Mientras tanto, las demandas de la sociedad continúan creciendo y los problemas sociales de México y la región latinoamericana se agudizan, habida cuenta del incremento entre otros, de las tasas de desempleo creciente, déficit de vivienda, problemas ambientales, seguridad pública, salud, pobreza, entre otros, por lo que la vigencia del gran gobierno y de sus políticas sociales, que insumen grandes masas de recursos financieros y empleo público, evidencian que aquel continua teniendo una vigencia amplia en los umbrales del tercer milenio" (Moreno citado por Rose, 1998, 10). Otro factor importante es la manera clara y accesible de la diversidad de impuestos que instrumentan las naciones para nutrir sus finanzas públicas sean estos generalizados y productivos, y que por consiguiente, tanto el gobierno como la sociedad civil ponderan constantemente la política fiscal.

Por ello, retomando el "Pacto por México", explica varias políticas tanto económica y sociales de la nueva gestión pública que se implementa en el sexenio actual de Enrique Peña Nieto, presidente electo de la República Mexicana, a su vez dicho pacto promete ser integral, profundo, de largo alcance que trata de consolidar una democracia política y socialmente eficaz. Con el que se acuerda la democratización del país con base a tres ejes rectores: el fortalecimiento del estado mexicano, la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas (Presidencia de la República, 2012).

Este pacto pretende sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social (Presidencia de la República, 2012).

Ahora bien analicemos los cinco acuerdos y compromisos ambiciosos ya mencionados de este "Pacto por México":

#### 1. Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades

En este acuerdo se describe a una democracia mexicana, la cual es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país. Mediante este Pacto, los signatarios acuerdan y comprometen que el gobierno realizará un conjunto de acciones administrativas y que las fuerza políticas pactantes impulsarán reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.

Así mismo, este acuerdo pretende abarcar la seguridad social universal, que según esto garantiza al derecho de la salud a todo mexicano, asegurando que pueda ser atendido en cualquiera de los sistemas públicos de salud de elección y a la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad. De igual manera, se incorpora la pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con un sistema de ahorro para el retiro o pensión del IMSS o ISSSTE. El gobierno se compromete a brindar seguro de desempleo y seguro de vida para jefas de familia. Se asienta la creación de un sistema nacional de programas de combate a la pobreza, en el cual indica que para la erradicación de la pobreza extrema, se debe brindar alimentación y ningún mexicano padezca hambre.

Del mismo modo, en este rubro se pretende y se compromete el gobierno federal, focalizar la atención en una educación de calidad y con equidad donde las principales acciones que permitirían alcanzar dicho objetivo serían: la creación del sistema de información y gestión pública; consolidar el sistema nacional de evaluación educativa; se robustecerá la autonomía de gestión de las escuelas; escuelas de tiempo completo; se instrumentara un programa de dotación de computadoras portátiles con conectividad para alumnos de 5to y 6to grado de primerías públicas; se establecerá un sistema de concursos con base en méritos y laborales para ocupar plazas, es decir crear el servicio profesional docente; se impulsará fortalecer la educación inicial de los maestros; se incrementara la cobertura en educación media superior y superior; y por último se pretende crear un programas nacional de becas, en el cual, se impulsará un programa piloto de beca-salario de familias en los 4 deciles con menos recursos para alumnos de educación media superior y superior en tres estados de la República Mexicana.

Otro punto importante en este acuerdo se encuentra la cultura, que se pretende impulsar una política que consiste de la composición pluricultural, es decir, una cultura como elemento de cohesión social. Para lograr este punto se pretende la protección del patrimonio cultural, a través de una legislación que reconozca las nuevas relaciones entre la federación y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. De igual forma, la adecuada restauración, sobre todo de los sitios arqueológicos, permitirá una vinculación más eficaz entre la cultura y la promoción turística detonando el empleo y el desarrollo regional. Así mismo, se pretende renovar la infraestructura cultural en los estados del todo el país para una adecuada difusión. Se introducirán en las escuelas, particularmente en las de horario amplio programas de educación artística. Así mismo se estimulará mensualmente durante un año a creadores, en proyectos de ciencia, tecnología y arte. Y por último, se aumentará el número de programas y sus alcances para promover la cultura en el exterior, con el relanzamiento y estrategia de Estado, la cultura como proyección de México en el mundo.

En un corto plazo el gobierno se compromete en este acuerdo la creación inmediata de una instancia federal que permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma en materia de derechos humanos. Así mismo, toda violación de derechos humanos, de acuerdo con el artículo 1<sup>01</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se legislará una ley de reparación del daño. Para reglamentar el artículo 29<sup>2</sup> constitucional se expedirá una nueva ley reglamentaria que pueda normar los términos y condiciones de tal suspensión de dicho artículo. Se creará una nueva ley que reglamente el procedimiento para que un extranjero pueda ser expulsado del país, la ley reglamentaria del artículo 33 constitucional. Se reformará la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Reformar en las constituciones de los estados y del estado de gobierno del Distrito Federal, es decir, la autonomía de los organismos locales de derechos humanos. Se creará la ley de atención a víctimas, la ley sobre el uso de fuerza pública. Así como fortalecer la protección de los defensores de los derechos humanos y periodistas, se defenderá los derechos de los migrantes, incluir la enseñanza sobre los derechos humanos en la educación básica y media, se pretende fortalecer el marco legal para atender con eficiencia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes y la desaparición forzada y por último, se analizará la necesidad de establecer los cambios jurídicos e institucionales para crear la Cédula de Identidad Ciudadana y

---

<sup>1</sup> El Art. 1<sup>o</sup>. Indica que todas personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la constitución establezca. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, e los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran, por este solo hecho, su libertad y la protección de la leyes. queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la personas. (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=>)

<sup>2</sup> El Art. 29. en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del congreso de la unión, o de la Comisión permanente cuando aquel no estuviera reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado. En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/30.htm?s=>)

el Registro Nacional de Población, asegurando que no se utilice con motivos políticos o electorales.

Otro punto dentro de este acuerdo se encuentra el compromiso de buscar una política de Estado para defender los derechos de los pueblos indígenas, para lograr este objetivo se pretende acciones como fortalecer las comunidades, brindar a las comunidades indígenas educación, salud, infraestructura y créditos; en este acuerdo se garantizará que la población indígena tenga acceso a defensores de oficio de calidad y a traductores bilingües para sus procesos de defensa, que tengan acceso a una educación bilingüe e intercultural de calidad, es decir, un acceso equitativo a la justicia y a la educación.

## 2. Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad

Para lograr este acuerdo el gobierno federal compromete que intensificara la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía.

Para profundizar la competencia económica de México, el gobierno pretende instrumentar una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia. Es decir, se le otorgará a la Comisión Federal de Competencia (CFC) mayores herramientas legales particularmente se le permitirá la facultad para la partición de monopolios y la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

Así mismo, este acuerdo garantiza el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial, es decir mayor competencia en telefonía fija, telefonía celular, servicio de datos y televisión abierta y restringida. Para que se lleve a cabo este punto el gobierno llevará a cabo diversas medidas, en primera implementará el derecho al acceso a la banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador, reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; seguido por desarrollar una robusta red troncal del telecomunicaciones, creando

una instancia para la agenda digital y acceso a banda ancha en edificios públicos; del mismo modo se licitarán más cadenas nacionales para que exista competencia en radios y televisión, telefonía y servicios de datos que consiste en la reordenación de la legislación del sector de telecomunicaciones en una sola ley.

Para lograr este acuerdo se buscará el incremento al financiamiento para la investigación científica y el desarrollo tecnológico, a fin de alcanzar, de manera gradual, una inversión del uno por ciento del PIB, dicho incremento presupuestal iniciará en el presupuesto 2013.

Otro punto de importancia es el desarrollo sustentable junto con el cambio climático, el cual es un reto global y que en sí para lograr resultados positivos se acuerdan compromisos a realizar con diferentes acciones, en primer índole sería dirigir una economía baja en carbono; replantear el manejo hídrico del país, es decir, se creará un programa para el impulso de la infraestructura para la captación y el almacenamiento del agua pluvial. Asimismo, se concluirán las obras de control de inundaciones en diversos estados del país. Se llevará a cabo la revisión y rehabilitación de 115 presas con alto riesgo, se inspeccionarán 5,000 km de bordos y se realizarán las acciones correctivas correspondientes. Para llevar a cabo todo lo anterior se impulsará la aprobación de la nueva Ley de Agua Potable y Saneamiento y reformar la Ley de Aguas Nacionales y se impulsará el mejoramiento de la gestión de residuos.

Así mismo, el tema de realizar una reforma energética en el pacto por México es importante, ya que pretende lograr que sea el motor de inversión y desarrollo, dentro del cual se impulsaría una reforma que convierta el sector energético en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico a través de la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor. En el área de petróleo y gas se realizarán las acciones sobre la exploración y producción de hidrocarburos, los cuales seguirían siendo parte de la nación, así como transformar a PEMEX como empresa pública de carácter productivo; se realizara las reformas para que exista la competencia en los procesos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos; fortalecer a la Comisión

Nacional de Hidrocarburos; se convertirá a PEMEX en el motor de promoción de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes; se hará de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía.

Otra vertiente primordial es la transformación de minería en una industria eficiente y socialmente responsable. Para ello se acordará una nueva ley de explotación minera, una característica de esta ley es garantizar la plena seguridad de los trabajadores.

Por otro lado, la búsqueda de la transformación de la banca y el crédito para hogares y empresas en este acuerdo se vuelve primordial. Para ello el gobierno se compromete a tomar diversas medidas en la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito con especial énfasis en áreas para el desarrollo nacional como en la infraestructura, pequeñas y medianas empresas, así como en la innovación y la creación de patentes. Otra propuesta es el cambio en el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato, incluyendo una revisión de la ejecución de garantías, respetando íntegramente los derechos de todos los acreditados actuales. Así mismo reducir el costo de los servicios financieros e impulsar medidas que combatan la intermediación y garantizar una adecuada comercialización de los productos del campo que se traduzca en mayores beneficios para los productores y mejores precios para los consumidores.

Otro compromiso en este acuerdo es incrementar la productividad en el área agropecuaria de igual forma con el otorgamiento de crédito oportuno y a tasas preferenciales a pequeños y medianos productores. Así como de reorientar los subsidios para el apoyo a dichos productores e incrementar sus tecnologías, con particular atención en la modernización de los distritos riegos, y la correcta articulación de cadenas productivas de valor en dicho ámbito productivo.

Se buscará aplicar una estrategia nacional para el desarrollo del sur-sureste, que consta de diversas acciones, la aplicación y modernización de la red carretera y ferroviaria, la integración digital, el mejoramiento de la infraestructura educativa y de salud, la creación de polos de desarrollo industrial, turísticos, portuarios, agrícolas, pesqueros y de energías de fuentes renovables, con especial énfasis en las cuencas de los ríos Usumacinta, Grijalba, Balsas y Papaloapan.

Una variable importante es la deuda de los estados, por ello se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.

Otro compromiso es una reforma hacendaria en donde el gobierno se compromete a mejorar la recaudación, simplificar el cobro de los impuestos de manera eficiente y equitativa. Para ello, se incrementará la base de contribuyentes, se combatirá la elusión y la evasión fiscal. Se fortalecerá el cobro del impuesto predial por parte de las autoridades competentes. Se revisará la Ley de Coordinación Fiscal para construir una relación más equitativa entre la Federación y las entidades federativas. Se buscará eliminar la duplicidad de funciones, se compactarán áreas y dependencias de gobierno, se inspeccionará permanentemente el gasto del sector público para mejorar su eficiencia y alcanzar mejores indicadores de desempeño. Se eliminarán los privilegios fiscales, en particular, el régimen de consolidación fiscal. Se buscará reducir el sector informal de la economía, así como, la revisión del diseño y la ejecución de los impuestos directos e indirectos.

Actualmente existen subsidios que tienen resultados regresivos pues asignan mayores recursos a las personas que más tienen. Tan sólo el 13% del gasto público en desarrollo humano llega al 20% de la población con menos ingreso, mientras que 32% beneficia al 20% de la población más rica. Algunos ejemplos de estos subsidios se encuentran en el sector energético y en el campo. No se entregarán más subsidios a la población de altos ingresos (Presidencia de la República, 2012).

### 3. Acuerdos para la seguridad y la justicia.

El principal objetivo de la política de seguridad y justicia es recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia, en específico se focalizarán los esfuerzos del Estado mexicano para reducir delitos como los asesinatos, secuestros y extorsiones, que actualmente preocupan a la sociedad.

Para cumplir con estos objetivos el gobierno implementará las siguientes acciones, un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria, que consistirá en la focalización en los municipios con más violencia del país. Reforzar los cuerpos de policías, es decir, se aplicará un esquema de Policías Estatales Coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, mientras que los policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales, así mismo se creará la gendarmería nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad. se implementara en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral, un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos. Se llevará a cabo una reforma integral de la ley de amparo y del sistema penitenciario, en el cual, este último impulsará principalmente un nuevo sistema de cumplimiento de penas de servicios comunitarios por delitos menores y con especial énfasis en los presos jóvenes que permitan su readaptación social.

### 4. Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción

La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Por ello recordemos la definición de estas dos conceptos del capítulo anterior, de Sánchez (2003) la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública perfilan una nueva cultura política en la cual la participación ciudadana conlleva la

existencia de una sociedad más equitativa y más justa, es decir una Nueva Gestión Pública en la administración de nuestro gobierno. Asimismo, el combate a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno eficaz y confiable que logre mejores resultados. Para ello, el gobierno se compromete a instrumentar tres reformas que fortalezcan la transparencia, la rendición de cuentas y con especial énfasis, en el combate a la corrupción. En primera la creación de una Reforma para la rendición de cuentas contables que garantizará que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. En segunda, se impulsará una reforma constitucional para hacer del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)<sup>3</sup> un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. Por último, se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una comisión nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Junto con crear un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.

## 5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática

En este punto recordemos a Ruelas (2003: 8) ya que expone que "la deficiente representación de intereses ciudadanos produce malas decisiones y políticas públicas que no alcanzan a dar cabida a la pluralidad social, por lo que las estructuras orgánicas y presupuestales participativamente diseñadas deben procesar la atención de expectativas y demandas, por la propia tensión que impera en el proceso político democrático. Las primeras, con los derechos a la

---

<sup>3</sup> Cambió de nombre en mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, actualmente es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) (Diario Oficial de la Federación, 2015).

información y de petición cabalmente legislados, y la segunda en la lucha política por la asignación de los recursos públicos. De este modo la gobernabilidad democrática dependerá de que los innumerables intereses sociales sean procesados de forma transparente".

Por lo tanto, la pluralidad política del país es una realidad incierta derivada de un proceso largo e incompleto de transición democrática. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Para lograr este compromiso el gobierno federal mediante el pacto por México se compromete a impulsar una reforma constitucional para otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el Presidente y su partido construirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para conformar una mayoría estable para que ratifique lo siguiente (Presidencia de la República, 2012):

1. Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas;
2. Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno y
3. Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.

Así mismo, se buscará la aprobación de cambio de fecha para toma de protesta del presidente de la república, siendo este el 15 de septiembre, para facilitar el proceso de transición y reducir el periodo. De igual forma, se iniciara un marco jurídico para que generen mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político, aunado con un proceso electoral más barato y transparente. Para lograr estos objetivos, se impulsarán dos acciones, se aprobará una Ley General de Partidos y se impulsará una Reforma Electoral que atienda dichos temas.

Además se pretende crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales. Se reordenará el marco de fueros para que nadie tenga dicho privilegio y para poder instrumentar plenamente la nueva reforma política, se analizará y aprobarán las leyes de candidaturas independientes; ley reglamentaria de iniciativa ciudadana; ley reglamentaria de iniciativa preferente; y la ley reglamentaria de la consulta popular.

Del mismo modo se revisará la reelección de legisladores, así como cuidar la racionalización de los recursos de los Estados que inviertan en publicidad en los medios de comunicación, se pretende crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad de los niveles de gobierno para establecer un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto, salvo las situaciones de emergencia vinculadas a protección civil o salud. De igual forma, se dará cumplimiento al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar el derecho de réplica.

Así mismo, esta alianza realizada entre la mayoría de las fuerzas políticas pretende denotar como del cambio de bien común y un cambio de ecuación. Pero todo conlleva a un análisis e investigación sistemática para indagar en dichos objetivos y controversias que ha generado en la sociedad. Por ello, tal es la importancia de desarrollar un marco de análisis de los acuerdos y compromisos de México que señala este pacto, así como de las nuevas reformas que se han promulgado y acordado en la actual administración pública.

#### 2.2.1 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) (21 de enero 2013)

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales (Diario Oficial de la

Federación, 2013a). Es la primera política social masiva implementada por el ejecutivo federal al iniciar su mandato en la actual administración, fue promulgada oficialmente el 21 de enero de 2013.

La Cruzada contra el Hambre está orientada a la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación. Tiene los objetivos siguientes:

I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. (Diario Oficial de la Federación, 2013a).

La cruzada tiene cuatro características principales que a continuación se mencionan:

1. “La Orientación será focalizada, es decir, en primera instancia los esfuerzos se concentrarán en 400 municipios con alta pobreza extrema y carencia alimentaria (destacando principalmente los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz).
2. La reforma afirma tener corresponsabilidad, todas las dependencias del Gobierno de la República participarán y se conjuntarán los esfuerzos de los sectores salud, educación, vivienda, economía, y servicios básicos, como agua, luz y drenaje.
3. Tendrá estrategia social que fortalecerá las capacidades productivas, mediante quienes hoy reciben un apoyo, en el futuro tendrán la capacidad de salir de la pobreza, a partir del fortalecimiento de sus ingresos como individuos productivos.
4. Aunado con energía comunitaria y social, involucrará a los propios beneficiarios en las soluciones que se requieren” (Diario Oficial de la Federación, 2013a).

Por último, la Secretaría de Desarrollo Social coordinará los esfuerzos de toda la Administración Pública sobre los que participen en esta cruzada y los indicadores que esta arroje serán verificables y estarán dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño. Tanto ciudadanos como el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrán participar en la medición de los resultados.

Cabe mencionar, la creación de la CNCH se sustenta en el reconocimiento de que un amplio conjunto de la población mexicana no ejerce su derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos jurídicos internacionales, lo cual es resultado de la inseguridad alimentaria y deriva en situaciones de hambre. No obstante, se acota “con base en los estudios y diagnósticos elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la población objetivo de los programas de desarrollo social para abatir y erradicar el hambre se conforma por aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la alimentación (Diario Oficial de la Federación, 2013a).

#### 2.2.2 Reforma educativa (25 de febrero 2013)

El presidente Enrique Peña Nieto presenta la iniciativa de decreto sobre esta Reforma educativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 2012, la cual fue aprobada el 20 de diciembre de 2012 y el 21 de diciembre por el Senado de la República. Esta Reforma fue declarada constitucional por el poder legislativo federal publicada en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013, el decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2013b)

Esta reforma el Estado garantiza la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje. Así mismo, el ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.

Adicionalmente, se llevara a cabo concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan mediante una ley reglamentaria que fije los criterios, los términos y condiciones de evolución obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Así mismo, para los niveles de educación superior a las que se les otorguen autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, determinarán sus planes y programas, fijarán sus términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación educativa, el cual estará bajo la coordinación de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual es un organismo autónomo para evaluar dicha calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación.

Otro punto importante para dar continuidad a este decreto, es la promulgación del 11 de septiembre de 2013 donde se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Educación (LGE), se expiden la Ley de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) (Diario Oficial de la Federación, 2013e).

En la (LGE) sobresale la reforma del artículo 3o., en el cual indica que el Estado está obligado a prestar servicios educativos en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior, mientras tanto en el artículo 6o. plantea que la será gratuita en la formación básica y media superior. Así mismo, el artículo 21

proclama que los maestros deberán satisfacer los requisitos, que señalen las autoridades en la Ley General del Servicio Profesional Docente (Diario Oficial de la Federación, 2013e).

La (LINEE) tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta ley tiene como objetivo secundario para las disposiciones normativas compatibles contenidas en la LGE y demás ordenamientos. La evolución que se refiere esta ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan comparar los resultados de una medición u observación de componentes. Así mismo, abarca los fines, integración, lineamientos, conformación de dichos organismos a vigilar (Diario Oficial de la Federación, 2013f).

La (LGSPD) es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente (SPD) y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio. Tiene por objeto regular el SPD en la educación básica y media superior, establecer los perfiles, parámetros e indicadores, regular los derechos y obligaciones y asegurar la transparencia y rendición de cuentas de dicho organismo (Diario Oficial de la Federación, 2013g).

Para Camacho (2014, 14) “la educación es lo único que realmente libera al hombre e iguala a las personas. Libertad e igualdad son dos valores universales que deben estar presentes en un Estado democrático y social de derecho, como el nuestro”.

Esta reforma educativa pretende garantizar el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado.

### 2.2.3 Reforma en telecomunicaciones y competencia económica (10 de junio 2013)

El 11 de junio de 2013 el diario oficial publica el decreto de reforma y adición de diversas disposiciones de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Entre los más sobresalientes de esta reforma se encuentra el artículo 6o., se refiere a la manifestación de las ideas que no serán objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (Diario Oficial de la Federación, 2013d).

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observa en materia de radiodifusión y telecomunicaciones: (Diario Oficial de la Federación, 2013d).

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales. II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. III. La radiodifusión es un servicio público de interés general. IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión. V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con

autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Para Gallardo (2014, 22) "la importancia de las telecomunicaciones radica en que juegan un doble papel: por un lado, impulsan el crecimiento económico y, por el otro, mejora las condiciones en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, entre los que destaca el derecho a la información. Las telecomunicaciones tienen un efecto positivo sobre el desempeño en varios sectores de la sociedad: mejoran la prestación de los servicios que provee el gobierno, entre los que destacan los de salud y educación; disminuyen costos de producción y mejoran la productividad de las empresas; facilitan el intercambio de información entre los miembros de la sociedad y fomentan la transparencia y rendición de cuentas. Antes de la Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica, en México el sector de telecomunicaciones estaba dominado por pocas empresas. Un ejemplo es el sector de telefonía, en el que una sola empresa concentraba el 80 por ciento del mercado de líneas fijas y el 70 por ciento del mercado de telefonía móvil".

Con esta reforma el Estado garantiza el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Así mismo, el artículo 7o. se refiere a que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Mientras que el artículo 27 menciona sobre el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en

radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Diario Oficial de la Federación, 2013d)

Sin dejar de mencionar la reforma del artículo 28, donde se hace mención la ley que castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Para ello, el Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. A su vez con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Por último, en el artículo quinto transitorio menciona que se permitirá la inversión extranjera directa hasta el cien por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite y del cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Dentro de este

máximo de inversión extranjera se estará a la reciprocidad que exista en el país en el que se encuentre constituido el inversionista o el agente económico que controle en última instancia a éste, directa o indirectamente. En el artículo octavo transitorio obliga a los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde, e incluirla sin costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, sólo deberán retransmitir obligatoriamente las señales radiodifundidas de cobertura del cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida deberán retransmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales.

#### 2.2.4 Reforma hacendaria (31 de octubre de 2013)

El pasado 8 de septiembre de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó al Congreso de la Unión, una propuesta de Reforma Hacendaria y de seguridad social. Indicando que "es una reforma social que establece la Seguridad Social Universal y aumenta la inversión pública en sectores estratégicos como la educación y la infraestructura" (Presidencia de la República, 2013b)

Tras su discusión en la Cámara de Diputados y en el Senado, el 31 de octubre de 2013 se aprueba dicha reforma con la que se pretende fomentar el crecimiento económico y de aportar componentes con sentido social. Esto implica la iniciativa por parte del ejecutivo federal presentar la Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, el cual fue aprobada el 20 de noviembre de 2013. En la que se contempló un presupuesto para el 2014 para el gobierno federal por 4 billones, 467 mil, 225. 8 millones de pesos, el cual provenientes de los conceptos modificados o adicionados de esta reforma (Diario Oficial de la Federación, 2013h).

Algunos de los objetivos primordiales que declara el mandatario en la propuesta hacendaria y de carácter social es que de los recursos obtenidos se destinarán a rubros como educación, seguro de desempleo y pensión universal. Así mismo, la reforma comprende una serie de modificaciones a diversas Leyes y Ordenamientos: Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las leyes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre la Renta (ISR) y Ley de Derechos, además de que se derogaron las leyes del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto Sobre Depósitos en Efectivo (IDE).

Esta reforma afirma establecer mayor progresividad al cobro del ISR para personas físicas. Las ganancias en la bolsa pagarán impuestos, como en otras partes del mundo. Se pondrán impuestos sobre dividendos de empresas a accionistas. Sólo se cobrará ISR por venta de casas con valor mayor a 3.5 mdp. Los grandes productores del campo ya no pagarán menos ISR que empresarios en otros sectores.

Para lograr un crecimiento económico la reforma afirma que mantendrá una de las tasas empresariales efectivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se invertirá en el capital humano, innovación e infraestructura, se creara el Régimen de Incorporación Fiscal para que las empresas pequeñas formales puedan ofrecer acceso al IMSS, Seguro de Desempleo y al crédito de vivienda. Además el gobierno se compromete que se apoyará a las empresas en sus primeros años con el pago de impuestos.

Se fortalecerá el comercio exterior mediante la simplificación de la regulación aduanera. Para las maquiladoras, se creará un mecanismo ágil de certificación que permite la devolución inmediata del IVA para no afectar al sector exportador. Se apoyará a sectores prioritarios con potencial de crecimiento.

Esta reforma propone que los nuevos recursos se ejercerán de manera eficiente ya que no se crearan plazas en el gobierno, además de deducir un 5% en salarios

de mandos medios y superiores, así mismo se eliminarán las compras de autos nuevos para la burocracia.

El gobierno federal se compromete a pagar a maestros directamente para evitar espacios de desigualdad, además de comprar y abastecer medicinas para todo el país. Además de que se requerirá a los estados publicar cuánto dinero reciben y cuánto entregan a los municipios. Se eliminará la obligación de contar con un agente aduanal para importar o exportar. Se creará un Fondo para ahorrar en caso de crisis económica. Establecerá un límite máximo al crecimiento del gasto corriente del gobierno. El gobierno federal promete que las nuevas tecnologías del SAT ahorrarán tiempo a los empresarios en el pago de obligaciones. No se cobrará un impuesto sobre depósitos en efectivo. Será más fácil darse de alta y se pagarán menos impuestos al abrir o formalizar una empresa. Se eliminará el IETU, impuesto que obliga a las empresas a llevar doble contabilidad. Se eliminarán lagunas fiscales que injustamente aprovechaban algunos, como el régimen de consolidación fiscal.

En si esta reforma consiste en una serie de cambios a la Hacienda Pública cuya finalidad es incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado para atender de forma eficiente las necesidades básicas de la población. Esto se logrará aumentando la recaudación de forma progresiva, es decir, haciendo el pago de impuestos más justo, así como destinando los recursos recaudados para robustecer la seguridad social y apoyar a las familias de menores ingresos.

La reforma facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, al tiempo que fomenta la incorporación de las empresas a la formalidad. Además, ofrece incentivos adicionales a emprendedores y pequeños productores del campo para que puedan consolidarse. La reforma hacendaria también se compromete a contribuir a combatir la obesidad y mejorar la calidad del aire, ya que crea impuestos para desalentar el consumo de alimentos nocivo para la salud y el medio ambiente.

Por último, la Reforma Hacendaria, intenta reducir la informalidad y la evasión fiscal, a través de mecanismos de formalización accesibles para todos y de nuevas reglas e incentivos, y sanciones para los que evadan su obligación. Incluir mecanismos de control para transparentar y promover la rendición de cuentas. Con todas estas acciones, la Reforma Hacendaria pretende un México más justo, equitativo y eficiente.

#### 2.2.5 Estrategia digital nacional (25 de noviembre de 2013)

La insuficiencia tecnológica del sector público se manifiesta en la incapacidad para hacerse presentes e implementar políticas públicas supranacionales que significan oportunidades para los estados y sus ciudadanos. La emergencia de espacios regionales implica realizar procedimientos administrativos para responder a los procedimientos de las nuevas instancias, así como para poder acceder a las políticas regionales. La translación a estos ámbitos de poderes decisionales, antes en manos de los estados, hace insuficiente las capacidades de gestión apropiadas.

La aparición de nuevas preocupaciones pública (medio ambiente, terrorismo, drogas), exigen cuerpos administrativos nacionales e internacionales de una especial capacitación, y unido a la revolución tecnológica-informática, trasbocan y cuestionan el orden administrativo tradicional.

La digitalización se define como la capacidad de un país y su población para usar tecnologías digitales que permitan generar, procesar y compartir información; asimismo, se relaciona con el concepto que describe las transformaciones sociales, económicas y políticas asociadas con la adopción masiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (Presidencia de la República, 2013a).

La Estrategia Digital Nacional (EDN) es un plan de acción que el Gobierno de la República que se implementará durante 5 años para fomentar la adopción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e insertar a México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Señalado en el

marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>4</sup>, ya que forma parte de la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno”. Así mismo, esta estrategia plantea los desafíos que México enfrenta en el contexto digital y la manera en la que se les hará frente, a través de cinco grandes objetivos: 1) Transformación Gubernamental (generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un gobierno abierto, instrumentar la ventanilla Única Nacional para trámites y servicios, coordinar la política digital de gestión del territorio nacional, Implementar una política TIC sustentable para la Administración Pública Federal, adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano), 2) Economía Digital (desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales, potenciar el desarrollo del comercio electrónico, generar nuevos mecanismos de contratación que fomenten la innovación y el emprendimiento a través de la democratización del gasto público y promover la inclusión financiera mediante esquemas de banca móvil), 3) Educación de Calidad (desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza, aprendizaje del Sistema Educativo Nacional, ampliar la oferta educativa a través de los medios digitales, mejorar la gestión educativa mediante el uso de las TIC y desarrollar una agenda digital de cultura), 4) Salud Universal y Efectiva (impulsar un modelo de gobierno de información en salud que apoye la convergencia de los sistemas de información en salud, consolidar el Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud y fomente el uso eficiente de la capacidad instalada, impulsar la digitalización de los servicios de salud por medio del Certificado Electrónico de Nacimiento (CeN) y la Cartilla Electrónica de Vacunación (CeV) que apoye la mejora del modelo de atención médica, inducir el intercambio de información de los Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, entre los que se encuentran los Expedientes Clínicos Electrónicos, para apoyar la convergencia de los sistemas de información de salud y mecanismos de Telesalud y Telemedicina para aumentar la cobertura de los servicios de salud), y 5) Innovación cívica y participación ciudadana (impulsar la innovación cívica para resolver problemas de interés

---

<sup>4</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, propone dentro de la Estrategia transversal "Un Gobierno Cercano y Moderno", el establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento (Diario Oficial de la Federación, (2013i).

público por medio de las TIC, usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas, generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas, prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC). A su vez se encuentran inmersos a estos 5 objetivos lograr metas secundarias con sus respectivas líneas de acción (Presidencia de la República, 2013a)

La incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas, organizaciones y el gobierno, tiene múltiples beneficios que se traducen en una mejora en la calidad de vida de las personas. La evidencia empírica ha mostrado que la digitalización impacta en el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la innovación, la transparencia y la entrega efectiva de servicios públicos, entre otros aspectos.

El propósito fundamental de la Estrategia es lograr un “México Digital”, el cual es el plan de acción digital que el gobierno de la república plantea, así mismo, surge en respuesta a la necesidad de aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como elemento catalizador del desarrollo del país. La evidencia empírica ha mostrado que la digitalización impacta en el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la innovación, la transparencia y la entrega efectiva de servicios públicos, entre otros aspectos. (Presidencia de la República, 2013a)

De acuerdo con el índice de digitalización establecido en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE, y en la quinta posición en América Latina, con un valor de 37.05 puntos para el año 2011. El México Digital que vislumbra esta Estrategia tiene un objetivo doble. Por un lado, se plantea como meta que México alcance en el índice de digitalización, establecido en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el promedio de los países de la OCDE para el año 2018. Paralelamente se plantea que México alcance los indicadores del país líder

de América Latina (actualmente Chile) para el año 2018. Para lograr esta meta, y cada uno de los cinco objetivos de la Estrategia Digital Nacional, se plantean cinco habilitadores clave que son las siguientes herramientas transversales: 1) Conectividad (Desarrollo de redes y la ampliación del despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, la ampliación de la capacidad de las redes existentes, y el desarrollo de competencia en el sector de TIC para estimular la reducción de precios), 2) Inclusión y Habilidades Digitales (se refiere al desarrollo equitativo de habilidades para operar tecnologías y servicios digitales, contemplando la cobertura social y el desarrollo de habilidades con equidad de género), 3) Interoperabilidad e Identidad Digital (se refiere a las capacidades técnicas, organizacionales, de gobernanza y semánticas, necesarias en los sistemas tecno-lógicos para compartir información y transacciones de forma consistente), 4) Marco Jurídico (se refiere a la armonización del marco jurídico con la finalidad de propiciar un entorno de certeza y confianza favorables para la adopción y fomento de las TIC) y 5) Datos Abiertos (se refiere a la disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables por la población en general, para fomentar el emprendimiento cívico e impulsar la transparencia, mejorar los servicios públicos y detonar mayor rendición de cuentas) (Presidencia de la República, 2013a).

La adopción global de la telefonía móvil, así como el rápido crecimiento de la banda ancha, han promovido que el flujo de ideas y de mercancías se dé en un entorno global. Las TIC modificaron la manera en la que la gente se informa, comunica, divierte, hace negocios, trabaja y estudia, y en consecuencia, se han convertido en el elemento que ha contribuido al desarrollo de las sociedades que han sabido incorporarlas y aprovecharlas en sus actividades cotidianas.

Partiendo de tal escenario, se puede visualizar la importancia del uso y adopción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para el desarrollo del país. La aportación importantísima en este sentido se dio cuando se publicó la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, orientada a crear mayor competencia económica en el sector, al desarrollo de infraestructura y a

garantizar el acceso equitativo a las telecomunicaciones. Ahora, es prioritario definir una serie de políticas públicas que estimulen la adopción y maximicen su uso, para que de esta forma la digitalización contribuya al desarrollo del país.

#### 2.2.6 Reforma Energética (20 de diciembre de 2013)

La Reforma Energética se promulgó por el poder legislativo ejecutivo federal el 20 de diciembre de 2013, mismo que se publicó en el diario oficial de la federación al día siguiente. Decreta la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía (Diario Oficial de la Federación, 2013j)

Lo más destacado son las modificaciones del artículo 25, lo cual señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva áreas estratégicas pero que el Gobierno Federal seguirá manteniendo la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar (Diario Oficial de la Federación, 2013j).

En esta reforma la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo

industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece la Constitución.

En el artículo 27 se adiciona en los casos a que se refieren, el dominio de la Nación es exclusivo e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica (Diario Oficial de la Federación, 2013j)

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, del mismo modo la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Ahora bien, en la adición de los párrafos del artículo 28 se suscribe que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en diversas aéreas estratégicas como en minerales radiactivos y generación de energía nuclear; así como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución, con excepción de los impuestos.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. Esta reforma se afirma que plantea como una oportunidad histórica con la que México podrá aprovechar sus recursos energéticos de forma racional, sustentable y con apego a los principios de soberanía nacional, eficiencia económica y beneficio social.

Así mismo, pretende alcanzar con el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales que posee México, detonar el potencial del sector energético para generar mayor bienestar para la población. Para este objetivo el gobierno afirma lograrlo con el aumento de la producción de energía más limpia y de menor costo, el incremento de la renta petrolera, la generación de empleos bien remunerados y la protección del medio ambiente.

### 2.2.7 Reformas financiera (9 de enero 2014)

La reforma financiera fue aprobada en de noviembre de 2013 por el Congreso de Unión, el 10 de enero de 2014 fue publicado en el Diario oficial de la Federación, en la que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. En el cual modifica 34 ordenamientos jurídicos contenidas en 13 iniciativas de Ley en materia para el fortalecimiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para que sus determinaciones en defensa de los usuarios de servicios financieros sean obligatorias para las instituciones de ahorro y crédito popular y crédito popular, las uniones de crédito, la banca de desarrollo, la banca de desarrollo, otorgamiento y ejecución de garantías, concursos mercantiles, almacenes y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES)<sup>5</sup>, liquidación bancaria, fondos de inversión, mercado de valores, sanciones e inversión extranjera, agrupaciones financieras y crédito garantizado.

Entre lo más destacado se hace referencia a la reforma en materia de banca de desarrollo, por ser la mayor trascendencia en materia de crédito a los productores por que el resto de las modificaciones tienen una significación menor. La que puntualiza esta reforma financiera contrae lo siguiente se encuentra en el artículo 30 en el cual menciona que “las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos y la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas. Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar funciones de

---

<sup>5</sup> Son sociedades anónimas que cuentan con un registro vigente en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y cuyo objeto principal es la realización habitual y profesional de una o más de las actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento o factoraje financiero (<http://www.cnbv.gob.mx>).

banca social, conforme a lo que se determine en sus respectivas leyes orgánicas” (Diario Oficial de la Federación, 2014a). Es decir, la reforma modificó el mandato original de los bancos de desarrollo para que tengan como objetivo fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros. Así mismo, “le faculta al Consejo Directivo de los bancos de desarrollo para que pueda establecer una estrategia de rendimientos y criterios objetivos, determinando tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio” descrito en el artículo 42 fracc. IX ter de la Ley (Diario Oficial de la Federación, 2014a). Así mismo, en el artículo 42 fracc. XVIII establece crear las condiciones para que los trabajadores de todos los niveles de las sociedades nacionales de crédito, tengan “una estructura orgánica, tabuladores de sueldos y prestaciones, política salarial y para el otorgamiento de percepciones extraordinarias por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano; políticas de ascensos, promociones y jubilaciones; lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; criterios de separación; las demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad” (Diario Oficial de la Federación, 2014a).

Por su parte, en el artículo 44 Bis 1 garantiza que su desempeño, la banca de desarrollo se desenvuelva con transparencia y eficacia, con “la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de las instituciones sólo tendrán competencia para realizar el control, evaluación y vigilancia de las disposiciones administrativas que les sean aplicables a las instituciones de banca de desarrollo sobre: I. Presupuesto y responsabilidad hacendaria; II. Contrataciones derivadas de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; III. Conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; IV. Responsabilidades administrativas de servidores públicos, y V. Transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia” (Diario Oficial de la Federación, 2014a).

Además se incluye la posibilidad de que los clientes transfieran sus créditos al consumo a otra entidad financiera, o sus operaciones bancarias a otro banco. Se creará un buró de instituciones financieras para que los clientes puedan comparar los servicios y los productos que ofrecen entre ellos. Esta reforma prevé la posibilidad de crear una sociedad de información crediticia (buró de crédito) como entidad paraestatal que forme parte del sistema financiero.

Se liberan de los fideicomisos a los bancos de desarrollo para su capitalización y permiten que se fondeen en el mercado de valores como un banco comercial. Además se colocará en la Ley de Instituciones de Crédito las normas dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para las reglas de capitalización bajo Basilea III<sup>6</sup>: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios. Se eleva a rango de ley el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) para que sea permanente su función.

La reforma financiera busca mejorar los procesos para que la figura de crédito garantizado permita el cambio de banco con créditos hipotecarios o de similares características, para fomentar la competencia en el sector. Del mismo modo modifica el código mercantil para que se cobren las garantías de crédito con juicios más expeditos y con jueces especializados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) evaluará periódicamente a bancos, premiando con mayor acceso al financiamiento a aquéllos que demuestren tener un mayor compromiso con el crédito a las familias y personas morales.

---

6 Marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez, contiene las reformas del Comité de Basilea (el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea está integrado por altos representantes de autoridades de supervisión bancaria y bancos centrales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Hong Kong RAE, India, Indonesia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía. Sus reuniones suelen celebrarse en la sede del Banco de Pagos Internacionales (BPI) en Suiza, donde está ubicada su Secretaría permanente) para reforzar las normas internacionales de capital y liquidez con el fin de promover un sector bancario más resistente. El objetivo de estas reformas es mejorar la capacidad del sector bancario para absorber perturbaciones procedentes de tensiones financieras o económicas de cualquier tipo, reduciendo con ello el riesgo de contagio desde el sector financiero hacia la economía real( [http://www.bis.org/publ/bcbs189\\_es.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf))

Permite a las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) y Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS)<sup>7</sup>, cooperativas de ahorro y préstamo contratar a terceros (corresponsales) para que les presten aquellos servicios que sean necesarios para su operación, así como cobrar comisiones para realizar tales operaciones a nombre de las sociedades.

Dicha reforma suprime el requisito de operación de dos años de las sociedades financieras populares previo a que sean autorizadas para captar recursos del público. Se prohíbe que los bancos tengan ventas cruzadas en el mercado de valores para evitar conflictos de intereses en el sector y afectaciones a los clientes.

Se modifica la ley de agrupaciones financieras para que los gobiernos extranjeros puedan intervenir matrices de instituciones financieras con presencia en México. Se prohíbe que los directivos de una institución financiera en México sean extranjeros si su controladora se encuentra intervenida por un gobierno extranjero. Pero si se permite que inversionistas extranjeros tengan hasta 100% del control de aseguradoras y arrendadoras en México.

Por último, se aprueba compartir información de instituciones financieras en México con gobiernos extranjeros en caso de una investigación de lavado de dinero o de evasión fiscal.

#### 2.2.8 Comisión Nacional anticorrupción (27 de mayo de 2015)

En el diario oficial de la federación se publica el 27 de mayo de 2015 el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción (Diario Oficial de la Federación, 2015b).

---

<sup>7</sup> El 13 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establece que aquellas Asociaciones o Sociedades que obtuvieron su prórroga para solicitar autorización para operar ante la CNBV, podrán continuar llevando a cabo las referidas operaciones hasta el 31 de diciembre de 2012, siempre y cuando cuenten con una prórroga a su programa de asesoría, capacitación y seguimiento, de la Federación a la que se hubieren afiliado o con la que hubieren celebrado contrato de prestación de servicios (<http://www.cnbv.gob.mx>).

La promulgación de la reforma constitucional para la creación del sistema nacional anticorrupción, se realizó el 27 de mayo de 2015, por el presidente Enrique Peña Nieto, en el cual se menciona que se trata de una moderna instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción. Así mismo, este sistema pretende velar por el desempeño de los servidores públicos y que se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Así mismo este sistema tendrá un Comité Coordinado e integrado por la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción y la Secretaría de la Función Pública. También formarán parte de este comité el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante del Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema Nacional Anticorrupción” (Diario Oficial de la Federación, 2015b).

Se fortalecen y se amplían las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. Con el fin de investigar y sancionar con más eficacia los actos irregulares, esta autoridad podrá realizar auditorías en tiempo real, es decir, aun cuando el ejercicio fiscal esté en curso, además podrá efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores. También, por primera vez, tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados. Igualmente, podrá supervisar en qué se gasta la deuda pública que contratan los gobiernos locales, cuando ésta sea garantizada por la Federación.

Además de otorgarle nuevas facultades a esta Auditoría, la reforma eleva a rango constitucional su mandato para promover responsabilidades ante las autoridades competentes, a efecto de que sean sancionados tanto servidores públicos, como particulares.

Se crea un innovador y moderno esquema de justicia administrativa. “Surge un nuevo Tribunal de Justicia Administrativa, con atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos y a los particulares que cometan faltas administrativas graves.

La reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir en un plazo no máximo de un año la Ley General que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. También faculta a los Diputados Federales y Senadores para definir las competencias de cada autoridad en el combate a la corrupción, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes de Gobierno (Diario Oficial de la Federación, 2015b).

Con este sistema se tratan de lograr dos importantes objetivos: por un lado, obligar a todos los Poderes y órdenes del Estado mexicano a hacer más transparente, y por otro lado, se crean mecanismos que establecen un mayor control sobre el ejercicio del gasto público.

### **2.3 Conclusiones**

En este segundo capítulo el análisis se trata sobre la gestión pública del país, el Pacto por México, en el cual se plasman los acuerdos y compromisos que se compromete a realizar la actual administración del gobierno federal. Así mismo, la simultanea relación con las promulgaciones de diversas adiciones, derogaciones, modificaciones o creaciones de nuevas leyes secundarias.

De dicho pacto se desprende el análisis de las nuevas reformas estructurales del México actual, las cuales prometen ser transformadoras y profundas para potenciar el crecimiento económico, aumentar la productividad y reducir la pobreza en nuestro país; estiman incrementar la economía hasta en un 5.3 % para 2018 y para el 2014 las proyecciones de crecimiento del PIB mexicano fueron de alrededor del 3 % anual y con ello, incrementar el atractivo de nuestro país como destino de inversión, los cuales no están brindando los resultados esperados por

varias cuestiones económicas que presenta el país en base a la teoría de la Nueva Gestión Pública.

En primera instancia el alcance de la Cruzada Nacional contra el Hambre de aquellos individuos que viven en condiciones de pobreza extremas y experimentan carencia de alimentación, según los indicadores, diagnósticos y estudios definidos por el CONEVAL; como primer estrategia del gobierno federal cabe realizar un estudio detallado sobre los objetivos que plantea, su consistencia interna, así como la alineación de su instrumentos de intervención.

Así mismo, todo indica que el Congreso ha logrado librar los obstáculos que entorpecían los avances en la promulgación de las leyes secundarias, necesarias para el logro y consecución de estas reformas estructurales. Evidentemente, el camino se ha dado en medio de grandes debates; tal es el caso del tema energético que conlleva a más de 27 cambios en las leyes existentes y la creación de 5 leyes nuevas; o bien, los debates relacionados con las telecomunicaciones, que aún no logran acomodarse en su totalidad. No podemos dejar de lado el tema relacionado a la Reforma Hacendaria y a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo principal reto es el fortalecimiento macro económico del país, ya que no sólo pretende una etapa de mayor crecimiento en la economía, sino que también busca fortalecer los ingresos públicos y otorgar mayor flexibilidad a la política fiscal, pero hay quienes opinan que la consecución será totalmente contraria.

Existen otros factores dependientes a este prometedor crecimiento económico como lo son la producción y la productividad, entendiéndose esto como la interacción que se debe dar entre la fuerza laboral, el capital y la producción de bienes y servicios; recordemos que siempre habrá mayor productividad en una economía cuando, sin necesidad de aumentar la fuerza laboral o el capital, se logran mayores tasas de crecimiento por la inclusión de insumos eficientes.

Es dicho que cada reforma educativa, de telecomunicaciones y competencia económica, así como hacendaria, social, financiera y energética, tendrá como

principal objetivo acelerar el crecimiento económico de México de forma sostenida a través de la productividad, la inversión y el fomento de un mayor empleo formal en beneficio directo de las familias mexicanas. Lo que se convierte en un proverbio especialmente importante por la necesidad imperiosa que tienen los mexicanos de gozar de los beneficios de una economía más dinámica y productiva.

A groso modo describimos que la Reforma educativa, asegura calidad en el sector para poder incorporar a los ciudadanos a un mercado laboral cada vez más competitivo. Por su parte, la Reforma en Telecomunicaciones y Competencia Económica están dispuestas para promover la competencia y garantizar el acceso a distintos productos y servicios con precios más accesibles.

La Reforma Hacendaria pretende brindar un carácter progresivo en el régimen fiscal, en el cual contribuirán con un mayor pago de impuestos quienes están en capacidad de hacerlo, buscando con ello contar con mayores capacidades económicas para generar beneficios, en especial para quienes menos tienen, al garantizar un uso de los recursos eficiente y con transparencia. En tanto que la Reforma Financiera marca un paso importante al fomentar la competencia en el sector bancario, ofreciendo mayor certidumbre jurídica, flexibilizar los criterios de la banca de desarrollo, convirtiéndose en una herramienta efectiva para el desarrollo integral de la nación.

La reforma constitucional en materia energética busca fortalecer y generar un sector más competitivo y eficiente, de participación internacional, pero con dominio y dirección nacional, para acelerar el desarrollo en el sector y contar con energéticos a menor costo.

En general y a manera de un círculo beneficioso, estas reformas se establecen con el fin de que promuevan a mediano y largo plazo mayores recursos para el desarrollo de empresas productivas, buscando que éstas generen mayores y mejores empleos de calidad, con trabajadores más preparados y por ende, tener un crecimiento más sostenido a futuro.

El enfoque que tienen los mexicanos, en si especialistas, profesionistas, familias, estudiantes y hasta el punto donde llega la participación de los mexicanos en estas reformas estructurales será compleja, ya que será la consecuencia de las disposiciones establecidas en dichas reformas. A su vez se relaciona con las leyes secundarias, reglamentos y demás medidas regulatorias que deben establecerse sin olvidar el objetivo principal, a fin de que no sean estas mismas las que entorpezcan el camino de su ejecución, que sean flexibles ante la participación del Estado, los mercados y la sociedad civil en general, que consiguientemente proyecten programas prometedores, adecuados y eficientes. Es decir, no generar en este ámbito legislativo normas adaptadas para favorecer sólo a algunos sectores, promoviendo la inequidad y desventaja en otros.

Así mismo, otro enfoque importante sería la económica, se visualiza la aprobación del paquete económico de 2015, en el que se plasma, a diferencia de ejercicios anteriores, objetivos y metas claras en este sentido y a favor de la consecución de los propósitos reales pretendidos en estas reformas, con recursos etiquetados a acciones concretas a ello y no a necesidades particulares y electorales.

Se concluye que para que exista un futuro próspero para los mexicanos en relación al éxito de desarrollo y productividad que prometen las reformas, debe existir además un sentido de solidaridad como principio ordenador que inspire las normas consecuentes a estas reformas hacia la accesibilidad y atiende las necesidades y realidades actuales del país y sus ciudadanos.

### **CAPITULO 3.- EFICACIA Y EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO 2012-2015, CASO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.**

Al observar los antecedentes y la situación actual del país, los grandes y graves problemas que enfrenta la Nación Mexicana, y las cambiantes circunstancias del entorno internacional, resulta inevitable plantear algunas reflexiones sobre la estructura, organización y eficiencia funcional del aparato político-administrativo del gobierno mexicano, bajo la perspectiva del siglo XXI.

La reforma del Estado ha pasado de una elegante concepción teórica a una necesidad política o sobrevivencia, en un sentido, y de perspectiva de desarrollo en el último cuarto de siglo pasado, en nuestro país, un lapso en el que los problemas del Estado mexicano se agudizaran. A fuerza de topar con muros inexpugnables, las acciones políticas de las fuerzas democráticas generaron, en ellas mismas y en el conjunto de la sociedad, una mayor conciencia sobre la urgencia de establecer en el país un sistema de libertades políticas y democracia social.

En secuencia, el paquete de reformas estructurales aprobada por el Congreso de la Unión avizoraba un panorama para la economía mexicana con la capacidad de incrementar de manera sostenida el potencial del crecimiento de México. Asimismo dichas reformas prometían impactar de manera positiva en la capacidad productiva de la economía a través de su efecto sobre la productividad, la inversión y el empleo, eliminando así las barreras en sectores claves que actualmente impiden a la economía mexicana alcanzar su máximo potencial.

Por lo anterior, y con las disyuntivas globales que existen en el país y en los estados de la república mexicana, en este capítulo se analizará la eficacia y eficiencia que dichas reformas han efectuado en el estado de Quintana Roo en el periodo 2012-2015, específicamente de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

En cuanto a la actividad política partidista, Quintana Roo es un estado que se caracteriza porque la mayoría de sus ciudadanos milita políticamente en el Partido

Revolucionario Institucional. Esto ha sido propiciado por una acción conjunta entre el gobierno y los sectores del partido mayoritario a través de programas de apoyo mutuo dirigidos a las necesidades básicas de la población.

De tal forma se analiza en este capítulo la gestión pública que ha implementado el actual gobierno federal, con su primera estrategia, la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) que la conceptúa como una política social dirigida a atender al sector de la población afectado por la pobreza extrema y principalmente con el enfoque de seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Así mismo se considerará, las bases de las etapas que se han implementado, adjunto con los indicadores de medición de pobreza a nivel estatal del estado de Quintana Roo y municipal.

Las perspectivas de la filosofía de la Nueva Gestión Pública son de suma importancia ya que, el cambio del entorno es uno de los aspectos más decisivos para reconsiderar los modos de gestión del sector público. Y que a su vez, hoy en día, a nivel mundial, se habla de una administración pública en donde se busca el buen gobierno. Por ello existe la aceptación de nuevos modelos de corrientes o bien, nominaciones sobre gestión pública, políticas públicas, gerencia pública, dirección pública, manejo público, pero siempre con el objetivo de alcanzar la eficiencia y eficacia en el sector público.

Es importante mencionar también que México ha desarrollado un sistema de coordinación fiscal que estipula las fuentes de ingreso y distribución de recursos para las entidades federativas mediante su propio sistema de federalismo fiscal, entendido como la organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional.

El objetivo de este capítulo es analizar en qué medida la Cruzada Nacional Contra el Hambre puede considerarse una estrategia que garantiza la seguridad alimentaria, por lo tanto si es eficaz y eficiente en lo económico y social, en el país pero sobre todo en la población del estado de Quintana Roo.

### **3.1 Reorientación del Estado y la nueva evolución de la gestión pública en Quintana Roo**

La creación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) quedó constituido por 14 artículos y 4 transitorios. Visto en el anterior capítulo, se promulga el 21 de enero de 2013, a su vez se sustenta en el reconocimiento de que un amplio conjunto de la población mexicana no ejerce su derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos jurídicos internacionales, el Estado debe garantizar la seguridad alimentaria para evitar situaciones de hambre.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre implementa un modelo de atención con acciones dirigidas a atacar las causas de la pobreza extrema e inseguridad alimentaria con un enfoque integral que pretende atender todas las dimensiones de bienestar. Cabe destacar que para alcanzar dicho objetivo el programa pretende abatir y erradicar el hambre sufrido por aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la alimentación.

Esta estrategia, no es un programa presupuestario; no tiene un presupuesto asignado por lo que las acciones se implementarán con muchas dependencias y entidades de la administración pública para conjuntar esfuerzos y recursos de sus presupuestos con cargo a los respectivos programas aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente. Así mismo, esta política social, según señala el texto del Diario Oficial de la Federación, se centra en acciones transversales, concretas y coordinadas en salud, educación, seguridad social, vivienda, e ingreso. Asimismo en el artículo cuarto señala que los programas del gobierno federal podrán apoyar en la instrumentación de la CNCH serán previstos en los siguientes rubros. Se consideran 17 programas del ramo 06 Hacienda y Crédito Público; 5 del ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 1 del ramo 09 Comunicaciones y Transportes; 3 del ramo 10 Economía; 4 del ramo Educación Pública; 6 del ramo 12 Salud; 3 del ramo 14 Trabajo y Previsión Social; 3 del ramo

15 Reforma Agraria; 13 del ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales; 14 del ramo 20 Desarrollo Social; 1 del ramo 36 Seguridad Pública. Estarán actuando diez y nueve secretarías federales (Diario Oficial de la Federación, 2013a).

Como preámbulo y antecedente, hay que señalar que el 20 de enero de 2004 se decreta la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en el cual su principal objetivo está descrito con precisión en la fracción I del artículo 1º, en el cual se determina que es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Así mismo, en el artículo 36 señala que las atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>8</sup>, deberá establecer los lineamientos y criterios para definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: 1. Ingreso corriente per cápita, 2. Rezago educativo promedio en el hogar, 3. Acceso a los servicios de salud, 4. Acceso a la seguridad social, 5. Calidad y espacios de la vivienda, 6. Acceso a la alimentación y 7. Grado de cohesión social. Asimismo estos estudios deberán realizarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal (Diario Oficial de la Federación, 2004).

Así, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México fue elaborada por el CONEVAL en base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). En las propuestas presentadas por especialistas y en el conocimiento científico y técnico acumulado sobre la medición de la pobreza. La solución debía considerar una serie de condiciones legales que nacen con la creación del Consejo en el 2004 y que en efecto, fundamenta las funciones antes mencionadas, adicionando el de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social correspondientes.

---

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se regula en el decreto del 24 de agosto de 2005, como lo describe su artículo 1 como “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública” (Diario Oficial de la Federación, 2005).

Así mismo, cabe mencionar que la clasificación de la pobreza y pobreza extrema, para esta distinción se utiliza según el CONEVAL. Este considera que “una persona que se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. El término de Pobreza extrema se le asigna a “una persona cuando tiene tres o más carencias de seis posibles dentro del Índice de privación social<sup>9</sup> y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Quien se encuentra en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicara por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana” (CONEVAL, 2012: 5).

Tomando en cuenta los antecedentes legales, “CONEVAL decidió mantener separados dos ámbitos, el bienestar económico y los derechos por ser de naturaleza distinta. Esto llevó a definir una medida bidimensional: una de las dimensiones da cuenta del bienestar económico y la otra de las carencias en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Así, la medición de la pobreza multidimensional proporciona información para definir las poblaciones objetivo de programas sociales diversos, los que, hasta ahora, solían ser evaluados por su impacto sobre la pobreza monetaria aunque sus acciones mantuviesen una relación remota con ella” (CONEVAL, 2009:19).

Si bien la presencia de carencias asociadas a cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de

---

<sup>9</sup> La identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúa en dos fases: identificación de carencias en cada indicador particular e índice de privación social. Este último se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Donde el CONEVAL deberá llevar a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice de privación social satisfaga las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad (CONEVAL, 2009:40).

las personas, la presencia simultánea de carencias en los dos espacios agrava de forma considerable sus condiciones de vida, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional:

“Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009: 38).

Una vez definido este concepto de pobreza se delinearón los criterios que permiten hacer operativa la medición de la dicha pobreza multidimensional y los criterios para clasificar a la población de acuerdo con la profundidad e intensidad.

En la metodología que desarrolló el CONEVAL para la medición oficial de la pobreza, se presentó dos ámbitos: el relativo a los derechos sociales, medido a través de los indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social; y el enfoque del bienestar económico, medido a través de satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar.

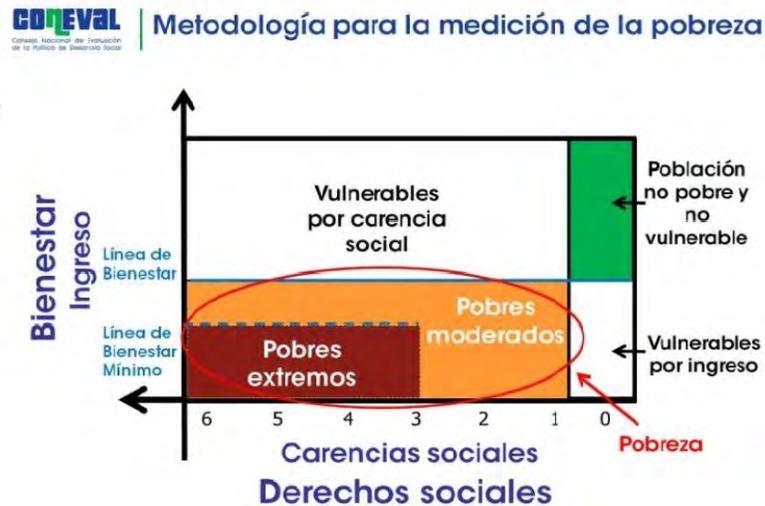
El enfoque de los derechos sociales se mide mediante los siguientes indicadores de carencia social: 1. rezago educativo; población de 3 a 15 años que no asiste a un centro de educación formal y tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de 16 años o más que no cuenta con la educación básica obligatoria que corresponde a su edad. 2. Acceso a los servicios de salud; población no adscrita a servicios médicos en instituciones públicas o privadas ni al Seguro Popular. 3. Acceso a la seguridad social; población que a) estando ocupada no dispone de las prestaciones sociales marcadas por la Ley; b) no es jubilada o pensionada; c) no es familiar directo de alguna persona en los dos casos anteriores, y d) tiene 65 años o más y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores. 4. Calidad y espacios de la vivienda; población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual a 2.5. 5. Acceso a los

servicios básicos en la vivienda; población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar. 6. Acceso a la alimentación; población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana (CONEVAL, 2012: 54).

“Para medir el bienestar económico el CONEVAL definió dos canastas básicas, una alimentaria y una no alimentaria, las cuales permiten realizar estimaciones para el conjunto de las localidades rurales y urbanas. A partir de ellas se determinan las líneas de bienestar de la siguiente manera: 1. Línea de bienestar que es la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria, que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aún si hiciera uso de todo su ingreso. 2. Línea de bienestar mínimo que equivale al costo de la canasta alimentaria, permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. Por último, se usó el Ingreso Corriente Total per Cápita (ajustado por escalas de equivalencia y economías de escala) para identificar a los hogares cuyo ingreso es inferior tanto al valor de la línea de bienestar como al de la línea de bienestar mínimo” (CONEVAL, 2012: 53, 54).

Al unir los enfoques de derechos sociales (carencias sociales) y de bienestar económico (ingreso), se determina a la población en pobreza. El eje vertical representa el bienestar económico y el eje horizontal los derechos sociales como la (figura 1) puntualiza.

Figura 1. Metodología para la medición de la Pobreza



Fuente: (CONEVAL, 2012: 55)

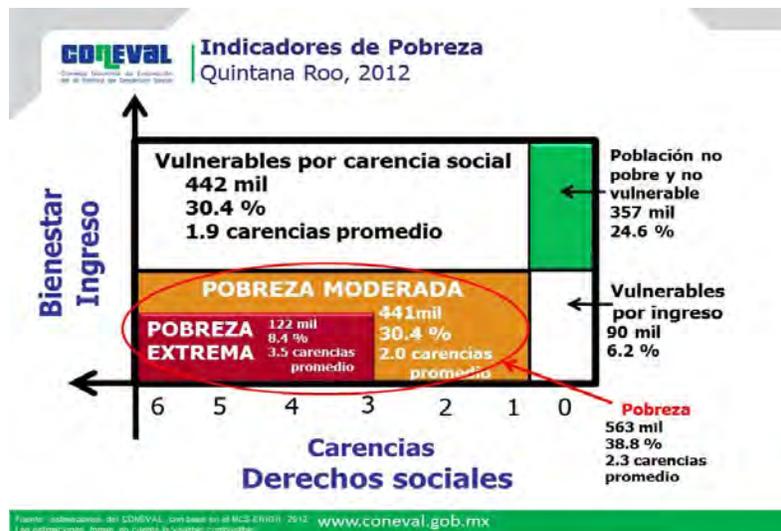
De 2014 con esta metodología, el CONEVAL estableció las siguientes definiciones: 1. “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar). 2. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta 3 o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo). 3. Una persona es vulnerable por carencias sociales si presenta una o más carencias sociales pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar. 4. Una persona es vulnerable por ingresos si no presenta carencias sociales pero que su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. 5. Una persona no es pobre y no vulnerable si su ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencias sociales” (CONEVAL, 2012: 55).

En el 2012, de acuerdo con esta metodología el CONEVAL clasificó para México los siguientes datos, “la población en pobreza a nivel nacional fue de 53.3 millones de personas y 11.5 millones en pobreza extrema, lo que constituyó 45.5 y 9.8 por ciento del total de la población, respectivamente. Asimismo, la población vulnerable por carencias sociales representó 28.6 por ciento de la población (33.5

millones de personas) y la población vulnerable por ingresos, 6.2 por ciento (7.2 millones de personas). Finalmente, la población no pobre y no vulnerable significó 19.8 por ciento de los mexicanos (23.2 millones de personas). El total de población en pobreza equivale a la suma de la población en pobreza extrema y pobreza moderada. De igual forma, el total de la población en situación de pobreza a nivel nacional corresponde a la suma de la población en situación de pobreza en las 32 entidades federativas, y el total de la población en pobreza en cada entidad representa la suma de la población en pobreza de cada uno de sus municipios” (CONEVAL, 2013: 13).

Así mismo en el 2012 CONEVAL clasifica para el estado de Quintana Roo a 563,300 personas en esta condición de pobreza representando un 38.8% (figura 2) con un promedio de 2.3 de carencias. Esto representa un aumento en términos porcentuales con respecto a 2010 (34.6%), así como un aumento en la población de 91,600 personas. Así mismo aumentó la población en pobreza extrema, la cual pasó de 6.3 (87,500 personas) con un promedio de carencias de 3.6 en 2010 a 8.4% (122,200 personas) con 3.5 de carencias en 2012, es decir, hubo un aumento de 34,700 personas en esta condición (CONEVAL, 2013, 16).

Figura 2. Indicador de Pobreza, Quintana Roo 2012



Fuente: (CONEVAL, 2012: 11).

Del mismo modo, el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales fue de 30.4%, lo que equivale a 442,000 personas, aproximadamente, las cuales, aún cuando tuvieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades, presentaron una o más carencias sociales. Un 6.2% por ciento correspondió a la población vulnerable por ingreso, esto es, noventa mil personas que no tuvieron carencias sociales, pero cuyo ingreso fue inferior o igual al ingreso mínimo para cubrir sus necesidades básicas. Por último, el porcentaje de población no pobre y no vulnerable fue de 24.6%, es decir, aproximadamente 357,000 personas percibieron un ingreso superior al requerido para cubrir sus necesidades y no padecieron ninguna carencia social en 2012 (CONEVAL, 2013, 16).

Cabe señalar la clasificación de indicadores de carencia de pobreza extrema que desarrolló el CONEVAL para Quintana Roo del 2010 a 2012 (tabla 2) son las siguientes:

Tabla 2. Indicadores de carencia social 2010-2012

Indicadores	Quintana Roo					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Rezago educativo	18.3	17.6	250	256	2.8	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	24.3	21.2	331.3	309	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	53.8	54.9	732.5	797	2.4	2.3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	21.7	19.7	295.4	285	2.9	2.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.2	14.5	207.5	211	3.1	3

Carencia por acceso a la alimentación	21.8	18.6	297.1	270	2.8	2.8
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.						
Nota: las estimaciones de 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.						
Nota: las estimaciones 2010 y 2012 toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.						

Fuente: (COVEVAL, 2012)

En estos resultados (tabla 2) que confirma el CONEVAL de 2010 a 2012 hubo una reducción tanto en el número de personas como en el porcentaje de población con las carencias sociales de acceso a los servicios de salud, carencia por calidad y espacios en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación. Cabe destacar el avance en la disminución de la carencia por acceso a la alimentación, la cual pasó de 21.8% (297,100 personas) en 2010 a 18.6% (270,100 personas) en 2012, es decir, hubo una disminución de 26,700 personas en esta condición. Sin embargo, se registró un aumento tanto en el número de personas, como en el porcentaje de población con rezago educativo, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la seguridad social.

El preámbulo anterior nos auxiliará a entender y resolver la disyuntiva de eficacia y eficiencia de esta estrategia para reducir la pobreza extrema en sus líneas de acción para Quintana Roo. Analizaremos el proyecto de la Cruzada Nacional Contra el Hambre implementado desde su creación el 21 de enero de 2013 hasta el año 2015 en el estado.

### **3.2 Exploración de la situación socioeconómica actual de Quintana Roo en base a la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2012-2015.**

“El CONEVAL da a conocer los resultados de la medición de la pobreza a nivel municipio 2010. Por primera vez se presenta la medición de pobreza para los 2,456 municipios del país con base en las dimensiones económicas y sociales que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)”. En base a esta ley, el CONEVAL debe medir la pobreza a nivel estatal cada dos años y la pobreza a

nivel municipio cada cinco años y para ello debe utilizar información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)”(CONEVAL, 2010).

Para este punto, retomemos el decreto del Diario Oficial de la Federación de 2013 donde se garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en pobreza extrema y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación. Con base a estos criterios, define 400 municipios a atender durante “la primera etapa de su implementación de los cuales, Othón P. Blanco y Benito Juárez (tabla 3) se encuentran dentro de los prioritarios. Estos dos municipios representan el 71.5% por ciento del total de la población del estado (1’341,166). Ambos municipios son considerados con un grado de rezago social muy bajo. De acuerdo con los criterios de la CNCH, por lo que se incluyeron dentro de los municipios del país con mayor número de personas en pobreza extrema y carencia en el acceso a la alimentación, así como los de mayor porcentaje de población en estas situaciones. Es necesario resaltar que se trata de incidencias de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación correspondientes a 2010, pues constituyen los datos a nivel municipal para dichos indicadores más recientes en el país (CONEVAL, 2013:41, 42).

Tabla 3. Municipios del Estado de Quintana Roo seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2010

CLAVE DE MUNICIPIO	MUNICIPIO	POBLACION			PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS		
		TOTAL	POBREZA EXTREMA	CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACION	POBREZA EXTREMA Y CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACION	POBREZA EXTREMA	CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACION	POBREZA EXTREMA Y CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACION
23004	Othon P. Blanco	254,873	8.6	29	7.8	21,980	74,032	19,942
23005	Benito Juárez	703,294	3.2	18	2.7	22,652	126,377	18,809

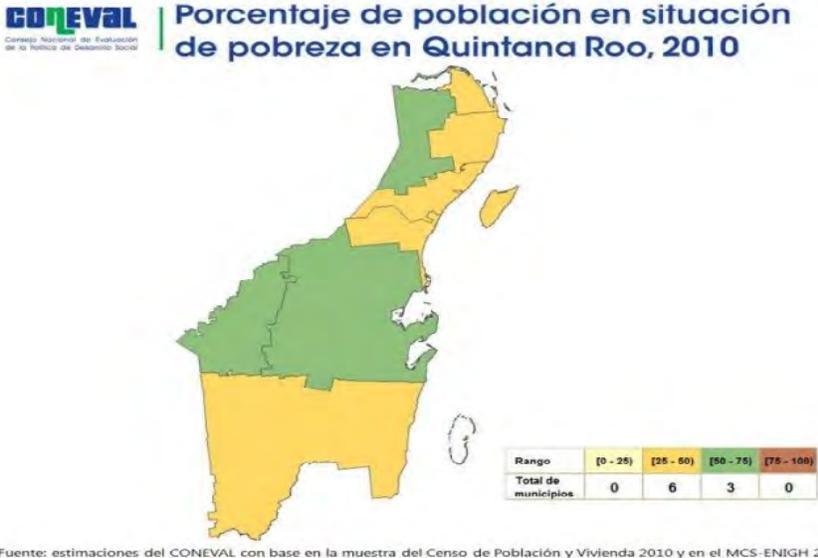
Fuente: CONEVAL, 2013:44)

Es necesario resaltar que se trata de incidencias de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación correspondientes a 2010, pues constituyen los datos

a nivel municipal para dichos indicadores más recientes en el país. El cálculo de la pobreza municipal se realiza en base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2012, ambas publicadas por el INEGI.

En el siguiente mapa (figura 3) profundizaremos los datos de los nueve municipios según el porcentaje de población en pobreza en el estado en el 2010. En el cual, se ilustra la distribución de los nueve municipios de Quintana Roo según el porcentaje de población en pobreza para ese año. En el cual se indica que en seis municipios el porcentaje fluctuó entre un rango de 25 y 50, lo que representó 82.8 por ciento del total de la población en esta situación y que en tres municipios el porcentaje estuvo entre 50 y 75. En estos se concentró 17.2 por ciento del total de la población en esta situación. Por lo tanto, se demuestra que habían tres municipios de un total de nueve (33.3 por ciento) donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza (CONEVAL, 2012: 13).

Figura 3. Porcentaje de población en situación de pobreza 2010, Quintana Roo



Fuente: (CONEVAL, 2012: 13).

“Los municipios que presentaron mayor porcentaje de pobreza como la (figura 4) lo detalla son José María Morales (73.2), Felipe Carrillo Puerto (71.6), Lázaro

Cárdenas (71.2), Tulum (47.9) e Isla Mujeres (45.2). En resumen, en estos municipios más del 45 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que representó 20.9 por ciento del total de la población de la entidad. Por lo tanto, los que concentraron mayor número de personas en pobreza son Benito Juárez, 185,311 personas (26.3 por ciento), Othón P. Blanco, 109,361 personas, (42.9 por ciento), Solidaridad, 47,668 personas, (30.3 por ciento) y Felipe Carrillo Puerto, 43,060 personas, (71.6 por ciento)” CONEVAL, 2012, 13. En estos municipios se concentró 88.3 por ciento del total de la población en pobreza en el estado, ósea que para el programa de la CNCH importo la cantidad absoluta de pobres y no la cantidad relativa.

Figura 4. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Quintana Roo, 2010

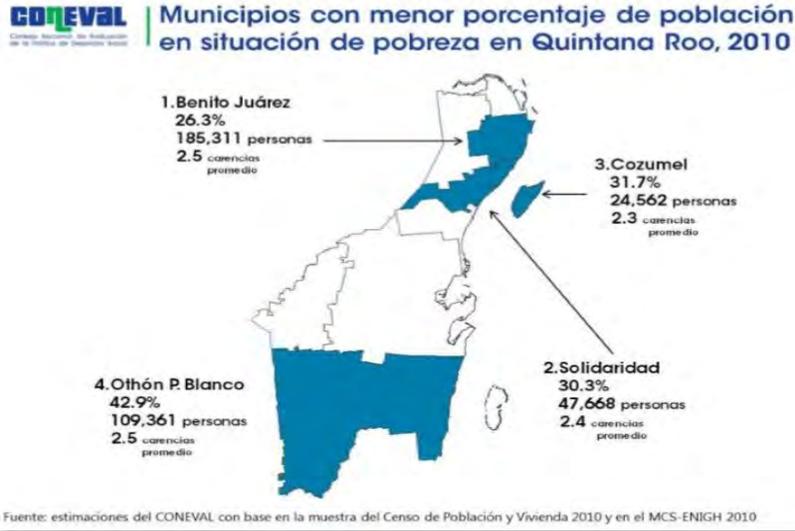


Fuente: (CONEVAL, 2012: 13).

A su vez en la figura 5 se ilustra aquellos municipios con menor porcentaje de pobreza, los cuales fueron Benito Juárez (26.3), Solidaridad (30.3), Cozumel (31.7), Othón P. Blanco (42.9) e Isla Mujeres (45.2). Los que concentraron menor número de personas en pobreza son los municipios de Isla Mujeres, 6,315 personas (45.2 por ciento); Tulum, 11,302 personas (47.9 por ciento); Lázaro Cárdenas, 15,198 personas (71.2 por ciento) y José María Morelos, 21,528

personas (73.2 por ciento) (CONEVAL, 2012, 14). En resumen en estos municipios más del 45 por ciento de la población se encuentra en situación de pobreza, lo que represento 20.0 de la población en pobreza de la entidad. Por otra parte, los que concentraron mayor número de personas en pobreza son Benito Juárez, 185,311 personas (26.3 por ciento); Othón P. Blanco, 109,361 personas, (42.9 por ciento); Solidaridad, 47,668 personas, (30.3 por ciento) y Felipe Carrillo Puerto, 43,060 personas, (71.6 por ciento). Sin embargo, nótese que la menor cantidad absoluta corresponde a elevados niveles porcentuales.

Figura 5. Municipios con menor porcentaje de población en situación de pobreza en Quintana Roo, 2010



Fuente: (CONEVAL, 2012, 14).

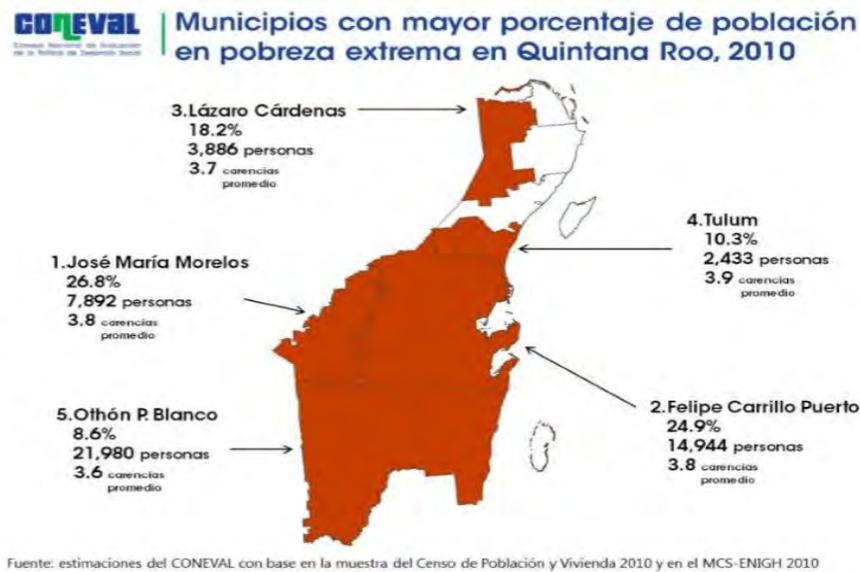
“De acuerdo con la metodología para la medición de la pobreza, la población en situación de pobreza extrema es aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales. En agosto de 2010, momento en el que el CONEVAL realizó la medición de la pobreza, el valor de la línea de bienestar mínimo era de 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas. Con base en esta información la población que se encontraba en esta situación se concentró como sigue, en ocho municipios se tuvo un rango entre 0 y 25 porcentaje de población extrema en 2010, de los cuales cinco tienen

un porcentaje menor a 10. En uno, José María Morelos, el porcentaje se ubicó entre 25 y 50 por ciento de la población. Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, como lo ilustra la figura 6, fueron José María Morelos (26.8), Felipe Carrillo Puerto (24.9), Lázaro Cárdenas (18.2), Tulum (10.3), Othón P. Blanco (8.6). Esto representó 60.4 por ciento del total de la población en pobreza extrema de la entidad” (CONEVAL, 2012:15).

Es destacado mencionar que los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y Tulum estuvieron entre los que mostraron un mayor porcentaje de la población en pobreza y en pobreza extrema. Del mismo modo, se concentró con mayor número de personas en pobreza extrema son Benito Juárez con 22, 652 personas que representan el 3.2%, Othón P. Blanco con 21, 980 personas (8.6%), Felipe Carrillo Puerto con 14, 944 personas (24.9 %) y José María Morelos con 7, 892 personas (26.8). En estos municipios se concentró 79.7% del total de la población en pobreza extrema en el estado. (CONEVAL, 2012, 16).

Por otra parte, el menor porcentaje de población en esta situación se detectó en Benito Juárez (3.2), Cozumel (4.2), Solidaridad (4.3), Isla Mujeres (6.0) y Othón P. Blanco (8.6). Asimismo, los municipios en donde se concentró menor número de personas en pobreza extrema son: Isla Mujeres con 834 personas (6.0%), Tulum, 2,433 personas (10.3 %), Cozumel, 3,237 personas (4.2 %), Lázaro Cárdenas, 3,886 personas (18.2 %) (CONEVAL, 2012, 16). Es importante observar la diferencia que existe entre municipios al comparar porcentajes y números absolutos. Por ejemplo, Benito Juárez tuvo el porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema menor que el resto de los municipios del estado, no obstante, fue el que presentó un mayor número de personas en esta situación.

Figura 6. Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Quintana Roo, 2010



Fuente: (CONEVAL, 2012:15)

En la siguiente (tabla 4) el CONEVAL resume la medición de pobreza por municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema en el año 2010, el cual es el diagnóstico integrado de algunos de los principales problemas del desarrollo social de país. Asimismo, se puede observar los porcentajes elevados tanto en la población con pobreza y pobreza extrema en los municipios de José María y Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, los cuales no entraron dentro de los 400 municipios de la primera etapa de la CNCH, el cual demuestra una información incongruente en el procedimiento de dicha estrategia para combatir la pobreza.

Tabla 4. Municipios con mayor y menor porcentaje de población en situación de pobreza, 2010

Quintana Roo						
Municipio	Pobreza			Pobreza extrema		
	Porcentaje	Personas	Carencias	Porcentaje	Personas	Carencias
Municipios con <b>mayor</b> porcentaje de población en pobreza						
José María Morelos	73.2	21,528	2.8	26.8	7,892	3.8
Felipe Carrillo Puerto	71.6	43,060	2.7	24.9	14,944	3.8
Lázaro Cárdenas	71.2	15,198	2.5	18.2	3,886	3.7
Tulum	47.9	11,302	2.8	10.3	2,433	3.9
Isla Mujeres	45.2	6,315	2.2	6	834	3.7
Municipios con <b>menor</b> porcentaje de población en pobreza						
Benito Juárez	26.3	185,311	2.5	3.2	22,652	3.8
Solidaridad	30.3	47,668	2.4	4.3	6,778	3.6
Cozumel	31.7	24,562	2.3	4.2	3,237	3.7
Othón P. Blanco	42.9	109,361	2.5	8.6	21,980	3.6
Total de municipios en el estado: 9						
Nota: de acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010, las estimaciones de pobreza que se reportan toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.						
Nota: las estimaciones municipales de pobreza 2010 han sido ajustadas a la información reportada a nivel estatal en julio de 2011. Pueden variar ligeramente debido a valores faltantes en el MCS-ENIGH 2010.						

Fuente: (CONEVAL, 2010b)

La medición de la pobreza en el espacio del bienestar económico compara el ingreso de las personas contra el valor de una línea de bienestar para determinar la capacidad adquisitiva del ingreso sobre bienes necesarios. El Ingreso Corriente Total Per Capita (ICTPC), comprende dos grandes rubros, el ingreso corriente monetario y el no monetario. Entre 2008 y 2012 se observó un decremento en el ICTPC promedio del estado de Quintana Roo de 2.1 por ciento (77 pesos), al pasar de 3, 678 en 2008 a 3,601 en 2012, lo que implicó un incremento de 382 pesos y 13.6 por ciento en cuatro años (CONEVAL, 2013:46).

Por otra parte cabe hacer mención de la medición de la pobreza con el índice de coeficiente de gini. “Este coeficiente mide la desigualdad en la distribución del ingreso de la población, es decir, describe qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población en una economía. Toma valores que van de 0 a 1 y mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor

desigualdad existe; por ejemplo, cuando veinte por ciento de la población acumula veinte por ciento del total de los ingresos, la distribución es perfectamente equitativa (Gini =0) y, en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso de una economía, la distribución es totalmente inequitativa (Gini =1)” (CONEVAL, 2013: 47).

En la estimación del coeficiente se utiliza el ICTPC, que es el mismo que se emplea para medición de la pobreza; no obstante, este indicador también es calculado por otras instancias. Cabe resaltar que en entre el 2008 a 2012, el coeficiente de Gini para Quintana Roo disminuyó de 0.498 a 0.477, lo que resultó en menor desigualdad. En 2012, el estado se encontraba en el lugar 18 respecto a las 32 entidades del país, de acuerdo con sus niveles de desigualdad. A nivel municipal, para 2010 las estimaciones del coeficiente arrojaron los siguientes resultados: por un lado, los municipios con más desigualdad en la distribución del ingreso fueron Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Othón P. Blanco, Benito Juárez y Solidaridad; por el otro, Tulum, Isla Mujeres, Cozumel y Lázaro Cárdenas constituyeron los de menor desigualdad” (CONEVAL, 2013:49).

En 2014 en la segunda fase se adicionaron 612 municipios, a que la SEDESOL implementó la aplicación de manera unificada en los programas sociales, el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), para tener precisión en la identificación de los hogares en pobreza extrema de alimentación para tener claridad sobre la población a la cual dirigir los esfuerzos y recursos. Así, la SEDESOL en un primer momento mostró una estrategia territorial vía los municipios y, en un segundo momento, una estrategia de identificación de los hogares vía el CUIS. Otro elemento que el gobierno federal modificó para tener más recursos para tratar de combatir la pobreza, especialmente la pobreza extrema, fue la fórmula y las reglas del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) dándole a la SEDESOL mayor autoridad en el destino de los recursos para que los mismos fueran dedicados a abatir los indicadores de pobreza extrema en entidades federativas y municipios, reforzando así, de

acuerdo con lo planteado por la SEDESOL, la coordinación con los gobiernos locales.

El mecanismo que ha trazado la SEDESOL junto con el CONEVAL para identificar cada hogar, donde el CUIS rinde cuentas de las carencias sociales del mismo, cooperando con ello a la coordinación entre dependencias federales y en muchos casos con los gobiernos locales, a fin de que las familias objetivas puedan recibir los programas destinados y forme parte de la Cruzada. Con esta focalización a nivel de hogares (hogares en pobreza extrema con carencia alimentaria), debe esperarse que la estrategia haya ganado en atender los problemas de la población objetivo de manera coordinada, al identificar a la población que requiere atención con mayor urgencia y concentrar ahí el esfuerzo de los programas. Sin embargo, cabe decir que dicha concentración de recursos y programas presentan dificultades para llegar a un número mayor de hogares. Dado que al momento no se cuenta aún con la distribución completa de las coberturas y los recursos ejercidos por los programas hasta 2015, cómo resultado de esta estrategia.

Así mismo cabe señalar, que con el propósito del seguimiento de los objetivos de la CNCH dentro del ámbito de sus atribuciones y de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación, deberá identificar e implementar acciones que contribuyan al logro de acciones que priorizan la atención a las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación. Para ello se decreta los lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Nacional<sup>10</sup> de la CNCH, el 13 de Marzo de 2013, como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural, en la que convergen los sectores público, privado y social, con el objeto de generar a través del diálogo, acuerdos, para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNCH. Dentro de sus funciones diversas que debe lineal para un seguimiento preciso, es solicitar a las dependencias, entidades y

---

<sup>10</sup>Publicado Diario Oficial de la Federación, 22 de enero 2013, en el Decreto en el que se establece la CNCH conformado su creación en el artículo quinto y décimo.

organismos participantes en la CNCH información sobre los programas y acciones que éstas realizan con el propósito de conocer los avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Así como promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, para la instrumentación de los programas y acciones relacionadas con la CNCH, entre otras. (Diario Oficial de la Federación, 2013c).

Así mismo, se constituye el instrumento de planeación oficial de la estrategia, el Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) 2014-2018, el cual sistematiza la estrategia general que orientará las acciones y programas sociales para alcanzar los objetivos, las metas y los indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como la continuidad de ésta, y definirá la problemática, la población objetivo, al igual que las estrategias y líneas de acción a seguir. Incluyendo el objetivo de desarrollo económico y local, ya que para que los efectos de los otros programas sean permanentes es importante que exista desarrollo en las zonas en que se concentra con más frecuencia la población objetivo, para que las personas puedan encontrar opciones de ingreso que les permitan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza extrema de alimentación (Diario Oficial de la Federación, 2014c).

El PNMSH se articula también con los objetivos de la cruzada, analiza la distribución de la pobreza extrema de alimentación en el territorio nacional, la cual se determina heterogénea, ya que se concentra en sólo seis entidades federativas que albergan el 53.0% de dicha población, distribuida porcentualmente de la siguiente manera (tabla 5): Chiapas (9.7%), Guerrero (9.6%), Estado de México (8.9%), Veracruz (8.6%) Oaxaca (8.3%) y Puebla (7.9%). En contraste, los estados con menor concentración son Colima (0.3%), Baja California Sur (0.3%), Aguascalientes (0.5%), Campeche (0.6%), Quintana Roo (0.8%) y Baja California (0.8%) (Diario Oficial de la Federación, 2014c).

En el ámbito rural, la población objetivo se concentran en las siguientes cinco entidades, donde reside el 57.8% de dicha población: Chiapas (15.8%), Oaxaca

(12.4%), Guerrero (11.5%), Veracruz (9.3%) y Puebla (8.8%). En el ámbito urbano, 49.6% de la población en pobreza extrema de alimentación se ubica en seis entidades: Estado de México (14.4%), Guerrero (8.1%), Veracruz (8.1%), Puebla (7.2%), Jalisco (6.0%) y Michoacán (5.9%) (Diario oficial de la Federación, 2014c).

Tabla 5. Distribución geográfica de la población en pobreza extrema de alimentación, 2012

Entidad Federativa	Rural		Urbano		Total	
	Personas	Porcentaje del total nacional rural	Personas	Porcentaje del total nacional urbano	Personas	Porcentaje del total nacional
Aguascalientes	7,883	0.3	25,776	0.7	33,659	0.5
Baja California	3,840	0.1	55,649	1.4	59,489	0.8
Baja California Sur	7,886	0.3	13126	0.3	21,012	0.3
Campeche	17,544	0.6	21,964	0.6	39,508	0.6
Chiapas	497,116	15.8	182,692	4.7	679,815	9.7
Chihuahua	29,516	0.9	85,408	2.2	114,924	1.6
Coahuila	9,148	0.3	60,991	1.6	70,139	1
Colima	2,659	0.1	18,095	0.5	20,754	0.3
Distrito Federal	0	0	191,884	5	191,884	2.7
Durango	32,199	1	51,214	1.3	83,413	1.2
Guanajuato	159,096	5.1	152,432	3.9	311,530	4.4
Guerrero	361,061	11.5	314,795	8.1	675,861	9.6
Hidalgo	83,809	2.7	76,669	2	160,479	2.3
Jalisco	90,291	2.9	231,824	6	322,116	4.6
México	66,144	2.1	555,747	14.4	621,892	8.9
Michoacán	194,896	6.2	226,780	5.9	421,679	6
Morelos	20,145	0.6	68,322	1.8	88,467	1.3
Nayarit	83,121	2.6	27,976	0.7	111,098	1.6
Nuevo León	3,977	0.1	88,435	2.3	92,412	1.3
Oaxaca	389,003	12.4	193,028	5	582,037	8.3
Puebla	276,297	8.8	276,976	7.2	553,277	7.9
Querétaro	39,803	1.3	23,614	0.6	63,418	0.9
<b>Quintana Roo</b>	<b>17,804</b>	<b>0.6</b>	<b>40,726</b>	<b>1.1</b>	<b>58,530</b>	<b>0.8</b>
San Luis Potosí	136,305	4.3	62,730	1.6	199,037	2.8
Sinaloa	46,888	1.5	48,339	1.2	95,228	1.4
Sonora	21,468	0.7	90,500	2.3	111,968	1.6

<b>Tabasco</b>	128,249	4.1	95,132	2.5	223,383	3.2
<b>Tamaulipas</b>	40,581	1.3	76,369	2	116,951	1.7
<b>Tlaxcala</b>	15,312	0.5	64,881	1.7	80,193	1.1
<b>Veracruz</b>	291,839	9.3	314,527	8.1	606,370	8.6
<b>Yucatán</b>	21,009	0.7	94,270	2.4	115,279	1.6
<b>Zacatecas</b>	45,384	1.4	40,822	1.1	86,207	1.2
<b>Nacional</b>	3,140,273	100.0	3,871,693	100.0	7,012,011	100.0

Fuente: SEDESOL con información del CONEVAL (Diario Oficial de la Federación, 2014c).

Ahora bien con estos antecedentes de pobreza para el estado de Quintana Roo, la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene la facultad de coordinar toda la Administración Pública sobre los que participen en esta cruzada y los indicadores que esta arroje serán verificados e incluidos dentro del Sistema de Evaluación del Desempeño<sup>11</sup>. Dicha secretaría actúa para alcanzar los principales objetivos de la CNCH con acciones como implementar comedores comunitarios, escuelas de tiempo completo, tarjeta sin hambre, huertos familiares, suplementos alimenticios, nuevas tiendas diconsas, nuevos afiliados a leche liconsa, entre otras.

Tabla 6. Cruzada Nacional Contra el Hambre (SINHAMBRE) (mapa/sin hambre) para el estado de Quintana Roo.

Municipios del estado	10
Municipios CNCH en el estado	10
Porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria en los municipios de la CNCH	4.06%
Número de certificaciones en el estado	2471
Comedores Comunitarios	117
Comedores Comunitarios (población beneficiada)	15,643
Programa de Apoyo Alimentario (núm. de familias con Tarjeta SinHambre o apoyo monetario)	8,394
Programa de Apoyo Alimentario (población beneficiada con Tarjeta SinHambre o apoyo monetario)	33,875
Tiendas Diconsa	396
Liconsa (nuevos beneficiarios en municipios Cruzada)	15,991
Huertos Familiares	147

<sup>11</sup> Es una herramienta para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal (Secretaría de Función Pública, 2015).

Huertos Familiares (población beneficiada)	3,128
Escuelas de tiempo completo con apoyo alimenticio	145
Proyectos Productivos financiados	7,489
Pensión para Adultos Mayores (nuevas afiliaciones en municipios Cruzada)	15,004
Seguro de Vida para Jefas de Familia (núm. de mujeres pre-registradas)	61,484
Acciones para el mejoramiento de la vivienda	3,208
Construcción de servicios básicos en la vivienda (núm. de hogares)	29,796
Comités Comunitarios	602
Brigadistas	70

Fuente: (SEDESOL, 2015a) (<http://sinhambre.gob.mx/mapa/>)

En la página oficial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre ([mapa/sin hambre](http://mapa/sin_hambre)) (tabla 6) para el estado de Quintana Roo se reportan cifras de resultados de los programas reportados por la SEDESOL relacionados con esta estrategia. Entre los cuales y más sobresalientes se registran los ultimo datos actualizados para el 2015, de los cuales indica un 4.06% de personas en pobreza extrema alimentaria en el estado para ello se reportan 117 comedores comunitarios, cabe destacar que ilustrativamente se demuestra en el mismo mapa la cantidad de 95 comedores, distribuidos en 10 municipios<sup>12</sup> (tabla 7), los cuales según el reporte benefician a 15, 643 habitantes. Con el programa de Apoyo Alimentario se han beneficiado a 8,394 familias con un total de 33,875 de población beneficiada. Con la cruzada se reportan nueva población beneficiada en los diversos municipios de un total de 15,991. Por último se reportan 61,484 de número de mujeres pre-registradas en el seguro de vida para jefas de familia, entre otras (SEDESOL, 2015a).

Tabla 7. Comedores comunitarios en los Municipios

MUNICIPIO	COMEDORES COMUNITARIOS
Othón P. Blanco	27
Benito Juárez	23
Bacalar	15
Felipe Carrillo Puerto	9

<sup>12</sup> Cabe mencionar que actualmente el estado de Quintana Roo consta de 11 municipios, ya que el 6 de Noviembre de 2015 se publica el Decreto de creación del municipio de Puerto Morelos (Periódico Oficial del estado de Quintana Roo, 2015).

José María Morelos	7
Cozumel	3
Lázaro Cárdenas	3
Solidaridad	3
Tulum	3
Isla Mujeres	2
<b>TOTAL</b>	<b>95</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del mapa/sin hambre (SEDESOL, 2015a) (<http://sinhambre.gob.mx/mapa/>).

Cabe señalar y describir la operatividad de la herramienta principal de la cruzada para destacar cifras. Diconsa es la red de abasto social que garantiza la distribución de alimentos con alto contenido nutricional y económicamente accesible, para la población en condiciones de marginación. Así mismo, opera el Programa de Abasto Rural con más de 27 mil tiendas fijas y 300 móviles en todo el país. Participa en el Programa de Comedores Comunitarios, abastece periódicamente insumos para la elaboración de desayunos y comidas, beneficiando a la población más desprotegida y desfavorecida del país, principalmente a niños y ancianos. Los artículos comercializados para los comedores comunitarios comprenden abarrotes comestibles, frijol, arroz, azúcar y lenteja entre otros, así como su equipamiento, con un surtimiento periódico y permanente. Además coopera con Prospera Programa de Inclusión Social, en la distribución de apoyos a 450 mil familias del Programa Prospera y en la atención a 734 mil beneficiarios de la Tarjeta SinHambre que permite a las familias de nueva incorporación al Programa de Apoyo Alimentario comprar mediante la denominada “Tarjeta SINHambre” 19 productos alimenticios con alto contenido nutricional en las tiendas móviles o fijas (SEDESOL, 2015b).

“Los montos mensual de los apoyos monetarios se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas electrónicas institucionales [www.prospera.gob.mx](http://www.prospera.gob.mx) y [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx). Los montos de los apoyos vigentes desde el segundo semestre del 2014 son los siguientes” (Diario Oficial de la Federación, 2014d):

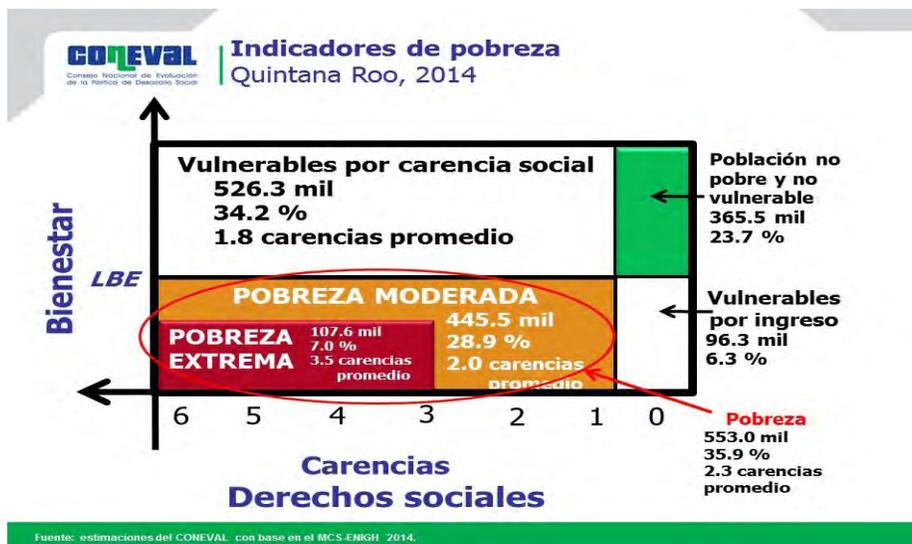
Tabla 8. Montos de los apoyos vigentes segundo semestre del 2014

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde Julio-Diciembre 2014	
Alimentario	\$330.00 por familia
Alimentario Complementario	\$140.00 por familia
Infantil	\$120.00 por cada niño o niña
Monto Mensual de Apoyos para el Esquema de Apoyos PAL-SIN HAMBRE, vigentes desde Julio-Diciembre 2014	
Alimentario Sin Hambre	\$330.00
Alimentario Complementario Sin Hambre	\$140.00
Apoyo SEDESOL Sin Hambre	\$88.00
Infantil	\$120.00 por cada niño o niña

Fuente: (Diario Oficial de la Federación, 2014d)

Por lo anterior, retomando el indicador de pobreza, cabe destacar que el CONEVAL informó que el porcentaje de personas pobres disminuyó en el estado de Quintana Roo con respecto de 2012 a 2014, pasó de 38.8 % a 35.9%; el de pobreza extrema de 8.4% a 7.0% como lo ilustra la figura 7 contrastando con la figura 2.

Figura 7. Pobreza en Quintana Roo, 2014



Fuente: (CONEVAL, 2015a)

Dicha medición de pobreza y los indicadores de carencia social se pueden calcular a partir de la información disponible en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el cual es un esfuerzo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el (CONEVAL) para proporcionar un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición multidimensional de la pobreza. La última información más actualizada corresponde al levantamiento del año 2014, que cuya información tiene una periodicidad bienal. Su objetivo es obtener información detallada del monto, la estructura y la distribución de los ingresos de los hogares; el acceso a la salud, a la seguridad social y a la educación de los integrantes del hogar; la seguridad alimentaria de los hogares; las características de las viviendas que ocupan y los servicios con que cuentan estas viviendas.

Evidentemente el reconocimiento del problema no es suficiente, en realidad se debe ir más allá. Si no se eliminan las causas de la pobreza y el hambre difícilmente se podrán resolver los enormes desafíos que estos flagelos representan. De igual manera es prioritario que se observe que la cruzada debe ser el inicio de un proceso más amplio e integral, en donde se cuestione y reconstruya el tejido social y la administración pública en sus tres niveles. El objetivo de la cruzada es positivo pero lo que hasta hoy ha manifestado es insuficiente y la razón simple, es que muchas de las causas de este desequilibrio social tienen su origen en el propio modelo económico que se ha implementado en las últimas tres décadas, y en la forma en la que se ha manejado la política económica que se relacionan.

### **3.3 Análisis de la eficiencia y eficacia económica y social de la gestión pública que se implementa en el estado de Quintana Roo con la estrategia Cruzada Nacional Contra el Hambre.**

En el sistema de administración pública que hoy impera en México y en muchos otros países del mundo con falta de arreglos institucionales e incentivos eficientes, los gobiernos han quedado imposibilitados para llevar a cabo los resultados

esperados, lo que ha deteriorado dramáticamente su credibilidad ante la sociedad. Se vive una fractura en el capital social de nuestras instituciones, en los funcionarios públicos, en los partidos políticos y en los órganos de poder. Entre las principales causas de pérdida de credibilidad se encuentran la ineficiencia, el desperdicio de los recursos y el gasto innecesario por parte de los gobiernos. Por otro lado, los ciudadanos perciben un muy pobre desempeño del gobierno y de sus instituciones en cuanto a resultados obtenidos por la instrumentación de políticas, planes y programas.

La necesidad de generar gobiernos eficientes y eficaces, cercanos a la ciudadanía, sustentados en resultados y mejor visibles y de largo plazo, condujo a académicos, gobernantes y grupos sociales a establecer reformas conocidas como la “nueva administración pública” “reforma administrativa” o “modernización administrativa” (Moctezuma y Roemer, 1999: 16 y 17).

La modernización administrativa consiste en vislumbrar una política administrativa-institucional de Estado, sustentando en una reingeniería de procedimientos en las instituciones gubernamentales, animada por el objetivo de lograr eficiencia y eficacia en su gestión a través de la transformación de las dependencias en unidades independientes orientadas a resultados mediante la definición clara de objetivos por alcanzar en el mediano o largo plazo (Moctezuma y Roemer, 1999: 17).

La metodología anterior y junto con el capítulo uno de este estudio, en el cual varios autores describen los conceptos de la Nueva Gestión Pública y sus herramientas para una evaluación sistemática y pragmática y, que asimilan la ideología, ayudará para sustentar esta investigación en un panorama más cerca de la realidad. El análisis de la Cruzada Nacional Contra el Hambre o más conocido como el programa Sinhambre ayudará a complementar la evaluación de eficiencia y eficacia de los programas económicos y sociales implementados en el estado de Quintana Roo.

En si para la creación de esta estrategia, la SEDESOL diseñó un entramado institucional a partir del cual busca que diversos actores involucrados (agencias de los tres ámbitos de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y ciudadanos) colaboren en la implementación de la estrategia. De manera específica, se diseñaron una serie de estructuras y procesos para este fin. Por lo que al ser una estrategia que utiliza diversos programas presupuestarios, el logro de los objetivos de la Cruzada supone la coordinación de los elementos ya existentes. La Cruzada no se explica sin la existencia de una estructura organizacional que busca orientarse a la consecución de un mismo objetivo: abatir la pobreza extrema de alimentación. Ésta implica la concurrencia de recursos y acciones de programas de diecinueve dependencias, además de las intervenciones de los gobiernos estatales y municipales. En este caso es importante mencionar que de acuerdo con el documento de Programas, Componentes, Acciones, Fondos, Vertientes, Subsidios, Proyectos y Sistemas Propuestos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para Incidir en la CNCH en 2014 publicado por la SEDESOL, la Cruzada en lista 90 intervenciones entre programas, componentes, acciones, fondos, vertientes y sistemas de los cuales solo 56 corresponden a programas de las distintas dependencias federales que integran la Cruzada” (CONEVAL, 2015b: 13).

La puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre es un reconocimiento implícito de que tanto el modelo económico como los programas de atención social implementados durante los últimos 30 años en México no han funcionado. No se ha podido evitar que el país enfrente una mayor pobreza, y que además deba resolver un aspecto aún más básico para cualquier ser humano, el de garantizar su alimentación.

La lucha contra el hambre que implementó el gobierno federal inició sobre una plataforma institucional alejada del territorio donde sucede el problema, descoordinada, confrontada con los diferentes órdenes gubernamentales y con muy baja calidad en los servicios, heredada de las administraciones pasadas. La estrategia ha sido sustituir tales prácticas mediante una evaluación seria y

sistemática, con apertura permanente a la crítica y estimulando la participación de la comunidad y de los gobiernos locales. Pero a pesar de programas como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, Prospera, y 65 y más, para que la población vulnerable ingrese a otro nivel de vida se necesita que el país tenga mejores condiciones de crecimiento económico. El gobierno dice que tres millones de mexicanos ahora comen mejor. Sin embargo, algunos expertos cuestionan estas cifras porque creen que no hay información precisa para medir el avance de una estrategia que, dicen, nació mal diseñada.

La complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas y la percepción cada vez más generalizada por parte de la sociedad de que el gobierno ha dejado de ser parte de la solución para el desarrollo para convertirse que parte del problema y obstáculo del desarrollo, ha generado una grave crisis de confianza. Lejos de ser resultado de una sola línea de determinación causal, esta crisis aparece como la síntesis de un complejo conjunto de procesos. Entre estos destaca la creciente incapacidad del gobierno para atender las demandas básicas de la sociedad, situación que proviene de la conjunción de dos problemas fundamentales, la falta de claridad de los objetivos y las funciones del gobierno, y su poca eficiencia y eficacia para realizarlos.

Asimismo, los gobiernos han perdido su misión en virtud de que no existe actualmente consenso en torno a lo que deben y no deben hacer y, por supuesto, tampoco de cómo hacerlo de manera eficiente. Pero sobre todo los gobiernos en su afán por eliminar la corrupción y el derroche de recursos, han introducido un sin número de controles y regulaciones que han terminado por generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad como se ha hecho mención en el primer capítulo. Lo anterior ha implicado que el gobierno tenga que gastar más para realizar lo mismo, lo que conduce a un crecimiento del gasto público superior a su capacidad fiscal, y a una sistemática caída en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece a la sociedad.

Es función del gobierno federal, no sólo la distribución equitativa del ingreso, sino también, el diseño eficaz del uso de los recursos. En este sentido, “una de las

principales fuentes de ingreso de los estados y municipios son los fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que son ingresos etiquetados a gastos específicos, por lo cual no pueden ser utilizados para un fin distinto al señalado por la ley correspondiente. No obstante, tiene un carácter descentralizado en tanto cada entidad y municipio (en el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) ejerce la administración, aplicación y control de los recursos que recibe” (CONEVAL, 2015b:17).

En febrero de 2014, respondiendo a una estrategia de coordinación de los recursos, se emitieron nuevos Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), con lo cual se buscó garantizar que los recursos se direccionen exclusivamente al abatimiento de las carencias asociadas a la pobreza. De esta forma las aportaciones federales con cargo al FAIS que reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y que además estén consideradas en el Catálogo del FAIS, cuyos proyectos inciden “en los indicadores de carencias sociales definidos por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social” (Diario Oficial de la Federación, 2014b).

Desde el punto de vista de la teoría económica en lo que concierne a un gobierno con múltiples niveles de autoridad, existen algunos principios básicos respecto a la distribución de funciones; pero es imposible tratar de construir una organización de un solo interés donde sea posible mayor eficiencia económica, donde la creación de las instituciones se originan y sostienen en una combinación de presiones sociales, económicas y políticas, a las que las estructuras existentes en los distintos niveles de gobierno deben ir adaptándose; especialmente si se observa que la idea misma de lo que debe considerarse como eficiencia económica según la evolución de los distintos puntos de vista sociales y políticos.

Por lo tanto contar con estimaciones de pobreza a nivel municipio contribuye a fortalecer la rendición de cuentas en el país y a mejorar la planeación de la política de desarrollo social. Pero no basta, con el análisis de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, se puede concluir que es ineficiente e ineficaz, ya que tiene fallas desde su inicio. Debido a la falta de una metodología para identificar a las personas en pobreza extrema con carencia alimentaria, a la cual tiene por mandato beneficiar, en los estados que la concentran se cubre a menos del 40 por ciento, mientras que entidades con pocos pobres alimentarios llegan a tener una cobertura superior al 250 por ciento, en este caso, por ejemplo del estado de Quintana Roo, ya que los municipios con menor porcentaje de pobreza fueron seleccionados a nivel nacional en la primera etapa, en el cual se debieron incluir a los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas, que presentaron los mayores porcentajes tanto de pobreza y pobreza extrema con carencia alimentaria.

Esto además, deja un hueco estadístico que permite que en discursos oficiales y en el portal oficial del programa de la cruzada sin hambre, en el cual publican resultados dudosos como el caso de comedores comunitarios, en donde se reportan 117 pero que en realidad se puede visualizar en el (tabla 7), solamente 95 comedores. Así también falta de indicadores de resultados específicos de gastos en los programas implementados en cada sector, ya que cada ramo como lo indica la jurisdicción proporciona un presupuesto destinado al objetivo de la estrategia, por lo tanto conlleva a la falta de transparencia en la rendición de cuentas.

Del mismo modo a nivel nacional, aseguran que uno de sus programas principales para el combate al hambre, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), actualmente beneficia a 4.17 millones de personas; sin embargo, los datos del padrón indican que se beneficia a tan sólo 1.15 millones de personas. Es decir, reportan beneficiar 3.6 veces más personas de las que se encuentran en sus datos oficiales.

Así mismo, en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, en el desempeño de la CNCH, señalan que diferentes fallas de esta estrategia, identifican a la población objetivo con la pobreza multidimensional en México, y no con la conceptualización del hambre, además que no establece ni se cuantifica el concepto de pobreza extrema alimentaria.

Tabla 9. Comparativo de los programas que componen la CNCH

Comisión Intersecretarial de la CNCH (2014)	Presupuesto de egresos de la federación (PEF) (2014)	Auditoria Superior de la Federación (ASF) (2014)
-90 programas federales en el marco de la estrategia	-Con la revisión se verifico solo 48 programas (53.3%) correspondieron a programas presupuestarios con recursos asignados en el PEF. Los otros 42 programas (46.7%) a componentes de 15 programas presupuestarios	-61 programas operarían programas presupuestarios, de los cuales 48 programas establecido en la Matriz de Marco Lógico (MML) de la estrategia y 13 de los 15 programas identificados por la auditoria, dos ya habían sido cuantificados. -Se vincula con la carencia por acceso a la alimentación 9 programas (14.7%) Los otros 52 programas (85.3%) atienden las demás carencias sociales y del ingreso.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ASF, 2014.

En el 2014, la Comisión Intersecretarial de la CNCH señaló que operarían 90 programas federales en el marco de la estrategia; sin embargo, con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 se verificó que de los 90 programas sólo el 53.3% (48) correspondió a programas presupuestarios con recursos asignados en el PEF 2014, y el otro 46.7% (42), a componentes de 15 programas presupuestarios; la Auditoria Superior de la Federación (ASF) identificó que, en 2014, operarían 61 programas presupuestarios (los 48 programas establecidos en la Matriz de Marco Lógico (MML)<sup>13</sup> de la estrategia y 13 de los 15 programas identificados por la ASF, ya que dos ya habían sido cuantificados) en el marco de la estrategia; los 61 programas fueron alineados con los objetivos de la CNCH; no obstante, cada programa tiene su propia población

<sup>13</sup> Metodología del Marco Lógico, que es la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines. La MML facilita el proceso de conceptualización y diseño de programas (ASF, 2014)

objetivo (personas, viviendas, localidades, entre otras.) y su ámbito de actuación (nacional, regional, entre otras.), por lo que sus acciones pueden o no incidir en la población objetivo que pretende atender la estrategia, que son los pobres extremos alimentarios; el diseño presupuestal de los 61 programas no permite identificar la gestión financiera, ni los indicadores y metas definidos para contribuir en la solución del problema público de pobreza extrema alimentaria en que pretende incidir la estrategia; bajo la consideración de la ASF de que el hambre sólo se vincula con la carencia por acceso a la alimentación, se identificó que de los 61 programas que operarían en el marco de la CNCH en 2014, el 14.7% (9 programas) se asocia directamente con la atención de esa carencia, mientras que el otro 85.3% (52 programas), con la atención de las demás carencias sociales y del ingreso, integradas por el Gobierno Federal en su conceptualización del hambre (ASF, 2014).

Con el análisis del PEF 2014, se identificó que las 11 dependencias y 8 entidades con acciones comprometidas en el marco de la CNCH no contaron con presupuesto específico para la realización de dichas acciones, además de que no se establecieron objetivos, metas, ni indicadores para dar cuenta del cumplimiento de la estrategia y, consecuentemente, no se reportaron los resultados de la atención del problema referente a la prevalencia de la población en pobreza extrema alimentaria en la Cuenta Pública 2014. La ASF analizó los principales documentos de rendición de cuentas, a fin de verificar que el Gobierno Federal rindió cuentas de los resultados de la CNCH en la solución del problema público. Al respecto, en el análisis del segundo Informe de Gobierno 2014; del segundo Informe de Ejecución del PND 2014-2018; del segundo Informe de Labores de la SEDESOL 2014, y del Programa Nacional México sin Hambre, logros 2014, se identificó que la SEDESOL no reportó resultados que permitieran evaluar la contribución de los programas en el cumplimiento de los objetivos de la CNCH, por lo que la SEDESOL no acreditó contar con mecanismos suficientes para rendir cuentas de las acciones comprometidas en el marco de la estrategia (ASF, 2014).

Por lo tanto, cabe destacar y puntualizar que esta estrategia nacional no cubre los lineamientos del sustento del capítulo uno de la Nueva Gestión Pública, y de sus herramientas por la falta de eficacia, eficiencia, economía, equidad y derecho social, así como en la rendición de cuentas y transparencia en las cuentas públicas, que en secuencia no conlleva a un desarrollo regional satisfactorio para el estado de Quintana Roo.

### **3.4 Conclusiones**

A partir del modelo teórico que plantea la Nueva Gestión Pública sustentado con diversos autores en el capítulo uno, varios países como Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Ecuador y Bolivia, entre otros han adoptado y han puesto en marcha reformas cuyo objetivo es sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un esquema de organización institucional y comportamiento burocrático, en el cual la administración pública opere de manera similar a la mejores prácticas de entornos de competitividad y rendición de cuentas como Bozeman (1998) plantea.

El paradigma de la reforma administrativa, no repara en cuantos programas se han hecho y no se basa en cuantas actividades se realizaron. No importa si se pusieron más camas en un hospital o si se aplicaron más vacunas; lo que cuenta es saber, por ejemplo, cuanto se redujo el índice de mortalidad y de tuberculosis, y en cuanto contribuyeron los programas y actividades que se realizaron a que estos índices se redujeran. Aquí no importa si se compraron más patrullas o si se concentraron más policías, lo que cuenta es reducir el índice de delincuencia. Esta es una visión en la que trasciende más los resultados que los programas. Para esta investigación, no es cuántos comedores comunitarios existen, o cuantas familias se benefician con las tarjetas Sinhambre, lo primordial es si el índice de pobreza con carencia alimentaria se reduce.

En dicho sentido, y desafortunadamente, como hemos desarrollado en el punto de ética, sistema profesionalización y burocracia del capítulo uno, el desarrollo profesional de los servicios públicos en México aún no cuenta con una visión

estratégica de largo plazo. Los criterios de mérito son casi nulos o inexistentes. Si alguien busca un trabajo administrativo, secretarial, de intendencia, o de técnico elemental, acude al sindicato burocrática en cuestión, y consigue que dicha organización laboral lo proponga para ocupar el puesto cuando haya una vacante correspondiente a este género de actividades. Por otro lado, si se busca una oportunidad de mayor responsabilidad, con base en la preparación profesional o la capacidad, entonces se busca a alguien que conozca a alguien que tenga un puesto intermedio o elevado y se intenta seducirlo para que “por favor” se le dé la oportunidad para ocupar el puesto. Es decir, se busca una buena recomendación. Un sistema de recursos humanos con dichos mecanismos institucionales no puede ser eficiente, ni justo.

En si los programas son el resultado de las políticas gubernamentales. Un programa muestra recursos gubernamentales, combinando la autorización legal, los ingresos y el personal públicos en un paquete de actividades emprendidas por una organización publica particular. Los resultados de los programas constituyen una preocupación primordial de los ciudadanos comunes. Pero que en sí, la cuestión desde una perspectiva programática y visual, el dinero total recaudado por el gobierno por concepto de impuestos, que vendría no siendo una carga impuesta a los ciudadanos, sino una bendición que financian los beneficios de los programas sociales y que en su totalidad todo ese recurso se dirijan a las verdaderas necesidades de la sociedad. Lo cual, en teoría es agraciado, pero que en realidad existe mucho trasfondo.

El Gobierno Federal reconoció en el PND 2013-2018 que el hambre es la expresión más lacerante de la pobreza y es ocasionada por la falta de acceso a la alimentación, debido a la falta de ingresos económicos, y señaló que aunque el hambre en un sentido literal refiere a la sensación de necesidad de alimentos, lo cierto es que situaciones continuas de insuficiente ingesta de alimentos, tanto en volumen como en calidad, limita el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y su inserción plena al desarrollo, condicionando desde problemas de salud hasta de desempeño y productividad.

Lo anterior al considerarse que la insuficiencia de ingresos influye en la carencia de otros satisfactores básicos para el bienestar de la sociedad tanto en lo individual como en lo colectivo, que permitan una calidad o nivel de vida adecuados; la situación por la que se atraviesa actualmente en relación a esta problemática social extrema, nos asume como una nación urgida de tomar en cuenta acciones mucho más eficaces, para poder combatir realmente este serio problema alimentario.

Esta estrategia a través de la cual se pretenden combatir la pobreza en México debe cambiar el modelo económico del país, el cual deberá pugnar por la generación de empleos y mejores estrategias que mejoren los salarios, y una mejor distribución de la riqueza, lo cual se logrará con el crecimiento económico del país.

En general, quienes hablan de democratizar la economía se refieren a la redistribución del ingreso y a aumentar la participación ciudadana en las decisiones de consumo e inversión. Pero si la redistribución del ingreso se entiende por la lucha contra la pobreza, ello implica dar atención prioritaria a familias con menores de edad, ancianos y si se promueven acciones similares.

Todo lo anterior, posee el propósito económico y social, es decir, una democratización de la de la economía, con la creación de nuevos mercados, solución a las necesidades sociales, creación de empleos, inclusión social, reforzamiento del capital social. Pero con los objetivos de la CNCH no se engloba a cada vertiente, y con los datos reportados en el apartado socioeconómico del estado en relación con esta estrategia, y sus fallas, por lo tanto no existe crecimiento económico y sostenible para el Estado de Quintana Roo y para el país.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Las orientaciones de la Nueva Gestión Pública y las tendencias que son posibles descubrir ponen de manifiesto una nueva perspectiva en la manera de contemplar las relaciones entre Estado y sociedad. El objetivo fundamental de este trabajo de investigación fue el de indagar sobre los temas actuales sobre la innovación gubernamental, el logro de una administración pública de clase mundial, donde es necesario diseñar instituciones acordes con estándares de actuación e impacto evaluables en un plano no solo nacional sino también internacional.

El enfoque de Bozeman (1998) lo realiza haciendo la diferencia entre la gestión pública y la privada; como lo indica en el “acertijo sobre lo público” siendo estos aspectos públicos de las organizaciones lo que afectan su gestión, lo cual, es el problema central de la teoría de la gestión pública. A su vez la idea principal de estos enfoques, es que hay dos gestiones públicas rivales y que surgieron casi al mismo tiempo considerablemente distintos de la gestión pública.

La Nueva Gestión Pública en si aboga por un estado más flexible y descentralizado que sustituye el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente ante la ciudadanía. La idea de la participación ciudadana directa del ciudadano en la provisión de servicios, que está presente en muchas de sus propuestas, no simplemente es una posición estratégica. La participación se basa en la convicción de que produce resultados muy superiores en el campo social que otros modelos organizacionales tradicionales como los burocráticos.

A pesar de que en México exista millones de personas que llevan sus días sin nada que comer y que no tienen manera de escapar de esa condición, la mayor estrategia contra el hambre que se ha registrado en el país ejecutó la distribución de los recursos a ojo de buen cubero, sin detectar primero las características de quiénes debían recibir los apoyos.

Las implicaciones que ha tenido el gran gobierno como lo menciona Rose (1998) y las políticas neoliberales que recorren el mundo han impactado de manera diferencial sobre diversos estados nacionales. Y que en sí, es de una mayor

cirugía a que se han sometido, lo que se ha traducido en un mayor protagonismo de la sociedad civil y de grupos más dinámicos y organizados, y una reforma a fondo del Estado, del gobierno y de la administración pública, que impulsa nuevas relaciones con la sociedad y esencialmente, una mayor eficiencia en el desempeño de los quehaceres y las actividades públicas.

Por otra parte la austeridad de las finanzas públicas que vive México desde ya algunos años, obliga a las instituciones a impulsar estrategias de innovación organizacional, que permitan promover proyectos con una alta rentabilidad social, aprovechando las escalas y sinergias que otorga la participación de la sociedad en las tareas gubernamentales y la diversidad de las fuentes de financiamiento no solo de carácter público, sino también privado. Administrar una institución pública implica elaborar una estructura que sea ágil, flexible y adaptable a los desafíos que presionan a los estados de nuestro país, más sobre todo como Quintana Roo, quien ha tenido en sus casi 41 años de historia como entidad soberana un crecimiento explosivo en las demandas sociales. Obviamente estas necesidades no se resuelven con buenas intenciones, ideología partidista o buenos programas, sino más bien, de disponer de una estructura funcional, eficiente y de calidad con miras a lograr un desempeño efectivo y estratégicos, a fin de multiplicar los logros sociales en la ejecución de los proyectos.

Un tema relevante es la gestión pública actual del país, es el Pacto por México, en el cual se plasman los acuerdos y compromisos que se compromete a realizar la actual administración del gobierno federal. Así mismo, la simultánea relación con las promulgaciones de diversas adiciones, derogaciones, modificaciones o creaciones de nuevas leyes secundarias. De dicho pacto se desprende el análisis de las nuevas reformas estructurales del México actual, las cuales prometen ser transformadoras y profundas para potenciar el crecimiento económico, aumentar la productividad y reducir la pobreza en nuestro país, el cual estima incrementar la economía hasta en un 5.3 % para 2018 y para el 2014 las proyecciones de crecimiento del PIB mexicano fueron de alrededor del 3 % anual y con ello piensa incrementar el atractivo de nuestro país como destino de inversión, los cuales no

están brindando los resultados esperados por varias cuestiones económicas que presenta el país en base a la teoría de la Nueva Gestión Pública.

En primera instancia el alcance de la Cruzada Nacional contra el Hambre de aquellos individuos que viven en condiciones de pobreza extremas y experimentan carencia de alimentación, según los indicadores, diagnósticos y estudios definidos por el CONEVAL; como primer estrategia del gobierno federal cabe realizar un estudio detallado sobre los objetivos que plantea, su consistencia interna, así como la alineación de su instrumentos de intervención.

Es dicho que cada reforma educativa, de telecomunicaciones y competencia económica, así como hacendaria, social, financiera y energética, tienen el principal objetivo acelerar el crecimiento económico de México de forma sostenida a través de la productividad, la inversión y el fomento de un mayor empleo formal en beneficio directo de las familias mexicanas; y alcanzar metas para el 2018, las cuales no están llegando a lo esperado. Asimismo, a groso modo se describe la Reforma educativa, asegura calidad en el sector para poder incorporar a los ciudadanos a un mercado laboral cada vez más competitivo. Por su parte, la Reforma en Telecomunicaciones y Competencia Económica están dispuestas para promover la competencia y garantizar el acceso a distintos productos y servicios con precios más accesibles.

La Reforma Hacendaria pretende brindar un carácter progresivo en el régimen fiscal, en el cual contribuirán con un mayor pago de impuestos quienes están en capacidad de hacerlo, buscando con ello contar con mayores capacidades económicas para generar beneficios, en especial para quienes menos tienen, al garantizar un uso de los recursos eficiente y con transparencia. En tanto que la Reforma Financiera marca un paso importante al fomentar la competencia en el sector bancario, ofreciendo mayor certidumbre jurídica, flexibilizar los criterios de la banca de desarrollo, convirtiéndose en una herramienta efectiva para el desarrollo integral de la nación. La reforma constitucional en materia energética busca fortalecer y generar un sector más competitivo y eficiente, de participación

internacional, pero con dominio y dirección nacional, para acelerar el desarrollo en el sector y contar con energéticos a menor costo.

Por ello se analizó la Cruzada Nacional Contra el Hambre que auxiliará a entender y resolver la disyuntiva de eficacia y eficiencia para reducir la pobreza extrema en sus líneas de acción para Quintana Roo de los proyectos implementados desde su creación hasta el año 2015 en el estado. En su primera fase de esta estrategia política y de acuerdo con los criterios de la CNCH, se incluyeron dentro de los municipios del país con mayor número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, a Othón P. Blanco y Benito Juárez, asimismo con un grado de rezago social muy bajo y que representan el 71.5% por ciento del total de la población del estado (1'341,166).

En la segunda etapa de la CNCH se reportaron los programas y cifras de resultados para el estado, entre los más significativos de los programas están el de comedores comunitarios con una cantidad de 117 en todos los municipios, beneficiando a una población de 15, 643. En el programa de apoyo alimentario se le proporcionó la tarjeta sinhambre o apoyo monetario a 8,394 familias beneficiando a una población total de 33, 875. Asimismo se reportaron nuevas cifras de apoyos en los municipios con la leche liconsa de 15,991 habitantes; nuevas afiliaciones para la pensión para adultos mayores de 15, 004; para el seguro de vida para jefas de familia en el pre-registro un total de 61, 484 y para el programa de construcción de servicios básicos en la vivienda se reportaron 29, 796 hogares beneficiados. Cabe destacar que con apoyo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se realizó la medición multidimensional de la pobreza en México y estatal con una metodología particular, con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), los resultados para el estado de Quintana Roo en el 2012 en el porcentaje de pobreza extrema es de 8.4% y la población estimada en pobreza de 38.8 %; en el 2014 los últimos datos reportados para estos rubros son de 7.0% y 35.9% respectivamente.

La pobreza a nivel municipal para el estado de Quintana Roo en el 2010 contaba con nueve municipios, dos (Othón P. Blanco y Benito Juárez) como anteriormente

se alude se encuentran dentro de los 400 municipios prioritarios de la CNCH definidos en 2013, ya que representaron el 71.5 por ciento del total de la población del estado (1'341,166) y ambos municipios contaban con un grado de rezago social muy bajo. Los municipios que presentaron mayor porcentaje de pobreza son José María Morales (73.2), Felipe Carrillo Puerto (71.6), Lázaro Cárdenas (71.2), Tulum (47.9) e Isla Mujeres (45.2). En resumen, en estos municipios más del 45 por ciento de la población en situación de pobreza, lo que representó 20.9 por ciento del total de la población en situación de pobreza de la entidad. Por lo tanto, los que concentraron mayor número de personas en pobreza son Benito Juárez, 185,311 personas (26.3 por ciento), Othón P. Blanco, 109,361 personas, (42.9 por ciento), Solidaridad, 47,668 personas, (30.3 por ciento) y Felipe Carrillo Puerto, 43,060 personas, (71.6 por ciento). En estos municipios se concentró 88.3 por ciento del total de la población en pobreza en el estado.

Contar con estimaciones de pobreza a nivel municipio contribuye a mejorar la planeación de la política de desarrollo social, por ello es recomendable que el periodo de cálculo sea menos de cinco años. Pero no basta, con el análisis de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el cual, en conclusión es ineficiente e ineficaz, ya que tiene fallas desde su inicio. Debido a la falta de una metodología para identificar a las personas en pobreza extrema con carencia alimentaria, a la cual tiene por mandato beneficiar en los estados que la concentran, se cubre a menos del 40 por ciento, mientras que entidades con pocos pobres alimentarios llegan a tener una cobertura superior al 250 por ciento. En este caso, por ejemplo el estado de Quintana Roo, ya que los municipios con menor porcentaje de pobreza fueron seleccionados a nivel nacional en la primera etapa, en el cual se debieron incluir a los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas, que presentaron los mayores porcentajes tanto de pobreza y pobreza extrema con carencia alimentaria.

Para que exista un futuro próspero para los mexicanos en relación al éxito de desarrollo y productividad que prometen las reformas, debe existir además un sentido de solidaridad como principio ordenador que inspire las normas

consecuentes a estas reformas hacia la accesibilidad y atiende las necesidades y realidades actuales del país y sus ciudadanos.

Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública es un intento de transformación del mundo, en forma parcial o fragmentaria. A su vez su interés es propiciar la innovación y ser fuerte adaptativa, junto con un relativismo cultural generalizado, que puede imbuir una cierta sensación de desconcierto o de oportunismo. Debe de contemplarse como parte de un proceso que somete a revisión la manera en que las en que las instituciones contemplan los intereses colectivos, los define y los materializan.

A su vez la reforma de un Estado consiste no solo en una reforma del gobierno, sino también en una profunda reforma de la administración pública, donde el personal del Estado es la piedra angular para transformar la entidad, a través no solo de programas sino de nuevas actitudes y profesionalización de la función pública, promoviendo una nueva cultura de calidad e innovación del servicio público.

En general y a manera de un círculo beneficioso, estas reformas se establecen con el fin de que promuevan a mediano y largo plazo mayores recursos para el desarrollo de empresas productivas, buscando que éstas generen mayores y mejores empleos de calidad, con trabajadores más preparados y por ende, tener un crecimiento más sostenido a futuro y que por ende las circunstancias reales no conllevan a alcanzar sus objetivos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Albi, Emilio, González-Paramo, José Manuel, López Casanovas, Guillem. (1997). Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos. Editorial Ariel, Barcelona.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Editorial Fondo de la Cultura Económica. México, D.F.

Arellano, David y Cabrero, Enrique. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. Volumen XIV. Número 3. II Semestre. PP. 599-618 Gestión y Política Pública.

Arellano Gault, David. (2004). Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional / México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Auditoría Superior de la Federación (ASF), (2014). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Desempeño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México, D. F. Dirección electrónica:[http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_0226\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0226_a.pdf)

Bozeman, Barry. (1998). "Introducción: dos conceptos de Gestión Pública" en Bozeman, Barry. (1998). (Coordinador). "La Gestión Pública. Su situación actual". Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Boisier, Sergio. (2000). Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando? <http://www.cedet.edu.ar/sitio/agenda/boisier.pdf>

Bozeman, Barry. (1998). "La teoría, la "sabiduría" y el carácter del conocimiento en la gestión pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica" en Bozeman, Barry. (Coordinador). "La Gestión Pública. Su situación actual". Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1998). "Estudio introductorio" en Bozeman, Barry. (Coordinador). "La Gestión Pública. Su situación actual". Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Canales Aliende, José Manuel. (2001). Gobernabilidad y gestión pública en Olías de Lima, Blanca. (Coordinadora). (2001). La Nueva Gestión Pública. PEARSON EDUCACION, S. A. Primera edición.

Camacho, Cesar. (2014). Presentación, Reforma Educativa. Educación de calidad para prosperar en Gallardo, Adrián y López, catalina (coordinadores) (2014). Fundación Colosio A. C. México, D. F.

Chi-Yi, Chen. Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio; mito y realidad, en línea. Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello, 1978, p. 24. Texto parcial disponible en internet en: <http://books.google.com.mx/books?id=qvz31sJm-bEC&printsec=front-cover#v=onepage&q=&f=false>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2010a). Medición de pobreza municipal 2010. Mexico, D. F. Dirección electrónica: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2010b). Medición de pobreza municipal 2010 por entidad federativa. México. D. F. Dirección electrónica: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2012. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Quintana Roo 2012. México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012\\_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%2012\\_Quintana%20Roo.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%2012_Quintana%20Roo.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2013. Informe de pobreza y evaluación. Quintana Roo, 2012-2013. México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/SiteAssets/Paginas/Quintana\\_Roo/monyeval/IPE%20QUINTANA%20ROO.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/SiteAssets/Paginas/Quintana_Roo/monyeval/IPE%20QUINTANA%20ROO.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2015a). Estadísticas de pobreza en Quintana Roo. México, D. F. dirección electrónica: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/QuintanaRoo/Paginas/pobreza-2014.aspx>

Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), (2015b). Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf)

Delgadillo Macías, Javier, Torres Torres, Felipe (2002). Vigencia y Actualidad del Desarrollo Regional en México en Delgadillo Macías, Javier e Irracheta Conecorta, Alfonso (Coordinadores). (2002). Actualidad de la investigación regional en el México central. México, D. F. Plaza y Valdés UNAM y el colegio mexiquense A. C.

Diario Oficial de la Federación, (2004), Decreto en el que se crea la Ley General de Desarrollo Social. México, D. F. Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004)

Diario Oficial de la Federación, (2005), Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 24 de agosto de 2005, México, D. F. Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005)

Diario Oficial de la Federación, (2013a), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, 22 de enero de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013).

Diario Oficial de la Federación, (2013b), Decreto por el que se establece la reforma educativa, 26 de febrero de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013c), Decreto para los lineamientos de organización y funcionamiento del consejo nacional de la cruzada contra el hambre, 13 de Marzo de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5292052&fecha=13/03/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5292052&fecha=13/03/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013d), Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y competencia económica. México, D. F., Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).

Diario Oficial de la Federación, (2013e), Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Educación (LGE), 11 de Septiembre de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013f), se expide la Ley Nacional para la Evaluación de la Educación, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013g), se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)

Diario Oficial de la Federación (2013h), Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, 20 de Noviembre de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5322823&fecha=20/11/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5322823&fecha=20/11/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013i), Decreto en el que se publica el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, 16 de diciembre de 2013, México, D. F., Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326476&fecha=16/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326476&fecha=16/12/2013)

Diario Oficial de la Federación, (2013j), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, 20 de diciembre de 2013. México, D.F., Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013)

Diario Oficial de la Federación (2014a), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 10 de enero de 2014, México, D. F., Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329408&fecha=10/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329408&fecha=10/01/2014), [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329410&fecha=10/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329410&fecha=10/01/2014), [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329412&fecha=10/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329412&fecha=10/01/2014), [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329414&fecha=10/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329414&fecha=10/01/2014)

Diario Oficial de la Federación, (2014b). Acuerdo por el que se emite lo lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 14 de febrero de 2014, México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332721&fecha=14/02/2014)

Diario Oficial de la Federación, (2014c). Decreto de creación del Programa Nacional México sin hambre 2014-2018, 30 de Abril de 2014, México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación, (2014d). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015, 27 de Diciembre de 2014, México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014)

Diario Oficial de la Federación (2015a), Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 04 de Mayo de 2015, México, D. F. Dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

Diario Oficial de la Federación (2015b), Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, 27 de Noviembre de 2015, México, D. F. Dirección electrónica: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015).

Escobar Valenzuela, Gustavo, Arredondo Campos, José y Albarrán Vázquez, Mario. (2014). Ética y valores. Serie integral por competencias. Grupo Editorial Patria, S. A. de C. V.

Gallardo, Adrián. (2014) Introducción, "México más productivo y más competitivo" en Gallardo, Adrián y De la Mora Luz María. (Coordinadores)(2014). Reforma de Telecomunicaciones y Competencia Económica, Fundación Colosio A. C. México, D. F.

Guerrero Omar (2004). La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública. Distribuciones Fontamara, S. A. México, D. F.

Heller, Hermann. (1942). Teoría del Estado. Fondo de cultura Económica. Edición y prologo Gerhart Niemeyer. México. Sección de obras de política y derecho. Traducción de Luis Tibio. [centrojuridico.wikispaces.com/TEORIA+DEL+ESTADO](http://centrojuridico.wikispaces.com/TEORIA+DEL+ESTADO)

Klinksberg, Bernardo. (1989). Gerencia publica en tiempos de incertidumbre. MAP-INAP. Madrid. Colección de serie de Administración General.

Lahera, Eugenio (1992). Estado y Desarrollo: un enfoque te políticas públicas. Artículo. Santiago, Chile

Luthans, F. (1980). Introducción a la administración. Un enfoque de contingencias. Editorial McGraw Hill, México.

Marshall, Alfred. (1890). Principios de la Economía. Introducción al estudio de esta ciencia. Traducción de la octava edición inglesa por Evenor Hazera. Volumen primero. El consultor bibliográfico. Paris, 165 y 167. Barcelona, España.

Moctezuma Barragan Esteban y Roemer andres. (1999). Por un gobierno con Resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. Fondo de la cultura económica. Primera edición. México, D. F.

Molina, Carlos Hugo (2001). "La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad Democrática", Magazine 18, Junio 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18\\_03.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm).

Moreno Espinosa, Roberto. (2004). Estudio introductorio en Rose, Richard. (1998). El gran gobierno. Un acercamiento de los programas gubernamentales. Fondo de la Cultura Económica. México, D. F.

Pardo, M. d. (1995). La Modernización Administrativa en México. México: El Colegio de México.

Olías de Lima, Blanca. (2001). La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública en Olías de Lima, Blanca. (2001). (Coordinadora). La Nueva Gestión Pública. Pearson Educación, S. A. Madrid. Primera edición.

Pérez Aramburu, Evangelina (2003). La administración pública en el estado moderno. Enfoques teóricos para su análisis. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración. AAEAP.

Periódico Oficial del estado de Quintana Roo (2015). Decreto numero 342 por el que se crea el municipio de Puerto Morelos del estado de Quintana Roo, 06 de Noviembre de 2015. Q., Roo, Chetumal. Dirección electrónica: <http://po.qroo.gob.mx/portal/Publicacion.php?IdPublicacion=4737>

Presidencia de la República, (2012). Pacto por México 2 de Diciembre, México, D. F., Dirección electrónica: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/paginas-oficiales-de-pacto-por-mexico>, <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Presidencia de la República, (2013a). Estrategia Digital Nacional. México, D. F. Dirección electrónica: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/estrategia-digital-nacional-15899>, [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia\\_Digital\\_Nacional.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf)

Presidencia de la República, (2013b). Iniciativa de la iniciativa de Reforma Hacendaria que propone reformar los Artículos 4 y 123 de la Constitución, México, D. F., Dirección electrónica: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/propone-pena-nieto-al-congreso-un-reforma-hacendaria-con-vocacion-social>

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). La democracia en América Latina. Guatemala. Magna Terra.

Robbins, L. (1932). An essay on the Nature and Significance of Economic Science, MacMillan, Londres. Tercera edición: 1935.

Rose, Richard. (1998). El gran gobierno. Un acercamiento de los programas gubernamentales. Fondo de la Cultura Económica. México, D. F.

Ruelas Granados, Alejandro (2003). Transparencia gubernamental, limitaciones de la representación política en Ensayos Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Reflexiones y Testimonios Desafíos para una sociedad democrática: tolerancia y lucha contra la discriminación. Ganadores del Séptimo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero. Primera edición. Instituto Federal Electoral.

Salazar Martínez, Carmen Marila (2001). Hablemos de gestión pública. Tunja: Fundación Universitaria de Boyacá; Centro de Investigación para el Desarrollo - CIPADE, Facultad de Ciencias Administrativas y Contables; Contaduría Pública.

Sánchez Rodríguez, Arcadio (2003). La cultura de transferencia: una aspiración democrática en Ensayos Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Reflexiones y Testimonios Desafíos para una sociedad democrática: tolerancia y lucha contra la discriminación. Ganadores del Séptimo Certamen Nacional de Ensayo Francisco I. Madero. Primera edición. Instituto Federal Electoral.

Sanz Mulas, Andrés. (2001). Gestión y presupuesto en Olías de Lima, Blanca. (2001). (Coordinadora). La Nueva Gestión Pública. Pearson Educación, S. A. Madrid. Primera edición.

Samanamod Valderrama, Carlos. (2005). El nuevo liderazgo de los profesionales de la función pública. II curso de profesionalización del empleo público. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). España.

Sartori, Giovanni. (1998). Homo Videns. La sociedad teledirigida, Taurus, México, 1998.

Sartori, Giovanni. (2002). Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza Editorial.

Schumpeter, Joseph A. (1968). Capitalismo, socialismo y democracia. Madrid. Aguilar.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2015a). Mapa/sinhambre para Quintana Roo, 17 de julio de 2015. México, D. F. Dirección electrónica: <http://certificaciones.sedesol.gob.mx/mapa/sinhambre/estado/ROO>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2015b). ¿Qué es Diconsa?, 21 de Agosto de 2015. México, D. F. Dirección electrónica: <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/conoce-diconsa.html>

Secretaría de la Función Pública (2015). El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). México, D. F. Dirección electrónica: <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

Vaillancourt, I., Aubry, F., Jetté, Ch. y Tremblay, L. (2002): El caso de Quebec: La frágil emergencia de una nueva regulación solidaria. Documento nº 36 del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Cs. Económicas, UBA, Buenos Aires.

Valdivieso del Real, Roció. (2001). La reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de la cuestión y su aplicación al caso español, en Ollas de Lima, Blanca. (2001). (Coordinadora). La Nueva Gestión Pública. Pearson Educación, S. A. Madrid. Primera edición.

Vargas Hernández, José Gpe. (2007). Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional. Observatorio Iberoamericano del desarrollo local y la economía social. Revista académica, editada y mantenida por el grupo Eumed. net de la Universidad de Málaga. Año 1 – Nro. 2 – Octubre, noviembre y diciembre de 2007. pp. 62 – 81

Weber, Max. (1979). “La política” en su libro El político y el científico, trad. F. Rubio Llorente. Editorial Alianza. 5ª ed. Madrid.

## **PAGINAS**

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/E.htm#economía>

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/E.htm#eficiencia>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/2.htm?s=>

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/30.htm?s=>

<http://www.cnbv.gob.mx>

[http://www.bis.org/publ/bcbs189\\_es.pdf](http://www.bis.org/publ/bcbs189_es.pdf)