

INNAP

SERIE PRAXIS

 **Años
al servicio
de México**

169

**2do. Foro Estatal de
Administradores Públicos**

**11 y 12 de Septiembre
de 2015
Culiacán, Sinaloa**

INNAP



**Instituto de
Administración
Pública de Sinaloa, A. C.**



**Años
al servicio
de México**

SERIE PRAXIS

169

**2do. Foro Estatal de
Administradores Públicos
11 y 12 de septiembre de 2015
Culiacán, Sinaloa**

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

PRAXIS 169

2do. Foro Estatal de Administradores Públicos

11 y 12 de septiembre de 2015

Culiacán, Sinaloa

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

COMITÉ EDITORIAL

María de J. Alejandro Quiroz, Héctor Zamitiz Gamboa,

Maximiliano García Guzmán, Roberto Padilla Domínguez,

Francisco Moyado Estrada.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez

Presidente

Carlos F. Almada López Ricardo Uvalle Berrones Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para Vicepresidente Vicepresidente para los IAPs
Asuntos Internacionales de los Estados, 2015-2016

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación	
<i>Carlos Reta Martínez</i>	11
2do. FORO ESTATAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS	13
Presentación del Foro	
<i>Clodomiro Espinoza García</i>	17
Programa de Inauguración	19
I. CONFERENCIAS MAGISTRALES	21
1. Administración Pública Municipal	
<i>Guillermo Vallarta Plata</i>	23
2. El Municipio en el Contexto del Federalismo	
<i>Arturo Pontifes Martínez</i>	24
3. Las Reformas Estructurales	
<i>Carlos Reta Martínez</i>	25
II. PANEL: NUEVO ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN SERVICIOS PÚBLICOS E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	33
1. Relatoría del Panel	
<i>Jaime Félix Pico</i>	35

III. PANEL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	41
1. Diagnóstico y Alternativas de Solución para la Administración Pública Municipal <i>Romualdo Robles Peñuñuri</i>	43
2. El Financiamiento de los Servicios Públicos Municipales <i>Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza</i>	62
3. Autonomía y Reglamentación Municipal <i>Ernesto Cebberos Murillo</i>	79
IV. PANEL: REFORMA POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA	83
1. Reforma Política Estatal (La Organización de las Elecciones en Sinaloa. Antes y Después de la Reforma Política-Electoral 2014-2015) <i>Xóchitl Amalia López Ulloa</i>	85
2. Como Medir y Evaluar la Participación Ciudadana Territorial <i>Benjamín Gálvez Vega</i>	99
3. Seguridad de la Información, las TIC'S y la Administración Pública <i>Víctor Fernández Íñiguez</i>	105
4. El Neoinstitucionalismo en el Desarrollo de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género <i>Emma Karina Millán Bueno</i>	127
5. Una Mirada al Deporte en Sinaloa, Desde la Perspectiva de Género <i>Maura Idolina Castro Torres</i>	138

6. La Participación de la Mujer en la Administración Pública Municipal <i>Gabriela Inzunza Castro</i>	148
V. ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS A EXPRESIDENTES DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IAPSIN	155

PRESENTACIÓN

El contexto nacional e internacional nos enfrenta a retos muy complejos, pero nuestro país destaca por el impulso de profundas transformaciones y una determinación de cambio que tiene el gran objetivo de generar un crecimiento incluyente.

En pocos años se han promovido y aprobado un conjunto de profundas reformas. Se actualizó el marco constitucional y la normatividad secundaria, sin embargo el siguiente paso es la implementación de las reformas, que descansa en la capacidad institucional del gobierno en los ámbitos Federal, estatales y municipales y la colaboración de los sectores privado y social.

En este contexto, el Sistema INAP, integrado por el Instituto Nacional de Administración Pública y los institutos homólogos en las entidades federativas, organizarán reuniones, conjuntas o en sus respectivos espacios, que tienen como propósito analizar y discutir los distintos desafíos que desde la academia y el ejercicio de la función pública enfrenta nuestra disciplina.

En septiembre pasado el Instituto de Administración Pública de Sinaloa organizó el 2º. *Foro Estatal de Administradores Públicos* donde se reunió a la comunidad interesada en dialogar sobre los derroteros de la administración pública municipal *per se* y en el Contexto del Federalismo, las tendencias sobre servicios públicos e innovación tecnológica, las finanzas municipales y su financiamiento, hasta la reforma política y la trascendental participación ciudadana, entre otros tópicos.

En colaboración con el IAP de Sinaloa nuestro Instituto documenta la experiencia del Foro y publica esta memoria con el objetivo de que un mayor número de institutos estatales y en general, asociados, servidores públicos, académicos y estudiantes conozcan las disertaciones de los expertos que

participaron. Eventos como este que presentamos constituyen productivos espacios académicos de intercambio.

Para el INAP el municipio ha sido uno de los objetos de estudio privilegiados. Como muestra podemos referir las publicaciones que hemos editado. A ello contribuye en gran medida, aquellas investigaciones que han sido reconocidas en el Premio INAP. Por ejemplo, en las últimas 10 ediciones de nuestro prestigiado certamen han sido galardonados con el primer o segundo lugar investigaciones sobre el municipio. En 1988 don Gustavo Martínez Cabañas elaboró las *Guías Técnicas Municipales* que se reeditaron en 1993 y una versión actualizada en 2009. También publicamos *La Guía para la Preparación de Proyectos de Servicios Públicos Municipales*; asimismo merece especial mención el tomo correspondiente al municipio, en nuestra colección *200 años de Administración Pública en México*. Y hace poco tiempo el libro *Tipología Municipal*; estos son sólo algunos ejemplos de nuestra permanente atención a este orden de gobierno.

El interés por la institución municipal también se observa en nuestra tarea en favor de la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales. Para tal efecto, nunca hemos dejado de impartir cursos, diplomados y talleres a funcionarios municipales, abarcando diversos materias.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP



**Instituto de
Administración
Pública de Sinaloa, A. C.**



INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CENCIAS ADMINISTRATIVAS

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A. C.**

2do. FORO ESTATAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS

**11 y 12 de Septiembre de 2015
Culiacán, Sinaloa**

Mario López Valdez
**Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa y
Presidente Honorario del IAPSIN**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE SINALOA, A.C.**

Clodomiro Espinoza García
Presidente del Consejo Directivo

José Antonio Penné Madrid

Vicepresidente

Calixto Arellano Fierro

Secretario Ejecutivo

Óscar Abel Angulo Benítez

Coordinador Académico

Osiris Núñez Morales

Asistente Coordinación Académica

Martha Micaela Chacón Mendoza

Asistente de Contabilidad

Ángel M. Corrales García

Araceli Belmar Mendoza

Coordinadores Docentes

Aarón Irizar López

Martha S. Tamayo Morales

Juan Luis Torres Vega

Raúl René Rosas Echavarría

Florentino Castro López

Luis Antonio Cárdenas Fonseca

Expresidentes

Jaime Félix Pico

Ernesto Cebreros Murillo

Ma. Dolores Vega Chávez

César M. Valenzuela Espinoza

Jorge B. Sotelo Sánchez

Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Juan Pablo Yamuni Robles

Calixto Arellano Fierro

Gustavo Guerrero Ramos

Consejeros

PRESENTACIÓN DEL FORO

Estimado(a) s participantes

Les doy la más cordial bienvenida a esta tierra de gente cálida y comprometida con la transformación de nuestro entorno. En Culiacán (*) nos sentimos orgullosos de ser la sede del 2º. *Foro Estatal de Administradores Públicos*, con el objetivo de contribuir a los procesos de modernización y reforma del Estado, actuando como precursores del fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas en nuestro país.

Comparto con orgullo parte de la transformación que vive nuestro municipio en los últimos años gracias al movimiento social más grande de México, a la participación ciudadana y al incondicional apoyo del Gobierno Federal y el Gobierno del Estado.

Finalmente, queremos agradecer su asistencia y participación en este magnífico foro y queremos que se sienta cómodo y satisfecho y pueda aprovechar al máximo la exposición de todos los conferencistas; con cariño hemos organizado este 2º. *Foro Estatal de Administradores Públicos* con la encomienda de propiciar la participación de administradores, así como el intercambio de ideas, experiencias y posibles soluciones, a fin de integrar el conocimiento generando propuestas de políticas de gobierno y acciones específicas, e impulsar el mejoramiento de la gestión pública estatal y municipal, en el cual podrán participar, con ponencias, los asociados del Instituto de Administradores Públicos de Sinaloa, A.C., del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., administradores

(*) La ciudad más antigua del noroeste de México y capital del Estado de Sinaloa. Fundada el 29 septiembre de 1531 por Don Nuño Beltrán de Guzmán; en ese tiempo la ciudad se llamaba Colhuacan (nombre náhuatl), que quiere decir «Lugar de los que adoran al Dios Coltzin».

públicos integrantes de administraciones públicas; federal estatal y municipales, académicos, estudiantes de carreras afines que deseen enriquecer los paneles temáticos del foro. Bienvenido(a)s a su casa.

Clodomiro Espinoza García
Presidente del Consejo Directivo de IAPSIN

2º. FORO ESTATAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS

Programa de Inauguración

Fecha: 11 y 12 de septiembre del 2015 a las 16:00 horas
Lugar: Sala de Usos Múltiples del H. Congreso del Estado

PROGRAMA

Viernes 11 de septiembre

15:00 - 16:00 Registro
16:00 -16:30 Inauguración
16:00 -16:10 Presentación del Presidium

- 1.** En representación de Mario López Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, Raúl René Rosas Echavarría, Subsecretario General de Gobierno.
- 2.** Carlos Reta Martínez, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.
- 3.** Clodomiro Espinoza García, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Sinaloa.
- 4.** Yudit del Rincón Castro, Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Sinaloa.
- 5.** Guillermo Vallarta Plata, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y Municipios.

-
- 16:10 - 16:15 Mensaje de Bienvenida del Presidente del Consejo Directivo del IAPSIN: Clodomiro Espinoza García.
- 16:15 - 16:22 Mensaje del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, Carlos Reta Martínez.
- 16:22 - 16:30 Mensaje de Yudit del Rincón Castro.
- 16:30 - 16:40 Mensaje de Raúl René Rosas Echavarría, Subsecretario General de Gobierno, en Representación de Mario López Valdez, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa y Presidente Honorario del IAPSIN.
- 16:40 - 16:45 Agradecimiento e Inicio de los Trabajos por Calixto Arellano Fierro, Secretario Ejecutivo del IAPSIN.

I. CONFERENCIAS MAGISTRALES

1. *Administración Pública Municipal*
Guillermo Vallarta Plata
2. *El Municipio en el Contexto del Federalismo*
Arturo Pontifes Martínez
3. *Las Reformas Estructurales*
Carlos Reta Martínez

I. CONFERENCIAS MAGISTRALES

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Guillermo Vallarta Plata



El Dr. Guillermo Vallarta Plata realizó una brillante exposición sobre los referentes de los académicos de la administración municipal, y a su vez llevó a cabo una combinación exacta entre la teoría de la Administración Pública Municipal y su experiencia como presidente municipal de Guadalajara, Jalisco, donde señaló que la Administración Pública Municipal debe tener simplicidad económica y administrativa y se inclinó por el adelgazamiento de la burocracia, procurando la eficacia y la eficiencia, la transparencia, rendición de cuentas, la participación ciudadana y un verdadero cabildo a través de la consulta popular obligatoria para el órgano legislativo municipal e implementar los presupuestos participativos.

También remarcó que los principales problemas que tiene el Municipio son; la improvisación y la ausencia del servicio civil de carrera, la ausencia de planes y programas a corto, mediano y largo plazos, con visión estratégica que trasciendan en la

administración municipal, con políticas públicas municipales de largo plazo y evitar el mal uso de los recursos públicos.

2. EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO

Arturo Pontifes Martínez



Reconocer y valorar las situaciones del municipio en el contexto de federalismo mexicano y los retos institucionales del municipio de frente a las transformaciones estructurales del país. La dimensión federalista en México y sistema federal mexicano está compuesto por 31 estados; 2,414 municipios, y un D.F. (el cual se compone por 16 demarcaciones llamadas delegaciones).

Se estima que más de 78 millones de personas viven en ciudades. Con 998 Municipios Rurales Dispersos, 987 Semiurbanos, 354 Urbanos intermedios y 122 Urbanos.

De 99 controversias en proceso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 68 son de municipios; 14 contra la federación; y una de un estado contra todos sus municipios.

3. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Carlos Reta Martínez



El gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto inició su mandato convocando a todas las fuerzas políticas nacionales para proponer un conjunto de reformas estructurales que han dado inicio a una profunda transformación del país. Estas reformas vienen a plantear la respuesta a graves problemas, algunos de ellos ancestrales y establecer soluciones con una visión multisectorial y de largo plazo. Me parece justo decir que de esta forma se plantea la construcción de un mejor futuro para México con visión de Estado y con claridad de la nación que deseamos construir y de su lugar en el mundo.

Se trata de esta forma de recuperar un dinámico crecimiento económico con equidad distributiva, esto es, un pleno desarrollo social y económico sustentable.

La amplitud y profundidad de las numerosas reformas estructurales planteadas por el Presidente Peña Nieto son el

resultado de un diagnóstico interdisciplinario que es expresión de la complejidad de la problemática interna y del dinámico entorno global, y constituyen una nueva plataforma para el crecimiento y el desarrollo sostenido del país.

Permítanme describir, aunque sea someramente, estas reformas, para lo cual quiero culminar esta participación con un comentario sobre la reforma educativa integral, ya que es la que nos permitirá como nación afrontar mejor el presente, pero sobre todo el futuro del país y construir un proyecto de nación exitoso, de largo alcance en un mundo globalizado cada vez más complejo y competitivo. La educación de calidad es el factor clave en la etapa histórica de la sociedad de la información y del conocimiento, en la que la innovación científica y tecnológica es el aspecto más importante para el progreso y el bienestar de la gente.

Me referiré en primer término a la Reforma Energética, la cual es, desde una perspectiva de la vida productiva del país, de la mayor trascendencia. Se trata de una reforma integral que comprende a los hidrocarburos, esto es el petróleo y el gas convencionales y no convencionales. Con esto último me refiero al “*shale gas*” y al “*shale oil*”. Asimismo, abarca al sector eléctrico en todos sus aspectos, desde la generación, la transmisión, la distribución y la venta al consumidor final industrial y doméstico.

Esta reforma busca aprovechar plenamente todo el potencial de los recursos energéticos de México para estimular y acelerar el desarrollo del país. El Estado conserva la rectoría del sector y en el caso de los hidrocarburos la propiedad de los mismos, pero permite la participación de los particulares en todo el proceso productivo en este ámbito, desde la exploración, extracción, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización final. De igual forma, en el sector eléctrico se permite la participación del sector privado en toda la cadena

de valor, y se promueve el uso de fuentes de energía limpias para la generación de electricidad.

Asimismo, se diseña una nueva arquitectura institucional del sector fortaleciendo las funciones de la Secretaría de Energía y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refuerzan la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y se transforman PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en empresas productivas del Estado. Además, ambas empresas son objeto de profundas reorganizaciones. De igual forma, me parece relevante señalar que se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Medio Ambiente en materia de Hidrocarburos como órgano regulador desconcentrado de la SEMARNAT. Actualmente, estamos en la fase de la instrumentación de la reforma energética, en un contexto complejo por la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, no debemos olvidar que esta reforma se da con un horizonte de largo plazo y de cara a múltiples factores económicos, tecnológicos, geopolíticos y ambientales.

Otra de las reformas estructurales de enorme trascendencia para el sector productivo es la de telecomunicaciones y radiodifusión. Esta reforma busca fomentar la competencia real en televisión, radio, telefonía e internet. Es de enorme impacto en el contexto actual de creciente competitividad en un mundo que se caracteriza por la cada vez mayor importancia de la información y el conocimiento. Se trata de generar más y mejores opciones para los consumidores reduciendo los precios de la telefonía, la televisión de paga y el internet, contribuyendo a cerrar la brecha digital para integrarnos plenamente a la sociedad del conocimiento. También en esta materia se han efectuado importantes cambios en la administración pública al fortalecer algunas funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal

de Telecomunicaciones (COFETEL) se transformó en Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).

Una parte fundamental de la nueva estructura institucional es la reforma en materia de competencia económica, a través de la cual se regula la relación entre las empresas para asegurar una sana competencia, que se traduzca en mayor variedad de productos y servicios. Esta reforma es fundamental para el logro de la articulación de una economía social de mercado en la que se combata tanto el monopolio como el oligopolio y las graves distorsiones al mercado que éstas causan. Al respecto, se creó la Comisión Federal de Competencia Económica.

Otra de las reformas que se aprobaron es la Hacendaria que tiene por objeto incrementar la recaudación para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población como educación, salud, combate a la pobreza, la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el desarrollo de la infraestructura, entre otros objetivos de la acción estatal.

Asimismo, la reforma genera nuevos mecanismos para incentivar la formalidad. Esta reforma ha permitido sortear de mejor manera la reducción de los ingresos públicos derivada de la baja de los precios internacionales del petróleo. De la misma manera, las autoridades hacendarias han expresado su disposición para dialogar con los sectores productivos sobre los efectos de esta reforma. Como es de todos conocido, el martes 8 de septiembre el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión los Criterios de Política Económica para 2016, así como los proyectos de Ley de Ingresos, de la Deuda Pública y de Presupuesto de Egresos, este último sobre el esquema de la Base Cero en un contexto internacional difícil y de alta volatilidad.

Por su parte, la reforma financiera crea las condiciones para que los hogares y las empresas en México cuenten con más

crédito a menores costos. Además, fortalece los mecanismos de defensa de los usuarios de los servicios frente a los intermediarios bancarios y financieros.

La Reforma Laboral flexibiliza el mercado de trabajo para hacer más competitivo al aparato productivo mexicano y de esta forma estimular la creación de empleos. Además, promueve la formalidad y facilita que más jóvenes y mujeres puedan desarrollarse profesionalmente.

La Reforma Política Electoral consolida una democracia de resultados, alienta una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, fomenta la participación ciudadana y brinda mayor certidumbre, equidad y transparencia a las elecciones. Además, el IFE se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE).

Otra reforma de enorme relevancia es la de Transparencia que otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), transformándose en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), aumenta sus facultades, facilita la evaluación del trabajo de los servidores públicos y fomenta la rendición de cuentas.

Esta reforma que parte del principio general de que toda la información en poder de las autoridades es en principio pública salvo las excepciones expresas que establece la propia ley, cuida también el delicado aspecto de la protección de los datos personales. La nueva normatividad en materia de transparencia es fundamental en la articulación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como en la lucha contra la impunidad. Este Sistema se creó en virtud de una importante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo del 2015 y se encuentra en

proceso de instrumentación. Para lograr su plena aplicación es necesario crear nuevas leyes y reformar varios ordenamientos legales vigentes.

Estas reformas van acompañadas de otras profundas modificaciones al sistema jurídico mexicano que lo modernizan y actualizan frente a los retos del presente y del futuro. Entre ellas está la promulgación de una nueva Ley de Amparo, que viene a aplicar la reforma constitucional en la materia del 2011.

A través de esta nueva Ley se actualiza el amparo mexicano para convertirse en un instrumento más eficaz para evitar o corregir los abusos de los poderes públicos.

Asimismo, se aprobó el *Código Nacional de Procedimientos Penales* que garantiza que todas las personas sean juzgadas con los mismos procedimientos sin importar el lugar del país donde se encuentren. Esto da certidumbre jurídica y facilita la defensa legal de las personas.

Este conjunto de reformas, que son el resultado del esfuerzo del Estado mexicano y expresión de la voluntad de todas las fuerzas políticas, debe ubicarse en el contexto de la reforma constitucional en Derechos Humanos aprobada en junio del 2011 y que marca un cambio de paradigma del sistema jurídico y del Estado mexicano al colocar el respeto a la dignidad de la persona humana en el centro de la actividad pública.

En virtud de esta reforma, en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Además, 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 suma, las reformas estructurales propuestas por el Presidente Enrique Peña Nieto y aprobadas por el Congreso de la Unión y que en algunos casos requirieron de modificaciones constitucionales, están enmarcadas en el esfuerzo que realiza el Estado mexicano desde hace algunos años para modernizar al país. En ese sentido, cabe mencionar la creación de diversas instituciones a las que se les ha dado el rango de organismos constitucionales autónomos que realizan funciones de Estado altamente especializadas.

Esto es, son organismos creados o elevados a este nivel por la propia Constitución, que realizan una función administrativa altamente técnica y gozan de autonomía orgánica y funcional, como el Banco de México; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Pero permítanme volver al punto de partida de esta exposición porque quiero retomar por su trascendencia el tema de la Reforma Educativa, ya que de la adecuada formación de nuestros niños y jóvenes, así como de las futuras generaciones depende la construcción de un país mejor, más justo, próspero y con bienestar general. Esta reforma garantiza el derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado y construir un mejor país.

Son 13 las reformas estructurales que constituyen una nueva plataforma para el crecimiento y desarrollo sostenido del país: Unas amplían los derechos de las personas, como la reforma

educativa, la nueva Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Otras fortalecen el régimen institucional, como la Reforma Político-Electoral, la de Transparencia, la del Sistema Nacional Anticorrupción y la de Disciplina Financiera de los gobiernos locales.

Y otras más permiten impulsar el crecimiento económico, como la Laboral, la Financiera, la de Competencia Económica, la de Telecomunicaciones, la Hacendaria y la Energética.

De esta forma, si bien México enfrenta serios problemas, también trabaja en la construcción de un mejor futuro y de una adecuada inserción en el dinámico contexto global.

Para el Sistema INAP, conformado por los Institutos de Administración Pública de los Estados, y por el propio INAP, ésta es una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo y la modernización administrativa y poder hacer realidad la efectiva instrumentación de estas reformas. De la adecuada puesta en marcha de las mismas, depende en buena medida el éxito de esta profunda transformación en beneficio de los mexicanos y de las futuras generaciones.

Muchas gracias.

II. PANEL: NUEVO ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN SERVICIOS PÚBLICOS E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

1. *Relatoría del Panel*

Jaime Alberto Félix Pico

1. RELATORÍA DEL PANEL

RELATOR: Jaime Alberto Félix Pico, *Consejero del IAPSIN*.



Presentación de Antecedentes Históricos

En este año 2015 Sinaloa celebra el Centenario del Municipio Libre. El 8 de abril pasado se cumplieron 100 años de haberse constituido legalmente en Sinaloa las primeras diez entidades políticas de esta naturaleza; los primeros diez municipios originales, Culiacán entre ellos, que antes habían sido Distritos en las diversas Constituciones Políticas locales a partir de la fundación del Estado de Sinaloa en el año de 1831.

Cabe aclarar que esta división territorial y política fue adoptada legalmente en Sinaloa a partir de la expedición del decreto sobre la emancipación del Municipio o la Ley del Municipio Libre, que don Venustiano Carranza, en plena lucha revolucionaria y representando al gobierno de la Convención, en enero de 1915, publicó dicho decreto justificándolo en la búsqueda de la libertad y autonomía municipal como pilares de la democracia y cumpliendo uno de los más sentidos ideales libertarios del pueblo de México.

Don Venustiano Carranza fue el principal promotor del Municipio Libre en México. Sus ideas municipales fueron incluidas en el Artículo 115 de la *Constitución Política de*

los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo centenario celebraremos el próximo 5 de febrero del 2017.

En Sinaloa, la introducción del Municipio Libre se le debe al Gobernador del Estado, Ing. Manuel Rodríguez Gutiérrez, quien expidió los Decretos No. 14 y No. 15 fechados el 26 de marzo de 1915, y publicados en el *Periódico Oficial del Gobierno de Sinaloa*, número 29, el 8 de abril de 1915.



El Decreto No. 14, se refiere a que el Estado de Sinaloa adoptará como forma de gobierno la República representativa y popular y como base de la división territorial y de su organización política el Municipio Libre; el Decreto No. 15 establece categóricamente suprimir en todo el Estado las Prefecturas de los Distritos, todo en cumplimiento de la Ley emancipadora del Municipio del entonces máximo Jefe de la Revolución.

Con estos antecedentes el H. Cabildo del Ayuntamiento de Culiacán según Acuerdo No. 8, decretó conmemorar el 8 de abril del 2015, en un acto solemne, el Centenario de la existencia del Municipio Libre de Culiacán, lo cual refrenda la vocación municipalista de los Culiacanenses quienes a través de la historia regional han encontrado en los municipios y en sus ayuntamientos la mejor forma para alcanzar su prosperidad y desarrollo.

Esto quizás se deba a que nuestra tradición municipal tiene cerca de 500 años, ya que el Ayuntamiento de Culiacán es uno de los más antiguos del país, fue instituido por Nuño de Guzmán en 1531, nombrando alcalde a Diego Hernández de Proaño y demás miembros del Cabildo.

Cándido Avilés, Diputado Constituyente en 1917, representante de Sinaloa exclamó en la tribuna del Congreso: *“Señores Diputados, en Sinaloa, un grupo de ciudadanos hemos estado combatiendo en pro de la libertad municipal, en la tribuna, en la prensa y con las armas en la mano”*.

En este marco de celebraciones, el Centenario del Municipio Libre y el 40° Aniversario del IAPSIN, se incluyó en este 2°. *Foro Estatal de Administradores Públicos*, el tema de la Administración Pública Municipal, para reflexionar sobre su evolución y desarrollo, el estado actual y los retos que ésta tiene en el ejercicio de la autonomía política y administrativa dentro del Estado Mexicano que se debate entre las prácticas centralistas y la descentralización administrativa.

POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES IMPULSORAS DEL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN SINALOA

En materia de Administración Pública Municipal con enfoque Gerencial se presentaron en el Foro dos casos: el de la reciente reforma a los respectivos Reglamentos de la Administración Pública Municipal, de Culiacán y de Navolato, para incorporar en la estructura orgánica del Ayuntamiento la Gerencia Civil de Obras y Servicios Públicos, en lo que respecta a Culiacán, y el Administrador Municipal, como es el caso del Municipio de Navolato.

Ambos cargos se instituyeron en el año del 2014, al inicio de las actuales administraciones del Lic. Sergio Torres Félix, Presidente Municipal de Culiacán, y el Lic. Miguel Enrique Calderón Quevedo, Presidente Municipal de Navolato.

Las premisas en que se basaron estos cambios estructurales con criterio gerencial son:

Primero, que no obstante el amplio rango de atribuciones y competencias que tiene, con fundamento con el Artículo 115 constitucional, hoy el Municipio, éste actúa con mayor autoridad y presencia en el campo del Desarrollo Urbano y de los Servicios Públicos quedando cada vez más minimizado el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública, del desarrollo económico y social, que tradicionalmente lo ha caracterizado.

Para lograr resultados y mayor eficacia en ambos rubros, anteriormente responsabilidad de directores generales o directores de área, se hacía necesaria una coordinación de esfuerzos, a cargo de una sola estructura, para, entre otras prioridades, evitar duplicidad de funciones, optimizar recursos, mejor comunicación y así lograr más rápidamente resultados en los servicios prestados contribuyendo al bienestar de la comunidad.

Segundo, que la inmediatez con las necesidades de la población, hace de la prestación de servicios públicos, obras públicas, el desarrollo urbano y la ecología, un campo de actuación que debe estar alejado de la política y por consecuencia no lo deben impactar los cambios de los titulares por motivos institucionales. El perfil técnico de estos servidores públicos y su permanencia en sus cargos, trascendiendo períodos de gobierno, propicia el mejor aprovechamiento de conocimientos y experiencias adquiridas, y que solamente mediante la evaluación metódica y periódica del desempeño, solamente

así, se pueda cambiar a los titulares cuando no cumplen con los indicadores de desempeño asignados legalmente.

En base a estos razonamientos es que se instituyeron, en Culiacán, la Gerencia Municipal de Obras y Servicios Públicos, y en Navolato, la figura del Administrador Público Municipal, introduciendo de esta manera a la administración municipal criterios gerenciales tradicionalmente propios o exclusivos de las prácticas de la administración privada, con el objetivo de lograr eficacia en la acción de los administradores públicos.

Esto debe fortalecer al Municipio, máxime si se combina en un futuro próximo con medidas institucionales de Gobierno Abierto, que permite la participación de la población en las decisiones públicas. Se estima que funcionarios profesionalizados en estas áreas y sin ser cautivos de lineamientos políticos partidistas o de cualquier titular en la Presidencia Municipal, trabajando conjuntamente con la población, cumplirán eficazmente con sus responsabilidades y beneficiarán mejor a la comunidad, pues es lógico suponer que habiendo un funcionario capaz atendiendo directamente los problemas que le plantea la población, redundará en la satisfacción plena de las necesidades de los administrados.



INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MUNICIPALES

La ponencia con la que participó el Coordinador de Desarrollo Tecnológico del Ayuntamiento de Culiacán, cuyo título *Innovación Tecnológica para Generar Valor en un Gobierno Abierto*, en la que expuso el programa que, bajo su responsabilidad, aplica el Ayuntamiento de Culiacán para utilizar la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en el desarrollo institucional, con el propósito de que la población no solamente realice trámites administrativos a distancia, utilizando la tecnología, lo cual le representa beneficios por no tener que ir a hacer “colas” en las ventanillas; también pueda acceder a la información con que cuenta el Municipio en todos sus sectores de actividad, para participar en la toma de decisiones, o sencillamente para pedir transparencia o rendición de cuentas a los funcionarios.

Esto, que por su naturaleza significa una innovación administrativa, está en proceso en el Municipio de Culiacán, con avances importantes según lo manifestó el titular del Área en su ponencia.

Esperamos ver resultados en la instrumentación de estas tecnologías en el corto plazo, que de lograrse, pronto dotaran a la administración del municipio de Culiacán de una plataforma tecnológica que servirá a estas nuevas prácticas administrativas de Gerencia Civil y Gobierno Abierto.

III. PANEL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

1. ***Diagnóstico y Alternativas de Solución para la Administración Pública Municipal***
Romualdo Robles Peñuñuri
2. ***El Financiamiento de los Servicios Públicos Municipales***
Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza
3. ***Autonomía y Reglamentación Municipal***
Ernesto Cebreros Murillo

III. PANEL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

1. DIAGNÓSTICOS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Romualdo Robles Peñuñuri



En la búsqueda permanente de soluciones a la precaria situación financiera que prevalece en la Hacienda Pública Municipal, agradecemos al Instituto de Administración Pública de Sinaloa y al Instituto Nacional de Administración Pública, la invitación a este importante 2º. *Foro Estatal de Administradores Públicos*, el cual nos permite compartir información e inquietudes en torno al tema de referencia, esperamos que esta aportación sea de utilidad para los objetivos del foro, para las autoridades de los tres niveles de gobierno y al Poder Legislativo de la federación, estados y municipios, para la toma correcta de decisiones y conducción de los destinos del país.

A 32 años de la reforma al Artículo 115 de nuestra carta magna, es crucial y necesario hacer un alto y una reflexión del resultado obtenido en este largo e infructuoso camino

de la descentralización de la vida nacional en favor de la independencia y soberanía del municipio como célula del sistema político, económico y social del Estado mexicano.

Lamentablemente, la realidad no puede ocultarse, la mayoría de los municipios del país y organismos operadores de agua, día a día enfrentan el gran reto de cumplir con la obligación de prestar los servicios públicos que demanda la población y manda nuestra Constitución Federal.

Sus indicadores de gestión y parámetros de desempeño por sí solos muestran el grado de ineficiencia e ineficacia administrativa, su causa tiene que ver con la existencia frecuente de un déficit presupuestal que deriva de excesos y desorden financiero heredado de varias administraciones, ello, ha mermado significativamente la aplicación de recursos propios para: Inversión pública directa; fomento y promoción de la actividad económica; generación de empleos; adquisición de reservas territoriales y maquinaria y equipo; mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura productiva municipal; salud, educación, entre otros aspectos no menos importantes. Lo anterior, a cambio de cubrir con la mayor parte del ingreso disponible el excesivo gasto corriente existente, de tal forma que al final del ejercicio y de la propia administración, este último supera al primero en proporciones a veces alarmantes.



Uno de los problemas que a diario agudizan y agobian a las finanzas municipales son las deudas a corto plazo acumuladas de anteriores administraciones sin que nada ni nadie detenga el gasto desmedido en relación al presupuesto anual de egresos aprobado “únicamente por el Cabildo”, es tan grave tal situación que en ocasiones no se tienen recursos para pagar: la nómina, ni el consumo de energía eléctrica, las prestaciones sociales, retenciones, entre otros compromisos de gasto.

En este contexto es importante conocer hoy las causas del deterioro económico que viven y resisten los municipios y posteriormente comentar algunas alternativas viables de solución:

PROCESO LEGISLATIVO

Federal

Es lamentable, pero en México se legisla por administraciones o sexenios y ante la alternancia se recrudece la hegemonía política y económica y no se diga la social, por ello, es difícil observar un proceso legislativo para un proyecto de nación de mediano o largo plazos, nos hemos dedicado a parchar o crear leyes para encarar problemas altamente recurrentes que llegaron para quedarse o sea no se tienen leyes preventivas, sino correctivas, otro aspecto observable se refiere a la evolución y al seguimiento del ordenamiento aprobado.

Bajo esta premisa, la reforma al Artículo 115 constitucional de 1983, creó las bases generales del Municipio, sus derechos y obligaciones, sus fuentes de tributación, su independencia total en el manejo y administración del gasto público, entre otras atribuciones, sin embargo, no se establecieron normas de operación ni menos aún parámetros de eficiencia y evaluación al desempeño.

Porqué permitir por más de 3 décadas el deterioro y rezago del quehacer institucional del municipio sin modificar o reformar esta disposición nacional o en su caso normar con leyes secundarias cambios sustantivos en la asignación presupuestal y el ejercicio de los recursos, así como, en otros incumplimientos.

Estatales

En el ámbito legislativo del Estado, el panorama es similar, el marco legal de la Hacienda municipal acusa un rezago importante, inconsistencias e incluso disposiciones tributarias que contravienen el orden constitucional como son las exenciones en el Impuesto Predial para algunos finca-tenientes y derechos de agua de ciertos usuarios.

Los municipios no cuentan con un Código Fiscal como instrumento y herramienta legal de administración tributaria.

La Ley de Gobierno Municipal data de los años noventa, requiere de una adecuación a las normas actuales en esta materia, sobre todo en; presupuestación, vigilancia, destino de los recursos públicos y fiscalización interna.



En relación al tema de revisión de las cuentas públicas municipales se debe legislar para otorgar mayores atribuciones

al órgano de fiscalización del Estado, sobre todo en materia de penalización y sanciones para los funcionarios que incurran en actos irregulares y delitos del orden administrativo, así como, tecnificar y ser más asertivos en los procesos de fiscalización, principalmente del ingreso, gasto e inversión pública.

Municipal

En este nivel de gobierno, los regidores mantienen en el olvido el tema legislativo; la reglamentación interna en su mayoría tiene años que no se actualiza ni se conoce, de vez en cuando, en algún municipio se crea un nuevo reglamento o se modifica otro, pero no se tiene un esquema de trabajo permanente que permita atender las necesidades del Ayuntamiento o de la población, menos aún alguna propuesta de iniciativa de decreto para modificar ordenamientos de índole estatal en beneficio de los municipios.

En resumen, se puede concluir que la acción legislativa en Sinaloa y en el país, tratándose de la Hacienda Pública y en particular de la implementación y cobro de contribuciones es una factura pendiente que no debemos postergar.

Asimismo, si bien es cierto que es necesaria la descentralización de funciones y hasta un nuevo esquema del reparto de la riqueza fiscal del país, esta debe ser gradual, con tramos de evaluación que permitan madurar el quehacer institucional, con alguna dosis de servicio civil de carrera al menos en posiciones claves.

Pobre desempeño de la recaudación de ingresos propios

Por su importancia cuantitativa nos referiremos en exclusiva a la determinación y cobro del Impuesto Predial urbano partiendo de la situación que prevalece en el padrón catastral.

Padrón catastral

En Sinaloa de los 957,598 predios registrados, el 10% tienen un valor igual o menor de \$50,000; 4% de 50,001 a 75,000; el 30% de 75,000 a 250,000; otro 30% de 250,000 a 500,000; un 16% de 500,001 a 1 000,000; 8% de 1 000,000 a 5 000,000 y el 1% de 5 000 000 en adelante.



Este panorama nos muestra dos inconsistencias: primera; que el número de predios incorporados al padrón es muy bajo en relación con los que realmente existen, segundo; los valores catastrales de los inmuebles registrados están demasiado subvaluados, no es posible que casi 100,000 predios tengan un valor menor o igual de \$ 50,000.

Eficiencia recaudatoria (2014)

El año pasado, el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa, facturó para su cobro 1,660 millones de pesos; los municipios por su parte estimaron cobrar en sus leyes de ingresos, 606 millones de pesos, que representa el 36.5% de lo facturado, sin embargo, sólo captaron 637 millones o sea el 38.4% del total factible.

Potencialidad fiscal

Como podemos observar, de los resultados anteriores, año con año se va quedando un rezago autorizado y aprobado de casi

1000 millones de pesos, si este monto lo elevamos a 5 años y le adicionamos la recaudación que nos daría actualizar los valores catastrales rezagados; se eliminaran las exenciones y gastos fiscales y además, incorporáramos al padrón los predios faltantes, se estima un resultado potencial del ingreso por 8,000 millones de pesos, que al relacionarse con el monto real captado en 2014 nos arroja una eficiencia del 8%.



La recaudación del Impuesto Predial como proporción del PIB

A nivel nacional este parámetro es de 0.2%, por ello, ocupamos el lugar 32 de 36 países que conforman la OCDE, incluso por debajo de nuestros vecinos centroamericanos.

A nivel estatal el indicador alcanza el 0.4%, sin embargo, el promedio de los integrantes de este organismo es del 2.0%.

En síntesis, en materia de recaudación de esta importante contribución y del resto que pertenecen al municipio, hay mucho por hacer; se dice que no existe la cultura del pago, que hay desconfianza de las instituciones públicas y del correcto uso de los recursos; lo cierto es que los que menos pagan son los que más tienen y de ellos deriva el mayor rezago fiscal, ello, debido a que el 80% de los finca-tenientes aporta el 20% de recaudación y el 20% de los grandes contribuyentes debería aportar el 80% del ingreso. Sólo para ejemplificar, en los años anteriores a 1983, el Gobierno del Estado lograba capitalizar

hasta el 95% del monto facturado por Catastro, hoy no rebasamos el 50% en promedio.

Juntas de Agua Potable

En materia de recaudación de los ingresos por servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se capta alrededor del 81% de lo que se factura, a pesar de ello, la mayoría de estos organismos acusan serios problemas económicos para prestar dichos servicios, y de no ser por el apoyo que le brinda el municipio mes con mes, sería imposible su operación normal.

Pareciera que el por ciento de eficiencia recaudatoria es aceptable (81%), sin embargo, el monto recaudado es modesto para sufragar los gastos de operación del organismo, sus principales causas son: las tarifas aplicadas para servicio medido y cuota fija están desfasados, más bien, son simbólicas, si comparamos el costo de producción promedio por m³ de casi \$10.00 frente al monto facturado de \$3.00 y de este total se cobra únicamente el 81%.

La realidad es que los costos de las materias primas e insumos durante años han mantenido un comportamiento creciente por encima de los incrementos tarifarios, los cuales, lamentablemente se han politizado en contra del interés público y social del municipio.

En esta contribución sucede lo mismo que en el resto, son los grandes usuarios los que menos pagan y exigen un mejor servicio.

A este fenómeno, debemos adicionarle que únicamente se le mide el consumo al 52% de los usuarios de agua del Estado y desafortunadamente no se tiene cultura del uso racional de este vital líquido.

A. Dependencia económica:

En la estructura del ingreso disponible las participaciones federales ocupan un lugar de privilegio; en municipios pequeños del 90 al 95%; en medianos del 80% al 90% y en grandes del 60 al 65%; el promedio estatal se aproxima al 80%, en este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) dependiente de la Secretaría de Gobernación, sostiene que los ingresos propios municipales deben representar el 80% y las participaciones federales no mayor del 20%.

En Sinaloa, respecto a esta indicación estamos exactamente al revés, sin embargo, considerando la potencialidad señalada anteriormente, es factible que pudiera darse el parámetro referido.

B. Forma de cálculo del Fondo General de Participaciones como principal fuente de ingresos.

Este fondo representa el 90% del total de los ingresos de la federación en favor de estados y municipios del ramo 28 (No tiene etiqueta); su distribución nacional se basa en un esquema de suma cero, donde los estados que ganan son más eficientes que los que pierden, en dos grandes variables evaluadas año con año.

Por una parte, el legislador federal aprobó que el 60% de este fondo se reparta en función al comportamiento del Producto Interno Bruto de las estados en cada ejercicio, el mensaje es claro, el espíritu de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal Federal del 2008, pretende premiar a las entidades federativas y municipios que incrementan su actividad económica por encima del promedio nacional de crecimiento, en este aspecto, no vemos en la agenda pública, ni en los planes municipales

de desarrollo, acciones concretas en este sentido, sólo obras en pequeña escala de infraestructura.



La otra variable (40%) tiene que ver con la eficiencia recaudatoria de los ingresos propios del Estado, sumados al ingreso obtenido por concepto de predial y derechos por servicios de agua potable de los municipios, es importante mencionar que en la estructura de estos ingresos el municipio participa con el 53% y el Estado con el 47%; y del total las cuotas de agua representan el 32%. En esta parte del Fondo del 2010 al 2013, Sinaloa dejó de percibir más de 1 200 millones de pesos, derivado principalmente del pobre desempeño recaudatorio del Impuesto Predial y derechos de agua. En este renglón también estamos en competencia con el resto de los estados y si queremos aspirar a mejores participaciones debemos crecer anualmente por arriba del promedio nacional.

Es oportuno mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal Federal obliga a las entidades federativas a participar a municipios cuando menos con el 20% de estos recursos, en Sinaloa por más de 20 años se participó con el mínimo aceptable, pero a partir del 2012, la actual administración

estatal incrementó el porcentaje al 22%, lo cual representa un ingreso adicional de 160 millones de pesos a favor de los ayuntamientos.

Excesos en ejercicio del Gasto Público

Para medir el impacto real de esta demasía utilizaremos tres indicadores representativos:

El primero de ellos, tiene que ver con el gasto total, sin inversión pública, entre el ingreso disponible; en 2010 el déficit presupuestal fue de -31.5%: en 2013 -23.4% y en 2014 -26.8%; esto quiere decir que por cada peso obtenido se gastó \$131.50; \$123.40, y \$126.80 respectivamente, como promedio estatal, desde luego, hay casos en que las proporciones son mayores y otros que son menores.

El segundo indicador se refiere al gasto corriente (sueldo y prestaciones, servicios generales, materiales y suministros y subsidios y transferencias) entre el ingreso disponible. En 2014 se cerró el ejercicio fiscal con el 105.5% lo cual indica que el gasto operativo presupuestado y aprobado por el cabildo rebasó al ingreso en 5.5%, en este indicador no se refleja el servicio de la deuda pública ni las deudas a corto plazo, de igual forma, éste es un promedio estatal; sólo 6 municipios no alcanzaron el 100%, sin embargo, su gasto corriente trascendió al 90%, cuando el parámetro universal recomendable debe ser del 60%.

Un tercer parámetro que muestra sin duda, la gravedad del problema financiero municipal es el referido al monto de las cuentas por pagar a corto plazo entre el ingreso total disponible, diciembre pasado cerró con el 21.5% en promedio, aunque hay municipios con el 61.6%; 45.2%; 42.6% entre otros.

En síntesis, el ejercicio desmedido del gasto público y principalmente del operativo, frente a una baja captación de ingresos, han sido la principal causa de la agonía financiera



Indicadores de gestión de las Juntas de Agua Potable

En los últimos años la mayoría de estos organismos paramunicipales operan con déficit financiero mismo que se cubre con recursos del erario municipal afectando seriamente la estabilidad económica del ayuntamiento; las causas son variadas, una de las más importantes es la alta producción de agua potabilizada que alcanza un promedio estatal de 600 lts. por habitante al día, de los cuales se factura el 58%, y de estos se cobra el 77%, es decir del agua producida sólo se cobran 264 lts., o sea una eficiencia global del 44%, el resto, 336 lts. se pierden en fugas, tomas clandestinas y cuotas fijas, según información oficial cada persona requiere para su uso 200 lts. diarios.

Otro aspecto que se comentó en renglones anteriores es el desfase de las tarifas, por m³, las cuales son simbólicas frente a los gastos de operación y a los constantes incrementos de las materias primas e insumos (energía eléctrica, químicos, combustibles, sueldos y prestaciones, etc.).

Asimismo, por años (50 o más), las inversiones en esta materia son exclusivas para nuevos sistemas o incrementos de coberturas, ello, ha motivado el deterioro de los sistemas existentes (red de distribución, líneas de conducción, tanques de almacenamiento, fuentes de abastecimiento, equipos electro-mecánicos, instalaciones eléctricas, almacenes, etc.), este proceso de desgaste ha incrementado el costo de operación y el déficit al punto de colapso financiero.

En este aspecto, a diciembre del 2014, los indicadores más importantes son los siguientes:

1. El costo de operación entre los ingresos por servicios a nivel Estado es de -106.0%, este nos indica que por cada peso que cobramos, gastamos \$2.06.
2. La incidencia de sueldos y prestaciones fue del 67.5%, y
3. La incidencia del pago por consumo de energía eléctrica fue de \$38.3%.

Como se puede ver en tan sólo estos dos conceptos se rebasa el 100% de la cobranza, lo grave de este asunto es que en 13 municipios se presenta tal déficit.



Nula gestión de recursos de programas federales

Desde finales de los noventa, la federación modificó la política de asignación de recursos para inversión pública en estados y municipios, este nuevo esquema privilegia no sólo su gestión en tiempo y forma, sino también la justificación de la obra mediante la elaboración de proyectos ejecutivos. En este sentido, en 2014 se diseñaron más de 150 programas y aplicaron a través de las diferentes secretarías del Gobierno Federal cerca de 600 mil millones de pesos, de estos los municipios tuvieron acceso a 29 programas, de los cuales, en Sinaloa, sólo los 3 municipios más grandes aprovecharon de 5 a 6 programas, los otros 15 no lo hicieron. Las causas se enumeran a continuación:

1. Por desconocimiento de las normas publicadas y los plazos de las mismas;
2. Por no contar con el monto que les pide el programa como participación para acceder a este recurso federal, este puede alcanzar el 50, 40, 30, 20, 15 y hasta el 10% del monto total de la obra, ello, debido a que sus recursos disponibles se destinan en su mayoría o totalmente a cubrir gasto corriente.
3. Por último, no se cuenta con un área especializada que se responsabilice de la elaboración de proyectos ejecutivos y fichas técnicas, ni se cuenta con recursos para contratar los servicios de un despacho, en resumen no hay gestión ni dinero.

Otra forma de aspirar a recursos públicos federales es a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para ello, se requiere con tiempo gestionar vía diputados federales la incorporación de partidas o proyectos para ejecutar el presupuesto el siguiente año. En 2015, 3 municipios no accedieron a peso alguno por esta vía.

Por lo tanto, la mayoría de los municipios sólo disponen del Fondo de Aportaciones por la Infraestructura Social Municipal (FAISM), el cual, está etiquetado sólo para obras de beneficio colectivo en zonas marginadas, mismo que es insuficiente para el cúmulo de necesidades que existen y en ocasiones ni lo combinan o potencializan con otros programas, junto a esta opción ciertos municipios cuentan con el ingreso proveniente del Impuesto Predial Rústico para realizar obras de pequeña escala en el medio rural, el cual, no mezclan con otras opciones. En síntesis, es lamentable la actitud y voluntad de los funcionarios municipales frente a esta importante oportunidad que se tiene para mejorar no sólo la infraestructura municipal sino fomentar y promover la actividad económica y social en beneficio de las mayorías, en esto mucho tiene que ver el número desmedido de empleados y servidores públicos que mantienen en sus nóminas, así como, los innumerables gastos administrativos poco justificables.



Contratos Colectivos de Trabajo desventajosos

Estos acuerdos también merman las finanzas de los municipios y Juntas de Agua, toda vez que, los sindicatos año con año han venido fortaleciendo el gremio, obtenido canonjías más

allá de las permitidas por la Ley, con la característica que los beneficios logrados sólo alcanzan para sus dirigentes y que repetidas ocasiones son objeto de múltiples observaciones por parte de la ASE. Entre estos logros se tiene que: Los sueldos de los líderes los cubre el municipio, incluyendo elevadas compensaciones, automóviles con gasolina, mantenimiento preventivo y correctivo, otorgamiento de recursos económicos en efectivo cada año, la renta del local del sindicato, dinero para becas, manejo de plazas sindicalizadas, entre otros.

En tales acuerdos sólo se observan derechos y prestaciones, más nunca obligaciones laborales.

Prestaciones sociales (Jubilaciones y pensiones)

Los sistemas de seguridad social aseguran un nivel de ingreso al pensionado que se conoce de antemano, más no así el monto de las erogaciones necesarias mientras permanezca vivo.

Al no haber conexión entre las aportaciones y los beneficios, se crea un pasivo contingente explosivo para el futuro de las finanzas municipales y juntas de agua.

Derivado de ello, los entes municipales atraviesan por una precaria situación económica y en el corto plazo se pueden agravar aún más y poner en riesgo las finanzas públicas.

VII. Política Federal y Estatal de Cero Rescate Financiero. Por muchos años, tanto el Gobierno Federal como del Estado estuvieron dispuestos a rescatar sobre todo a finales de año, el estado crítico de las finanzas municipales, a partir del 2014, se dictó la política de cero rescate económico para cubrir rezagos o deudas derivados del gasto operativo.

Esta decisión se suma a todo el panorama crítico antes vertido y tendrá que tomarse en cuenta al momento de las decisiones

individuales de cada municipio, la indicación es clara, arregla tu casa o se hunde.

Conclusión

Derivado de factores internos y externos, sin duda, la economía mexicana acusa serios problemas de crecimiento económico, ello, influye directamente en el comportamiento fiscal de la federación, y a corto plazo no se esperan mejores resultados, 2016 y 2017 serán años difíciles para los tres niveles de gobierno.

En 2015 se empiezan a sentir los efectos de una crisis que probablemente llegó para quedarse, el Gobierno Federal por su parte, inició un proceso de ajuste al gasto público, mediante el presupuesto “BASE CERO” y otras medidas que permitirán garantizar al menos la operación de programas de inversión pública prioritaria y de gasto social, para los siguientes años.

Por lo anteriormente expuesto y por el contenido del documento, concluimos que los entes públicos municipales requieren de una cirugía mayor a su aparato burocrático, que permita economías y ahorros presupuestales para implementar programas de inversión pública y de desarrollo social.



Recomendaciones:

Para la LXIII Legislatura federal, recién instalada, una revisión a fondo del contenido del Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que permita corregir el rumbo de los recursos públicos municipales, con reglas claras, metas cuantificables de recaudación, normas para la asignación y ejercicio de los recursos, donde se respeten y tomen en cuenta el tamaño del municipio, el número de trabajadores, se destinen recursos propios para la inversión pública, compra de reservas territoriales y maquinaria y equipo entre otros cambios no menos importantes.

Al H. Congreso Local, la actualización inmediata de un marco jurídico y fiscal moderno y eficiente; eliminar exenciones; desarrollar auditorías a las cuentas públicas con técnicas depuradas y sancionar con todo el rigor de la Ley, las desviaciones y fraudes al erario público, entre otros.

Despolitizar las contribuciones y exigir a los funcionarios municipales mayor eficiencia recaudatoria y administrativa.

Al H. Ayuntamiento. Reconocer la situación financiera del ayuntamiento y juntas de agua potable; revisar profundamente la reglamentación interna para modificarla y dejarla acorde a la problemática vigente, crear reglamentos de control interno, de transparencia, del trabajo que establezcan obligaciones a los servidores públicos; de distribución de recursos a Sindicaturas para llevar soluciones a los más necesitados y evitar así la demanda de municipalización de algunas zonas del Estado; trabajar con responsabilidad y madurez en la solución de los problemas económicos y sociales del municipio.

A Presidentes Municipales. Aceptar que le tocaron tiempos difíciles, que tiene que tomar decisiones firmes que puedan relanzar un futuro pródigo para su municipio, no puede ni debe

actuar como lo hicieron los anteriores ediles, hoy tenemos que ser más institucionales y con la ley en la mano actuar y corregir irregularidades.

Hacer uso de la facultad de cobrar las contribuciones que le corresponden; ser gestor incansable de recursos federales y estatales, promover la actividad económica y social con participación ciudadana, hacer los ajustes estructurales necesarios para que la gente crea en las instituciones y cumpla con sus deberes constitucionales. En 2016 diseñar el gasto público de acuerdo a los lineamientos del “Presupuesto BASE CERO”, analizar las necesidades reales de los programas de gobierno, sin tener en cuenta las inercias del pasado, se necesita hacer más con menos, a partir de la priorización e implementación de acciones en favor de las mayorías.

Hacer que todos los servidores públicos atiendan las obligaciones y funciones encomendadas, previa capacitación y evaluación. Valorar los términos de los contratos colectivos de trabajo y presentar un nuevo proyecto de acuerdo, que permita mejores beneficios al ayuntamiento de parte del personal sindicalizado y detener canonjías que afecten al erario, fiscalizar los recursos en efectivo entregados a Sindicatos, no permitir la herencia de plazas, entre otras desventajas.

Para mejorar los indicadores de gestión del Ayuntamiento se requiere de un consenso con la ciudadanía, regidores y funcionarios que permita elevar los índices de recaudación, junto con ello, despresurizar el aparato burocrático de las cargas de gasto que actualmente tiene en: número de dependencias, número de trabajadores, sueldos y prestaciones, gastos administrativos, subsidios y transferencias, entre otros.

En juntas de agua, urge poner atención y solucionar el problema de la elevada producción de agua, mediante la sustitución

inmediata de líneas de conducción, medición del consumo, cobranza y cultura del uso racional de este vital líquido.

Adicionalmente, es urgente que se atienda el problema relacionado con el sistema de seguridad social y se garantice el pago de jubilaciones y pensiones, pero sin que represente una carga financiera al erario municipal o de la junta de agua.

La solución más recomendable, tiene que ver con la creación de un modelo de política donde participen; el Ejecutivo del Estado, el Poder Legislativo y los Municipios, para que todos al mismo tiempo respetemos y apliquemos los términos de las leyes vigentes y las que habrán de modificarse, para que la población, sindicatos, organismos sociales y políticos se sumen a una cruzada estatal de justicia social.

2. EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza



Introducción

En este foro sobre de Administración Pública en Sinaloa, poner a discusión los factores que influyen sobre la demanda de

servicios públicos municipales, en un contexto de estrés fiscal que presentan actualmente, no solamente los ayuntamientos de esta entidad federativa, sino de toda la nación, resulta ser una tarea complicada para los administradores públicos, también para los políticos y, por supuesto, para quienes observamos esta problemática desde la investigación.

El proceso de toma de decisiones sobre la partida del gasto en servicios públicos, es una responsabilidad que inicia desde los cabildos, que también son responsables fiscales del monto de recursos presupuestados en este rubro, ya que ello determina el nivel de provisión de los citados servicios. Aunado a lo anterior, en una segunda etapa, la programación e implementación del gasto y prestación de los servicios públicos les corresponden a la Tesorería y Dirección de Servicios Públicos, respectivamente.

Ante el estrés fiscal que poseen la mayoría de los gobiernos locales mexicanos, “las decisiones de los alcaldes y empleados de las haciendas públicas municipales respecto a cómo ejercer las transferencias y el qué hacer con la presión tributaria, no son asuntos fáciles de digerir ante una situación que les corresponde ofertar.

Servicios públicos y obra de infraestructura para los territorios municipales” (Zúñiga, 2012: 93).

Como una evidencia del estrés fiscal que agobia a los gobiernos municipales de nuestro país, en diciembre del 2012, salieron a relucir serios problemas en el manejo de la deuda pública. La revista *Proceso* publicó, a finales del 2012, que:

Por lo menos 69 municipios chiapanecos se declararon en quiebra y exigieron al Congreso del estado dinero inmediato para hacer frente a sus compromisos financieros, pues carecen

de recursos inclusive para pagar nómina y aguinaldos a los empleados municipales. Acompañados por el diputado local del PVEM, Emilio Enrique Salazar Farías, los alcaldes denunciaron que al tomar posesión de sus cargos, el pasado 1º. de octubre, encontraron las arcas públicas vacías; y culparon a sus sucesores de la quiebra financiera en que dejaron a sus municipios (*Proceso*, 20 diciembre del 2012).

Pero no fueron muy lejos por la respuesta, dado que en los primeros días de enero del 2013, este debate fue tomado por el recién nombrado Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, quien asevera que:

El gobierno federal no cuenta con los recursos para rescatar a municipios que están endeudados y anticipó que en febrero se enviará al Congreso una iniciativa de ley de responsabilidad hacendaria para poner orden a los pasivos de los gobiernos locales. Estamos en la mejor disposición de estar cerca de los alcaldes, de los tesoreros y darles nuestra opinión, que es lo que se puede hacer, y –a través de diversos instrumentos de la banca de desarrollo– poder trabajar con ellos en planes para que reestructuren sus pasivos si así lo solicitan (*El Economista*, 15 de enero del 2013).

La respuesta que dio el Secretario de Hacienda, aunque no lo menciona, no es sólo para los municipios de Chiapas, sino para todos los gobiernos locales de México. Por ello, el principal objetivo del presente trabajo es promover que haya una conexión entre la recaudación del Impuesto Predial y los servicios públicos municipales. Sería de mucha utilidad que se legislará para que los funcionarios fiscales municipales no solamente apliquen “el principio de capacidad de pago” cuando recaudan, sino que instrumenten “el principio del beneficio” para que los ciudadanos observen que una parte

de su riqueza, la destinada al pago de contribuciones, se está regresando en servicios públicos.

En este trabajo cuando se haga referencia a gobiernos locales será sinónimo de gobiernos municipales.

1. Impuesto sobre el suelo: el Predial

Los ingresos generados por el cobro de los impuestos son considerados como un buen instrumento de la política fiscal para financiar los gastos del Estado, sea este con régimen de gobierno unitario o federal. Así, la prestación de servicios públicos como la defensa nacional, recae en el gobierno federal, pero servicios como alumbrado público, panteones, parques y recolección de basura tienen que ser atendidos por los gobiernos locales, el cual es tema a debatir en esta ponencia.



Dando continuidad a esta temática, para Bird y Slack, (2013: 140), “los buenos impuestos son fáciles de administrar a nivel local, se establecen, principalmente, a los residentes locales, y no tienen problemas de armonización o de competencia, tanto horizontal (entre los gobiernos locales) o verticalmente (entre los gobiernos locales y centrales)”. En el ámbito local, los municipios mexicanos no tienen potestad tributaria, es decir, no están facultados para crear impuestos, ya que sus leyes de ingresos son discutidas y aprobadas por las legislaturas estatales.

Para los gobiernos locales, de cualquier país, el impuesto a la propiedad (llamado en México Predial), es la adecuada fuente para financiar los servicios públicos municipales. Y es que a diferencia de otros impuestos, la base gravable no puede migrar, los inmuebles están fijos. Como diría Bird (2013) “la propiedad es inamovible y no puede alejarse cuando se grava; además, hay una conexión visible entre los servicios financiados, los beneficios a la propiedad y la rendición de cuentas del gobierno a los residentes locales.”

Por ello, es necesario difundir que esta contribución es un pago obligatorio mediante el cual se garantiza que los ciudadanos disfruten de los beneficios que les representan los servicios públicos. Lo recomendable, desde el punto de vista de la teoría, es que los ingresos por este impuesto se destinen a costear servicios puramente locales y no los que sean compartidos con los demás niveles de gobierno, como es el caso de salud y educación. Nuestro interés se refiere a servicios que son completamente locales como la recolección de basura, barrido y limpieza de calles. Sin embargo, debe mencionarse que el monto de la recaudación de este impuesto se ve afectado porque “los inmuebles de los gobiernos estatales y gobierno central están exentos de este pago, lo que empobrece, todavía más, a las vulnerables haciendas públicas municipales” (Zúñiga, 2015: 70).



Servicios públicos municipales

Ahora bien, haciendo referencia a los servicios públicos locales, quien le otorga la responsabilidad al municipio es el Artículo 115 constitucional. Lo anterior, se evidencia mediante la fracción III, la cual contiene nueve incisos donde se precisan las funciones y servicios públicos que son responsabilidad de este nivel de gobierno.

El debate inicia en este apartado cuestionándose ¿Cómo se debe financiar estas responsabilidades que le asigna la carta magna? Pues la recaudación local, en la mayor parte de los municipios, es insuficiente para financiar los servicios públicos y tienen que apoyarse con las transferencias no condicionadas (llamada en nuestro país, en el argot de los funcionarios fiscales, participaciones federales).

De esta manera, el citado artículo constitucional, en su fracción III menciona que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que se mencionan textualmente:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley (Constitución Política, 2014: 105-106).

Como se aprecia en la fracción III del citado artículo, aun cuando las autoridades municipales realicen contrato con una empresa privada para la prestación de un servicio público, por ejemplo la recolección de basura, y esta última tiene fallas, el ciudadano a quien reclama –y es correcto–, es a los funcionarios municipales que supervisan que dicho servicio se realice de manera eficiente.

Una revisión en el estado de Sinaloa

Ahora corresponde mostrar los ratios de variables que ligan el financiamiento de los servicios públicos con impuestos,

transferencias y el Impuesto Predial. Como se aprecia en la Figura 1, nuestra entidad federativa se localiza en la parte noroeste del territorio nacional. Sus colindancias, respecto a los cuatro puntos cardinales, en la parte sur es con el estado de Nayarit, en el norte con el estado de Sonora, al oeste con el Golfo de California y con el Océano Pacífico y, finalmente, al este con los estados de Durango y Chihuahua. “La estructura productiva de Sinaloa es de carácter primario, sobresaliendo la agricultura, ganadería, pesca y acuicultura; también en el renglón de servicios sobresalen el comercio y el turismo” (Zúñiga, 2012:105). De hecho, el sector industrial no es una variable relevante en la generación de empleos para los sinaloenses.

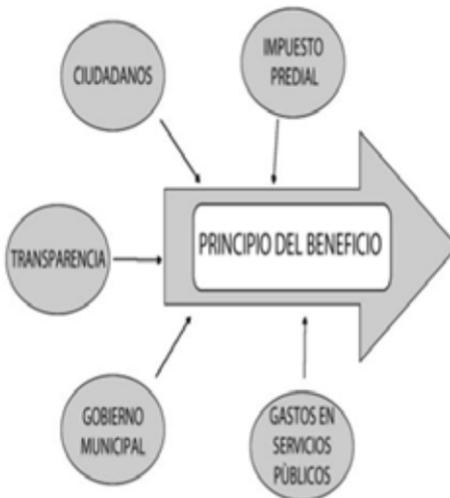
Figura 1.
MAPA REGIONAL DE SINALOA



Debe aplicarse Principio del Beneficio y no posponerse

Es nuestra inquietud la instrumentación del principio del beneficio. Como se observa en la Figura 2, pensamos que pueden combinarse cinco factores que impulsen el principio del beneficio; en la parte superior están los ciudadanos y el Impuesto Predial, mientras que en la parte inferior está el gobierno municipal y el gasto en servicios públicos. Sin embargo, para que esto camine es necesaria la variable transparencia. A través de ésta puede generarse confianza en los contribuyentes en el mediano y largo plazos. Esto puede ser de suma importancia para romper el círculo vicioso, referente a que los gobiernos locales argumentan no mejorar los servicios públicos porque los contribuyentes no cumplen con sus impuestos.

Figura 2.
ELEMENTOS PARA IMPULSAR EL
PRINCIPIO DE BENEFICIO



Fuente: Elaboración propia.



Respecto a la idea de ligar el Predial como fuente de financiamiento de los servicios públicos, en esta ponencia se muestra un análisis interesante para conocer cuánto representa y qué importancia tiene la captación de este impuesto sobre el total del endeudamiento público, la población, el gasto corriente y el financiamiento de los servicios públicos. Asimismo, que peso tienen todos los impuestos municipales sobre los servicios públicos o el porcentaje que representan las transferencias sobre los citados servicios públicos. Y, finalmente, que porcentaje se gastaría en servicios públicos si estos fueran respaldados con endeudamiento. El comparativo se realiza para los 18 ayuntamientos de la entidad.

Tabla 1.
ANÁLISIS DE VARIABLES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SINALOA, PERÍODO 2006-2011

Concepto	Predial/ Deuda	Predial/ Población (pesos)	Predial/Gasto Corriente	Predial/ Servicios Públicos	Impuestos/ Servicios Públicos	Transferencias/ Servicios Públicos	Servicios Públicos/ Deuda
Ahome	0,86	195,61	0,15	1,20	1,89	6,89	1,00
Angostura	0,00	282,20	0,17	5,14	5,51	17,60	0,00
Badiraguato	0,09	nd	n/d	16,65	23,23	32,15	0,03
Concordia	0,55	24,25	0,01	0,29	0,39	1,20	1,30
Cosalá	0,05	32,82	0,01	0,14	0,32	0,84	0,23
Culiacán	0,05	0,00	0,75	9,69	15,90	27,81	0,02
Choix	0,90	20,09	n/d	6,89	4,84	0,07	1,86
Elota	0,35	150,11	0,09	1,89	1,31	0,37	0,18
Escuinapa	0,35	51,90	0,03	0,64	1,31	0,89	0,72
El Fuerte	0,00	524,91	0,14	1,14	1,72	4,23	0,00
Guasave	0,35	184,62	0,12	1,27	1,34	0,42	0,32
Mazatlán	nd	251,49	0,94	24,77	34,4	11,96	4,74
Mocorito	nd	99,15	n/d	0,68	0,57	n/d	1,79
Rosario	0,43	327,05	0,03	0,83	1,22	1,29	0,67

Salvador Alvarado	0,28	nd	0,496	32,207	nd	277,109	0,01
San Ignacio	0,82	266,66	0,1	2,04	2,84	6,23	Nd
Sinaloa	0,00	102,75	0,10	1,76	1,86	11,68	0,00
Navolato	0,93	187,79	0,12	1,82	2,57	0,32	0,46

Fuente: Elaboración propia en base a los datos y análisis de las cuentas públicas municipales de Sinaloa del 2006 al 2011.

Es indispensable mencionar que los indicadores financieros fueron elaborados a partir de los datos contenidos en las cuentas públicas municipales disponibles en la página web de la Auditoría Superior del Estado (ASE).

De esta manera, en la Tabla 1 se muestra que los municipios de El Fuerte, Angostura y Sinaloa, en materia de recaudación del Impuesto Predial, no representa ni siquiera el 1 por ciento respecto a su deuda, mientras que Choix y Navolato poseen una recaudación equivalente al 90 por ciento de la citada variable.

Si el Predial se analiza en términos *per cápita*, cada habitante de Choix aporta 20 pesos, mientras que El Fuerte lo hace con 524 pesos. En referencia a su gasto corriente, Concordia y Cósala apenas cubren el 1 por ciento con los ingresos de este tributo, mientras que Culiacán cubre el 75 por ciento de su gasto operativo. Si los servicios públicos fueran financiados con el total de los impuestos municipales, Salvador Alvarado lo cubriría 32 veces y si lo realizara con transferencias lo solventaría 277 veces. El municipio de Mocorito tiene el más triste escenario ya que los impuestos apenas financian el 57 por ciento del gasto en servicios.

Tabla 2.
ANÁLISIS DE FINANCIAMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
MEDIANTE EL IMPUESTO PREDIAL, PERÍODO 2006-2011.

Municipio /Concepto	Análisis de variables de ingresos y gastos de los Municipios del Estado de Sinaloa, periodo 2006-2011						
	Predial/Alumbrado	Predial/Parques	Predial/Mantenimiento calles	Predial/Recolección de Basura	Predial/Aseo y Limpia		
Ahome	18,35	47,49	33,02	2,16	11,67		
Angostura	49,84	nd	nd	nd	0,00		
Badiraguato	Nd	nd	nd	nd	nd		
Concordia	1,59	6,77	14,46	nd	24,15		
Cosalá	8,47	4,70	7,19	nd	7,70		
Culiacán	96,99	332,79	93,95	58,28	790,75		
Choix	0,29	0,06	ND	0,13	0,10		
Elota	25,30	53,24	291,34	nd	422,92		
Escuinapa	8,92	11,33	7,40	nd	463,43		
El Fuerte	196,46	nd	734,75	511,23	0,00		
Guasave	44,08	27,58	27,81	2,75	15,41		
Mazatlán	31,22	48,8	37	nd	449,7		

Mocorito	0,06	0,07	ND	nd	nd
Rosario	5,71	19,28	10,4	nd	17,51
Salvador Alvarado	86,62	569,36	nd	nd	nd
San Ignacio	28,52	228,34	242,71	nd	nd
Sinaloa	16,68	88,53	58,44	n/d	0,00
Navolato	49,28	68,04	453,04	4,02	805,03

Fuente: Elaboración propia en base a los datos y análisis de las cuentas públicas municipales de Sinaloa del 2006 al 2011.

Dando continuidad al principio del beneficio, se procede a estimar el financiamiento de cinco servicios públicos (alumbrado, parques, mantenimiento de calles, recolección de basura y aseo) con los recursos del predial y observar cuál es su comportamiento.

Suponer lo anterior, como normalmente se realizan en economía, en la Tabla 2 se muestra que el Predial cubriría 196 veces lo gastado en alumbrado público en el municipio de El Fuerte y apenas un 6% en el municipio de Mocorito. Respecto a financiar el mantenimiento de parques se cubriría más de 569 veces en Salvador Alvarado; mientras que Choix y Mocorito apenas cubrirían el 6 y 7 por ciento, respectivamente.

Respecto al mantenimiento de calles, Navolato lo cubriría 453 veces, mientras que Cosalá y Escuinapa apenas 7 veces. El Impuesto Predial del municipio de El Fuerte representó 511 veces el gasto ejercido

en recolección de basura y en Choix apenas representó el 13 por ciento. En el municipio más nuevo del estado de Sinaloa, Navolato, los recursos de este impuesto fueron 805 veces mayores a lo que se gastó en aseo y limpia, mientras que en Sinaloa, El Fuerte y Angostura no alcanzó ni el 1 por ciento.



Conclusiones

En esta ponencia se mostró un avance de investigación referente al financiamiento de los servicios públicos municipales, con evidencia desde Sinaloa.

Las variables corresponden a un periodo de seis años (2006-2011) de las cuentas públicas municipales mostradas en la página web de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE) y relacionarlas a través del “principio del beneficio”, es decir, ligando la recaudación de un impuesto a un gasto específico, da un poco de luz en el sentido de comprender que tan importante o superfluo puede resultar legislar para que los servicios públicos se financien con ingresos propios de los municipios, o al menos, con impuestos locales.

Ahora que el precio del barril de petróleo en México es bajo, en promedio 40 dólares, los ingresos propios deberán hacer frente a las carencias con que se prestan los servicios públicos.

Por ello, se considera relevante, a nivel municipal, diseñar programas de políticas públicas que no solamente se ocupen de brindar más obras de infraestructura, sino de prestar servicios públicos de calidad, los cuales deberán poseer mecanismos de financiamiento más estables.

Por último mencionar que un ciudadano, común y corriente, no posee información de cuál es el costo semanal, mensual, anual o trianual que el gobierno municipal gasta en servicios públicos. Por supuesto, mucho menos conoce las restricciones presupuestarias que enfrenta el gobierno para hacer frente a dicha prestación, independientemente de que haya o no crisis económica en el país. Por ello, creo que si es necesario que en Sinaloa se realicen las reformas a las leyes municipales correspondientes para que se instrumente el principio del beneficio. Ya es hora de que en Sinaloa, tanto los políticos y electores puedan tener información para evaluar la cantidad y calidad de los servicios públicos. Ello podrá coadyuvar, en el futuro, a que se tomen mejores decisiones en la estructura del presupuesto del sector público y el gasto en servicios públicos que se aprueban los cabildos de Sinaloa.

Bibliografía

- Bird Richard and Enid Slack (2013). *Metropolitan Public Finance, in Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Roy W Bhal, Johannes F. Linn and Deborah L. Wetzel, Library of Congress Cataloging-in-publication data.
- Tiebout C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*. United States of America.
- Zúñiga Espinoza Nicolás Guadalupe (2012). *Transferencias y presión tributaria municipal en México: evidencia desde Sinaloa*. Talleres Gráficos del Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa.

Páginas electrónicas

- Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, *Cuentas Públicas del Municipio de Guasave*, consultadas en www.ase.sinaloa.gob.mx el 10 de agosto del 2013.
- *Constitución Política de Estado de Sinaloa* (2012), consultada en www.scjn.gob.mx/normativa/legislacion/sinaloa, el 14 de marzo del 2014.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, el 13 de marzo.
- *El Economista*, www.economista.com.mx, Federación sin Recursos para Rescatar a Estados, consultado el 20 de marzo del 2013.
- *La Administración de los Servicios Públicos*, consultado en www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/eloc, el 10 de noviembre del 2013.
- *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa* (2009), <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/sinaloa/ley-de-hacienda-municipal-del-estado-de-sinaloa.pdf>
- *Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa* (2013), consultada en www.laipsinaloa.gob.mx/images/leydegobiernomunicipal, consultada el 14 de marzo del 2014.
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa* (2000), consultada en www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/sinaloa, el 14 de marzo del 2014.
- *Municipios de Sinaloa*, consultado en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM25sinaloa/municipios/25011a.html>, el 21 de enero del 2014.
- Revista *Proceso* (20 de diciembre del 2012), www.proceso.com.mx, se declaran en quiebra 69 municipios chiapanecos, consultado el 2 de enero del 2014.
- Zúñiga Espinoza Nicolás Guadalupe y Gustavo Canavire-Bacarreza (2015), *Transferencias e Impuesto Predial*

en México. Consultado en <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econunam/35/04Canavire.pdf> (22 de agosto del 2015).

3. AUTONOMÍA Y REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Ernesto Cebreros Murillo



La reforma en 1983 al Artículo 115 constitucional otorgó un gran impulso a la vida municipalista: Sin embargo, se ha comprobado que no basta un nuevo marco regulatorio para que se asuma un proceso de autonomía en el quehacer cotidiano del Municipio en México.

La facultad o competencia reglamentaria consagrada en esa reforma, se ha tenido desde siempre en Sinaloa y, en algún otro estado de la República, ya que no hemos tenido limitantes legislativos o administrativos que impidan esta función propia y natural de los Cabildos municipales, sin embargo poco o nada se ha usado, mucho menos en los municipios donde no se tenía de antaño esa facultad; por ello, sigue siendo prioritario que la actividad reglamentaria que corresponde al municipio se ejerza de manera proactiva y amplia para regular un sinnúmero de actividades de la vida comunitaria.

En uso de estas facultades deben los municipios revisar sus principales normas legales para con claridad fijar las bases que les permitan la expedición de reglamentaciones para la operación eficiente y eficaz de sus funciones.

Revisar sus reglamentos interiores, del funcionamiento del Cabildo y de la operación de su administración; además, su reglamento interior de trabajo, debiéndose a este respecto revisar la procedencia de las legislaturas estatales que expidieron “bases legales” que limitan ese ejercicio de autonomía municipal.

Pero el paso más importante que falta de crear o regular en muchos municipios es el del “Estatuto General de la Administración Pública Municipal”, para que sea este documento lo que es la Constitución para el ámbito estatal y nacional, o sea, el acta de nacimiento municipal.

Lo anterior implica que debe considerarse como el originario del resto de las reglamentaciones, en atención a que regula la organización política de la municipalidad, es decir, las sindicaturas y comisarias que le comprenden, su integración territorial, división política, nombre oficial y escudo, participación social, integración familiar, justicia de barandilla o juez de ciudad, las obligaciones y derechos de sus ciudadanos y vecinos y todas las regulaciones que tienen que ver con el desarrollo cotidiano de la vida municipal.

Considerar que este papel le corresponde al Bando de Policía no es lo adecuado ya que esta reglamentación cumple más bien función de tabulador.

Después de la actividad del Constituyente Permanente y de las legislaturas estatales, toca a los propios cabildos, “ayuntamientos”, desempeñar su propia tarea, misma en la que se han visto muy limitados, aún después de tanto tiempo trascurrido.

Cabría preguntarse él ¡porqué!

Hay municipios que adolecen de la más indispensable reglamentación y aquellos que sí disponen de la misma,

tienen el problema no sólo de su actualización, sino también y fundamentalmente de su aplicación y aquí no sólo se aprecia el desconocimiento ciudadano, sino más grave el que los propios funcionarios municipales desconozcan el marco jurídico que regula su actuación.

Ahora bien, la Reforma Constitucional pretendía dar cauce al cambio político procurando fortalecer la participación y democratización ciudadana, además de atacar uno de nuestros más graves problemas: la centralización. Ello sería posible si el municipio contara con los instrumentos necesarios, además de los recursos financieros y apoyos requeridos, así como la voluntad política de todos, desde el más bajo al más alto nivel de autoridad estatal y federal.

Hacerlo realidad implica en suma voluntad política y participación ciudadana.

IV. PANEL: REFORMA POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. ***Reforma Política Estatal (La Organización de las Elecciones en Sinaloa. Antes y Después de la Reforma Política-Electoral 2014-2015)***
Xóchitl Amalia López Ulloa
2. ***Cómo medir y evaluar la participación ciudadana territorial***
Benjamín Gálvez Vega
3. ***Seguridad de la Información, las TIC'S y la Administración Pública***
Víctor Fernández Íñiguez
4. ***El Neoinstitucionalismo en el Desarrollo de las Políticas Públicas con Perspectiva de Género***
Emma Karina Millán Bueno
5. ***Una Mirada al Deporte en Sinaloa, Desde la Perspectiva de Género***
Maura Idolina Castro Torres
6. ***La Participación de la Mujer en la Administración Pública Municipal, en Cargos de Toma de Decisiones en el Municipio de Culiacán***
Gabriela Inzunza Castro

IV. PANEL: REFORMA POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. REFORMA POLÍTICA ESTATAL (LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN SINALOA. ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL 2014-2015)

Xóchitl Amalia López Ulloa



Introducción

La presente ponencia se escribe dentro del marco del 2.º *Foro Estatal de Administradores Públicos de Sinaloa*, con la finalidad de describir un panorama general de la reforma constitucional y legal política-electoral 2014-2015, que impactará la organización de las próximas elecciones en Sinaloa.

La ponencia se integra de dos capítulos donde se retoma la organización de la elección electoral 2013 en la entidad y lo que se estableció después de las reformas respecto a la organización de las elecciones en el estado. Contestando la premisa

¿Existirán nuevos retos en la organización de las elecciones en Sinaloa, después de la reforma política-electoral 2014-2015?

Proponiendo algunas acciones que ayudarían a la materialización de los principios rectores de la función electoral estatal.

Planteamiento del problema

Para Hans Kelsen, la democracia directa era la mejor forma de gobierno; sin embargo, esta democracia no reconocía derechos individuales, división de poderes y el derecho al sufragio. Polibio consideró que la convivencia de ricos y pobres debía ser una forma correcta para fortalecer la democracia; aunque Montesquieu propuso la división de poder, además afirmaba que ricos y pobres debían acceder al poder.

Los principios del cristianismo, originaron el concepto de igualdad, y así fue agregándose valores y principios a la democracia, pasando a la democracia moderna. Democracia moderna que de acuerdo con Salazar, Luis, y Woldenberg, José, tiene los siguientes valores: soberanía popular, libertad, igualdad y fraternidad.

Estos valores de la democracia moderna, son protegidos por principios rectores en materia electoral, como lo dispone en México, los artículos 41 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tales como: legalidad, independencia, objetividad, certeza, imparcialidad y máxima publicidad.

México cuenta con una Constitución que data del año 1917. Constitución que retomó aspectos que normaba la Constitución de 1824, en ésta se disponía, entre otras cosas, la división de poderes, que la soberanía residía esencial y originalmente en el pueblo.

De acuerdo a Rousseau en Carpizo, Jorge (2009), pueblo es un grupo de individuos en busca de la felicidad. Pueblo que de

conformidad a la democracia moderna del país elige en forma libre a sus gobernantes.

En el ámbito federal, desde el año de 1990, el Instituto Federal Electoral, se encargaba de organizar las elecciones.

En la Ley Electoral del Estado de Sinaloa desde el año de 1992, se estableció que la organización de las elecciones estaría a cargo un organismo público autónomo electoral, denominado Consejo Estatal Electoral.

A noventa y ocho años de la promulgación de nuestra Constitución, en ella se han establecido valores jurídicos de observancia general en la República, valores que representan nuestra sistema democrático actual. Valores que necesitaban de una regulación, de ahí, la existencia de los principios jurídicos. Principios jurídicos también expresados en nuestro máximo ordenamiento nacional.



La reforma constitucional política-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero y el 7 de julio del 2014, así como la del 27 de mayo del 2015, reformó veintiocho artículos, adicionó el contenido de once preceptos y derogó la fracción de un artículo, por tanto, se impactó en el contenido de cuarenta de los ciento treinta y seis artículos

constitucionales, es decir, el 29.41% de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Resultado de la reforma política-electoral, la organización de las elecciones en el país serán realizadas por dos autoridades administrativas electorales, una denominada Instituto Nacional Electoral y la otra que estandarizó el calificativo de los Institutos, Consejos o Comisiones Electorales estatales que existían en el país, originando la figura jurídica de los organismos públicos locales electorales.

La reforma constitucional en mención derivó la promulgación de los ordenamientos generales, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En Sinaloa, de conformidad a la publicación del Periódico Oficial El Estado de fechas 19 de mayo, 15 y 17 de julio del 2015, se realizó la reforma constitucional y legal política-electoral, la cual, estableció a veintitrés años de haberse originado el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, ahora el nuevo Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, mismo que deberá aplicar las disposiciones, constitucionales y legales que le permitan organizar las elecciones en la entidad.

Disposiciones jurídicas que presentan un panorama distinto en la realización de las elecciones donde se elegirán: a una persona a la gubernatura, cuarenta diputaciones y dieciocho presidentas o presidentes municipales con sus respectivas planillas, porque existen facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral y otras para el organismo público local electoral, hoy denominado Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

Considerando lo anterior, se plantea la siguiente pregunta ¿Existirán nuevos retos en la organización de las elecciones en Sinaloa, después de la reforma política-electoral 2014-2015?

a) La Organización de las Elecciones en Sinaloa, antes de la Reforma Política-Electoral 2014-2015.

Antes de la reforma política-electoral 2014-2015, la organización de las elecciones en la entidad estaba encomendada al Consejo Estatal Electoral, organismo público autónomo, integrado por un Presidente, Seis Consejeros Ciudadanos, tres Consejeros Suplentes Generales, electos por el Congreso del Estado; Consejeros del Poder Legislativo; un Representante por cada uno de los partidos políticos o coaliciones y un Secretario General.

En el ejercicio de la función electoral se atendían a los principios rectores de la certeza, legalidad, independencia imparcialidad y objetividad. Principios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió como a continuación se cita:

“... Tratándose del principio de certeza se ha señalado que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.

En cuanto al principio de legalidad es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, a fin de que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Respecto del principio de imparcialidad, se trata de que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.



Por otra parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, tienen el alcance de una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos, consistente en que las autoridades electorales al emitir sus decisiones lo hagan con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos o de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna afinidad política, social o cultural...”

El órgano directivo y de la Institución tenía el mismo nombre Consejo Estatal Electoral, la jornada se desarrollaba el primer

domingo de julio del año de la elección, no existía la obligación de tener elecciones concurrentes.

La geografía electoral atendía al principio político-geográfico, no poblacional, teniendo por ende, mínimamente un diputado por municipio e instalado para los procesos electorales sólo cuatro Consejos Municipales, ya que en municipios pequeños los Consejos Distritales hacían las veces de los Consejos Municipales. Los Consejos Distritales y Municipales se integraban por un Presidente, seis Consejeros ciudadanos, un representante de cada partido político y un Secretario, estos órganos desconcentrados se instalaban para el proceso electoral.

El Consejo Estatal Electoral, al iniciar el proceso electoral previa convocatoria del Congreso del Estado, se instalaba y procedía durante las sesiones ordinarias del segundo y cuarto viernes de cada mes a la aprobación de por los menos los siguientes acuerdos: lineamientos y convocatoria para la integración de los Consejo Distritales y Municipales; designación de los consejeros ciudadanos que integrarán los dieciocho Consejos Distritales y cuatro Consejos Municipales; lineamientos de observadores electorales; Criterios para el procedimiento de ubicación de casilla, estrategia de capacitación electoral e integración de las Mesas Directivas de Casillas, Reglamentos de Precampaña, Reglamento para regular la Difusión y Fijación de la Propaganda durante el proceso electoral, Reglamento de Registro de Candidatos, Reglamento de Fiscalización, acuerdo con los diseños del material y documentación electoral; Lineamientos de encuestas y estudios demoscópicos, Lineamientos de los Centros de Acopio, Lineamientos del Programa de Resultados Electorales Preliminares; así como los diversos dictámenes de sanciones por infracciones administrativas electorales.



Respecto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, además de haber registrado candidatas por el sistema de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales, se necesitaba el 2.5% de la votación estatal emitida para tener derecho a un diputado plurinominal y en la de regidores por lo menos el 2% de la votación municipal emitida. Además, no se permitía en que un partido político en la integración congreso tuviera una sobre-representación de diez puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

Para conservar el registro de partido político local se necesitaba el 2% de la votación estatal emitida en la elección de diputados. Las campañas electorales para Gobernador del Estado iniciaban cincuenta y un días antes del establecido para la jornada electoral; y las correspondientes a Diputados, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores, iniciaban treinta y nueve días antes del día de la elección. Las precampañas electorales no podían durar más de las dos terceras partes del periodo de la campaña electoral.

Para el uso de cartografía, padrón y lista nominal, insumos necesarios para la organización de los procesos electorales,

el Consejo Estatal Electoral firmó varios convenios con el Instituto Federal Electoral, así mismo, durante cada proceso se firmaban convenios con los encargados de la seguridad pública en la entidad con la finalidad de cumplir con el traslado, recepción, salvaguarda de los paquetes electorales.

En la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, se reconocían tres coordinaciones la de organización, capacitación y administración; sin embargo, en la práctica eran necesarias más áreas para organizar las elecciones en la entidad, de ahí la pertinencia de áreas como: Presidencia, Secretaría, Consejeros, Prerrogativas, Comunicación, Sistemas, Educación Cívica, Participación Ciudadana, Acceso a la Información Pública y Contraloría Interna.

Sin embargo, a pesar de las coordinaciones y áreas antes mencionadas, el personal que labora en el hoy Instituto Estatal Electoral, no cuenta con un servicio profesional de carrera electoral, que le permita permanecer o ser promovido para un puesto mejor remunerado al interior de la institución.

Las administraciones del Consejo Estatal Electoral, ante la necesidad de contar con personal especializado en temas electorales, impulsaron: talleres, diplomados, una especialidad y una maestría en materia electoral, así como un modelo equidad de género que ayudara a tener mejores condiciones laborales, las cuales, en conjunto con el autoaprendizaje del personal directivo y operativo originaron en la organización de las elecciones resultados satisfactorios, sin problemas post-electorales.

b) La organización de las elecciones en Sinaloa, después de la reforma política-electoral 2014-2015

Los principios jurídicos son aquellos que protegen valores consagrados en un ordenamiento superior de observancia

general como los establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Atienza, Manuel, *et al.* (1992). Los principios jurídicos tienen como finalidad establecer normas generales en una materia donde no existe homogeneidad, como en la función electoral en México.

De ahí, que en la reforma constitucional y legal 2014-2015 en materia electoral continúan conservando los principios rectores de legalidad, objetividad, certeza, independencia, adicionando a la función electoral nacional el principio rector de máxima publicidad y a la función electoral estatal el principio de paridad.

El principio rector de máxima publicidad, el cual tiene su origen en la transparencia y rendición de cuentas; es decir, no basta dar a conocer la información pública, sino que ahora el Instituto Electoral de Sinaloa deberán atender de acuerdo con Ugalde (2012), el principio de responsividad, el cual, radica que la autoridad sea sensible ante las demandas de la sociedad, es decir, que la información pública sea eficaz.



Los principios rectores tendrán que ser materializados al momento de ejercer la actividad electoral, de acuerdo con la reforma político-electoral constitucional del 2014, será el Instituto Nacional Electoral quien tendrá nuevas competencias en el ámbito local como las siguientes: designación de

consejeros electorales del Consejo General, capacitación electoral, ubicación de casillas, geografía electoral, padrón y lista nominal, lineamientos de: observadores, conteos rápidos, programa de resultados electorales, documentación y material electoral; así como la fiscalización de los partidos políticos y el servicio profesional nacional electoral.

Los organismos públicos locales como el de Sinaloa, tendrá la función de preparar la elección, ejecutar los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral en documentación y material electoral, observadores electorales, programa de resultados electorales, encuestas, debates y sondeos de opinión, también estarán a cargo de la educación cívica, de las consultas populares, de los cómputos estatales, de todo el tratamiento de la figura de candidatos independientes, de garantizar las prerrogativas de los partidos políticos y todas las demás no encomendadas al Instituto Nacional Electoral.

Algunas de las actividades no encomendadas al INE, que deberán desarrollar el OPLES, Sinaloa, será, la integración y designación para el proceso electoral de los Consejos Distritales y Municipales, registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante los órganos electorales; registro de candidatos garantizando la paridad horizontal y vertical, control y seguimiento de propaganda electoral, el trámite, sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores y la oficialía electoral.

Respecto al porcentaje para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional además de haber registrado candidatos a diputaciones de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales y que dichos candidatos hayan permanecido durante el proceso electoral; se transitó del 2.5% al 3% de la votación estatal emitida y en el caso de regidores del 2% al 3% de la votación municipal emitida. También se garantizó un rango de sobre o sub-representación

en el Congreso del estado del 8% respecto a la votación emitida. La pérdida de registro de partido político estatal o prerrogativas se actualiza por no haber alcanzado el 3% de la votación estatal emitida en cualquiera de las elecciones, antes sólo era en la de diputados.

Cuando sean elecciones generales las precampañas electorales tendrán una duración de cuarenta días. En elecciones intermedias las precampañas electorales tendrán una duración de treinta días. En todo caso, deberán concluir a más tardar siete días previos al inicio del período de registro de las candidaturas.



Las campañas electorales en los procesos en que se elija Gobernador iniciarán sesenta y tres días antes del establecido para la jornada electoral; y las correspondientes a los procesos en que se elijan Diputaciones Locales, Presidencias Municipales, Síndicos Procuradores y Regidurías, iniciarán cuarenta y ocho días antes del día de la elección.



Conclusiones y propuestas

Considerando lo anterior, la organización de las elecciones locales, será una actividad, coordinada con el Instituto Nacional Electoral; en consecuencia, ¿Existirán nuevos retos en la organización de las elecciones en Sinaloa, después de la reforma política-electoral 2014-2015?

Evidentemente la respuesta es afirmativa, el primer reto que se enfrentará el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, en la organización de las elecciones es que entre la toma de protesta del nuevo Consejo General y el inicio del proceso electoral 2015-2016 median cuarenta y un días para actualizar y generar los reglamentos que se implementaran para proceso electoral; así como la elaboración de un calendario electoral en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, la estructura mínima operativa con la que deberá laborar el Instituto de frente a los nuevos retos como la atención de los procedimientos administrativos sancionadores que tramiten, sustancien y sólo en el caso de los ordinarios resuelvan la actualización de infracciones electorales, así como la gestión presupuestarias local con una política de austeridad que permitan instalar cuarenta y dos órganos electorales desconcentrados antes de finalizar el ejercicio fiscal 2015, para garantizar el monitoreo de propaganda en el estado antes del periodo de precampaña electoral, el registro de observadores y en su caso, recibir las solicitudes de los aspirantes a candidatos independientes.

De ahí la pertinencia de generar, por lo menos tres Comisiones previo al inicio del proceso electoral: la de Reglamentos, una de seguimiento a la elaboración conjunta con el Instituto Nacional Electoral del calendario electoral; la tercera relativa a la estructura operativa del proceso electoral y la política de austeridad.

Con estas tres acciones se garantizará que durante la segunda quincena de octubre del 2015, se inicie el proceso electoral en Sinaloa, con la parte reglamentaria, operativa y presupuestaria necesaria para garantizar a la ciudadanía sinaloense la renovación pacífica de los poderes públicos en la entidad.

Fuentes de Información:

Atienza, Manuel, *et. al.* (1992), “Principios jurídicos”, 12 *Cuaderno de Filosofía del Derecho*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Carpizo, Jorge, (2009), *Derecho Constitucional*, sexta edición, Porrúa, México.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Salazar, Luis y José Woldenberg (2001), “Principios y Valores de la Democracia”, *1 Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México.

Ugalde, Luis Carlos (2012), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México.



2. CÓMO MEDIR Y EVALUAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA TERRITORIAL

Benjamín Gálvez Vega



Los métodos desarrollados para la evaluación de la participación ciudadana en un territorio, recogen insuficientemente el conocimiento de la literatura sobre el tema, y por lo tanto, son herramientas insuficientes para el diagnóstico y elaboración de políticas públicas encaminadas al empoderamiento de los ciudadanos.

Participación ciudadana es el conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa.

A través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política, está basado en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

La participación social no se refiere a actividades políticas electorales y partidarias, sino a la vida de la comunidad, a los problemas sociales cotidianos. La participación en asuntos comunitarios se puede observar, según propone Hall, en dos

dimensiones: confianza y reciprocidad mutuas y asociarse con regularidad, lo que a su vez tiene consecuencias en la organización de la sociedad.

Es posible observar estas variables en grados: grado de asociación, grado de trabajo voluntario para la comunidad. A mayor sociabilidad mayor capacidad para emprender alguna acción colectiva. Una cuestión muy importante para conocer la fortaleza o debilidad de la sociedad civil es la densidad de las asociaciones. Para ello habrá que calcular el número de asociaciones de todo tipo (juveniles, mujeres, deportivas, prestación de servicios, ecológicas, etcétera). Adicionalmente el número de afiliados en cada tipo de ellas. Un elemento complementario es cuánto tiempo se dedica a actividades asociativas o participativas, lo que depende de la condición laboral, entre otras situaciones.

Finalmente, la interconexión entre las asociaciones, es decir, la formación de redes de relación que pueden potenciar la dinámica participativa.

La participación ciudadana es un elemento fundamental y crucial para la vida democrática y para la implementación de políticas públicas exitosas en cualquier nivel de gobierno, la sociedad cada vez más se adentra en todo el espectro del procedimiento de las políticas públicas desde la estructuración de la problemática hasta la evaluación, en este proceso cíclico de las políticas públicas, la sociedad es determinante en el análisis de las opciones correctamente políticas de implementación gubernamentales que den respuesta a los problemas, demandas y necesidades de la población; minimizar en el análisis de estas políticas a la participación ciudadana es un gran error, se tiene que dar el justo valor a este factor que determina el fracaso o no de las políticas públicas.

Desde hace varios años, diversas organizaciones internacionales han insistido en que la eficacia, legitimidad y satisfacción con las políticas públicas se relaciona, entre otros factores, con la participación ciudadana. Sin embargo, permanece un debate sobre el tipo y el nivel de participación más adecuados para los regímenes en consolidación democrática, así como sobre los mecanismos necesarios para impulsarla. De acuerdo con la Red de Desarrollo Sostenible, la participación ciudadana puede clasificarse en cinco tipos o niveles, que refieren distintos grados de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos:

- a) Participación en la información;
- b) Participación en la consulta;
- c) Participación en la decisión;
- d) Participación en el control, y
- e) Participación en la ejecución.

El último nivel, el de la ejecución, implica una sociedad que se involucra en implementar, evaluar y redefinir las políticas públicas, y adquiere una responsabilidad activa en los resultados. Estos son los temas centrales de mecanismos para medir y evaluar la participación ciudadana.

Algunas interrogantes sobre los mecanismos de medición de la participación de la sociedad en su conjunto y por sectores sociodemográficos que ejercen los cambios en la estructura social, la economía y la educación cívica en la participación ciudadana, y la importancia de garantizar la autonomía de la sociedad civil, son las siguientes: ¿Por qué ésta no sucede, al menos en el grado o la intensidad que la circunstancia amerita? ¿Qué balance puede hacerse de los esfuerzos del gobierno y la sociedad en esta materia? ¿Cuál es el tipo de participación que los gobernantes promueven? ¿Tiene la sociedad un comportamiento participativo? ¿Es cierto que la solución de los problemas sociales requiere de la participación

ciudadana o se otorga a ésta una relevancia que no tiene?, la participación ciudadana en México se ha promovido desde un “modelo corporativo prodemocrático” que no corresponde a la etapa actual de desarrollo político, en México es necesario redefinir el concepto y, sobre todo, elaborar junto con la sociedad nuevos programas de promoción de la participación ciudadana.



No se trata, de construir un tipo sino de un proceso en el que los controlados o dirigidos de participación, ciudadanos, organizadamente, deliberen con el gobierno sobre la forma de resolver los problemas sociales.

En México, al menos desde hace tres décadas, los gobernantes federales, estatales y municipales han afirmado que para atender con mayor éxito los problemas sociales, o para que las decisiones de gobierno gocen de mayor legitimidad, resulta de vital importancia la participación ciudadana. Se entiende, entonces, que mientras ésta no suceda los problemas seguirán agravándose o, por otro lado, que la oposición social a las decisiones de gobierno se incrementará, lo cual ha venido sucediendo puntualmente. Debido a ello, es que por tantos años se ha hablado de esta dualidad de asuntos: democracia y participación ciudadana. Nuestra circunstancia señala que éstos seguirán siendo, por varios años más, temas vigentes.

Por tanto, se antoja plantear algunas preguntas como las siguientes: si los gobernantes y la sociedad están de acuerdo en que haya participación ciudadana, ¿por qué motivos ésta

no sucede, al menos en el grado e intensidad que, se supone, la circunstancia amerita?, ¿qué balance se puede hacer de los esfuerzos realizados por el gobierno y la sociedad en esta materia?, ¿realmente los gobernantes desean que haya participación ciudadana o se trata sólo de una pieza discursiva?, ¿cuál es el tipo de participación ciudadana que los gobernantes promueven?, ¿en verdad la sociedad tiene una actitud o comportamiento participativo?, ¿es correcto seguir afirmando que el éxito en la solución de los problemas sociales depende, en mucho, de la participación ciudadana o se le está otorgando mayor importancia de la que Evaluar se ha convertido en un concepto clave del discurso político actual. Evaluar, se afirma, tiene como propósito localizar los problemas a resolver para hacer más eficiente los trabajos de que se trate.

Sin embargo, en este caso, me da la impresión de que cuando se plantea que hay que evaluar la participación ciudadana o incluso antes que eso, simplemente al preguntar sobre la participación ciudadana, se parte de una serie de ideas comunes preestablecidas: que la sociedad no participa; que es apática; que no asiste a las reuniones; que no se compromete.

Evaluaciones de la participación ciudadana se han realizado muchas y con diferentes metodologías y alcances pero la queja sigue siendo la misma: la participación ciudadana no se incrementa significativamente ni se cualifica. Tal vez habría que pensar en emplear otros métodos y en hacer otras preguntas; quizá tenemos que preguntarnos si las metodologías que estamos empleando son las indicadas para captar la complejidad de la sociedad actual. No debemos descartar la posibilidad de que hayamos perdido la capacidad para observar los cambios que la sociedad ha experimentado en los últimos años.

Finalmente, y sin pretender ser exhaustivo, les propongo que pensemos en respuestas a las siguientes preguntas, suponiendo que ellas coadyuven a un ejercicio de evaluación más integral

de los procesos de participación ciudadana: ¿quién diseña los programas de participación?, ¿la elaboración de los programas es en sí mismo un proceso participativo o se elaboraron sin la participación de la sociedad y sólo pensando en ella?, ¿la participación que se promueve es sólo consultiva o tiene capacidad de decisión?, ¿a través de procesos participativos la sociedad ha logrado resolver algún problema significativo o sólo le quita tiempo?, ¿los tiempos y los espacios de la participación están pensados considerando los tiempos de los ciudadanos o los de los promotores?, ¿la convocatoria a la participación realmente es plural o se dirige sólo a determinados sectores sociales?, ¿los temas o problemas que se pretende enfrentar con la participación son relevantes para la sociedad o son los temas de la agenda gubernamental?, ¿los procesos participados se promueven de manera sistemática o sólo en coyunturas particulares, especialmente las electorales? Es posible la construcción de un índice semántico para la evaluación de la participación ciudadana local, que tenga en cuenta suficientemente el conocimiento de la literatura sobre participación ciudadana, y constituya una herramienta de diagnóstico y elaboración de políticas públicas. El uso de la Ingeniería del conocimiento utilizando la Lógica Difusa Compensatoria, permite tal construcción.

Concluyo señalando que la participación ciudadana no se puede decretar ni reducir sólo a un diseño de ingeniería social, sino que es un asunto que tiene que ver con la cultura política de los ciudadanos y los gobernantes.



3. SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, LAS TIC'S Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Víctor Fernández Íñiguez



En relación a los avances tecnológicos, las nuevas regulaciones y los crecientes ataques y robos de información en materia de delitos informáticos, la seguridad de la información se está convirtiendo cada vez más en un componente esencial en una estrategia global de negocio en instituciones públicas y privadas.

En el sector público se desarrolló el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC y Seguridad de la Información* (MAAGTICSI) que tiene por objeto establecer las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad, que se aplican en el contexto de la Administración Pública Federal (APF), en la Procuraduría General de la República.

EL ISO/IEC 27001 Seguridad de la información es un estándar internacional que especifica los requisitos necesarios para establecer, implantar, mantener y mejorar un sistema de gestión de la seguridad de la información (SGSI).

El diseño de un modelo ágil de implementación de un sistema de seguridad de la información, permite disminuir

razonablemente los tiempos para establecer, implantar, mantener y mejorar el sistema. El modelo debe incluir un procedimiento y los artefactos necesarios.

Palabras clave: Confidencialidad, integridad, disponibilidad, riesgo, vulnerabilidad, amenaza, exposición, susceptibilidad, resiliencia.

Introducción

Con los avances tecnológicos, las nuevas regulaciones y los crecientes ataques y robos de información en materia de delitos informáticos, que se van incrementados cada año, la seguridad de la información se está convirtiendo cada vez más en un componente esencial, no sólo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's), sino en una estrategia global de negocio, tanto para las instituciones públicas como las privadas.

El desarrollo y mejora de nuevos modelos de gestión de seguridad de la información, nuevas herramientas y enfoques, el reforzamiento de los procedimientos y el mantener una mayor conciencia en los empleados y personal, son algunos de los elementos que están dando forma a esta evolución en la seguridad de la información, que además ahora se extiende a entornos como los dispositivos móviles, la nube y pronto a todas las cosas que se conecten al internet de las cosas.

Por lo que es necesario definir y establecer en principio, un modelo de sistema de gestión de seguridad de la información simplificado, que contribuya a mitigar los riesgos y las vulnerabilidades en las organizaciones, permitiendo robustecer y mejorar de manera continua la seguridad. Así como ir desarrollando la cultura sobre seguridad de la información, en el personal de la organización.

La mayoría de las organizaciones públicas y privadas consideran a la información como un activo muy importante. Mientras más información llegan a acumular, y ésta se encuentre disponible a través del uso de las tecnologías de la información, puede utilizarse como soporte en la toma de decisiones, definición de estrategias y en general para lograr impulsar su desarrollo, permitiendo afrontar los nuevos retos que se presentan en un mundo globalizado y cambiante (Rhodes-Ousley, 2013).

Algunos ejemplos de activos de información, que se pueden clasificar como confidenciales en una organización, son los planes de investigación y desarrollo, procesos de fabricación, la información corporativa estratégica, hojas de ruta de productos, descripciones de procesos, listas de clientes y la información de sus contactos, las previsiones financieras y los informes de ganancias, entre otros.

La pérdida o robo de información confidencial podría violar la privacidad de las personas, reducir la ventaja competitiva de la empresa, o causar daños a la empresa. Este tipo de información está disponible para el público externo solamente para propósitos relacionados con la empresa y sólo después de establecer un acuerdo o contrato de confidencialidad u obligación equivalente de secrecía (Rhodes-Ousley, 2013).

En algunos sectores productivos, la protección de la información no es sólo deseable, es obligatorio por ley. Las organizaciones de salud están muy reguladas y deben cumplir con los requisitos de seguridad y garantizar la información de salud ya que está protegida, así como los datos médicos y la información de identificación personal. Las instituciones financieras también son requeridas por los reglamentos para proteger la información del cliente, información de identificación personal y registros financieros. Estas regulaciones incluyen reglas de seguridad definidas por la Comisión Nacional Bancaria y de

Valores. También se aplican a muchas empresas que cotizan en bolsa, para proteger a los accionistas en contra de la difusión de información financiera falsa. Todas estas regulaciones llevan penas, algunos de las cuales son fuertes, por no proteger adecuadamente la información.



La proliferación de reglamentos de seguridad de información de todo el mundo es un indicador de la importancia de la protección de datos. Cuando existen buenos controles de seguridad para proteger diferentes tipos de datos dentro de la organización, es mayor el nivel de acceso a éstos brindando seguridad a las partes autorizadas que necesiten utilizar esos datos. Del mismo modo, los terceros (proveedores o clientes) pueden obtener más acceso a sus datos si es seguro.

Entre mayor sea la confianza mutua, se puede brindar más acceso seguro a las partes externas tales como clientes, proveedores, socios comerciales, proveedores, consultores, empleados y contratistas. En esta era global y cada vez más digital, la capacidad de proporcionar este acceso seguro y de confianza ya no es un diferenciador, sino una necesidad de negocio (W. Straub, Goodman & L. Baskerville, 2008).

La seguridad de la información tiene que ver con todos. La forma en que vivimos actualmente y utilizamos las tecnologías

de información y las comunicaciones, con el internet en la web, redes sociales, dispositivos móviles entre otros, no lleva a que la seguridad también nos alcanza de manera personal.

La seguridad de la información está entrelazada con el proceso de gestión de riesgos, no hay seguridad total y las políticas y procesos de seguridad tienen que priorizar y controlar los riesgos, en función de su probabilidad y sobre los impactos potenciales de los eventos adversos.



La seguridad de la información es un proceso de gestión continua que desarrolla políticas, estrategias y controles para fortalecer la resistencia a los ataques o incidentes que perturban la forma en que las organizaciones operan (W. Straub, Goodman & L. Baskerville, 2008).

Debido a su amplia diversidad de aplicaciones, la seguridad de la información está sujeta a una intensa investigación por instituciones gubernamentales y privadas. La *Primera Conferencia Internacional sobre Avances de Seguridad de la Información y la Comunicación* (SecNet, 2013) se llevó a cabo en la Universidad de El Cairo, en la ciudad de El Cairo, Egipto. (Awad, Hassanien, & Baba, 2013).

El objetivo de la conferencia fue reunir a investigadores y profesionales del mundo académico y la industria, en un

foro de discusión para el intercambio de conocimientos y experiencias en todas las áreas de la seguridad de información, con la participación de diferentes países como EE.UU., España, Reino Unido, Francia, Australia, Canadá, India, Kuwait, Malasia y Egipto entre otros. (Awad, Hassanien, & Baba, 2013).

Lo anterior nos confirma la relevancia que está teniendo la seguridad de la información y la seguridad informática que queda implícita en ésta.



1. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones en los órganos de la administración pública.
2. Partiendo del contexto nacional y establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia transversal “Un Gobierno Cercano y Moderno”, se establece 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 (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, menciona que para lograr la Estrategia transversal “Un Gobierno Cercano y Moderno”, se debe reconocer que las nuevas TIC son una herramienta que otorga oportunidades para mejorar la eficiencia del gobierno, por lo que en el Objetivo

5 “Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento”, señala que el impulso se realiza a través del uso de las TIC, lo que permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

En el uso de las TIC, se deben definir programas para optimizar, sistematización y digitalización de procesos administrativos y que los nuevos sistemas deberán consolidar la operación e integración de diferentes sistemas y bases de datos, así como adoptar las políticas de la Estrategia Digital Nacional, que fomenta un cambio de cultura para que el gobierno ofrezca servicios gubernamentales transparentes y de mayor calidad, así como la aplicación de mejores prácticas a instrumentarse a través de proyectos estratégicos (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

Como resultado de la revisión en materia de TIC y de seguridad de la información, así como del Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de la Seguridad la Información se vio la necesidad de homologar los procesos de dicho manual a la Estrategia Digital Nacional, para agilizar y optimizar su gestión al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

3. El *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de TIC y Seguridad de la Información*, (MAAGTICSI) tiene por objeto establecer las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad, que se aplican en el contexto de la Administración Pública Federal (APF), en la Procuraduría General de la República.

Desde su publicación el MAAGTICSI, se realizaron esfuerzos significativos para su aplicación en las Unidades de Tecnologías de la Información (UTIC) de la Administración Pública Federal, comparando y evaluando los procesos antes y después de su aplicación con la finalidad de marcar una línea base del estado inicial de sus procesos y el cumplimiento normativo. Esto propició que las (UTIC) plantearan un proyecto de mejora y cronograma de implementación para lograr un cumplimiento del MAAGTICSI a más tardar en noviembre del 2011.

Así mismo la Secretaría de la Función Pública puso a disposición de los interesados una serie de artefactos y lineamientos para facilitar la evaluación inicial. Estos incluían un mecanismo para determinar el grado de implementación y un cronograma maestro de implementación.

Las UTIC realizaron una valoración respecto a la implementación del MAAGTICSI y en la mayoría de los casos, se concluyó una brecha significativa para poder alcanzar los objetivos y procesos ya que el tiempo y los recursos eran limitados y se requirió administrar de manera muy efectiva los proyectos de implantación y mejora de procesos. (MAAGTIC, Guía de Implementación, 2010).

Los procesos que se consideran en el MAAGTICSI son:

I. Procesos de Gobernanza

- I.A. Proceso de Planeación Estratégica (PE).
- I.B. Proceso de Administración del Presupuesto y las Contrataciones (APCT).

II. Procesos de Organización

- II.A. Proceso de Administración de Servicios (ADS).
- II.B. Proceso de Administración de la Configuración (ACNF).
- II.C. Proceso de Administración de la Seguridad de la Información (ASI).

III. Procesos de Entrega

III.A. Proceso de Administración de Proyectos (ADP).

III.B. Proceso de Administración de Proveedores (APRO).

III.C. Proceso de Administración de la Operación (AOP).

III.D. Proceso de Operación de Controles de Seguridad de la Información y del ERISC (OPEC). (Secretaría de la Función Pública, DOF 2014).



El proceso de Administración de la Seguridad de la Información (ASI) tiene como objetivo general:

“Establecer y vigilar los mecanismos que permitan la administración de la seguridad de la información de la Institución, así como disminuir el impacto de eventos adversos, que potencialmente podrían afectar el logro de los objetivos de la Institución o constituir una amenaza para la Seguridad Nacional” (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014)”.

Y como objetivos específicos.

1. Establecer, operar y mantener un modelo de gobierno de seguridad de la información.

-
2. Efectuar la identificación de infraestructuras críticas y activos clave de la Institución y elaborar el catálogo respectivo.
 3. Establecer los mecanismos de administración de riesgos que permitan identificar, analizar, evaluar, atender y monitorear los riesgos.
 4. Establecer un SGSI que proteja los activos de información de la Institución, con la finalidad de preservar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.
 5. Establecer mecanismos para la respuesta inmediata a incidentes a la seguridad de la información.
 6. Vigilar los mecanismos establecidos y el desempeño del SGSI, a fin de prever desviaciones y mantener una mejora continua.
 7. Fomentar una cultura de seguridad de la información en la Institución” (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

El proceso tiene definidas 19 reglas, define 5 roles y actividades las cuales se enumeran a continuación:

- ASI 1 Establecer un modelo de gobierno de seguridad de la información.
- ASI 2 Operar y mantener el modelo de gobierno de seguridad de la información.
- ASI 3 Diseño del SGSI.
- ASI 4 Identificar las infraestructuras críticas y los activos clave.
- ASI 5 Elaborar el análisis de riesgos.
- ASI 6 Integrar al SGSI los controles mínimos de seguridad de la información.
- ASI 7 Mejorar el SGSI (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

Los productos del Proceso son:

1. “Documento de integración y operación del grupo estratégico de seguridad de la información”. Formato ASI F1.
2. “Catálogo de infraestructuras críticas”. Formato ASI F2.

-
3. “Documento de resultados del análisis de riesgos”. Formato ASI F3.
 4. “Documento de definición del SGSI”. Formato ASI F4.
 5. “Directriz rectora de respuesta a incidentes”. Formato ASI F5. (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).

El indicador del proceso es:

Nombre: Cumplimiento del Proceso de Administración de la Seguridad de la Información (ASI).



Objetivo: Obtener la eficiencia del proceso en base a su cumplimiento.

Descripción: Medir el cumplimiento en la implementación de los controles establecidos durante el proceso.

Fórmula: % de eficiencia = (controles implementados / controles programados para su implementación) X 100.

Responsable: El responsable del Proceso de Administración de la Seguridad de la Información (ASI). Frecuencia de cálculo: Anual. (Secretaría de la Función Pública, DOF, 2014).



En el siguiente cuadro se presenta la matriz de metodologías, normas y mejores prácticas aplicables a la gestión de las TIC.

PROCESO		Influencia en MAAGTICSI	Metodologías y prácticas, nacionales e internacionales
PROCESO DE GOBERNANZA	PE	Proceso de planeación estratégica	TOGAF COBIT BSC NMX-I-38500-NYCE-2009 Marco Lógico TOGAF VAL IT PMBOK COBIT BSC
	APCT	Proceso de administración del presupuesto y las contrataciones	CMMI ACQ ITIL MX-I-20000-1-NYCE-2010 CNMI ACQ ITIL
PROCESO DE ORGANIZACIÓN	ADS	Proceso de administración de servicios	ITIL NMX-I-20000-1-NYCE-2010 ITIL VALT IT PMBOK TOGAF ARCHIMATE
	ACNF	Proceso de administración de la configuración	
	ASI	Proceso de administración de la seguridad de la información	Risk IT ISO 27001, 27005 y 3100 NMX-I-27001-NYCE-2009 NMX-I-086/01-NYCE-2009 Risk IT ISO 27001, 27005 y 31000
PROCESO DE ENTREGA	ADP	Proceso de administración de proyectos	VAL IT PMBOK CMMI CMMI Dev NMX-I-119-NYCE-2006 NMX-I-14143/01-NYCE-2009 NMX-I-045-NYCE-2005 NMX-I-095-NYCE-2005 NMX-I-15288-NYCE-2010 NMX-I-12207-NYCE-2011 NMX-I-059/02-NYCE-2011 NMX-I-193-NYCE-2009 MX-GT-002-IMNC-2008 VAL IT PMBOK CMMI CMMI Dev PRINCE 2
	APRO	Proceso de administración de proveedores	CMMI ACQ ITIL MX-I-20000-1-NYCE-2010 CMM ACQ ITIL
	AOP	Proceso de administración de la operación	ITIL MX-I-20000-1-NYCE-2010 ITIL
	OPEC	Proceso de operación de controles de seguridad de la información y del ERISC	Risk IT ISO 27001, 27005 y 31000 NMX-I27001-NYCE-2009 NMX-I086/01-NYCE-2006



4. ISO/IEC 27001 Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

En el ámbito internacional, la *International Organization for Standardization* (ISO) y la *International Electrotechnical Commission* (IEC) son organizaciones que promueven el desarrollo de normas internacionales para la fabricación de productos y el desarrollo de servicios para todas las áreas de la industria donde su principal objetivo es la estandarización de normas de productos y seguridad, orientadas a las empresas y al gobierno (*International Organization for Standardization*, 2015).

La Organización Internacional de Normalización (ISO), es la mayor desarrolladora mundial de Normas Internacionales que son adoptadas de manera voluntaria por las organizaciones, ya que proporcionan estándares internacionales de lo más avanzado respecto a especificaciones para productos, servicios y buenas prácticas, ayudando a hacer que la industria sea más eficiente y eficaz.

La Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) es la principal organización que prepara y publica normas internacionales para todas las tecnologías eléctricas, electrónicas y afines. Su finalidad es la coordinación de las normas nacionales, en concordancia con el Acta Final de la Organización Mundial del Comercio, con el propósito de facilitar el comercio, el intercambio de información y contribuir con normas comunes al desarrollo y a la transferencia de tecnologías.

México forma parte de la ISO y tiene implementado el Sistema Nacional de Normalización, Metrología y Sistema de Evaluación de la Conformidad, que es coordinado por la Dirección General de Normas (DGN), de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

EL ISO/IEC 27001 Seguridad de la Información es la norma que define los requisitos de unos sistemas de gestión de seguridad de la información. Esta norma es de uso y aplicación de carácter voluntaria, y es aplicada por organizaciones tanto públicas como privadas con la finalidad de reducir los riesgos en la gestión de los activos de información. La seguridad de la información, según ISO/IEC 27001, consiste en la preservación de su confidencialidad, integridad y disponibilidad. Especifica los requerimientos para establecer, implementar, y documentar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI). Así como los requerimientos de los controles de seguridad para ser implementados de acuerdo con las necesidades de cada organización.

La norma consta de 14 secciones de control (Dominios), 35 objetivos de control y 114 controles. Dentro de sus principales características se encuentra la aplicación de modelo de Deming, el enfoque de procesos, la definición y clarificación de los enlaces entre el evaluación de riesgos, selección de controles y declaración de aplicabilidad. Adicionalmente cuenta con un anexo de controles como guía.

La fase de planeación incluye la definición del alcance del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), definición de la política de para el SGSI, definición de los objetivos y metas del SGSI, identificación de riesgos, evaluación de riesgos, selección de los objetivos de control y los controles, y por último la formulación de la declaración de aplicabilidad.

En la fase de hacer, se formula el plan de tratamiento de riesgos y se implementan los controles seleccionados para cumplir los objetivos de control.

En la fase de revisión, se verifica la gestión del sistema, la efectividad de los controles aplicados y los cumplimientos de los objetivos establecidos.

En la fase de actuar se implementan las mejoras identificadas, se realizan las acciones preventivas y correctivas apropiadas, se comunican los resultados y las acciones tomadas, y se asegura que las mejoras cumplan con los objetivos propuestos. Los requerimientos generales norma son establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar continuamente un SGSI.

En el ISO/IEC 27001 se basa en un enfoque de procesos de la gestión de la calidad, donde un proceso es un conjunto de actividades interrelacionadas o interactivas que usan recursos para transformar entradas en salidas.



La política de un sistema de gestión de seguridad de la información, tiene como propósito declarar el compromiso de la dirección y establecer el enfoque de la organización para gestionar la seguridad de la información, incluye un marco de referencia para determinar sus objetivos y establece un

sentido general de dirección y principios de acción. Toma en cuenta los requerimientos del negocio, legales o regulatorios y obligaciones contractuales de seguridad y establece el contexto de la gestión estratégica de riesgo en donde toma lugar el establecimiento y mantenimiento del SGSI.

Evaluar los riesgos, es un requisito de la norma, y se debe definir el enfoque de evaluación del riesgo, identificar una metodología de cálculo del riesgo adecuado a el SGSI y desarrollar los criterios para aceptar los riesgos e identificar los niveles de riesgo aceptables. La metodología seleccionada debe asegurar que los cálculos del riesgo produzcan resultados comparables y reproducibles.



Algunas metodologías son MAGERIT, ISO 27005, OCTAVE entre otros.

Los catorce dominios o cláusulas de control de la ISO/IEC 27001 son:

1. Políticas de seguridad de la información;
2. Organización de la seguridad de la información,
3. Seguridad ligada a los recursos humanos;
4. Administración de activos;
5. Control de acceso;
6. Criptografía;
7. Seguridad física y del ambiente;

-
8. Seguridad de las operaciones;
 9. Seguridad de las comunicaciones;
 10. Adquisición, desarrollo y mantenimiento del sistema;
 11. Relaciones con el proveedor;
 12. Gestión de incidentes de seguridad de la información;
 13. Aspectos de seguridad de la información en la gestión de la continuidad del negocio, y
 14. Cumplimiento.

Para la selección de controles de seguridad se debe considerar factores tales como la facilidad en el uso del control, la transparencia para el usuario, la relativa fortaleza de controles y el tipo de funciones que se realizan. Éstos deben ayudar al usuario en la prevención, disuasión, detección, recuperación, corrección, monitoreo y al conocimiento.

Con la finalidad de generar una cultura de la seguridad de la información es necesario implementar programas de capacitación y de concientización para el personal, directivos, supervisores, técnicos, clientes, proveedores, donde se incluya la comprensión y cumplimiento de la Política y Objetivos de Seguridad de la Información, comprensión de las responsabilidades de seguridad, el que hacer con relación a reportar incidentes y debilidades de seguridad, la protección contra virus, realizar respaldos, cumplir con la legislación relevante local e internacional, el correcto uso del equipo de la organización, el correcto uso del e-mail e internet, entre otros.

La Norma ISO/IEC 27001, establece todos los requisitos que se deben cumplir en la implementación de un SGSI, una vez que el SGSI está en funcionamiento y relativamente maduro, puede ser certificable, para lo cual se debe contar con los servicios de una unidad certificadora que desarrolle el proceso y de estar en conformidad emite el certificado correspondiente.

Modelo de Sistema de Gestión Ágil de Seguridad de la Información para las TIC en la Administración Pública de Sinaloa



PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

1. Liderazgo de la Dirección

En el logro de la implementación de un sistema de gestión de seguridad de la información es importante que exista el apoyo y un fuerte compromiso de la alta dirección para que sea factible su establecimiento. El liderazgo de la alta dirección es decisivo ya que habilita la obtención de los recursos necesarios y que el personal de la organización se integre y siga los lineamientos y acciones sobre la gestión de la seguridad.

2. Establecimiento del alcance

El alcance del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) debe estar enfocado en proteger la información y los activos relacionados con el proceso principal de negocio y en las actividades directamente relacionadas con los activos de información que lo soportan, la organización debe incrementar los niveles de seguridad para cumplir con los objetivos del negocio, mantener una ventaja competitiva y cumplir con los requerimientos de sus clientes.

3. Identificación de la legislación aplicable

Se debe definir la forma de identificar a los interesados, los requisitos legales, normativos, comerciales, contractuales u

otro aspecto relacionado con la seguridad de la información, como también las responsabilidades para su cumplimiento.

4. Evaluación de riesgos

Se debe establecer la metodología de evaluación de riesgos de la información y su tratamiento para el alcance de su Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI), considerando los activos de información que puedan tener un impacto, así como los requerimientos de seguridad, legales y las regulaciones, también como definir el nivel de riesgo aceptable, asegurando que los cálculos de riesgo produzcan resultados comparables y reproducibles.

5. Inventario de activos de información

Es necesario definir un inventario de activos de información críticos para la organización, tomando en cuenta los diferentes medios físicos en los que se encuentran, pudiendo ser papel, medios magnéticos de almacenamiento y la comunicación verbal entre el personal tanto interno como externo.

6. Identificación y evaluación de riesgos

Se debe determinar el uso de una metodología para la evaluación de riesgos, que contribuya a la visualización de los niveles de riesgos que existen en los activos de información y priorizar el tratamiento de los mismos de acuerdo al impacto negativo dentro de la organización.



Al aplicar la metodología de evaluación de riesgos y determinar el nivel de riesgo sobre los activos, es necesario definir la declaración de aplicabilidad en relación a los dominios de seguridad y elegir los controles que se deben establecer.

Un plan de tratamiento de riesgos debe ser formulado y ejecutado para permitir ir cerrando la brecha de la seguridad de la información dentro de la organización.

7. Objetivos de control

Los objetivos de control deben ser seleccionados con base a los objetivos estratégicos de la organización, objetivos generales de la organización, los activos de información críticos, tomando como base el Anexo A de la norma ISO/IEC 27001.

8. Aplicación de controles

Los controles seleccionados para implementar en la organización, deben incluir sus objetivos y como serán establecidos. Se debe indicar la aprobación explícita para la implementación del Sistema de Seguridad de la Información (SGSI) por parte de la alta dirección.

La declaración de aplicabilidad incluye todos los controles identificados en el Anexo A de la norma ISO/IEC 27001. Los controles se aplican a todo el alcance del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI).

Se deben desarrollar cada uno de los controles seleccionados como aplicables a la organización, buscar su aprobación y socializarlos dentro de la organización.

Se establecen los indicadores de desempeño y se deben evaluar para poder medir y determinar su grado de efectividad.

9. Monitoreo de la implementación

Por lo general los controles derivan a la formulación o generación de registros de las actividades de seguridad de la información y permiten visualizar que la gestión se está llevando a cabo.

10. La auditoría

También es necesario realizar auditorías de seguridad de la información, que permitan encontrar hallazgos sobre no conformidades o mejoras al sistema, cerrando con la resolución y aplicación de éstas el ciclo de mejora continua. Y permite robustecer el sistema empleando nuevos o mejores mecanismos de seguridad.

Conclusiones

La seguridad de la información está tomando gran importancia actualmente debido al uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. La aplicación de modelos de gobernanza en seguridad de la información se ha estado aplicando en la administración pública federal, teniendo en su análisis inicial una brecha que se ha ido cerrando conforme se logra la implementación y aplicación del MAAGTICSI, sin embargo ha sido un arduo trabajo el que se ha realizado. La norma internacional ISO/IEC 27001 ha sido el referente para la implementación de sistemas de gestión de seguridad de la información. Es posible diseñar un modelo para agilizar el proceso de implementación de un SGSI, siempre y cuando exista un real apoyo por parte de la dirección o la alta gerencia.

Bibliografía

- Awad, A., Hassanien, A. E., & Baba, K. (2013). *Advances in Security of Information and Communication Networks*. Cairo, Egipto.
- International Organization for Standardization (2015). About ISO. Recuperado el 7 de septiembre del 2015, de ISO: <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>
- MAAGTIC, *Guía de Implementación*. (2010). (G. Quintanilla, Editor) Recuperado el 3 de septiembre del 2015, de SG BUZZ: <http://sg.com.mx/content/view/992>
- Rhodes-Ousley, M. (2013). *Information Security The Complete Reference*, 2.^a edición ed., (M. G. Education, Ed.) New York, EEUU: (2013), Recup.
- Secretaría de la Función Pública (8 de mayo del 2014). *Diario Oficial de la Federación*. ACUERDO que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias. D.F., México.
- W. Straub, D., Goodman, S, & L. Baskerville, R. (2008). *Information security / Advances in management information systems*. Armonk, New York, EEUU: M.E. Sharpe, Inc.

4. EL NEOINSTITUCIONALISMO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Emma Karina Millán Bueno



Para iniciar, es necesario conocer primero lo que es una política, ya que resulta ser uno de los pilares del desarrollo de la investigación, puesto que encierra en sí la importancia del quehacer gubernamental en el tratamiento de los problemas públicos.

Política, según Anderson (1984) citado en Aguilar (2007), es “el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas” (p. 27).

El desarrollo de las políticas públicas trajo un gran cambio en la forma en cómo se atienden los problemas públicos, debido principalmente a que se abandonaron las políticas emprendidas de manera unilateral por el gobierno, el cual era considerado el centro rector de todas las actividades públicas, pero en la década de los ochentas, México y el mundo entero vivieron grandes crisis económicas y fiscales, que llegaron aparejadas por las demandas de democratización y redimensionamiento del Estado, es decir, que se reestructura, de tal manera que

achicara su tamaño en su componente administrativo. (Aguilar, L., 1992, p. 16).

Esto es lo que Aguilar, L. (1992), nos explica en su primera antología, *El estudio de las Políticas Públicas*, “Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos” (pág. 16).

Surgió entonces una nueva etapa en la forma de gobernar, la participación ciudadana tomó notable influencia en la definición de los problemas públicos y el gobierno se vio obligado desarrollar canales de comunicación mucho más efectivos, en los que se pudiera tomar en cuenta la opinión de distintos actores, tal y como nos lo hace notar Aguilar; “ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo el consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos. Y sus recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales” (p. 17).

El Neoinstitucionalismo

Una definición para el concepto de “marco institucional” corresponde a la propuesta por North (1990), quien asoció la estructura institucional con “las reglas del juego” conforme a las cuales se desenvuelve la actividad económica: Las instituciones son las reglas del juego que existen en una sociedad, o más formalmente, son las restricciones ideadas por los hombres y mujeres para moldear las interacciones humanas.

Un conjunto de reglas, procedimientos y de normas de conducta –morales y éticas– concebidas para restringir la conducta de las y los individuos en aras de maximizar la riqueza o el bienestar social. North (1981), p. 201. *Traducción propia*.



El problema es complejo. Con todo, pareciera que la experiencia de países que iniciaron un amplio proceso de reformas económicas (cambio en las reglas del juego) que les permitió dar un fuerte impulso al crecimiento, sin que ocurrieran cambios importantes en la organización política –como sucedió en varias de las exitosas economías asiáticas–, ha dado un mayor peso al enfoque que enfatiza esta variable (reglas del juego). En la discusión misma de la interacción entre crecimiento e institucionalidad retornaremos sobre este punto Rosende (2008: 26).

Para Acemoglu *et al.* (2004), las dos variables centrales para el estudio del proceso de crecimiento son: a) las instituciones políticas, y b) la distribución de los recursos en la sociedad. La primera variable determinaría el poder político formal (*de jure*) en la sociedad, mientras que la segunda determinaría el poder de hecho (*de facto*).

Las instituciones económicas determinan el desempeño de la economía de un país, pero a la vez ellas son determinadas por el “peso político” de los diversos sectores de la sociedad, reflejando el hecho de que la organización económica no es neutral en cuanto a sus efectos distributivos. Los cambios que eventos exógenos provoquen sobre la distribución de fuerzas políticas de una sociedad pueden acarrear consecuencias importantes sobre el desempeño de la economía y de allí en la distribución de recursos de los períodos siguientes.

Aun cuando el señalado episodio ha dado origen a diversas interpretaciones respecto a cuáles fueron sus causas y consecuencias, de la misma experiencia chilena es posible descubrir ilustraciones más precisas respecto al vínculo entre desarrollo institucional y resultados macroeconómicos. Esto parece coherente con la hipótesis que destaca la importancia de las “reglas del juego” en la determinación del desempeño económico de un país. En especial, de aquellas normas que limitan la capacidad de las autoridades para intervenir en la economía Rosende (2008: 33).

En el análisis de la forma en que una sociedad estructura sus instituciones, Acemoglu *et al.* (2004) introducen como concepto la “versión política del teorema de Coase”. De acuerdo con esta versión, aquellos grupos que bloquean la implementación de reformas favorables al agregado de la sociedad –al sentirse perjudicados por éstas–, en teoría al menos, podrían ser compensados de algún modo, lo que haría posible realizar los cambios necesarios para alcanzar un mejor desempeño de la economía. Sin embargo, Acemoglu *et al.* (2004) reconocen que este tipo de compensación habitualmente no se puede alcanzar, puesto que no existen mecanismos que lo posibiliten. En otras palabras, una vez que el grupo que se resiste a la modernización de las instituciones renuncia a su posición de poder para dar paso a un cambio político y a la implementación de reformas, parece difícil que

pueda materializarse el mecanismo de compensación. Para ello se requeriría de un “tercer actor”, el que habitualmente no existe entre la sociedad y ellos, que arbitre en este tipo de situaciones.



Como ha planteado Lucas (1996), la economía mundial continúa inmersa en la dinámica de innovación y crecimiento que se inició con la revolución industrial. Las economías que se han podido insertar de un modo más pleno y efectivo al comercio internacional han logrado alcanzar mejores niveles de vida. En la perspectiva de North y Acemoglu, se puede decir que estas economías han logrado dar forma a estructuras institucionales amistosas con la toma de riesgos productivos y la innovación.

Es por esto la apremiante necesidad no sólo de escuchar las opiniones de la sociedad, que definen en gran medida los problemas públicos, sino de permitir que sea posible usar sus recursos (llámense políticos, económicos, sociales, académicos, etc.), para la solución de los problemas.

(Aguilar) “La expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad mexicana y latinoamericana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas” (p. 24).

Se presenta en este tenor una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, surgen problemas públicos, que con anterioridad no eran considerados problemas, los cuales son necesarios de atención, para éste el gobierno, debe de distribuir sus recursos escasos en acciones, a través de la gestión pública planeada.

Se empieza entonces a aplicar técnicas de la nueva gerencia pública, buscando eficientar el uso de los recursos públicos.

Es por eso que (Aguilar), “gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política” (p. 30).



Lo que hace necesario invariablemente la innovación en el proceso de hechura de las políticas, para integrar a los diversos actores involucrados en los problemas públicos, de tal manera que ayuden en la definición de los mismos, y participen en su solución, dado que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para afrontarlos él solo, es de ésta manera que el

proceso de las políticas públicas debe de estar permeado por lo que la sociedad define como problema, pasando la etapa en la cual las políticas se diseñaban, ejecutaban y evaluaban de manera vertical a través de los niveles de gobierno.

En el corolario de lo anterior, al hablar de políticas públicas, hablamos de las decisiones gubernamentales, que incorporan en su proceso la opinión, la participación, los recursos económicos de los ciudadanos, de ésta manera deja el gobierno de ser un ente monopolizador de las políticas, dándole a los ciudadanos organizados un poder de incidencia en las decisiones de políticas, que no tenían hasta antes de la década de los ochentas, teniendo en conclusión la posibilidad de diseñar políticas que atiendan a la realidad reinante de los distintos sectores de la sociedad (Aguilar, p. 36).

Para empezar de una manera lógica en proceso de las políticas públicas, uno de los aspectos importante que no debe de desatenderse es el de la definición del problema, (Aguilar), “un problema, es decir, un hecho calificado como problema, particularmente si problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia” (p. 49).

Lo anterior aplicado al asunto de la transversalidad de la perspectiva de género, sobre todo en el diseño de políticas y presupuestos de egresos con perspectiva de género, nos remite a la obligación de conocer el bagaje cultural que antecede al asunto incluyendo los antecedentes sociales, históricos, culturales, económicos, que respondan el porqué, el cómo y el cuándo se volvió un problema, a quienes afecta y/o a quienes

beneficia; lo anterior nos dará un panorama completo de la problemática a tratar y nos permitirá encontrar en la definición del problema, la solución que buscamos.

Es necesario poner especial atención en las etapas que siguen los asuntos públicos para posicionarse en la agenda pública, y después pasar a la agenda de gobierno, de tal manera que se defina como un problema público en el que el Estado debe de actuar al diseñar o formular el programa de acción, ejecutarlo y finalmente evaluarlo.



Antes de avanzar, es necesario que quede claro lo que se define por agenda de gobierno, que de acuerdo con Aguilar, (1993), “por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (p. 29).

En términos simples, se refiere a aquellos asuntos que han logrado llamar la atención de los tomadores de decisión, en este caso gobierno, como para decidir actuar en algún sentido hacia ellos, ya sea porque afectan puntos estratégicos de la políticas de desarrollo nacional, o a sectores de la población vulnerables o de gran tamaño, pueden ser varias las razones por las que logren acceder a un lugar en la agenda pública, lo

cierto es, que una vez estando ahí, es posible que accedan a recursos públicos.

No todos los problemas logran llamar la atención del gobierno y pasar a formar parte de la agenda, dado que existen un sin número de asuntos que provienen de todas los rincones del Estado y que afectan a diferentes grupos, y no todos los problemas que reclaman la participación del Estado son considerados como prioritarios para el gobierno, y si aunamos esto a los recursos escasos con los que cuenta, es más que lógico que sea necesario realizar un filtro de los asuntos que se atenderán (Aguilar, p. 23).

Es necesario aclarar que no todos las cuestiones tienen el mismo grado de dificultad para ser atendidas por el gobierno, existen algunos asuntos que son considerados prioridad y que deben de atenderse inmediatamente, sobre todo si perjudican a la mayoría de la población, o son una grave amenaza para el desarrollo de la nación, tal es el caso de la atención a la pobreza, seguridad, salud, y en nuestro caso las políticas y los presupuestos con perspectiva de género.



El asunto de género no ha seguido un camino sencillo para posicionarse en la agenda, toda vez que la mayoría de los problemas subyacentes que enarbola, eran hasta hace poco considerados asuntos privados, pero que a raíz de la constante transformación de la realidad social y de la necesidad de generar acciones que apoyaran la integración de la mujer

en la vida económica y política de la sociedad, es que se ha logrado que éste se haya introducido en la agenda pública, visibilizando algunas problemáticas de las mujeres, que detienen el desarrollo de la sociedad en general.

Aguilar, nos dice: “El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto” (p. 41).

Después de que se ha realizado una discusión y análisis del asunto público, se define el problema tomando en cuenta la importancia del mayor número posible de actores involucrados, después de esto es necesario convertirlo en una política, es decir, realizar el diseño de ésta, incluyendo las estrategias y acciones a seguir, y el presupuesto asignado para cumplir con estas acciones.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido (Aguilar, 2007, p. 24).

De manera conjunta es primordial que se realice el proceso presupuestario, ya que sin recursos específicos designados, difícilmente (por no decir imposible), se podrán concretar los resultados esperados en el diseño de la política. Como se ha mencionado con anterioridad, el presupuesto atraviesa de manera vertical y horizontal las políticas, por lo que es en base a él que se pueden establecer los alcances que tendrá, y el tipo de política pública que se implementará.

De esta manera el lograr que los Gobiernos Locales, incorporen la perspectiva de género requiere que la convergencia de los actores indicados, que logren configurar (definir) el problema como público, y sean capaces de prefigurar las posibles soluciones.

Bibliografía:

- North, Douglass C. “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. *Colección Economía Contemporánea*, FCE. 3.^a reimpresión de la 1.^a edición en español. Traducción de Agustín Bárcena. México, D.F., mayo del 2006, pág. 7.
- Stiglitz, Joseph E. *La Economía del Sector Público*. Ed. Antoni Bosch. 3.^a edición en castellano. Traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia. España. 2000, pág. 37.
- Prieto, Fernando. *Manual de Historia de las Teorías Políticas*. Ed. Unión Editorial. Madrid, España. 2000, pág. 383.
- Rosende, Francisco. “Las Instituciones en el Crecimiento Económico”, en: *Revista: Estudios Públicos*, N° 111 (invierno 2008). Ed. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile. 2008, pág. 23.
- Roemer, Andrés. “Introducción al Análisis Económico del Derecho”. *Colección Obras de Economía Contemporánea*, FCE. 4.^a reimpresión de la 1.^a edición. Traducción de José Luis Pérez Hernández. México, D.F., enero del 2008, págs. 10-11.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*. 2.^a edición. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F., enero de 1996, pág. 12.

5. UNA MIRADA AL DEPORTE EN SINALOA, DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Maura Idolina Castro Torres



Introducción

Embarcarse en los estudios de género no es tarea fácil, aun en estos tiempos donde han arribado ya en la jerga sociológica los términos de la diversidad en todas sus expresiones y los respectivos constructos teóricos; pero hablar de las mujeres y el deporte resulta impropio, aun para algunas militantes feministas quienes están ocupadas en discutir situaciones “más urgentes y apremiantes”, esto queda claro cuando los documentos oficiales tocan de manera muy somera lo referente a recreación y deporte, así mismo en los encuentros sobre políticas públicas para mujeres.

Sin embargo, el tema de género y deporte es de gran importancia desde el punto de vista del desarrollo sociocultural y aporta nuevas alternativas para la incorporación de las mujeres en condiciones de igualdad a la vida pública, la salud, la educación y la producción, es decir a la cultura de inclusión. De ahí el interés de cuestionar respecto a la situación que guardan las condiciones de género en la administración pública de las políticas deportivas, para ello nos planteamos las siguientes preguntas.

¿Cómo se reflejan las diferencias de género en el deporte en Sinaloa? ¿Cómo se dio el proceso de gestión para la incorporación del tema del deporte en la agenda de las mujeres en Sinaloa?

Supuesto de investigación

Las condiciones de desigualdad entre los hombres y las mujeres en el deporte en Sinaloa, sustentan las demandas para la gestión de la incorporación de la perspectiva de género, en la agenda pública.

La perspectiva de género en el ámbito deportivo, a pesar de que sus propuestas ofrecen posibilidades de un mayor desarrollo sociocultural basado en condiciones de igualdad y equidad para las mujeres y los hombres, escasamente se incorpora al deporte sinaloense en el periodo 2006-2010.

Objetivo general:

Conocer las diferencias de género en el deporte en Sinaloa a través del proceso de gestión de las deportistas.

Objetivos específicos:

Sistematizar desde la investigación la acción y participación en el proceso de gestión para la incorporación en la agenda, la situación de las mujeres en el deporte en Sinaloa, el resultados de las cuatro Mesas de diálogo y el Primer Foro de Políticas Públicas para las Deportistas Sinaloenses 2010, como primer y único ejercicio de esta naturaleza en la gestión de políticas en la materia. Métodos y técnicas:

Con los principios de la perspectiva cualitativa la investigación se guio por el método de investigación-acción ya que en él

se incluyen los investigadores, son parte de la investigación, con sus prácticas y experiencias retomadas como referentes empíricos en las cuales contrastan los referentes teóricos.

Fue fundamental el testimonio impreso, artículos, informes escritos y relatos verbales de las deportistas y funcionarios públicos en torno al deporte de las mujeres en general y de las sinaloenses en particular vertidas en las cuatro mesas y el primer foro de políticas públicas para las deportistas en Sinaloa.



Justificación

Sustento Jurídico Internacional

Medidas internacionales para promover la participación de las mujeres en el deporte: La declaración de Brighton y la llamada acción de Windhoek

La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Deporte se celebró en 1994 en Brighton (GB). De ella resultó la declaración de Brighton y la creación del grupo de trabajo internacional sobre la mujer y el deporte. En 1995, se incluyó el deporte en el programa de acción de Beijing (párrafos 83, 107, 290) y luego en el documento Beijing +5, cinco años más tarde. La Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Deporte tuvo lugar en 1998 en Windhoek, Namibia. La llamada acción de Windhoek va más allá de un simple llamamiento a una mayor participación de la participación de la mujer en las

actividades y organizaciones deportivas: hace del deporte un medio para alcanzar objetivos más bastos en materia de salud, educación y derechos humanos, idea retomada por la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Deporte en 2002 en Montreal, Canadá. Esta óptica integra el deporte en proyectos de desarrollo comunitario, en campañas de información sobre la salud y otros temas, así como en campañas nacionales de promoción de la equidad de género y de los derechos humanos.

La declaración de Brighton preconiza:

- La equidad de género en la sociedad y el deporte;
- La planificación, el diseño y la gestión de instalaciones deportivas que respondan a las necesidades de la mujer;
- El liderazgo: incluido un mayor número de mujeres entrenadoras, asesoras y directoras;
- Programa de educación, de formación y desarrollo que aborda la equidad de género;
- Esfuerzos en materia de información e investigación sobre la mujer y el deporte;
- La asignación de recursos a mujeres deportistas y a programas destinados a incrementar la participación de mujer en el deporte, y
- La cooperación nacional e internacional, así como el intercambio de conocimientos y experiencias.

La llamada acción de Windhoek pretende:

- Intensificar la cooperación entre las diversas instancias encargadas de cuestiones femeninas en el deporte, así como entre las instancias y otros organismos que trabajan por los derechos de la mujer y la equidad de género.



- Implementar programas de ayuda pública al desarrollo (APD) que brinden iguales oportunidades a mujeres y reconozcan que el deporte puede contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 58/5, que invita a los gobiernos a considerar el deporte como medio para promover la educación, salud, el desarrollo y la paz. El 2005 es el Año Internacional del Deporte y la Educación Física. La Declaración de Macolin considera al deporte como un derecho humano.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). La Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing.

Sustento jurídico nacional y estatal

Los acuerdos internacionales son un gran avance, sin embargo, la perspectiva de género en el deporte en nuestro país permanece sólo en lo formal, es decir, no se concreta en la cotidianidad la pertinencia de la transversalidad de las políticas de género logradas con mucho trabajo y compromiso por parte de las instancias correspondientes, sin negar desde luego que este marco jurídico da pie a seguir demandando condiciones de igualdad y equidad con las siguientes bases jurídicas:

La Ley que crea el Instituto Nacional de las Mujeres, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República en materia de equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD, 2008).

El Artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa (2009: 7) en los siguientes términos:

La Ley del Instituto Sinaloense de las Mujeres, aprobada en 2004. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa 2007. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa 2009.

Aunque la declaración de Brighton abarca la parte directiva, el rezago en esta es mayor y se encuentra que no sólo en las instituciones mexicanas si no en el mundo, las mujeres están sub-representadas en las funciones de directora, entrenadora y jueza, especialmente en los niveles directivos más altos". (CONADE, s/f: 27). A este respecto en Sinaloa, la estructura organizacional encargada de ordenar, y aprobar las acciones y el rumbo del deporte, es notable la inequidad en la conformación de Consejo Estatal del Deporte, ya que de 84 personas que lo integran, sólo 8 mujeres están incluidas.



Deporte federado

En el deporte federado, las mujeres sinaloenses, que mantienen su convicción y condición competitiva, son participantes exitosas en los eventos nacionales e internacionales donde compiten. A esta vertiente corresponden las categorías establecidas por las federaciones deportivas nacionales.

Reflexión y crítica de la administración pública

Para Inchaústegui y Ugalde (2006) analizar la cultura organizacional desde una perspectiva de género parte de suponer que la estructura profunda de las organizaciones públicas y privadas está “generizada”. Esto equivale a afirmar que en ellas está impreso un sesgo de género, donde están presentes rasgos sexistas o discriminatorios, que no sólo visibilizan los intereses y demandas de la mujeres en la formulación de las políticas y acciones, sino incluso, a partir de sus rutinas y normas cotidianas de trabajo. Retomando el concepto de Brito Domínguez (2006), en su documento de políticas de igualdad a la transversalidad de género en las políticas públicas. El concepto de género y por ello, la perspectiva a que da lugar, tiene como punto de partida, también, un cuestionamiento ético acerca de lo injusta que resulta la aludida subordinación de un colectivo humano. Y este cuestionamiento es realizado por el feminismo, desde sus primeros antecedentes en el siglo XVII hasta nuestros días.

A esto se aluden las propuestas de igualdad y equidad con la Perspectiva de género: Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la

construcción de la equidad de género. Esta nueva forma de ser y de hacer política pública, ha sido producto del despertar de las conciencias de la ciudadanía, que cada vez demanda mayores formas de participación en la vida pública de sus comunidades, por lo que la nueva administración pública debe aprovechar esas potencialidades para incorporar sus propuestas en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales tendientes a la igualdad de género que de acuerdo a Reyes Emilia (2009).

Es un principio que desde el marco del derecho, el Estado busca normar las relaciones, bajo el supuesto de que todas las personas son reconocidas con igual dignidad humana y libertad. La igualdad no requiere a la identidad de las personas, sino a su reconocimiento social y principalmente ante el Estado. Desde el marco de los derechos humanos el principio de igualdad se ha complejizado, en la actualidad se integra por otros dos más: La no discriminación y la equidad.

En este marco se da el Primer Foro de Políticas Públicas deportivas para las Mujeres en Sinaloa, realizado el 20 de octubre del 2010, surge como demanda de las deportistas sinaloenses para la incorporación de la perspectiva de género a través de la investigación y el estudio de la situación de las mujeres en el deporte en Sinaloa, realizada con financiamiento del Fondo de Transversalidad de Género, gracias a la gestión de la Lic. Margarita Urías Burgos Directora de ISMUJERES, quien tuvo la oportunidad de presentar dicha investigación en el Instituto Nacional de las Mujeres como una línea de acción poco explorada, los resultados de dicha investigación impactaron al grado de que se consideró el financiamiento para instalar cuatro mesas de políticas públicas y concluir con el primer foro de Políticas Públicas Deportivas para las Mujeres en Sinaloa.



Conclusiones y recomendaciones

El deporte es un fenómeno sociocultural en que las construcciones sociales de masculinidad y de la feminidad juegan un rol clave:

Las mujeres están subrepresentadas en los órganos de decisiones en las instituciones deportivas. La equidad de género es un objetivo esencial del desarrollo y forma parte de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales fundamentales y universalmente reconocidos. Promoción a los proyectos productivos de mujeres deportistas con mecanismos de seguimiento y evaluación. Cuotas de representación en la política y administración del deporte.

La elaboración de diagnósticos, programas, proyectos, acciones y presupuestos que permitan avanzar en la igualdad de género con bases científicas y metodológicas desde las políticas de transversalidad de género en el deporte.

La Creación de la Unidad de Género en las instancias deportivas que atienda las propuestas vertidas en el foro.

Bibliografía

- Álvarez Gayou Jurgenson, J. L. (2003), *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y Metodología*, Paidós, México.
- Bautista M, E. y Castro, T. Maura (2009), “La participación de las mujeres en el deporte en Sinaloa 2006-2009, selectivo y federado”, ISMUJERES, México.
- Brito Domínguez, Miriam (2006), *Políticas de Igualdad a la Transversalidad de Género en las Políticas Públicas*. Congenia México.
- Incháustegui y Ugalde (2006). “La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia”, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla.
- Dávila Díaz, M. (s/f), *Indicadores de género. Guía práctica*, Instituto Andaluz de la Mujer, Sevilla.
- Doltra Tapiola, L. (2009), *La Incorporación de la Perspectiva de Género en la Política Deportiva Local. Técnica de la Oficina de Promoción de Políticas de Igualdad Hombre-Mujer*. Diputación de Barcelona, España.
- Guzmán, V. (1997), “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. Feminismo en transición. Transición con feminismo”, *Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado*, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.
- PNUD (2006), “Guía de transversalización de género en proyectos de desarrollo”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. México, 72 pp.
- Reyes, E. (2009), *Elaboración de Presupuesto con Perspectiva de Género*. www.equidad.org.mx.
- Sever Bridg. Charlie _ IDS University of Sussex Brighton, UK EDICION: División de gobernabilidad/unidad de género.

6. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Gabriela Inzunza Castro



El desarrollo de los derechos políticos de las mujeres mexicanas, ha sido lento en nuestro país, transitando desde la invisibilidad, los derechos civiles, políticos, la igualdad formal, las acciones afirmativas, con la incorporación de las cuotas, y ahora, gracias a la reforma constitucional con la Paridad electoral; sin embargo, todavía estamos lejos de alcanzar las metas de la *IV, Conferencia Mundial de la Mujer* celebrada en Beijing 1995, donde se forjó un ideal y se plantearon como objetivos específicos: Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.

A raíz de los tratados internacionales, nace la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo objetivo es lograr la igualdad sustantiva, la cual es el fundamento de las sociedades democráticas.

La incorporación de las mujeres en la vida pública poco a poco ha sido notable, gracias a las luchas feministas, dicha incorporación ha reconstruido símbolos, significados y estereotipos, procesos que han tenido consecuencias lógicas en las sociedades sustentadas por la cultura patriarcal.

Haciendo una reflexión sobre la participación de las mujeres en la administración pública del Poder Ejecutivo del estado de Sinaloa y del municipio de Culiacán, en los cargos de toma de decisiones, ésta se aprecia escasa, por lo que es de suma importancia su inclusión, ya que son ellas, quienes darían la pauta para que más mujeres accedan a cargos dentro de la administración pública y se dé entonces una administración con género.

En la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa, en su artículo 1, manifiesta: Que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos públicos, promoviendo acciones afirmativas a favor de la mujer.

Esta ley garantiza la igualdad en el ámbito público, en el Estado y en los municipios, pero la realidad es otra.

El Poder Ejecutivo Estatal está integrado por 14 secretarías, de las cuales no hay una en la que una mujer ocupe el cargo.

De dos Coordinaciones Generales, una es ocupada por mujer:

- Coordinación General de Comunicación Social.

De las 9 entidades coordinadas del Gobierno del Estado de Sinaloa, 3 son dirigidas por Mujeres.

- CEPAVI;
- Defensoría de Oficio, y
- Consejo de Población del Estado de Sinaloa.

De los 35 organismos descentralizados, 6 son dirigidos por mujeres.

-
- Centro de Ciencias de Sinaloa;
 - Instituto Sinaloense de Cultura;
 - Instituto Sinaloense de las Mujeres;
 - Internado Infantil del Estado;
 - Escuela Normal de Sinaloa, y
 - COBAES.

Por lo que de los 60 cargos de toma de decisiones en el Gobierno del Estado de Sinaloa, 10 puestos son dirigidos por mujeres, lo que representa el 16.66%, a pesar de que en el Apartado II del Artículo 7 de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa, se sustenta que el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con la participación del Instituto Sinaloense de las Mujeres, con el objeto de establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública estatal.

Al Instituto Sinaloense de las Mujeres, según el Artículo 13, le corresponde fomentar e instrumentar las acciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la participación equitativa entre hombres y mujeres en el ámbito social, económico, político, civil, cultural y familiar.

Actualmente en la Administración Pública Municipal de Culiacán se cuenta con 14 cargos públicos entre Secretarías y Direcciones, de las cuales 4 son dirigidas por mujeres:

- La Dirección de Comunicación Social;
- La Dirección de Ingresos Municipales;
- La Coordinación General Municipal de Educación, y
- El Consejo Municipal para Prevenir y Atender la Violencia Intrafamiliar.

De los 15 organismos paramunicipales de Culiacán, sólo 2 los dirigen mujeres.

-
- El Instituto Municipal de las Mujeres;
 - El Sistema DIF Culiacán.

De los 29 cargos públicos altos municipales, sólo 6 puestos son dirigidos por mujeres, lo que representa un 20.68%, por lo que se observa una gran brecha de exclusión de las mujeres en los cargos públicos altos, en la administración Municipal de Culiacán, cuando se considera el municipio con mayor número de habitantes del Estado.



El Artículo 12 de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, sustenta que corresponde a los municipios: párrafo I.- Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y Estatal.

Además el Artículo 33, cita que las autoridades y organismos públicos desarrollarán las siguientes acciones:

- Inciso III, Fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos, especialmente, y
- Inciso IX, Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública.

Asimismo el Artículo 35, inciso III, contempla fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos.

El artículo 41 Bis A de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, señala: Las personas son titulares de los siguientes derechos y libertades reconocidos por esta Constitución, en su párrafo IX, sustenta que los ciudadanos tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con excepción de los sujetos a elección popular que se regirán por su propia normatividad, en los términos que establezca la Ley del Servicio Civil de Carrera.

La *Constitución Política del Estado de Sinaloa* y la *Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de Sinaloa*, establecen el derecho a acceder a cargos públicos altos en condiciones de igualdad, desarrollar acciones, fomentar, diseñar y establecer lineamientos a través de que se promuevan acciones afirmativas.

Hay un gran camino que recorrer para que la cultura incluyente sea primigenia para garantizar mayores espacios en puestos de toma de decisiones para las mujeres, no solamente en los cargos, sino también en igualdad de salarios, ya que con el predominio del patriarcado, –donde el 20.68% de los puestos son para las mujeres en mandos medios y superiores, por lo que se requieren medidas de aplicación de la ley para garantizar mayores espacios en altos cargos– el 80% de los puestos son para hombres, los cuales en su mayoría obtienen mejores percepciones salariales que las mujeres, en los mismos cargos o similares, propiciando con ello conductas discriminatorias al asumir la falta de capacidad de las mujeres a puestos de alta responsabilidad y complejidad de la Administración Pública. En base a un estudio realizado por el INMUJERES en el 2003, de los cinco mecanismos aplicados para la promoción en el sector, el 85.8% en mujeres y 75.1% en hombres respondieron,

que el más utilizado es: “Por decisión de los directivos”, y en segundo lugar responden 58.8% en mujeres y 66.2% en hombres que es “por mérito propio”.

Al ser la decisión del jefe, prioritaria para la promoción y si no tiene perspectiva de género en los altos mandos, se corre el riesgo de discriminar al género femenino, ya que las decisiones no responden a patrones claros, que consideren las particularidades de mujeres y hombres, sino a las apreciaciones subjetivas de las y los jefes.

Lo realizado no ha sido suficiente para eliminar el rezago en el Municipio de Culiacán, por lo que se requieren medidas de aplicación de la ley de Igualdad, para garantizar mayores espacios en puestos de toma de decisiones y que éstas sean, en un 50% en espacios de Secretarías, Direcciones, y Paramunicipales.

Se propone que se trabaje con un programa de Cultura Institucional para el Municipio de Culiacán, el cual buscará mejorar la calidad del clima organizacional al interior de la APM, disminuir la brecha existente entre las mujeres y hombres para el acceso a oportunidades, pagos y responsabilidades, en busca de la creación de condiciones equitativas e igualitarias.

Es una estrategia que busca la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales en el tema de cultura al interior de la administración pública, equidad e igualdad entre servidoras y servidores públicos.

El Programa deberá contener los siguientes ejes estratégicos:

- Dinámicas organizacionales y laborales de la Administración pública municipal desde la perspectiva de género;
- Comunicación incluyente;

-
- Reclutamiento, selección, contratación, promoción y evaluación del personal con PEG;
 - Eliminar la feminización y masculinización de puestos, jerarquías y autoridad;
 - Salarios y prestaciones por igual;
 - Desarrollo profesional (promoción vertical y horizontal);
 - Capacitación y formación de personal;
 - Corresponsabilidad en la vida institucional-familiar-personal, y
 - Hostigamiento y acoso sexual.

El Programa de Cultura Institucional para el Municipio de Culiacán, debe ser una herramienta de gran importancia ya que proveerá de un plan estratégico en materia de cultura institucional a las y los encargados de la política pública en igualdad.

Para tal efecto, se deberá de instalar el Sistema de Igualdad para el Municipio de Culiacán, dentro del cual se generará un comité encargado del seguimiento y evaluación de la Cultura Institucional para el Municipio.

Para esto se requiere:

- Voluntad política y apoyo de todo el funcionariado, y
- Modificar la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, donde se incluyan los cargos de la administración pública con paridad.



**V. ENTREGA DE
RECONOCIMIENTOS A
EXPRESIDENTES DEL CONSEJO
DIRECTIVO DEL IAPSIN**

V. ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS A EXPRESIDENTES DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IAPSIN

El Instituto de Administración Pública de Sinaloa hace un reconocimiento a algunos expresidentes, que asistieron al 2º. *Foro Estatal de Administradores Públicos*, por su brillante participación al frente de la Presidencia del Consejo Directivo del IAPSIN.



Carlos Reta Martínez hace entrega del Reconocimiento a Martha Sofía Tamayo Morales, expresidenta del Periodo 1993-1995



Gustavo Zavala hace entrega del Reconocimiento a Raúl René Rosas Echavarría, expresidente del Periodo 1999-2004

PRAXIS 169
2do. Foro Estatal de Administradores Públicos
11 y 12 de septiembre del 2015
Culiacán, Sinaloa

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres de Maida V. Torres Zaragoza, Ignacio Comonfort No. 452-21, Col. La Providencia, Metepec, Estado de México (722) 197 4624
E-mail: mvtzar9761@gmail.com

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.