

# Gobernanza Y SERVICIO PÚBLICO



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

ESCUELA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 01

primer semestre  
2022

EN ESTE NÚMERO

Profesionalización para  
la buena administración  
pública



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

ESCUELA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Gobernanza y Servicio Público**, año 1, núm. 1, enero-junio 2022, es una publicación semestral editada por la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Calle Tacuba núm. 4, colonia Centro, área 2, alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06010, Ciudad de México, teléfono de contacto: 5130-7190 ext. 5101, <https://www.eap.cdmx.gob.mx>. Editor responsable Ahydé Valderrábano Hernández. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: en trámite, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

#### Fotografías de portada y contraportada

[Fotografías de la Escuela de Administración Pública]. (EAP, 2020). Las imágenes cuya procedencia no se explicita pertenecen o fueron otorgadas a la EAP.

Escríbenos a: [contactoeap@cdmx.gob.mx](mailto:contactoeap@cdmx.gob.mx)



EAPCDMX



EAP\_CDMX



EAP\_CDMX

<https://www.EAP.cdmx.gob.mx>

**Dra. Claudia Sheinbaum Pardo**, titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México · **Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez**, titular de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México · **Dra. Alma Herrera Márquez**, titular de la Dirección General del Instituto de Estudios Superiores Rosario Castellanos · **Dr. Helgel Cortés Miranda**, titular de la Dirección General de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

**Erandi González Alamilla** Directora editorial · **Esteban Velarde Dordelly** Edición y coordinación editorial · **Anneli Daniela Torres** Diseño y formación.

\* Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad exclusiva de las personas entrevistadas y no representan necesariamente la posición oficial de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad México.



# Mensaje

## DE PRESENTACIÓN



**D**e acuerdo con su marco normativo, la Escuela de Administración Pública (EAP) es un organismo descentralizado del Gobierno de la Ciudad, que tiene entre sus atribuciones generar conocimiento, producto de su labor de investigación, con el fin de fomentar una mejor comprensión sobre temas centrales de la gestión pública capitalina.

Desde hace años, la EAP pone publicaciones a disposición de quienes tienen la responsabilidad de conducir los asuntos públicos y de la ciudadanía interesada, que ofrecen un panorama general, sólidamente fundamentado, de las problemáticas que enfrentan en la actualidad y que afrontarán en un futuro próximo la Ciudad de México (CdMx) y sus habitantes.

Es por ello que la EAP presenta la revista digital *Gobernanza y Servicio Público*, dedicada a temas de administración, gestión y políticas públicas; con el propósito de aportar elementos para el entendimiento de esas disciplinas, así como para enriquecer la discusión sobre problemas metropolitanos, desde una perspectiva práctica y accesible. Además, la publicación ofrece un espacio de divulgación y vinculación a través de 12 secciones.

**Editorial** es un texto introductorio que refleja el posicionamiento, el enfoque conceptual, de la revista respecto al tema central de cada número.

**Voces** muestra el resultado de entrevistas con personas servidoras públicas, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil sobre preguntas que se realizan a todos los entrevistados. La sección incluye los diversos pareceres, las distintas perspectivas.

**Hoja de vida** es una charla con un investigador o investigadora respecto a su destacada trayectoria profesional. El objetivo es conocer cuál es su interés en la administración pública, cómo surgió, cómo se desarrolla.

**Saberes** incluye artículos académicos elaborados por las personas especialistas entrevistadas para la sección Hoja de vida. La idea es enriquecer el contexto de la trayectoria profesional, generado en la entrevista, con ejemplos de investigaciones.

Estas cuatro primeras secciones reflejan el tema central de la revista, que para este primer número es la profesionalización para la buena administración.

En seguida, las cinco secciones sucesivas presentan buenas prácticas y tendencias en el campo profesional y de estudio al que esta publicación se orienta.

**Gobierno de la ciudad y Alcaldías** dan a conocer las experiencias del sector público desde la visión de los funcionarios. Lo anterior para contribuir a que el estudio de la administración pública no se realice únicamente con base en el conocimiento académico y la teoría, sino también con fundamentos resultantes de prácticas, acciones y procedimientos operacionales vigentes.

Las columnas **Ventana abierta a la ciudad y Ventana abierta a las alcaldías** ofrecen puntos de vista de la ciudadanía que evidencian el impacto de la implementación de procesos administrativos y de servicios institucionales.

Para concluir este apartado, **Desde la EAP** incluye uno de los trabajos más destacados de alumnas y alumnos que participan o que participaron en los programas de profesionalización que ofrece la EAP.

Las siguientes tres secciones conforman el cierre de la publicación, destacando la actualidad de la investigación y del estudio de los temas desarrollados a lo largo de la revista.

**Laureles** presenta entrevistas realizadas a estudiantes que recibieron un reconocimiento debido a la destacada calidad de su tesis para obtener un grado académico, que

puede ser como licenciado o licenciada, maestro o maestra, doctor o doctora en gestión pública, en distintos campos de especialidad. O bien, que obtuvieron un reconocimiento por un trabajo de investigación, en relación con los intereses de *Gobernanza y Servicio Público*.

**En síntesis** es una sección dedicada a reseñar productos editoriales recientes. Los temas han de ser afines a la administración pública. La descripción y evaluación de los textos deben hacerse de manera objetiva e invitar a los lectores no sólo a leer el libro reseñado, sino a comprender cómo la generación de conocimiento nuevo se relaciona con el día a día de la gestión pública capitalina.

Por último, la sección **Para tener en cuenta** presenta notas, efemérides y reconocimientos que guardan relación con la administración pública, en general, y coloca un acento en las actividades del Gobierno de la CdMx.

*Gobernanza y Servicio Público* constituye un ejercicio plural de reflexión que involucra a funcionarios del Gobierno de la CdMx; a organizaciones sociales, a la ciudadanía en su conjunto; a instituciones educativas de prestigio dedicadas a la enseñanza de disciplinas administrativas, a sus plantillas de docentes y a sus comunidades estudiantiles; a investigadores, expertos reconocidos profesionalmente por sus aportaciones al estudio del Gobierno y su interacción con la sociedad.

Esta revista busca distinguirse por ser un espacio de encuentro, de análisis de la administración pública, desde los enfoques académico, social y, en especial, práctico, de modo que también sea un foro valioso para conocer y difundir experiencias del Gobierno de la CdMx y sus alcaldías.

El entusiasmo colaborativo de sus participantes encausará y vigorizará las secciones, las temáticas y los contenidos que componen esta publicación. El interés y la retroalimentación de sus lectores fundamentan sus propósitos, constituirán su importancia y permanencia. La revista es suya, de todos nosotros. Apostemos por su aprovechamiento, su mejoramiento continuo y su disfrute.

# Contenido

<b>Editorial</b>	8
------------------	---

## Profesionalización para la buena administración pública

<b>Voces</b>	14
Conversación con el Mtro. Juan José Serrano, el Dr. José Antonio Peña Merino, la Mtra. Olga Paulín, la Dra. María del Carmen Pardo, el Dr. Ernesto Velasco y el Dr. Ignacio Lozano	
<b>Hoja de vida</b>	40
Plática con el Dr. David Arellano Gault	
<b>Saberes</b>	52
Artículo académico “El dilema de la nueva cultura administrativa en la administración pública mexicana: ¿Espíritu de grupo o burocracia individualista?”	

## Buenas prácticas y tendencias

<b>Gobierno de la ciudad</b>	85
Abogadas de las Mujeres	
<b>Ventana abierta a la ciudad</b>	111
La voz de los habitantes de la CdMx	
<b>Alcaldías</b>	133
Proyecto Vallejo-I	
<b>Ventana abierta a las alcaldías</b>	149
Apoyo económico Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar en la alcaldía Iztapalapa, y la línea 1 del Cablebús en la alcaldía Gustavo A. Madero	
<b>Desde la EAP</b>	184
Proyecto de intervención gubernamental del Mtro. Ignacio de Jesús Sam	

## Actualidad

<b>Laureles</b>	208
Entrevista con la Dra. Corazón Raquel Lozano	
<b>En síntesis</b>	226
Reseñas de novedades editoriales	
<b>Para tener en cuenta</b>	257
Notas, efemérides y reconocimientos	



85

**Abogadas de  
las Mujeres**

133

**Proyecto  
Vallejo-I**

# Editorial

**E**n función de una visión centrada en las personas, la acción gubernamental implica la garantía del ejercicio pleno de los derechos reconocidos en el régimen jurídico. La [Carta de Derechos](#) en la Constitución Política de la Ciudad de México (CP-CdMx) es un medio para posicionar este enfoque, a través de los principios generales de garantía, justiciabilidad, exigibilidad y reparación del daño, con la finalidad de que quien habita y transita la ciudad cuente con mecanismos para demandar los derechos establecidos en la Constitución local.

Para hacer efectiva la aplicabilidad de estos principios, el ejercicio de gobierno tiene como tarea sustancial estructurar un servicio público eficiente, mediante un aparato administrativo profesional, honesto y efectivo, como señala la [Carta Iberoamericana de la Función Pública](#), que aboga por garantizar que las personas servidoras públicas cumplan con los atributos necesarios para el ejercicio de sus funciones, como lo son las capacidades y competencias inherentes al cargo que desempeñan, la vocación de servicio, la atención eficaz de los asuntos públicos, la responsabilidad y la honestidad. Por ello, la profesionalización de funcionarios es concebida como la base para consolidar organizaciones públicas capaces de responder a las demandas ciudadanas y resolver problemas de manera eficiente y con transparencia.

La profesionalización es un proceso que opera dentro de un conjunto de estrategias de mejora de la gestión pública, en el marco del paradigma de la modernización administrativa que surgió —en el caso mexicano y en otros muchos— como una respuesta a la crisis de legitimidad de los gobiernos, derivada de la percepción ciudadana de incapacidad de la función pública para dar respuestas y de garantizar el Estado de derecho. En consecuencia, la mejora de las capacidades institucionales y de las aptitudes de los individuos se conciben como el camino para garantizar el derecho a una buena administración;





en tanto este proceso se sustente en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y las competencias profesionales.

Cabe destacar que en el marco de los [Objetivos del Desarrollo Sostenible \(ODS\) 2030](#), propuestos y aprobados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la profesionalización del servicio público se observa como un elemento fundamental para el buen gobierno, al considerarla como parte de una agenda global para gobiernos nacionales y locales, que se enuncia en el objetivo número 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. Esta integración, como parte de los ODS 2030, conlleva el reconocimiento de que los gobiernos, sobre todo subnacionales (locales) y municipales (alcaldías), tienen mayores facultades de vinculación con la ciudadanía y, por lo tanto, mayor proximidad para gestionar y dirigir el desarrollo social de manera efectiva. Ante ese reto, se vuelve necesario contar con administraciones públicas profesionalizadas, vinculadas e informadas en temas globales (“pensar global, actuar local”).

En el mundo, los países que han aplicado las estrategias para la mejora de la gestión pública han creado instituciones para la profesionalización e incluso se han aliado con institutos internacionales que realizan investigación aplicada

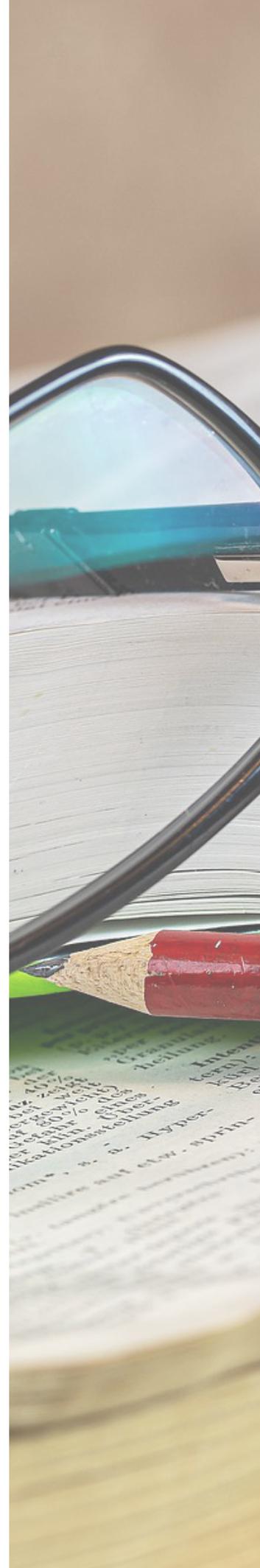
y generan consensos para la implementación de acciones conjuntas y estándares comparables sobre capacidades y competencias.

En México, aunque ya han pasado más de dos décadas desde que se planteó la agenda de modernización administrativa y la conformación de un servicio civil de carrera, existe un amplio número de tareas pendientes que requieren diagnósticos y rutas de acción que permitan romper con la inercia.

A nivel local, la Ciudad de México (CdMx) contaba, desde el año 2000, con tres leyes relativas al servicio de carrera —publicadas cada una en 2000, 2008 y 2012—, hasta que la CP-CdMx elevó a rango constitucional la obligatoriedad de que la administración pública local, las alcaldías y los organismos autónomos establezcan políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito y la igualdad de oportunidades. Al respecto, en la CdMx se han realizado varios esfuerzos de profesionalización focalizada, en áreas que son relevantes para la gobernanza y necesarias para la resolución de problemas públicos de gran calado, como la profesionalización de los oficiales de policía —mediante la creación de la [Universidad de la Policía](#)—, la atención a la insuficiencia de servicios de salud en la capital —con el establecimiento de la [Universidad de la Salud](#)—, la procuración y el acceso a la justicia con un carácter más igualitario entre hombres y mujeres —a través de la profesionalización con [perspectiva de género](#) de las personas encargadas de impartir justicia—. La Escuela de Administración Pública (EAP) se encuadra dentro de este compromiso de mejora, por medio de la profesionalización de los funcionarios del Gobierno local.

La obligatoriedad de contar con un sistema de profesionalización en la CdMx, establecida en la Constitución local, es un avance importante pues significa, por un lado, un apresuramiento a la administración pública local en términos de mejora administrativa; por otro lado, al vincularse la profesionalización de las personas servidoras públicas con la garantía del derecho a la buena administración (en artículo 60, numeral 2, de la CP-CdMx), se pone a la CdMx a la vanguardia jurídica y administrativa a nivel federal, pues la CP-CdMx es la primera constitución en el país en enunciar y reconocer a la buena administración pública como un derecho social fundamental.

Por todo lo anterior, en este primer número de la revista *Gobernanza y Servicio Público* de EAP hemos elegido la profesionalización de la función pública como tema central, para contribuir al debate, estudio y visibilización de los esfuerzos realizados y aquellos todavía pendientes.

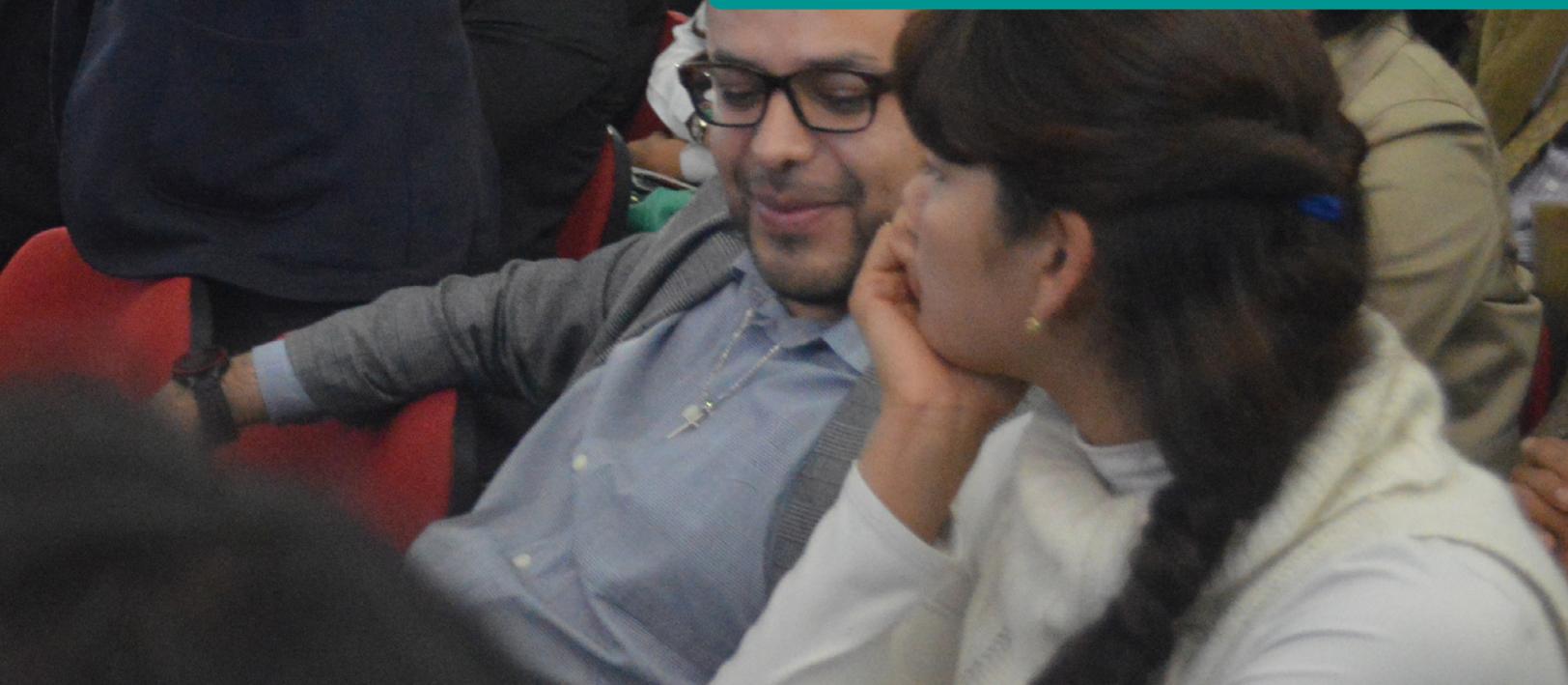








## **Profesionalización para la buena administración pública**



# Voces

*Mtro. Juan José Serrano*

**TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (scg-CdMx)\***

.....



**Es egresado de la Universidad La Salle (Ulsa), donde realizó estudios de licenciatura en Derecho. En la Universidad de Birmingham, Inglaterra, llevó a cabo estudios de maestría en Administración Pública.\*\***

En la Escuela Libre de Derecho (ELD), llevó a cabo estudios de posgrado en Derecho Mercantil. En el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), estudió en el Programa de Alta Dirección de Empresa D-1, para ejercer funciones directivas más allá de la propia especialidad. Y en la Universidad Panamericana (UP), cursó la especialidad en Derecho de Empresa y la especialidad en Derecho Laboral.

Es profesor de la materia de Títulos y Operaciones de Crédito en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México (UNAM).

Laboró como director en Serrano Siles Abogados, como subdirector jurídico en el Grupo Empresarial Ángeles y como gerente jurídico en Laboratorios Carnot.

Trabajó como asesor del Procurador General de Justicia del entonces Distrito Federal, como coordinador jurídico del Seguro Popular y como coordinador administrativo del secretario de Salud federal.

Es miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C., desde 2008. Fue presidente del Consejo Directivo de la Fundación Barra Mexicana, A.C. También es integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C. y de la American Bar Association, con sede en Chicago, a partir de 2016. Asimismo, es miembro de número de la Academia Mexicana de la Educación, A.C., desde 2018.

Es experto en los siguientes temas:

- derecho laboral,
- combate a la corrupción,
- derecho empresarial y regulatorio.

\* Al momento de conceder la entrevista, el Mtro. Juan José Serrano fungía también como presidente suplente de la Junta de Gobierno de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

\*\* Master in Business Administration (MBA) for Public Sector.



*Dr. José Antonio Peña Merino*

**TITULAR DE LA AGENCIA DIGITAL  
DE INNOVACIÓN PÚBLICA (ADIP)**

.....

**Cursó la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), hizo la maestría en Ciencia Política en la Universidad de Nueva York (NYU, por sus siglas en inglés), en esa misma institución llevó a cabo estudios de doctorado en Metodología Cuantitativa y Economía Política.**

Fue Fundador de Data4, compañía que se ocupa de la generación, gestión y análisis de datos. Además, fue cofundador de Data Cívica, organización dedicada al uso de datos y tecnología como herramientas para la defensa de los derechos humanos.

Se ha desempeñado como colaborador de diversos medios de comunicación impresos y digitales: el sitio web *Animal Político*, la cadena de televisión Univisión; las revistas *Nexos*, *Este País*, *Letras Libres*, *Americas Quarterly*; los periódicos *El País*, *Milenio*, *Excélsior*, *El Centro* y *El Economista*.

Es coautor del libro *Ciudadanos.mx: Twitter y el cambio político en México* (publicado en 2011 por el grupo editorial Penguin Random House, en su sello Debolsillo).

Ha enseñado Ciencia Política a nivel licenciatura en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) desde 2006. E imparte clases de Periodismo y Asuntos Públicos a nivel maestría en el CIDE desde 2014.

Es experto en los siguientes temas:

- ciencia política,
- Gobierno abierto,
- gobernanza tecnológica,
- estadística y econometría.

*Mtra. Olga Paulín*

**TITULAR DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE DESARROLLO DE PERSONAL Y DERECHOS HUMANOS [SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (SAF-CdMx)]**



**Es maestra en Derechos Humanos y Democracia, con especialidad en Procesos Políticos y Grupos Vulnerables por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México. Y es licenciada en Pedagogía por la UNAM.**

Tiene experiencia en la administración pública en México y el extranjero. Ha trabajado para diversas instituciones, entre las que destacan: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), sede Venezuela; la Secretaría de Marina-Armada de México, la UNAM y en diversas dependencias de la Ciudad de México, como la Secretaría de Educación del Distrito Federal.

Cuenta con más de 14 años de experiencia en el área educativa en México y en el extranjero; en la coordinación, planificación, evaluación de programas y proyectos educativos y sociales. Es experta en análisis, evaluación y diseño curricular e instruccional; en el diseño y evaluación de materiales impresos y audiovisuales para cursos, talleres, seminarios, capacitaciones, campañas de sensibilización y difusión de información (en modalidades: presencial, semipresencial y en línea).

También se ha desempeñado como consultora independiente (para: 17, Instituto de Estudios Críticos; Centro de Innovación y Asesoramiento Pedagógico, A.C.; Profesionales en Enseñanza, Adiestramiento y Capacitación de Excelencia Peace, S.C., etcétera) y como conferencista.

Es activista por los derechos de las mujeres, desde hace más de 12 años. Ha contribuido en diversas asociaciones y organizaciones no gubernamentales en la materia (como el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A.C., en colaboración con ONU Mujeres).

Es especialista en los siguientes temas:

- género,
- educación,
- derechos humanos y migración,
- prevención y atención de violencia.



*Dra. María del Carmen Pardo*

**PROFESORA ASOCIADA EN LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CIDE; MIEMBRO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (SNI), NIVEL III.**

.....

**Realizó sus estudios de doctorado en Historia, en la Universidad Iberoamericana (Uia), y también cuenta con estudios de doctorado en Ciencias Políticas, que efectuó en la Universidad de París II.**

Es miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, miembro de número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro del Consejo Editorial de la revista *Gestión y Política Pública* del CIDE, forma parte del Consejo Editorial de la revista *Public Integrity* de la American Society for Public Administration y es integrante del Comité Editorial del *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

Fue representante del Gobierno, en calidad de miembro independiente, en la Comisión de Inconformidades del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (2010) y representante del Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública (SFP) (2007 a la 2012). Se ha desempeñado como consultora para organismos internacionales como Naciones Unidas (NN. UU.) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Fue profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (Colmex) (1981-2014) y autora del primer plan de estudios del programa de licenciatura en Política y Administración Pública en esa institución.

Es autora de los libros:

- *La modernización administrativa en México: 1940-2006* (Colmex, 2009),
- *Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana* (Colmex, 2014) y
- *Una introducción a la administración pública* (Colmex, 2016).

Además, fue compiladora del libro *Administración pública mexicana del siglo xx*, de la colección Biblioteca Básica de Administración Pública [Escuela de Administración Pública (EAP) y Siglo XXI Editores, 2010], y coeditora, junto con Guillermo Cejudo, del libro *Trayectorias de reforma administrativa en México: Legados y conexiones* (Colmex, 2016). Asimismo, ha escrito cerca de una centena de artículos, capítulos de libros, comentarios y reseñas.

Es experta en los siguientes temas:

- descentralización,
- profesionalización,
- servicio civil de carrera,
- federalización educativa,
- modernización administrativa,
- Gobierno local y órganos autónomos.

*Dr. Ernesto Velasco*

**DIRECTOR GENERAL DE CÍVICUS, CONSULTORES EN  
GESTIÓN PÚBLICA Y SOCIAL, S.C.**



**Es doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM); maestro en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), en colaboración con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG); maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham, licenciado en Administración Pública por el Colmex y cuenta con un diplomado en Política Social por la Uia.**

Ha impartido cursos en el Colmex, el CIDE, la Uia y la EAP. Trabajó como consultor superior en Gerencia Pública, S.C. Tiene más de 15 años de experiencia en consultoría para organizaciones públicas y sin fines de lucro. Es investigador asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Ha sido consultor en proyectos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (Coneval), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue miembro del Panel Internacional de Expertos del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA).

Cuenta con diversas publicaciones, como:

- *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, publicado en 2011 por la SFP.
- *Gestión estratégica*, publicado en 2011 por la EAP y Siglo XXI.

- *La gerencia pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, en coordinación con la Dra. María del Carmen Pardo, publicado en 2009 por el Colmex y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL)
- “Gobernabilidad, gobernanza y rendición de cuentas en el Estado contemporáneo”, artículo publicado en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, núm. 11, 2018.
- “¿Puede la nueva gestión pública fortalecer la transparencia gubernamental?: El caso de la gestión del desempeño”, artículo publicado en *Revista de Gestión Pública*, vol. II, núm. 2, julio-diciembre de 2013.

Es especialista en los siguientes temas:

- análisis legislativo,
- participación ciudadana,
- planificación estratégica,
- gestión pública y evaluación.



*Dr. Ignacio Lozano*

**CONSULTOR Y ANALISTA ORGANIZACIONAL**

**Hizo su maestría en Estudios Latinoamericanos y estudios de posgrado en Ciencia y Teoría Política en la Universidad de Georgetown (GU, por sus siglas en inglés). Realizó su licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM.**

Fue docente, investigador, profesor asociado, coordinador académico de cursos y diplomados en la División de Administración Pública del CIDE. Impartió clases en el Centro de Estudios Políticos y en el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM.

Su experiencia profesional abarca el sector público estatal y federal. Trabajó como asesor en el Instituto Federal Electoral (IFE) y en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Además, fungió como secretario de Desarrollo Institucional del organismo internacional autónomo Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (Crefal).

Sus colaboraciones periodísticas se han publicado en los diarios *Reforma*, *El Financiero* y *El Sol de México*. Ha escrito ensayos, capítulos de libros y documentos de trabajo del CIDE.

Tiene amplia y comprobada experiencia en los temas:

- ética pública,
- gestión pública,
- ciencia política,
- organización electoral,
- análisis, diseño y desarrollo organizacional.



## 1. La Constitución Política de la Ciudad de México (CP-CdMx)<sup>1</sup> enuncia en el apartado a del artículo 7.º que toda persona tiene derecho a una buena administración pública. En este sentido, ¿cómo contribuye la profesionalización del servicio público al ejercicio y garantía de este derecho?

**Dra. María del Carmen Pardo:** La profesionalización de la función pública es una tarea de la mayor importancia, para que cualquier gobierno pueda cumplir, de la mejor manera posible, con sus atribuciones y responsabilidades. Se traduce en un claro empeño para introducir decisiones, acciones y mecanismos que favorezcan a que ingresen, permanezcan y optimicen su desempeño los mejores funcionarios y que éstos tengan las capacidades y habilidades que cada puesto requiere.

**Dr. José Antonio Peña Merino:** La profesionalización de los servidores públicos es crucial para garantizar el derecho a los habitantes de la Ciudad de México (CdMx) a contar con una buena administración pública. Pero, sobre todo, para construir una mejor ciudad es indispensable que como servidores públicos recordemos que somos encargados de recibir, canalizar o resolver las necesidades de las personas y de nuestra gestión dependerá la confianza que ellas depositen en su Gobierno.

Aunque la profesionalización es un buen punto de partida, no es el único componente necesario para garantizar el derecho a la buena administración pública, porque si la ciudadanía no cuenta con mecanismos de exigibilidad y rendición de cuentas, poco se podrá avanzar. Parte de la desconfianza que se tiene en la autenticidad de los mecanismos que se implementan para la consolidación de servicios profesionales de carrera radica en la falta de escrutinio público. En este sentido, nuestro trabajo en la ADIP se ha enfocado en darles herramientas a los ciudadanos para que puedan vigilar mejor a los servidores públicos.

**Mtro. Juan José Serrano:** El texto constitucional de la CdMx reconoce y manda el derecho a la buena administración pública, a través de un gobierno eficaz, austero, abierto, honesto, inclusivo y profesional, que procure el interés público y combata la corrupción. Una de las estrategias para lograr estas virtudes dentro de la función pública es la profesionalización, mediante la evaluación del

<sup>1</sup> Constitución Política de la Ciudad de México; capítulo II, de los Derechos Humanos; artículo 7.º, de Ciudad Democrática; inciso a, del Derecho a la Buena Administración Pública. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)

desempeño, el control de gestión, la mejora de los procesos y de las personas servidoras públicas a partir de la formación y la capacitación continua.

La profesionalización de las funcionarias y los funcionarios contribuirá a que el desempeño de la función pública refleje una mejora constante, enfocada a la efectiva resolución de las demandas de la ciudadanía y los problemas públicos, y a recuperar la confianza y la credibilidad, ante el descrédito de otras administraciones. Además, es a través de nuestras acciones cotidianas como funcionarios que podemos mejorar el servicio público. Los principios de este actuar ya están enunciados en la propia CP-CdMx: debemos conducirnos con honradez, legalidad, disciplina y profesionalismo.

**Dr. Ernesto Velasco:** La buena administración se ha ido articulando a partir de una serie de estándares y características, provenientes principalmente de Europa, los cuales debe tener la administración pública para garantizar a la ciudadanía el acceso a otros derechos.

El derecho a la buena administración es una bisagra que permite a los ciudadanos acceder a bienes y servicios de calidad que, a su vez, permiten otros derechos sustantivos, reconocidos por varios instrumentos internacionales y por diversos países.

Los ciudadanos tienen una serie de derechos —económicos, políticos, sociales, ambientales, culturales, etcétera— que buscan garantizarles una vida digna. El Estado es finalmente el responsable de promover y hacer efectivos tales derechos, lo cual no es posible si no se cuenta con un entramado institucional y administrativo capaz de cumplir con sus funciones de promover y efectuar un trato de calidad, de manejar eficientemente presupuestos y recursos públicos, y de tener capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Anteriormente en la administración pública, la profesionalización se pensaba en función del diseño de los puestos de trabajo. Éstos se diseñaban, se les asignaba un nivel de autoridad, una serie de funciones y tareas a desempeñar. De ahí se derivaba un listado de competencias, que el funcionario o la funcionaria requerían, para garantizar el cumplimiento de lo que se había mandado en el perfil del puesto. Se actuaba para asegurar que el proceso de reclutamiento y el sucesivo desarrollo profesional fueran cerrando la brecha entre las aptitudes, habilidades, comportamientos y las necesidades —en términos de competencias, conocimientos, desempeño, etcétera— que exigía el puesto.

Cuando introdujimos los enfoques de derechos y la buena administración pública, la visión de la profesionalización se transformó y se amplió, dándole a la administración pública un nuevo papel: de mecanismo indispensable para garantizar los derechos reconocidos y para que los propios funcionarios públicos sean profesionales, en el entendido de que conocen y entienden el enfoque de derechos y lo aplican en sus actividades cotidianas. Lo anterior garantiza que las personas no dejen de acceder y ejercer plenamente sus derechos sustantivos por culpa de una mala administración.

Desde este punto de vista, el papel de la profesionalización ya no consiste sólo en desarrollar habilidades y competencias técnicas, sino que implica la introducción de un enfoque de derechos, que se debe enraizar en el trabajo cotidiano de todos los funcionarios públicos.

**Mtra. Olga Paulín:** Habría que definir la “profesionalización” como el proceso a través del cual las personas servidoras públicas obtienen herramientas y conocimientos; y crean aptitudes, habilidades y competencias en distintos ámbitos de la administración pública. En nuestro caso, desde esta dirección general de administración de personal, la profesionalización contribuye a que los funcionarios brinden un servicio de calidad, con calidez, a quienes habitan y transitan la CdMx.

El artículo 7.º de la CP-CdMx menciona que la administración debe ser de “carácter receptivo, eficaz y eficiente” y atender a los “principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación”. Este párrafo tan pequeño implica que la profesionalización brida al servidor público las herramientas para garantizar a los habitantes de la CdMx el ejercicio y la garantía del derecho a una buena administración pública.

**Dr. Ignacio Lozano:** Sin duda, el adjetivo “buena” es muy amplio. Pero nos podemos imaginar a qué se refiere. La buena administración implica tener estructuras orgánicas bien diseñadas, un conjunto de regulaciones internas, manuales actualizados de cualquier tipo y toda una serie de documentos que contribuyan a tener un orden.

Desde mi punto de vista, cuando la nueva CP-CdMx habla del derecho a la buena administración, alude al derecho a una administración eficiente y honesta, que haya erradicado malas prácticas. Esos dos elementos son fundamentales. Me detengo en el aspecto de la eficiencia: para mí es un concepto central del fenómeno moderno —históricamente hablando— de la administración pública o de lo que podemos llamar también “Estado administrativo” o “Estado burocrático”, en el buen sentido de las palabras.

La administración pública moderna también está fundada en un conjunto de profesionales; es decir, personas con méritos y experiencia suficientes para ocupar un cargo dentro de la estructura, teniendo en cuenta que esa estructura tiene, a su vez, una serie de reglas para el ingreso, el ascenso, la salida, incluso la evaluación. Estos elementos forman parte de todos los sistemas de profesionalización en el mundo moderno. De hecho, resulta un poco paradójico, pero en todo caso es interesante, que aquí el derecho a una buena administración precede a la existencia, por lo menos en la CdMx, de un servicio profesional de carrera. Sin embargo, creo que es algo afortunado y bienvenido que se establezca en la CP-CdMx el derecho a la buena administración, para incidir justamente e insistir en la importancia de un servicio profesional de carrera.

## 2. Asimismo, la CP-CdMx<sup>2</sup> en el numeral 2 del artículo 60 establece que la CdMx deberá contar con un sistema para definir, organizar y gestionar la profesionalización y la evaluación del servicio profesional de carrera de los entes públicos. En su experiencia, ¿cuáles son los retos que enfrentamos como Gobierno para estructurar y aplicar este sistema?



**Dra. María del Carmen Pardo:** El mayor reto que enfrentan los gobiernos para poner en marcha sistemas de carrera, en los cuales un elemento clave es que el ingreso se sustente en el mérito que los aspirantes tienen para ocupar alguna de las plazas del servicio público, es la resistencia política para que eso funcione. El componente central está siempre en tensión porque se mantienen prácticas clientelares y “de botín”, por más que se insista en la necesidad de superarlas.

**Dr. José Antonio Peña Merino:** Considero que para poder establecer un servicio profesional de carrera efectivo, el principal reto sería eliminar las resistencias políticas al cambio y a los procesos de formación que se requieren para mejorar la gestión pública. Las personas que ocupamos un cargo público de nivel directivo debemos asumir el compromiso de fomentar los concursos públicos como métodos de ingreso a la administración, porque, como ciudadanos, a todos nos beneficia que las personas más capacitadas y con mayor vocación de servicio ocupen un cargo en el sector público, en lugar de favorecer el ingreso de alguien que congenie con un proyecto político, pero que no tenga la capacidad suficiente para realizar su trabajo. Con ello, aseguraríamos un mejor aprovechamiento de recursos públicos que, al fin y al cabo, provienen de lo que aportamos todos.

**Mtro. Juan José Serrano:** La profesionalización y evaluación del desempeño de los entes y servidores públicos son temas que enfrentan diversas inercias. Por un lado, está la tarea de coordinar las acciones que ya se realizaron y aquellas que se están realizando en esta materia, para que no sean trabajos aislados o duplicados. ¿Qué quiero decir con esto? Que anteriormente se realizaron prácticas desarticuladas o de poco alcance. En todo caso, lo que se busca es conjuntar esfuerzos bajo los principios de eficiencia, austeridad, cero corrupción y Gobierno abierto. El reto consiste en instrumentar de manera conjunta esta nueva visión

<sup>2</sup> Constitución Política de la Ciudad de México; título 6.º, del Buen Gobierno y la Buena Administración; artículo 60, de la Garantía del Debido Ejercicio y la Probidad en la Función Pública. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)

de gobernar, que pone a las personas al centro del quehacer público, que evalúa y redirige los esfuerzos y las estrategias de manera continua.

¿Que estamos haciendo? Desde la Contraloría, con base en el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y con la ayuda de la EAP, hemos realizado diversos programas de capacitación, especialización y certificación. En la Contraloría, estamos trabajando en una nueva cultura administrativa y operativa, con el control interno como mecanismo de verificación y evaluación, que permite identificar de forma preventiva y correctiva la eficacia de los procesos que realiza la administración pública local, a fin de garantizar una ciudad de derechos y de mejorar los servicios a la población.

**Dr. Ernesto Velasco:** Hay problemas en el ámbito normativo. La CdMx ha sido pionera en generar normatividad orientada a crear un servicio profesional de carrera. Pero hemos tenido muchas dificultades para encontrar el modelo que se adapte mejor a las condiciones de la ciudad.

Y en términos de la generación de un sistema de profesionalización, tampoco ha existido el clima político necesario para hacer una apuesta de gran impacto. Por lo tanto, la profesionalización está ante un gran dilema: queremos ir hacia un gran modelo, que se ha intentado con la aprobación de leyes muy importantes, pero no se implementa por razones de tipo económico. No hemos tenido los recursos para ejecutar un sistema de este tipo, pues tiene un costo que hay que considerar.

También, nos hemos enfocado en reformas menos ambiciosas, más puntuales, para reforzar ciertos aspectos de la capacidad de la administración pública de la CdMx. Eso resulta más viable y empata mejor con las agendas de la alta dirección del liderazgo político en turno. Pero es una estrategia que tiene la desventaja de ser menos integral, menos articulada; en la cual pueden aparecer instituciones que tienden a ser una especie de islas de profesionalización ya que han avanzado mucho, mientras que otro tipo de instituciones no han avanzado tanto y algunas no han avanzado prácticamente nada. Entonces, tienes un Gobierno que va a varias velocidades, ese el mayor problema que yo veo en este momento.

El mayor reto es decidirnos por un modelo e intentar articularlo de la mejor manera posible. Quizás, el modelo contingente, el de “poco a poco”, orientado a necesidades específicas, puede ser más viable en términos políticos y presupuestales. Pero hay que introducir algunas líneas transversales, que permitan llevar a la administración pública a un piso común en temas que, pienso, son de futuro, que son la base de la administración pública del siglo XXI. En lugar de invertir en funciones y actividades de la administración del siglo pasado.

**Mtra. Olga Paulín:** El principal reto es disminuir las brechas y las diferencias que existen en materia salarial entre el personal de base y personal de estructura. El Gobierno de la CdMx tiene alrededor de 320 mil empleados, hay

trabajadores de base —sindicalizados y no sindicalizados— y distintos tipos de trabajadores que integran la estructura —a los cuales se les llama “de confianza”— que, como sabemos, son removibles: si no desempeñan correctamente sus funciones, se les puede pedir la renuncia o se puede rescindir su contrato. Tendría que haber un piso más homologado, una igualdad de condiciones entre los trabajadores.

Otro de los retos más grandes al que nos enfrentamos es la actualización; hay que pensar cómo es que los trabajadores de base van a pertenecer al servicio público contemporáneo. Los trabajadores de base ya no son los mismos que existían hace 50 o 60 años. En este momento, los nombres y los perfiles de puesto son anacrónicos. En los recibos de pago de muchos de nuestros compañeros y compañeras trabajadores de base sigue apareciendo la palabra “peón” en la descripción de su puesto. Pero ya estamos en un contexto de evidente respeto por los derechos humanos. Por ejemplo, a partir de la reforma constitucional del 2011<sup>3</sup> se estableció el *principio pro persona*; es decir, en el caso de que un juez o una autoridad tenga que elegir qué norma aplicar —sin importar si se trata de una ley, un tratado internacional o un artículo constitucional—, deberá elegir la que más favorezca a la persona. También, ya se cuenta con una serie de derechos laborales, dentro del marco de los derechos humanos —derecho al trabajo, derecho a la seguridad social— y tendríamos que revisar cómo esa visión se debe incorporar en términos de estructura, de presupuesto y de recursos humanos.

Un reto más es realizar la revisión de los perfiles de puesto. Tenemos muchos casos de trabajadores de base y de estructura que no cumplen con las especificaciones del cargo que ocupan. El desarrollo de las competencias laborales pasa por todo un proceso que es eminentemente pedagógico y educativo, que les brinda a las y los trabajadores los cimientos para que haya una igualdad sustantiva de oportunidades, ligada a un enfoque de derechos humanos. La capacitación de los empleados del Gobierno de la CdMx es una obligación reglamentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>4</sup> y por la Ley Federal del Trabajo,<sup>5</sup> que establecen que proporcionar capacitación es una obligación patronal. La capacitación también forma parte de la profesionalización y la profesionalización es un derecho humano en sí misma, si la circunscribimos al derecho a la educación. Entonces, es una suerte de círculo virtuoso que se retroalimenta: desarrollar competencias laborales

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título 1.º; capítulo I, de los Derechos Humanos y sus Garantías; artículo 1. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 10 de junio de 2011. Recuperado de <https://dof.gob.mx/index.php?year=2011&month=06&day=10>

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; título 6.º, del Trabajo y de la Previsión Social; artículo 123, apartado a, fracción XIII. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 de enero de 1978. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_087\\_09ene78\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_087_09ene78_ima.pdf)

5 Ley Federal del Trabajo; título 4.º, de los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones; capítulo 1, de las Obligaciones de los Patrones; artículo 132. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 1 de abril de 1970. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT\\_orig\\_01abr70\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_orig_01abr70_ima.pdf)

Ley Federal del Trabajo; capítulo III bis, de la Productividad, Formación y Capacitación de los Trabajadores; artículo 153-a. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de noviembre de 2012. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT\\_ref26\\_30nov12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref26_30nov12.pdf)

para los trabajadores fortalece su papel como personas servidoras públicas, además de aportar a su vida cotidiana y personal. La profesionalización y la capacitación le otorgan fuerza vinculante a la igualdad sustantiva y a los derechos humanos.

Por otra parte, que la CP-CdMx marque o defina, con todas sus letras, que tiene que existir un sistema para gestionar el servicio profesional de carrera, me parece un avance muy importante, pero su construcción no puede ser de la noche a la mañana. Tenemos que partir de un diagnóstico, ¿cómo hacemos un análisis homologado de estos 320 mil empleados que tiene el Gobierno de la CdMx? Ese sería otro reto a considerar. Además, hay que plantear en el proyecto del servicio profesional de carrera un eje transversal de derechos humanos, de paridad de género e igualdad oportunidades. Y tiene que ser una política pública de Estado, no una política pública de gobierno, con la diferencia de que una política pública de Estado es transexenal.

También hay romper la brecha tecnológica que existe entre los trabajadores del Gobierno de la CdMx. Es verdad que muchos servidores y servidoras públicas no tienen acceso a internet. Otras veces, aunque lo tienen y cuentan con dispositivos inteligentes, no necesariamente poseen las herramientas y habilidades para manejarlos y obtener de ellos utilidad y beneficio.

Como ven, no son poquitos los retos, pero hay que empezar a resolverlos. Hay que plantear un esquema de metas a corto, mediano y largo plazo.

**Dr. Ignacio Lozano:** El desafío que se presenta en la CdMx no es exclusivo de la capital, yo diría que es de todo el país. Es un reto histórico. No hemos tenido un servicio civil. El que tenemos a nivel federal tiene demasiadas asimetrías —por decirlo eufemísticamente—, ha dejado mucho que desear, se han cernido dudas sobre la transparencia de algunos de sus procesos —como los de ingreso— y hemos escuchado historias terribles al respecto —como despidos forzados internamente—.

Hay una especie de vacío institucional. No experimentamos el proceso de institucionalización que experimentaron otros países en Europa, más o menos a finales del siglo XVII, durante los siglos XVIII y XIX. En ese proceso, el Estado burocrático aprendió, por necesidad y por conveniencia propia, a contenerse a sí mismo: a mantener a raya su propia autoridad, a limitar los abusos en la práctica administrativa. Esa institucionalización significó también el abandono de la venalidad; es decir, de la compra-venta de cargos, que era lo normal en Europa y en las colonias españolas en América Latina. Pero, al parecer, España no entró en ese proceso de institucionalización y nosotros —hablo de México y de América Latina en general—, por añadidura, tampoco. Entonces, es un proceso en el que el Estado aprende, por decirlo así, y va asumiendo la necesidad de crear leyes que contribuyan a gobernar a la sociedad civil en general. Es algo que nosotros no vivimos; particularmente, no hemos dejado atrás la venalidad de los cargos, o lo que nosotros llamamos “patrimonialismo”, el cual continúa en México. Es un hecho y ha habido casos desastrosos, a partir de esta práctica

terrible de heredar los cargos, por la razón que sea. Yo espero que acabe pronto en la CdMx, en dependencias de Gobierno y en organismos desconcentrados. Lo anterior habla justamente de la ausencia de una institucionalización o de que el proceso que sí hemos tenido no ha dado todos los resultados que queremos. Por eso, muchos estamos de acuerdo en que México es un país débil institucionalmente.

La profesionalización de los servidores públicos se vuelve una práctica y una realidad en la que los funcionarios dependen de un salario que el Estado les otorga y de los medios administrativos que, como diría Weber, el Estado también les otorga. Esa es una inversión. La función pública significa prestar el conocimiento, las habilidades y las competencias profesionales de una persona al Estado, a una estructura administrativa, que redundarán en beneficios y en servicios públicos para la ciudadanía. Este proceso todavía no lo hemos concretado, aunque a nivel federal ya existen algunos ejemplos, como el servicio civil del Instituto Nacional Electoral (INE), el servicio diplomático de carrera y el servicio civil del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, que honestamente no sé cómo vaya en su práctica.

Pero insisto, el desafío es cómo acortar ese proceso que tomó casi dos siglos en Europa. Cómo lo aplicamos si el entorno —en términos administrativos, culturales y políticos— todavía no está totalmente maduro y listo para aceptar que una gran cantidad de cargos públicos ya no van a depender de un pequeño número de personas que fueron elegidas para ocupar ciertos puestos de alta decisión dentro del sector público y tampoco van a depender de que estas personas, a su vez, conformen grupos de trabajo cuya identidad y lealtad no están en función del Estado, sino en función de un político o de la persona que hizo posible que ingresaran al sector público. Cómo hacemos para que todos —la administración pública y la sociedad civil— asumamos y aceptemos que ya no se realicen malas prácticas y cómo respetamos que el sistema funcione por sí mismo con base en méritos obviamente profesionales.

### **3. En este sentido, ¿qué esfuerzos considera que el Gobierno de la CdMx ya ha realizado para la profesionalización de los funcionarios públicos?, ¿piensa que alguno de ellos ha sido exitoso?**



**Dra. María del Carmen Pardo:** Considero que, como en otros muchos otros lugares, se han hecho esfuerzos, pero han acabado en ejercicios incompletos y, peor aún, de simulación. A la llegada de un gobierno distinto se empieza desde cero y cuando ese gobierno acaba su mandato, el avance se va junto con él.

**Dr. José Antonio Peña Merino:** Un esfuerzo tangible es lo que ya se realiza en algunas dependencias de la ciudad y que también hemos adoptado en la Agencia Digital, me refiero a compartir las vacantes existentes en el portal de internet y en las cuentas oficiales de redes sociales. Así aumenta el número de candidatos a un puesto y, al mismo tiempo, se brindan oportunidades a personas que no habrían tenido otro medio para enterarse de la vacante.

Otros esfuerzos ya se implementaron con la creación de la Universidad de la Policía y los programas académicos que ofrece la EAP.

**Mtro. Juan José Serrano:** Desde el Gobierno de la Ciudad se están haciendo esfuerzos en materia de profesionalización a manera de estrategias focalizadas, con apoyo de otros entes como la EAP. Estas estrategias de profesionalización son: honestidad en el ejercicio y control de recursos, investigación aplicada a la atención de problemas públicos, especialización académica y reconocimiento a las buenas prácticas en la administración pública, igualdad e inclusión para acceder a beneficios de programas y en el trato entre funcionarios y ciudadanía.

La Universidad de la Policía y la Universidad de la Salud son también otros esfuerzos de profesionalización que ayudan a resolver los problemas de seguridad y el acceso a la justicia, así como el acceso a la salud. La profesionalización de los policías es un gran reto, la seguridad pública es una de las demandas esenciales de las personas. La policía es nuestro primer acercamiento con la ciudadanía y la forma en la que se desempeñen decidirá no sólo la calificación que ellos nos pongan a nosotros, sino que determinará, en mucho, la procuración y acceso a la justicia. De ese tamaño es el reto.

**Dr. Ernesto Velasco:** Ha habido un esfuerzo muy importante en el tema de gestión de riesgos. Ahí, la EAP ha sido un factor fundamental. La idea de generar cuerpos profesionales y una serie de programas de profesionalización de esos cuerpos suena bien. Este esfuerzo empezó con el tema de gestión de riesgos y después se amplió a las funciones de adquisición, compras y otras similares. Es una idea interesante que permite consolidar conjuntos de profesionales, facilita trabajar en más instituciones de manera transversal y generar un piso mínimo de habilidades y capacidades en distintas áreas de la administración. Ese es un esfuerzo que valdría la pena rescatar.

**Mtra. Olga Paulín:** Parte de los esfuerzos que ha realizado este gobierno es comprobar que las personas que están en las nóminas de las distintas alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y descentralizados realmente trabajen ahí.

Asimismo, hilar o conjuntar el desarrollo de la competencia laboral con la igualdad sustantiva y con los derechos humanos habla del interés que se tiene por reforzar estos temas, a través de la capacitación y la profesionalización.

Además, se han hecho reformas y revisiones en cuanto a normativa, como en la Circular Uno 2019, Normatividad en Materia de Administración de Recursos.<sup>6</sup> Este es un resultado de la revisión que se realizó en términos de normativa. La circular anterior era de agosto de 2015 y había un rezago. Pero ya se analizó, se actualizó y el resultado son ajustes a la estructura que le brindan fuerza a la profesionalización y al servicio profesional de carrera.

**Dr. Ignacio Lozano:** Me parece que es una gran idea la creación de la EAP. Creo que tendría que estar más conectada con el servicio profesional de carrera. Pero entiendo que los cambios constitucionales y legales que se hicieron en esta nueva administración implicaron, por ejemplo, que la responsabilidad del servicio profesional de carrera en la CdMx pasara a la ahora SAF, al desaparecer la Oficialía Mayor.

El funcionamiento de esta escuela es en un éxito sí mismo. Pero eso no quiere decir que estos esfuerzos estén dirigidos a la creación de un sistema. Eso no depende de la escuela. De hecho, no está en sus atribuciones. Tendrían que darse ciertos cambios legales para que más procesos —como la creación de un servicio profesional de carrera en el sector público— estuvieran encabezados, dirigidos y atendidos por la escuela.

Hay una especie de desconfianza histórica referente a la creación de un servicio profesional de carrera, que justamente deje exenta a la administración pública profesional de los vaivenes de carácter político, ya sea por efecto de las elecciones de cada tres años, de cada seis años. Creo que los mexicanos no hemos asumido la importancia de crear un sistema y de que los partidos políticos se comprometan a no alterar eso, a que si un partido gana las elecciones y su candidato gana la Jefatura de Gobierno, no se disputen el premio de los cargos públicos.

#### **4. ¿Podría usted mencionar alguna práctica que sirva como ejemplo de estructura, principios o aplicación del servicio profesional de carrera u otros esfuerzos de profesionalización del sector público en México —capacitación, evaluación, gestión de procesos administrativos, etcétera— que puedan replicarse a nivel local?**



**Dra. María del Carmen Pardo:** Un ejemplo podría ser el sistema de empleo del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

<sup>6</sup> Circular Uno 2019, Normatividad en Materia de Administración de Recursos. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 2 de agosto de 2019. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/9f4a9da03112d53515c16f131d9f087c.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/9f4a9da03112d53515c16f131d9f087c.pdf)

**Dr. José Antonio Peña Merino:** Una buena práctica que podría comenzar a implementarse es la evaluación para la obtención de ascensos, ésto permitiría que los trabajadores comprobaran su capacidad de desempeñar su trabajo y que su estancia no se relacione con alguna deuda personal o partidista y, por lo tanto, los funcionarios podrán crecer con la institución y no sólo quedarse por el periodo que dura una administración. Dentro de la ADIP intentamos que siempre que se abre una vacante, los primeros candidatos sean personajes que ya trabajan con nosotros, con el fin de que tengan una perspectiva de crecimiento y carrera profesional.

**Mtro. Juan José Serrano:** Algunos aportes que abonan a la probidad en el servicio público son las recientemente aprobadas Ley de Austeridad,<sup>7</sup> la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público,<sup>8</sup> y elevar a rango constitucional el delito de corrupción.<sup>9</sup> ¿Por qué estás leyes abonan en materia de profesionalización? Por varias razones. En primer lugar, porque se está vigilando el buen uso de los recursos públicos. En segundo lugar, porque las decisiones para el uso de los recursos deben tomarse con criterios de honradez, eficiencia y racionalidad. En tercer lugar, porque las y los funcionarios públicos tienen más controles para su actuar cotidiano, de modo que no es tan fácil cometer actos de corrupción y en caso de cometerse, existe una legislación y mecanismos jurídicos para la rendición de cuentas y el combate a la impunidad. Estos mecanismos promueven la ética pública en el ejercicio gubernamental.

**Dr. Ernesto Velasco:** La CdMx tiene condiciones muy particulares y las prácticas que han funcionado surgieron en instituciones con ciertas peculiaridades también, hablo del INE, del Banco de México (Banxico), instituciones cuyas funciones son muy precisas, muy específicas, y que facilitan el proceso de profesionalización.

La CdMx cumple funciones de una enorme diversidad. Por lo tanto, no creo que haya un solo modelo que se adapte a las condiciones de la CdMx. Considero que hay que desarrollar un modelo propio, que responda a las necesidades de la ciudad y que además sea razonable en términos de costo, en función del presupuesto que se tiene.

Los dos servicios que mencioné funcionan, pero son servicios caros, requieren de una buena cantidad de recursos. Ello les permite tener sistemas de

7 Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2018. Recuperado de [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/66772/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66772/31/1/0)

8 Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 19 de febrero de 2019. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/f155c4e85e3cdd473eaf885e93727139.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f155c4e85e3cdd473eaf885e93727139.pdf)

9 Constitución Política de la Ciudad de México, título 6.º, del Buen Gobierno y la Buena Administración; capítulo 1, del Combate a la Corrupción de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)

gestión del desempeño de las personas, sistemas de profesionalización permanente, una serie de cuestiones que los hacen bastante robustos, pero no necesariamente a un costo bajo.

**Mtra. Olga Paulín:** Hay distintas prácticas que han servido, algunos ejemplos:

- La SFP realizó un compendio de buenas prácticas (Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público, 2012).
- Petróleos Mexicanos (Pemex) implementó el Programa de Formación de Líderes (PFL) durante el 2011, cuyo objetivo fue fortalecer las competencias básicas de sus trabajadores e incrementar de manera óptima su toma de decisiones.
- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) creó el Portal de Capacitación y Desarrollo, una herramienta que inicialmente le permitió evaluar la capacitación a distancia, así como reducir los costos asociados a ésta. Pero en la actualidad, al portal sólo se puede acceder desde las oficinas de la Condusef, ya que el servidor contiene información confidencial de la institución.
- El INE cuenta con el SPEN.
- La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene un Sistema de Desarrollo Profesional de Carrera (SDPC) a nivel nacional.
- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) posee el Programa de Formación de Alto Nivel para la Administración Pública Federal.

Pero, una buena práctica debe analizarse a detalle antes de replicarse. No se trata solamente de tomar las prácticas exactas y aplicarlas en otras dependencias gubernamentales ni tampoco se trata de tropicalizarlas. Hay que contextualizarlas. Mediante el análisis se pueden seleccionar los elementos aplicables en distintos entornos de trabajo.

**Dr. Ignacio Lozano:** El ahora INE tiene muy buenas prácticas de evaluación del desempeño, de procesos permanentes de formación y capacitación; a pesar de los embates que en algún momento hubo para “bajar”, como se dice en la jerga administrativa, algunos cargos exclusivos del servicio civil y volverlos de designación libre. A pesar de eso, están presentes. Ahora ¿por qué el servicio civil del INE ha prevalecido a lo largo del tiempo? Por dos razones muy importantes: una es que hay un número de cargos, particularmente los que tienen que ver con los Órganos Delegaciones —las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas—, que están mandados por ley. Si la ley cambiara, desaparecerían del SPEN. Esa es una protección muy evidente. Quiere decir que se tiene claro cuáles son los cargos indispensables para que funcione mínimamente nuestra institucionalidad electoral; es decir, a través de sus cargos. Yo creo que esa es una buena práctica.

La otra característica que tiene el INE, y que ha ayudado a que prevalezca su servicio profesional de carrera, es su especialización. Es decir, se trata de un instituto especializado en elecciones, realiza una serie de funciones que son diferentes unas de otras, pero todas giran alrededor de las elecciones. Estos dos rasgos: el reconocimiento de la importancia de la especialización y la protección de la ley; es decir, que la ley ordene que exista un servicio profesional de carrera, me parecen formidables. La cosa es llevarlos a la práctica, que no queden en letra muerta. Claro, una vez instalado un servicio civil, vienen todos los problemas de gestión. Pero esa es otra cosa, lo primero es lo primero: crear un sistema con un compromiso serio a nivel político; es decir, no meter las manos, dejar que se profesionalice la administración pública, cualquiera que sea: federal, de la CdMx, de cualquier nivel de Gobierno.

Hay algunos organismos desconcentrados que también tienen por mandato de ley la obligación de crear su propio servicio civil y ello atiende justo lo que decía en relación con la especialización. Sé de dos casos, uno es la SCG-CdMx y otro es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info-CdMx).



## 5. ¿Cuáles considera que son las tendencias actuales, tanto en el estudio como en la praxis administrativa, en el ámbito de los sistemas de profesionalización?

**Dra. María del Carmen Pardo:** Intentar poner en marcha sistemas de empleo más que de carrera, que permitan mayor flexibilidad. Otra modalidad es pensar en esquemas de carrera por cuerpos de funcionarios, tomando y adecuando algo parecido al modelo francés. Definitivamente no recomiendo suponer que contar con una norma general es la solución para que un sistema de esta naturaleza opere. Resultará mejor contar con un lineamiento y unas directrices que permitan poner en marcha esquemas de profesionalización de manera parcial y gradual.

**Dr. José Antonio Peña Merino:** Actualmente, se ha reconocido que crear sistemas de profesionalización no es lo único que se requiere para lograr un mejor desempeño institucional y realizar un verdadero cambio estructural. La profesionalización debe acompañarse del rediseño de procesos administrativos, la reestructuración de programas ineficientes, la generación de sistemas de información adecuados, mayor transparencia gubernamental, así como las modificaciones normativas que se necesiten para dichas medidas.

**Mtro. Juan José Serrano:** En el gobierno encabezado por la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo hemos dado un salto enorme en la materia, al menos en el ámbito legislativo, con la CP-CdMx, que enuncia el derecho a la buena administración pública para el buen gobierno y crea mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de este derecho. Lo anterior, implica un gran reto para la CdMx, no sólo en términos jurídicos, sino, sobre todo, en cuestión de cómo resolver en términos prácticos el ejercicio pleno de este derecho, lo cual conlleva a tener un aparato administrativo y personas servidoras públicas con capacidades y habilidades necesarias que garanticen una buena administración pública. Lo recién mencionado marca el rumbo en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y del capital humano.

**Dr. Ernesto Velasco:** La discusión internacional se centra cada vez menos en sistemas de profesionalización y cada vez más en generar estructuras institucionales que permitan generar innovación, experimentación; nuevas formas de generar políticas públicas, de organizar los servicios, de interactuar con la sociedad. Estos mecanismos suelen optar por la alta profesionalización, por gente experta, con mucho conocimiento en ciencia de datos, técnicas de participación, inteligencia colectiva, etcétera. Pero, estos mecanismos no necesariamente están normados con las mismas reglas y procedimientos que el resto de la función pública. Al contrario, se trata de crear equipos muy dinámicos y flexibles de alta competencia y capital humano, con una serie de espacios para innovar, experimentar. No se les castiga si no cumplieron el trimestre tal con el indicador tal, sino que se hacen apuestas y se entiende que son riesgosas y que a veces se lograrán los objetivos y otras veces no, justo porque están explorando soluciones.

Creo que la discusión internacional está alejándose cada vez más de reinventar los servicios profesionales, para virar hacia cómo se complementan esos servicios con áreas especializadas en nuevas tendencias en administración pública: tecnología del comportamiento, ciencia de datos, inteligencia colectiva, disciplinas orientadas al diseño.

**Mtra. Olga Paulín:** Las tendencias son el énfasis en las competencias y en la personalización de los planes, lo cual para nosotros es un reto enorme porque la CdMx tiene más de 100 unidades administrativas. El funcionamiento de una urbe tan importante como la CdMx tiene muchas aristas y ámbitos. ¿Cómo se diseña un servicio de profesionalización con equidad y equilibrio armónico? Para acercarnos a esa respuesta, en esta dirección trabajamos mucho con el CLAD, quienes han hecho un esfuerzo por reunir a la gente encargada de la profesionalización y generar lineamientos específicos, que respondan a la realidad de América Latina y el Caribe.

Ahora bien, creo que volver accesible el conocimiento, los logros del aprendizaje, también debería ser un tema de tendencia. La profesionalización debe retomar esta parte pedagógica que se pierde entre cuestiones administrativas.

**Dr. Ignacio Lozano:** En algún momento, con la influencia de reformas del mundo anglosajón (Inglaterra y Estados Unidos), que luego se extendieron a otros gobiernos en el mundo, ocurrió el impacto de la *nueva gestión pública*: una forma de contrarrestar el supuesto burocratismo de las administraciones públicas europeas, basadas justamente en un servicio civil de carrera; o viceversa: servicios civiles de carrera basados en una estructura burocrática-gubernamental de larga data (como en Francia y Alemania).

Lo anterior trastocó mucho la práctica de la administración pública, incluso en un sentido negativo. Se pensaba que darles mayor libertad a los funcionarios públicos —sin importar el nivel jerárquico que su posición tuviera— acarrearía mayor eficiencia en su desempeño. Sin embargo, en algunos casos, darles más libertad en la toma de decisiones suscitó corrupción, prácticas ineficientes y un mayor costo. Entonces, algunos países tuvieron que dar marcha atrás y regresar a la lógica anterior de la administración pública.

Táchenme de tradicional, pero yo creo que el Estado todavía necesita —en esta época, en nuestro momento— una estructura de funcionamiento administrativo muy clara, muy ordenada e imbuida de cierta “mística de servicio”, como dicen algunos autores. Ya sea del servicio al Estado, que es una práctica muy continental, funcionarial (ser funcionario del Estado) o una práctica más anglosajona, más orientada hacia el servicio al público, a la ciudadanía. De ahí las denominaciones distintas: funcionarios, *civil servants* o servidores públicos —como decimos aquí—.

Yo no estoy en contra de ciertas prácticas de la nueva gestión pública, creo que contribuyen a afinar y a adquirir nuevas competencias, a formar funcionarios mucho más conscientes de su entorno y capaces de tomar decisiones. Pero no nos equivoquemos, la administración pública moderna está basada en un conjunto de reglas que establecen los límites del campo de actuación y decisión de los funcionarios. Sin ese campo de reglas —que es otro de los defectos que yo he podido atestiguar en muchas de las dependencias gubernamentales en México—, las regulaciones internas están desfasadas, desactualizadas, son inexistentes.

Un funcionario público en la parte baja de la jerarquía se siente perdido y, por lo tanto, obligado a acatar las instrucciones y las órdenes que le den y a ir aprendiendo sobre la marcha cómo moverse en un ámbito que no tiene reglas claras y escritas. Entonces, las reglas escritas sirven para mucho y yo creo que eso es otro de los desafíos y de las ausencias que necesitamos superar en México.

La tendencia de la nueva gestión pública sigue estando ahí. A mí me parece bienvenida, pero sería más efectiva si existiera un servicio civil,

como punto número uno. Como punto número dos: probablemente tendría un efecto positivo mucho más claro en niveles superiores de jerarquía, donde los funcionarios inevitablemente deberían tener un poquito más de discrecionalidad; puesto que la regulación de niveles altos de la jerarquía administrativa es menor y menos estricta. Por lo tanto, ahí sí se requieren ciertas habilidades y competencias que la nueva gestión pública ha promovido y que tiene como bandera. Sin embargo, yo soy de los que regresarían a la idea de la mística del servicio al Estado, del servicio a la ciudadanía. Creo que nos hace falta mucho de eso.

## 6. ¿Hacia dónde debería caminar el Gobierno de la CdMx y las alcaldías en este tema?, ¿tendría alguna propuesta o comentario?



**Dra. María del Carmen Pardo:** No.

**Dr. José Antonio Peña Merino:** En el Gobierno de la CdMx lo tenemos claro, debemos continuar con las prácticas de mejora regulatoria, la digitalización de trámites y servicios, y la actualización de los sistemas que utilizan los funcionarios para realizar sus labores. Con ello brindamos mejor atención al ciudadano, al reducir tiempos de atención y aumentar los canales de comunicación, pero también facilitamos el trabajo del funcionario para que pueda dedicar tiempo a tareas de capacitación.

**Mtro. Juan José Serrano:** A la generación de valor público. ¿Qué es esto y qué implica? En primer lugar, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno local, así como la formación, permanencia y promoción del capital humano que integra la administración local. La generación de valor público es la creación de bienestar para la ciudadanía. Esa no es una tarea sencilla, porque pone al centro del quehacer público a las personas, no al ejercicio del poder o al poder en sí mismo, y significa necesariamente que el quehacer público debe tener objetivos y metas claras, estándares de actuación, y que su actividad debe enfocarse en la resolución efectiva de los problemas públicos.

Se deben redoblar, conjuntar y homologar los esfuerzos para los criterios de profesionalización de las personas servidoras públicas. En este punto, la EAP cumple una función muy importante con cursos, posgrados, estudios e investigación aplicada que es de utilidad para la solución de los problemas de la CdMx, con una visión de mediano y largo plazo.

**Dr. Ernesto Velasco:** Tomarnos en serio la nueva CP-CdMx sería muy importante. Lo cual implica generar las normas secundarias que dicha Constitución incluye. Varias aún no se han aprobado y tienen que ver con la profesionalización de algunas funciones: lo que ha ocurrido con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la capital, el cuál aún no termina de consolidarse normativamente, la función de evaluación todavía no tiene el marco normativo mandatado... en fin. Hay que tomarse en serio el trabajo normativo y terminar el trabajo legislativo. Pero más allá de eso, en términos de profesionalización, la pregunta es: ¿cuáles son las nuevas actividades que el Gobierno de la CdMx está asumiendo, en función de la nueva Constitución? Y, a partir de ellas, hay que generar el mapa de competencias requeridas en las alcaldías, pero también en la administración central de la ciudad y precisar el perfil, las características, del funcionario público del siglo XXI de la CdMx. A partir de la nueva interpretación que la CP-CdMx realiza del papel del Gobierno y de sus distintos ámbitos, ¿cuáles son las competencias que el Gobierno debe tener de manera transversal? Mediante esa visión, basándonos en ese mapeo de competencias transversales, hay que empezar a desarrollar un programa de profesionalización.

La CP-CdMx ha generado un entramado de derechos especializados, por grupos poblacionales. Eso implica tener cuerpos de especialistas en los grupos de derechos que se han articulado en la Constitución: especialistas en derechos de barrios, de pueblos originarios, en derechos de las mujeres, en derechos de participación ciudadana en la toma de decisiones... en fin. Necesitamos articular estos cuerpos de especialistas y alinear este desarrollo con la visión o aspiración plasmada en la CP-CdMx.

Todo eso es asunto de competencias empíricas, no sólo de aprender la teoría. La efectivización de derechos pasa por la entrega de servicios, por el desarrollo de habilidades de gestión, a partir de programas de mentorías, de estancias de visita, de sistemas de personas que rotan por distintas funciones y organizaciones para aprender mejores prácticas. Hay que ir valorando estas cuestiones.

**Mtra. Olga Paulín:** Las alcaldías y el Gobierno central tendríamos que humanizar más la profesionalización y el servicio profesional de carrera, y brindar modelos innovadores en materia de educación y capacitación.

Hay que mejorar las prácticas administrativas entre compañeros y compañeras; reducir los índices de violencia laboral, que desafortunadamente está muy normalizada. Hay cuidar más a los trabajadores. En ese sentido, este año, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) implementó la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018,<sup>10</sup> para identificar, analizar y prevenir factores de riesgo psicosocial en los entornos laborales.

<sup>10</sup> Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, de los Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo-Identificación, Análisis y Prevención. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 23 de octubre de 2018. Recuperado de <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=10&day=23>

Homologar las competencias laborales es otro de los retos, construir una malla de competencias técnico-operativas y directivas, y verificar que no estén desligadas una de otra internamente ni intrainstitucionalmente. En general, en las dependencias públicas, las competencias directivas tienen un nivel mucho más alto que las técnico-operativas. Hay que reducir esa brecha.

Asimismo, hay que ampliar el catálogo de competencias genéricas —gestión de calidad, trabajo en equipo, resolución no violenta de conflictos, conocer cuáles son los derechos y las responsabilidades de una persona servidora pública, etcétera— y específicas para cada dependencia, de acuerdo a la misión que tiene y a los contenidos que trabaja.

Igualmente, hay que establecer competencias en temas muy específicos de igualdad sustantiva y derechos humanos, y competencias transversales como: la calidad en la gestión pública, la comunicación efectiva y asertiva, la expresión de valores institucionales, la ética de identidad profesional y compartida, la gestión de recursos para el desarrollo personal, el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), etcétera.

En relación con la evaluación de esas competencias, existe un instrumento que es el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación. En teoría, cada jefe de una unidad administrativa, cada líder o cabeza de equipo, tendría que aplicarlo. Pero, en la práctica, este instrumento queda a cargo, por ejemplo, de la JUD —Jefatura de Unidad Departamental— de Enlace Administrativo o de alguien que tiene contacto de manera cotidiana con la persona que se evalúa y finalmente se realiza una evaluación subjetiva del cumplimiento de las competencias, en función del criterio “me cae bien” o “me cae mal”.

Un directivo debe evaluar a su equipo e involucrarse en sus procesos, acompañar a sus compañeros de trabajo, y no solamente llegar, sentarse en su escritorio y regañar a la gente que no hace bien la labor que le corresponde. Y a la vez, ese directivo ha de desarrollar individualmente competencias operativas para el desempeño de sus funciones: transparencia y legalidad del gasto y los bienes públicos, custodia y tratamiento de documentos y archivos, etcétera.

**Dr. Ignacio Lozano:** Idealmente, el Gobierno de la CdMx, por lo menos a nivel central, debe profesionalizarse y crear un servicio civil, que parta desde las subsecretarías para abajo, ese es el siguiente nivel que debería formar parte del servicio profesional de carrera, definitivamente y de una vez por todas. Porque, usualmente, esos niveles siempre se someten a negociación. A nivel federal, se llegó hasta las direcciones generales. Recuerdo muy bien que constantemente se discutía si las direcciones generales deberían formar parte del sistema de servicio civil y muchos deseaban que no, que fuera de las direcciones de área hacia abajo. No obstante, conociendo la estructura de niveles y de puestos en la administración pública mexicana, ya no tiene mucho sentido que haya un servicio profesional de carrera hasta dirección de área. Para alguien realmente joven, recién egresado de la licenciatura que entra a la función pública con la

perspectiva de labrarse una carrera larga, ocupar un cargo en la parte baja de la estructura durante un buen número de años no logra incentivarlo y motivarlo.

Yo creo que la CdMx haría muy bien en incluir las subsecretarías en la estructura del servicio civil. Sé que eso es muy difícil, políticamente hablando. Por lo menos, el sistema profesional de carrera debería incluir de direcciones generales hacia abajo. Por el bien de todos, para que los funcionarios entendieran y adscribieran su lealtad no a un partido político ni a una persona o a un grupo de personas, sino a la CdMx.



## 7. ¿Qué obra podría recomendar para que las personas ampliemos nuestros conocimientos sobre la profesionalización para la buena administración?

**Dra. María del Carmen Pardo:** Propongo consultar los trabajos de: Mauricio Dussauge, *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo?*<sup>11</sup> Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la administración pública en México*;<sup>12</sup> María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*.<sup>13</sup>

**Dr. José Antonio Peña Merino:** El artículo de Mauricio Dussauge “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”.<sup>14</sup>

**Mtro. Juan José Serrano:** Bueno, uno de los textos imprescindibles que nos toca leer como personas servidoras públicas de la CdMx es nuestra Constitución, que es el máximo ordenamiento legal —después de la Constitución federal, claro está—. Es muy importante que conozcamos el contenido de la CP-CdMx y sus innovaciones en materia de buena administración, buen gobierno y profesionalización. Otra referencia es *El buen gobierno* de Pierre Rosanvallon.<sup>15</sup>

### Dr. Ernesto Velasco:

- *Management para las administraciones públicas*;<sup>16</sup>

11 Dussauge, M. I. (2005). “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”. *Servicio Profesional de Carrera*, 3, 1-21.

12 Martínez, R. (2003). *La profesionalización de la administración pública en México: Dilemas y perspectivas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

13 Pardo, M. C. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. México: Auditoría Superior de la Federación.

14 Dussauge, M.I. (2005). “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”. *Foro Internacional*, 45(4), pp. 761-794.

15 Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.

16 Miguel, M. de, Bañon, A., Catalá, D. (2017). *Management para las administraciones públicas*. Valencia: Universitat Politècnica de València.

- *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*;<sup>17</sup>
- *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*;<sup>18</sup>
- *El derecho a una buena administración y la ética pública*,<sup>19</sup> que hace un muy buen análisis de este concepto en términos de comportamientos y valores.

**Mtra. Olga Paulín:** El artículo “Gobernanza y calidad en la gestión pública”,<sup>20</sup> de Francisco Moyado Estrada, que habla sobre la incorporación de la calidad en las gestiones de gobierno. Y la publicación *Gobernanza institucional y capacitación para la Agenda 2030*<sup>21</sup> de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

**Dr. Ignacio Lozano:** Yo recomendaría *La república* de Platón, que para mí expone el prototipo de un servicio profesional de carrera: el filósofo rey que se va formando desde abajo, dentro de una estructura. Platón les llama “guardianes” a los funcionarios del Estado que están entrenados física e intelectualmente para gobernar en beneficio de una ciudad o Estado.

Por otro lado están Paul du Gay con *En elogio de la burocracia*<sup>22</sup> y Charles Goodsell con *The Case for Bureaucracy*<sup>23</sup> y *Mission Mystique*.<sup>24</sup> A mí me gustan los dos autores porque creen justamente en la importancia de esa “mística” y en la importancia de la administración tradicional: una burocracia bien constituida, con buen funcionamiento. Y un clásico de la administración, en el buen sentido: *The Art of the State*<sup>25</sup> de Christopher Hood.

17 Pascual, J. M., Goldás, X. (coords.) (2010). *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

18 Rodríguez-Arana, J. (2012). *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*. Madrid: Reus.

19 Ávila, C. M., Gutiérrez, F. (coords.) (2011). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

20 Moyado, F. (2011). “Gobernanza y calidad en la gestión pública”. *Estudios Gerenciales*, 27(120), pp. 205-223. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592311701760?via%3Dihub>

21 Hernández, R. (noviembre, 2016). *Gobernanza institucional y capacitación para la Agenda 2030*. Trabajo presentado en el seminario Condicionantes de la Inversión Pública en el “Gran Impulso” Ambiental y en la Sostenibilidad del Desarrollo, Santiago de Chile. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/rene\\_hernandez\\_seminario\\_big\\_push\\_ambiental\\_ilpes\\_23112016\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/rene_hernandez_seminario_big_push_ambiental_ilpes_23112016_1.pdf)

22 Gay, P. du (2012). *En elogio de la burocracia*: Weber. Organización. Ética. Madrid: Siglo XXI Editores.

23 Goodsell, C. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Washington, D.C.: CQ Press.

24 Goodsell, C. (2011). *Mission Mystique: Belief Systems of Public Agencies*. Washington, D.C.: CQ Press.

25 Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Reino Unido: Oxford University Press.



## Dr. David Arellano Gault

Doctor en Administración  
Pública

Miembro regular de la  
Academia Mexicana de  
Ciencias

Profesor-investigador (CIDE)

Sus artículos han aparecido en importantes revistas académicas arbitradas, nacionales (*Foro Internacional, Contaduría y Administración, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, etcétera) e internacionales (*Administration & Society, Public Administration Review, Public Administration and Development*, entre otras).

# Hoja de vida

*Dr. David Arellano Gault*

**PROFESOR-INVESTIGADOR**

**E**l Dr. David Arellano Gault es profesor-investigador de nacionalidad mexicana, nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias (desde 2007); licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Tecnológica de México (Unitec), maestro en Administración y Política Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver, Estados Unidos de América; especialista en temas de administración pública, políticas públicas y estudios organizacionales.

Fue editor de la revista *Gestión y Política Pública* (1997-2013), coeditor (2008-2013) y, posteriormente, *senior editor* (2013-2019) de la revista *Organization Studies*. Es miembro de comités de evaluación del SNI, miembro de comités editoriales de las revistas *Organization Studies* (2003-2006), *Public Administration Review* (2003-2010), *Journal of Public Administration Research and Theory* (desde 2011) y *Management International* de la escuela de negocios Hautes Études Commerciales (HEC) [Altos Estudios Comerciales] de Montreal, Canadá (desde 2009).

Sus libros han sido publicados en importantes sellos y editoriales de corte académico: Palgrave, El Colegio de México (Colmex), Fondo de Cultura Económica (FCE), Universidad Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por mencionar algunos ejemplos.

Posee vasta experiencia en el ámbito laboral académico. En el CIDE, fue secretario académico (2007-2013), ha sido director de la División de Administración Pública (1998-2002 y nuevamente desde 2013), fue miembro del grupo fundador del Doctorado en Políticas Públicas (2007).

Es miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Sonora (2019-2021), miembro del Comité Externo de Evaluación del Colegio de la Frontera Norte (2015-2019), miembro del grupo fundador de la Licenciatura en Políticas Públicas del CIDE-Región Centro (2011), miembro del Comité Académico del Doctorado en Estudios Organizacionales de la UAM-Iztapalapa (desde 2016), miembro del Comité de Evaluación Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México (2018-2019), miembro del Comité Académico de Evaluación del Centro de Estudios Internacionales (CEI) del Colmex (2018-2019) y miembro de la Junta de Asesores del Center for Organization Research and Design (CORD) [Centro de Investigación y Desarrollo Organizacional] de la Universidad Estatal de Arizona (desde 2016).

Es profesor en el CIDE (desde 1996). Tiene participaciones eventuales impartiendo cursos en instituciones como la UAM, la UNAM, Flacso México o el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha impartido diversas conferencias y pronunciado discursos en la Universidad del Valle (Colombia), Universidad de la Habana (Cuba), Universidad Getulio Vargas (Brasil), Universidad de los Andes (Colombia), Universidad de Cornell (Estados Unidos de América), entre otras instituciones educativas.

**Principales líneas de investigación:**

- **corrupción,**
- **políticas públicas,**
- **administración pública,**
- **estudios organizacionales,**
- **presupuesto por resultados.**

.....

**El Dr. Arellano Gault nos recibió en su oficina del CIDE para hablarnos de su interés en la administración pública, de su trayectoria profesional y para compartirnos sus opiniones y pareceres.**

.....

---

**Escuela de Administración Pública (EAP):** Le agradecemos mucho que haya aceptado esta entrevista. La primera pregunta que queremos hacerle es **¿cómo surgió su interés por estudiar ciencias sociales; específicamente, administración pública?**

**Dr. David Arellano:** La administración pública apareció en mi vida ya bastante avanzada la carrera. Mis familiares son empresarios, banqueros. Todos estudiaron algo relacionado con la administración de empresas o con la cuestión bancaria. Yo soy el más chico de mi familia. Entonces, yo seguí ese camino, hasta que me encontré con un profesor argentino, que vino exiliado debido al golpe de Estado de 1976 y que fue alumno del CIDE, y mi profesor en la Unitec, donde yo estudié la carrera de Administración de Empresas.

Yo ya estaba en el último tercio de la carrera y él fue el que me dijo que yo debía estudiar una maestría. Es más, me dijo que yo tenía que ser académico, y cambiar de administración de empresas a administración pública. Cuando lo escuché, lo tiré un poco de a loco, sinceramente. Pero él me trajo al CIDE, me presentó profesores y me encantó la escuela. Él me empezó inculcar el respeto por el estudio de las organizaciones gubernamentales. Y entonces, para mí fue un cambio: yo iba dirigido a una cuestión particular, conocí a este profesor y él me instó a presentar el examen de admisión para la maestría en administración pública en el CIDE. Esa fue la manera en que yo llegué al tema, un poco “de rebote” a la luz de interesarme en el estudio de las organizaciones, pero no las privadas, sino las gubernamentales.

Entonces, el interés surgió realmente al estudiar la maestría en administración pública aquí en el CIDE; aquí fortalecí la idea de concentrarme en estudios organizacionales de la administración pública, que en América Latina, en general, no se le ha dado énfasis al estudio de esta disciplina. Así fue.

---

**EAP: ¿Nunca le llamó la atención ser servidor público?**

**Dr. David Arellano:** Bueno, cuando acabé la maestría, toda mi familia pensaba que yo debía de seguir en la administración de empresas. Ya me tenían trabajo, ya tenía empleo en el sector privado, pues todas las redes de mi familia estaban allí. Aguanté 15 días en una empresa privada y me percaté de que mi profesor tenía toda la razón: yo quería ser académico. Renuncié y comencé a buscar trabajo en la academia, en administración, en una universidad pública. Y entonces, digamos que la idea de ser académico fue muy clara para mí en esas semanas en la empresa privada. Nunca descarté del todo ser funcionario público; pero, en realidad, entendí que mi vocación era la investigación.

Uno de los grandes problemas de la academia en administración pública, en muchos países, es que los sueldos entre un académico y un servidor público no se comparan. Entonces, mucha gente comienza la carrera académica y luego es contratada en el sector público con mejores sueldos y prestaciones, y muchas carreras académicas, potencialmente muy buenas, se han visto... no quiero decir la palabra “truncadas” en un sentido negativo, simplemente quiero decir que se fueron a perseguir una muy lógica y viable carrera en el sector público.

En el camino de estos 30 y tantos años de trabajo acá en el CIDE, he recibido bastantes ofertas del sector público y todas las he rechazado, porque desde el principio me quedó claro que mi vocación era ésta, la investigación. Ahora bien, fui secretario académico del CIDE por siete años y, estrictamente hablando, es

un puesto del servicio público. Pero bueno, tenía que ver con la vida académica de la institución y además seguí haciendo investigación. Entonces, si somos muy formales, sí tengo experiencia en el sector público, pero como funcionario de una institución académica.

---

EAP: Veíamos que sus temas de disertación del doctorado están enfocados a gobiernos locales, más que a nacionales. Entonces, nos surgió el interés por saber **¿qué es lo que le resulta más atractivo de estudiar gobiernos locales versus gobiernos nacionales? y ¿cuáles fueron los retos que encontró para acceder a la información y poder analizar estos gobiernos?**

**Dr. David Arellano:** Bueno, la historia tiene dos lados: uno pragmático y uno teórico. El lado teórico es que cuando me fui a hacer el doctorado, quería estudiar las “otras organizaciones”; es decir, siempre se estudian las organizaciones formales, la burocracia por ejemplo. Pero, a mediados de la década de 1990, que me fui hacer el doctorado, estaba vigente otra discusión de que no todas las organizaciones eran burocracias, había organizaciones más flexibles o “diferentes” que podían ser preburocráticas o postburocráticas. Pero estudiar eso empíricamente fue muy difícil de definir. Entonces, el camino que encontré fue estudiar la vinculación de organizaciones premodernas —organizaciones comunitarias— con organizaciones modernas —burocráticas— y esa es la razón por la cual llegué al estudio de los gobiernos locales.

Al querer estudiar las “otras organizaciones” no modernas me fue posible estudiar empíricamente las organizaciones premodernas, que eran comunitarias, generalmente, y que se ubicaban en los municipios rurales del país. Esa investigación me permitió recorrer todo México, tuve que estudiar 25 casos para encontrar cuatro que fueran comparables y aquí viene la razón pragmática: entonces, el CIDE tenía un convenio con la Fundación Ford para estudiar innovaciones en gobiernos locales y esta fundación me ayudó financiándome los viajes para hacer esos estudios. ¿De dónde más iba yo a sacar los recursos para hacer una tesis que requería estudiar 25 casos? Era un poco complicado, ésa es la razón práctica. Mucha gente me pregunta por qué no me quedé más en los gobiernos locales. Porque, en realidad, nunca me metí de lleno al tema estrictamente hablando. Más bien, fue un arribo organizacional. Mi carrera es muy desordenada en términos temáticos, dado que el único centro analítico que tengo es el de las organizaciones. Todos los temas que trato en mi carrera, desde el presupuesto basado en resultados hasta la corrupción, se abordan desde la lógica organizacional, que es el centro analítico. Por ello, en términos temáticos, voy saltando de asunto en asunto.

---

EAP: Hay poca información o pocos investigadores que se dedican al análisis de las organizaciones, **¿por qué para usted resulta fundamental dicho tema?**

**Dr. David Arellano:** Cuando tú estudias administración pública en Estados Unidos o en la mayor parte de los países de Europa (sin lugar a dudas en Francia, Reino Unido y los países nórdicos) es muy difícil encontrar un programa de posgrado en administración pública que no tenga cursos de organizaciones. Eso no es una realidad en América Latina. Las escuelas de administración pública en América Latina que tratan el tema organizacional como una materia son muy raras. El CIDE fue pionero. En 1976, cuando se creó la maestría en administración pública, la teoría de la organización fue el centro del plan de estudios y los egresados del

CIDE son quienes han impulsado la idea de que la teoría de la organización siempre debe formar parte de los posgrados, en administración pública en América Latina. Entonces, en Colombia, en Argentina, en Brasil, aquellos que han logrado plantear que no puede existir un posgrado en administración pública que omita el tema de las organizaciones son egresados del CIDE generalmente. Pero, en realidad, hasta ahí se ha quedado; es decir, según el último estudio que hicimos, sólo 20% de los posgrados en administración pública en América Latina tienen una materia de teoría de la organización o de estudios organizacionales. Es una contradicción muy extraña, dado que eso es una realidad distinta en Europa y en Estados Unidos.

Debe haber una razón de por qué el tema organizacional cuesta tanto trabajo en nuestros países. Mi impresión, sin tener ningún estudio al respecto para demostrarlo, es que en América Latina, en general, estamos mucho más preocupados por el diseño que por la acción, más preocupados por el “deber ser” que por el “ser”. Entonces, es evidente que el ser —o sea la implementación de las acciones— es más complicado que el diseño, tremendamente más complicado. En la acción se atorán muchas cosas, todo es muy contingente, muy caótico; y **en América Latina no le hemos dado el suficiente valor a la operación propiamente dicha de las políticas. Nos sentimos más contentos en el diseño que en la operación. En algún momento, habría que estudiar por qué y esa puede ser una pequeña razón del porqué en América Latina tenemos tan malos gobiernos: porque están muy poco preocupados por la operación, que es un paso fundamental.** Para mí, esta ha sido la batalla en mi carrera: plantearse que el diseño es muy importante, hay que aplaudir el diseño de las decisiones racionales. Pero después, otro paso fundamental es el de la de la acción, hacerlo real en la operación y eso es otro mundo. El mundo del diseño es ordenado, racional, simplificador; con modelos, variables, lógicas causales bien identificadas. El mundo de la operación es contingente, caótico, práctico, situacional y ahí se requieren otras habilidades. Esa es la segunda reflexión que yo quisiera hacer en ese sentido; es decir, **en las escuelas de administración pública somos muy buenos para los modelos racionales, las teorías, las variables. Y en general, somos muy malos, incluido el CIDE, para generar las habilidades, capacidades y conocimientos de la práctica, de la acción, donde lo que vas a enfrentar es otra cosa. No vas a enfrentar el orden ni la sistematización. Lo que vas a enfrentar es el caos de la realidad, la contingencia de las situaciones, donde también se crean y se necesitan habilidades. Entonces, yo creo que esa es la batalla: crear esos puentes para obtener las habilidades que se necesitan en la acción, que son habilidades de resistencia al caos, de tolerancia a la ambigüedad, de felicidad por el desorden, donde uno tiene que resolver las cosas en la práctica.**

---

**EAP:** En el 2000, cuando ocurrió el cambio de gobierno, empezó a implementarse este nuevo paradigma de la nueva gestión pública y se incorporó el servicio civil de carrera. Usted empezó a estudiar esos temas y siempre cuestionó si verdaderamente se trataba de una transformación o solamente eran unas cuantas adecuaciones y si éstas tendrían algún impacto real. Alrededor del 2000, usted apuntó cuáles eran los puntos críticos del servicio civil. Y aproximadamente en el 2005, señaló cuáles eran los problemas estratégicos. **¿Recuerda cuáles eran en aquel entonces los problemas estratégicos que planteaba? Y, a la fecha (porque ya pasaron casi 20 años desde que se implementó el servicio civil de carrera), ¿considera que algo cambió, mejoró o empeoró?**

**Dr. David Arellano:** El tema del servicio civil, del servicio profesional, de generar algún nivel de profesionalización y de estabilidad en el sector público es un mal necesario. El mundo sería muy bueno si no fuera necesario tener servicios civiles. Pero en la democracia no hay de otra, por la sencilla razón de que la alternancia política es una realidad. No obstante, ello lleva a un sistema que es bastante estable y que funciona. México es la prueba de ello, pues lleva 150 años con este sistema, al que se le llama “de botín”, donde el que llega, designa, punto. Si yo gané por los votos, entonces tengo derecho de nombrar a políticos fieles a mí para ocupar cargos públicos. Designo casi de manera libre a la gente que yo quiero, a eso le llaman sistema de botín y creo que el sentido de la palabra es peyorativo, pero bueno. Lo que quiero decir es que es un sistema muy funcional en muchos países, incluido Estados Unidos, que desde hace casi 100 años utiliza un sistema de botín. En México es de lo más natural, pero en una alternancia política este sistema no es tan buena idea a largo plazo, porque no se genera continuidad, no hay posibilidad de crear estabilidad en las políticas públicas. Cada 6 años, como se puede cambiar todo, hay un desperdicio de recursos muy fuerte.

En segundo lugar, se genera un gran incentivo a la corrupción, ya que se forma una lógica de patronazgo: el servidor público le debe el puesto a alguien, entonces ese alguien le puede ordenar muy diversas cosas y el servidor público está inerte a negarse, a hablarle con la verdad al poder. Esas son las ventajas de un servicio profesional, de un servicio civil. A fin de cuentas, se genera una lógica imperfecta, muy perversa en algunos sentidos, que le da estabilidad al servidor público para que pueda tener memoria y pueda hablarle con la verdad al poder y decirle cuando se está equivocando; y que el poder pueda sentir que es un consejo sincero, que es un consejo profesional. Llegar a este punto es un mal necesario, ¿por qué? porque tienes que generar un “espíritu de grupo” que puede acabar anquilosándose, como le pasa a 100% de los servicios civiles en el mundo. Tanto el fenomenal servicio civil neozelandés como el norteamericano, todos están anquilosados, todos son aparatos de poder, todos acaban siendo rígidos. Ese es uno de los precios a pagar por tener un servicio civil. No hay un país que pueda decir que no tenga ese problema, todos lo tienen, porque es un mal necesario. Si no, no tienes estabilidad, no tienes manera de hablarle al poder con la verdad. Pero es un mal porque es un mecanismo rígido, politizable y politizado, de desarrollo de la carrera profesional. Pero no nos queda de otra más que entrarle a ello.

En México, además, estamos en el peor de los casos, porque estamos en una lógica de botín que simula un interés por transformarse en una lógica de servicio profesional. Eso es peor, porque ni siquiera tenemos lo uno ni lo otro y tampoco nos ponemos a discutir qué está detrás; y lo que nos hace falta es un acuerdo político, ningún servicio civil puede existir sin un acuerdo político. Es decir, ¿qué político se va a amarrar las manos?, ¿por qué se va amarrar las

manos si tiene el derecho a designar? Bueno, lo hacen cuando hay una perspectiva de largo plazo, cuando la alternancia política se ha hecho una realidad. Yo sé que yo llego al poder, pero lo puedo perder mañana. También sé que los que están allá abajo son oposición y van a escalar obviamente con miras a ganar el poder, y cuando lo ganen, se van a dar cuenta también de que mañana lo pueden perder. Esa es la lógica de la alternancia en la democracia. Y en el largo plazo implica que necesitamos algún acuerdo de estabilidad, porque no tiene caso que yo llegue al poder y destruya la administración pública. Luego, tú vas a llegar a destruir lo que yo hice; y después yo voy a llegar a hacerlo nuevamente. Es una tontería para los intereses de todos los partidos y de todos los grupos políticos estar destruyendo lo que los demás hacen. Entonces, lo más lógico es que haya un acuerdo de estabilización de las políticas. En México, estamos a años luz de entender ese punto o siquiera de empezarlo a discutir, pese a que ya tenemos 20 años de alternancia (en una democracia, 20 años son muy pocos todavía). Mientras ese acuerdo político no exista, yo creo que es ocioso seguir discutiendo el servicio civil. El servicio civil significa estabilidad, para que sin importar quién llegue al poder, tú seas evaluado y mantengas tu puesto, tu carrera, por razones administrativas y no por razones de los vaivenes políticos. Para llegar a eso, necesitamos un acuerdo político en el país y no se ve cercano. Todo lo contrario, lo poco que existe de servicio civil en México es una monserga, todo el mundo le da vueltas. Hay que ver cómo se hace, porque nos estorba. Yo, como político, lo que quiero es designar, porque eso es lo correcto, es más barato y más congruente. He escuchado a muchas personas decir algo muy cierto: “¿cómo le puedo tener confianza a alguien que no conozco?, ¿cómo puedo saber que va a ser leal a mí y me va proteger las espaldas en las complejas situaciones políticas que yo tengo que vivir como un tomador de decisiones?”. Son preguntas muy válidas que no vamos a resolver hasta que construyamos un acuerdo político que haga esta opción viable. Yo debo tenerle confianza a un profesional que legalmente está obligado y además tiene el deber de obedecerme, y ser leal, no porque yo lo nombré, sino porque ese es su espíritu de grupo como parte del aparato burocrático, pero estamos muy lejos de eso.

Hace 20 años, cuando lo empecé a manifestar esa era una realidad y, hoy en día, sigue siéndolo. Creo que no hemos avanzado prácticamente nada. Sigo pensando que tenemos una confusión, que creemos que un servicio profesional es un sistema administrativo de recursos humanos. Eso es un aspecto chiquitito. No es un sistema de administración de recursos humanos, es un sistema político, una institución de estabilización del aparato administrativo, ante los vaivenes políticos de cualquier democracia. Pero, yo creo que tardaremos en llegar a eso.

A fin de cuentas, el punto de la lealtad es muy importante en cualquier sistema político. Todo país tiene nombramientos de designación, eso no

tiene nada de malo. Es muy importante que tú puedas designar: tú llegaste al poder por voto y eso te da el poder de designar ciertos puestos importantes, que son leales políticamente. Eso es muy importante. Ahora, el problema es que estamos hablando de muchos otros puestos que no necesitas que sean designaciones, que pueden ser de concurso y de carrera administrativa. Pero se requiere un acuerdo político que haga legítima la opción y yo creo que en el país todavía este proceso de maduración de la alternancia no se va a dar en el corto plazo. Esta perspectiva de yo gano el poder y luego lo pierdo, y después lo puedo volver a ganar, es algo que todavía no está muy claro. Al contrario, todo partido que llega al poder quiere mantenerse ahí. Lo hizo el PRI (Partido Revolucionario Institucional), lo hizo el PAN (Partido Acción Nacional) y ahora lo está haciendo Morena. En ese sentido, estamos lejos de esa maduración.

---

**EAP: ¿Considera que tiene sentido invertir en profesionalizar a funcionarios que eventualmente van a tener movilidad?** Pues no sabemos cuánto tiempo van a seguir en el Gobierno como personas servidoras públicas.

**Dr. David Arellano:** Decíamos que en México llevamos 150 años con un sistema de botín. ¿Ha habido un proceso de profesionalización? Yo creo que sí, hay gente que incluso le ve ventajas. Conozco personas que llevan 30 años en el servicio público y que han trabajado en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), en el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), en Pemex (Petróleos Mexicanos), en la UNAM. Es decir, en esos 30 años, han rotado en siete u ocho lugares, conocen sus políticas, conocen las organizaciones, tienen mucha experiencia, conocen las reglas, las leyes. Tú hablas con ellos y sabes que son profesionales de la administración pública. Ellos se han formado en este país sin tener un servicio civil o un servicio profesional de carrera, porque el sistema político mexicano ha creado un sistema de profesionalización que yo le llamo “por goteo” y le adicionaría que es una “fraternidad”. Entonces, tenemos un sistema de profesionalización por goteo: poquito a poquito y por accidente se va profesionalizando a las personas; y hemos corrido con la suerte de contar con un grupo bastante amplio que lo que quiere es ser servidor público y que se ha adaptado muy bien a este proceso, en el que mañana me piden la renuncia y salto a otra organización; duro dos años, me piden la renuncia, me paso dos o tres meses sin trabajo, pero ya tengo mis contactos y mis relaciones. Por eso le llamo “fraternidad” a este proceso de profesionalización. Asimismo, en México le llamamos las “palancas”: yo tengo conocidos y puedo darles empleo. Y cuando me quede sin trabajo, alguien me llama y me da un puesto. Entonces, **se ha creado un sistema de profesionalización por goteo, a través de una fraternidad o palanca, eso ha sido lo que nos ha permitido llegar a donde estamos, para bien y para mal.**

Yo creo que en el mediano plazo, en una sociedad globalizada, en un país muy complejo de 120 millones de habitantes, con los problemas de política pública y de seguridad que tenemos —que ya son muy graves y muy sofisticados— pensar que un sistema de profesionalización por goteo y de fraternidad nos va a seguir funcionando es una apuesta muy mala. Yo creo que es fundamental

seguir invirtiendo en la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos, porque, a fin de cuentas, nuestro extraño esquema sigue existiendo y funciona, **pero no es el más óptimo de los sistemas ni siquiera es eficiente, porque un sistema de carrera bien diseñado te permitiría precisar qué tipo de expertise, de capacidades y conocimientos requieres para qué tipos de puestos, en qué circunstancias y en qué tiempo.** Ahorita, como es por goteo y por fraternidad es un desorden. Tú puedes gastar recursos para capacitar a alguien que está en el área de compras y después de estarle invirtiendo dinero, salta de compras a análisis financiero y ahora hay que volver a capacitarlo ¿para qué?, ¿para que esté dos años en análisis financiero y después se vaya a recursos materiales?, ¡madre mía! Ese un sistema muy ineficiente de profesionalización. Hay que seguirlo haciendo porque funciona, pero **estamos gastando muchos recursos en un sistema de fraternidad y por goteo que no es la solución para un país de una complejidad como el nuestro.** Entonces, pues, la respuesta es que sí, hay que invertir en la profesionalización, pero lo hacemos muy ineficientemente.

---

EAP: **¿Valdría la pena desarrollar algún esquema de implementación para desarrollar habilidades genéricas de profesionalización?, ¿considera que funcionarían mejor en relación con algún tema en específico?**

**Dr. David Arellano:** Digamos que el sistema de palancas funciona porque la gente ya se lo sabe. Por ejemplo, una persona es muy buena en compras; entonces, tratarán de buscarle algo en esa subsección o departamento, pero que consiga o no un trabajo en compras, dependerá de las palancas que tenga por eso es ineficiente.

De otra manera es un enorme reto que implicaría la enseñanza de una habilidad o una competencia “transversal”, como le llaman hoy día. Así como es muy claro que las normas y los elementos legales de la administración pública son capacidades o competencias transversales, otras competencias transversales son la gerencial y la operativa. Estos dos puntos son muy importantes en México y en administración pública en particular. En realidad, **hemos desarrollado muy poco la lógica de cómo se enseña a ser un buen gerente y cómo se enseña a ser un buen operador o implementador de la acción; porque eso no está basado ni en la ley ni en teorías, sino que requiere de lógicas pedagógicas que nuestras instituciones, incluida el CIDE, no tienen —estudios de caso, modelos de simulación, lógicas vivenciales, aula invertida—. Existe un grupo de lógicas pedagógicas que no sólo aportan conocimiento para que el estudiante las replique, sino que también proporcionan vivencias y experiencias en la práctica y en la acción.** En ese sentido, en Estados Unidos, Europa y Brasil han avanzado bastante. Yo creo que en México las escuelas podrían generar una apuesta muy fuerte por estas competencias.

Los profesores y los investigadores académicos tenemos el reto de construir esa apuesta. Se requiere de una infraestructura, de casos, de invertir recursos y tiempo a la construcción de métodos de enseñanza de competencias, de generación de habilidades gerenciales y operativas de acción o de implementación.

Creo que esas apuestas son interesantes, porque son transversales y sirven para cualquier circunstancia.

---

EAP: En términos de la estructura de una institución o dependencia, **¿se debería profesionalizar de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?**

**Dr. David Arellano:** Como se cuenta con un limitado sistema por goteo y de fraternidad, hacer planeación de mediano y largo plazo al respecto es poco factible. Necesitamos datos fundamentales: cuántos servidores públicos tienen 20 o 30 años de experiencia, cómo llegaron a sus empleos, cuántas veces han cambiado de puesto. En otras palabras, hay que verificar los datos empíricos de la carrera de una persona en la administración pública en la CdMx o a nivel federal: ¿cómo empezó?, ¿por qué la contrataron en un principio?, ¿por qué la contrataron a la mitad de su carrera?, ¿por qué le dieron los últimos contratos?, ¿qué tipo de carrera siguió?, ¿qué conocimientos requirió?, ¿qué capacidades, competencias y habilidades fue desarrollando desordenadamente en este sistema de botín y por goteo? Creo que ahí hay una sabiduría muy poco estudiada, muy poco entendida. Conocer esa información nos permitiría decir: en efecto, se requiere de una profesionalización de arriba hacia abajo o viceversa; estas son las capacidades con las que un joven o una joven inician en esta carrera y estas son las capacidades que requerirían a la mitad de sus carreras, cuando sean *seniors*. Entonces, tendríamos manera de contestar la pregunta de una forma menos especulativa, con base en datos empíricos. Creo que ese estudio se podría hacer y realmente aprenderíamos un montón. Habría que estudiar qué ha logrado este sistema de botín. Sí, sería algo costoso pero no sería imposible hacer un estudio de las carreras de las personas: de arriba para abajo, en relación con los organigramas institucionales; de 30 años de experiencia hacia abajo, para conocer el desarrollo de esas carreras, ver cuáles han sido las formas en que estas personas han construido sus prácticas y actividades diarias, cómo es que hoy dirigen la administración pública en el país. Creo que sería una manera muy potente de entender cuál sería la mejor estrategia en ese sentido.

---

EAP: En relación con otros de sus temas estudio de la última década, que son transparencia y corrupción, **¿cómo hacer que las organizaciones sean menos corruptas si no cuentan con certeza laboral?**, debido a que iniciativas como el servicio civil han tenido problemas para su implementación.

**Dr. David Arellano:** Las últimas reflexiones que he tenido respecto a la corrupción —que es un tema intrincado— son que al menos hay tres capas del problema. Hay una capa individual; es decir, las personas tenemos que lidiar permanentemente con conflictos de interés todo el tiempo. Yo soy profesor, sigo siendo David Arellano; tengo familia, tengo hermanos, tengo conocidos. Pero a mí me pide la institución que cuando yo dé clase, lo haga según los objetivos del CIDE, de la organización, y debo separar mi interés propio de mi interés como parte de una organización. La corrupción surge cuando uno viola, para su beneficio, esta regla entre lo que es el objetivo colectivo y el objetivo individual. Todo el tiempo estamos afectados por esa situación en la sociedad contemporánea, es algo enormemente normativo, abstracto: ¿cómo hacer una separación tajante entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo colectivo? Ninguna sociedad lo ha logrado, pero digamos que ahí hay un punto: hay un nivel individual donde la gente tiene que enfrentarse a estos dilemas. Hay un

elemento ético: ¿debo hacerlo o no?, ¿es correcto que yo traspase esas líneas? Pongo un ejemplo muy rápido: ¿uso una palanca para que mi madre enferma acceda a un hospital público más rápido que si siguiera el proceso normal? Es una decisión individual durísima. Uno tiene que enfrentar el mundo ético y el mundo práctico. Mi madre está enferma, se va a pasar tres meses haciendo fila, o con palancas resuelvo que mañana entre al hospital, ¿lo hago o no?

Hay un segundo nivel, que sería el social, donde radica la cuestión de ¿y cómo le hacemos para castigar la corrupción?, para evitar que sea un estímulo, para que la gente no sienta que la impunidad predomina, para que las personas cumplan las reglas y no usen palancas en la obtención ilegítima o ilegal de un empleo; para que no roben dinero a partir de las influencias, palancas y conocidos que tienen en un puesto público o un puesto privado —porque la corrupción no nada más se da en el sector público—. En este sentido requerimos instituciones, reglas, necesitamos quien investigue, quien prevenga y quien castigue, para evitar la impunidad y que se genere un gran mensaje en contra de la corrupción sistemática que vivimos en un país como México. Esto es muy importante y tiene otro tipo de broncas, también muy grandes: ¿cómo se sabe que realmente se está atacando la corrupción? y, ¿cómo sabemos si en verdad se está atacando la corrupción o sólo se ataca a los adversarios políticos? Lo vimos en Brasil, que tiene un sistema anticorrupción mucho más avanzado que el nuestro; lo hemos visto en España, que cuenta con un sistema anticorrupción enormemente más sofisticado que el nuestro y creo probablemente lo estamos viendo en México. Entonces, ahí hay un problema. No solamente se trata de hacer instituciones y reglas, sino de hacerlas creíbles, para que sea un ataque a la corrupción en general y no un ataque en contra de adversarios políticos.

Luego está el nivel organizacional. Nuevamente, aquí las personas no vivimos en el vacío, en una burbuja. Vivimos en ámbitos grupales y organizacionales, en espacios donde se nos educa y se nos dice qué es lo correcto y qué es lo incorrecto, qué es lo que se debe hacer y lo que no. Está bastante estudiado que muchas dinámicas de corrupción —soborno, tráfico de influencias, etcétera— se generan por lógicas organizacionales. Hemos escuchado seguramente frases como: “Así se ha hecho siempre”, “lo hemos hecho así desde hace 10 años y no hemos tenido ningún problema”; porque como servidor público no puedes incumplir lo que te ordena tu jefe o tu jefa, tú eres un engrane dentro de una gran maquinaria y como tal, no te das cuenta de que todo un proceso puede ser un fraude. Sin embargo, tú formaste parte del fraude. Pero tú eres apenas un engrane y además todo el mundo —tus pares— te decía que eso era lo correcto, que así se hacían las cosas en esa organización.

Hay que generar instrumentos institucionales para que las personas puedan reaccionar ante esas circunstancias, para que sepan qué hacer, cómo pagar los costos; porque aceptar o no la corrupción es asumir costos. Una persona tiene que decir “yo creo que eso es corrupción” y tiene que enfrentarse a su superior o a sus pares y a las reglas organizacionales —que además no

siempre le dicen cuál es el camino legítimo para denunciar un posible acto de corrupción—. Estos tres niveles (individual, social y organizacional) al menos dan una fotografía de los retos que tenemos .

---

EAP: Nuestra última pregunta,  
**¿qué texto recomienda para  
que lo lean los servidores  
públicos?**

**Dr. David Arellano:** Recomendaría uno que no es nada nuevo, que es de 1995, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, de Mark H. Moore, me parece que es un libro que puede cambiar la vida de los servidores públicos en cualquier país. Moore dice que los servidores públicos son fundamentales en la acción y la operación, porque crean valor público. El CIDE es una escuela, imparte clases, hace investigación y ¿cuál es el valor público?, ¿cuál es la diferencia que el CIDE puede hacer como organización pública en ese ámbito?, esas son preguntas cuyas respuestas no están en las leyes ni en el diseño institucional, eso es algo que los gerentes gubernamentales, los administradores públicos de una institución, como el CIDE o cualquier otra, construyen.

A mí me encanta la idea de Moore, en la que el servidor público es un constructor de valor público, que tiene que defender políticamente su idea de valor público y que tiene que construir la viabilidad política-administrativa de su idea de valor público.

# Saberes

## El dilema de la nueva cultura administrativa en la administración pública mexicana: ¿Espíritu de grupo o burocracia individualista?\*

*Dr. David Arellano Gault*

PROFESOR-INVESTIGADOR

**The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?**

Con el uso de datos empíricos levantados durante la primera encuesta que se llevó a cabo con funcionarios públicos con servicio civil certificado a nivel federal en México, el presente artículo analiza la manera en que está emergiendo una nueva cultura administrativa en el seno de este grupo burocrático. El servicio civil mexicano es una institución joven. La ley que creó el sector se aprobó en el año 2003, después de que el partido dominante que tuviera el control del poder ejecutivo por más de 70 años —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— perdiera por primera vez en su historia las elecciones presidenciales en el año 2000. El objetivo general de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del 2003 fue el de eliminar el sistema clientelista, dando pie a la nueva era de la administración pública mexicana. No obstante, esta ley parece presuponer que el servicio profesional en la administración pública es, en primera instancia, un problema de “profesionalización” de individuos, sin reconocer ninguno de los intentos de visualizarlo como un grupo de personas que desarrollan un espíritu de trabajo y un *ethos* grupal. Aun así, el presente artículo argumenta que el espíritu de trabajo es un resultado ineludible que se desprende de la madurez del servicio civil, sin que el caso mexicano sea una excepción al mismo.

\* Publicado originalmente como “The Dilemma for the New Administrative Culture in Mexican Public Administration: Esprit de Corps or Individualist Bureaucracy?”, en *International Journal of Public Administration*, 36:13 (2013), pp. 940-952. doi: 10.1080/01900692.2013.773029. Traducido por Interp, agencia especializada en servicios de interpretación y traducción.



## Introducción

Puede decirse que la cultura de la administración pública en México tiene dos características fundamentales: el *patrimonialismo* y la *dependencia política*. El patrimonialismo, que ha estado presente desde la época colonial (Arellano-Gault, 1999), se sustenta en el supuesto de que un trabajo en la esfera pública representa un privilegio, así como una posesión, esto en razón de que dicho puesto público forma parte de un grupo de personas poderosas. La dependencia política describe una situación en que la administración pública se percibe como un instrumento de poderío, por lo que los políticos y otros grupos de poder usan, con total libertad, la administración pública como un instrumento para promover sus motivaciones personales o colectivas.

Si bien el patrimonialismo y la dependencia política han sido dos de las peculiaridades más evidentes de la administración pública en México, estarán al borde de sufrir cambios debido a la aprobación de la ley en 2003, en la cual se establece un servicio civil profesional y meritocrático. Dicha ley tiene la intención de crear un grupo de funcionarios públicos con servicio civil certificado que no resulten electos en apego a motivos políticos, sino mediante una evaluación de méritos. Tal como se describirá a continuación, esto implicaría, para un país como México, una transformación de gran envergadura en la cultura de administración pública. Empero, el presente artículo también analiza que la ley que se aprobara en 2003 tiene el fin de limitar la posibilidad de que el servicio civil se convierta en un grupo político organizado con una fuerte cultura propia.

La Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene el objeto de crear un servicio civil que esté conformado por individuos que sean evaluados como tales, no como un grupo que recibe el nombre de “servicio civil”, que podría blandir su propio poder político. Dada la historia política reciente de México, en la que los sindicatos han formado parte del partido político hegemónico durante más de 70 años, la preocupación se hace patente: evitar la creación de un nuevo sindicato politizado de funcionarios públicos con servicio civil certificado. Empero, este fin consagrado en la ley de 2003 podría estar predestinado al fracaso, puesto que los servicios civiles tienden a crear un grupo separado de servidores públicos que se ven en la necesidad continua de desarrollar y defender su relativa autonomía de los políticos. Incluso podría decirse que dicha necesidad es un elemento crucial en cualquier servicio civil dentro de un contexto democrático: desarrollar un espíritu de grupo o *ethos* grupal con miras a protegerse de que las influencias políticas externas dicten su proceder.

---

**El propósito del presente artículo es el de explorar los cambios radicales en la cultura de la administración pública mexicana, generados a partir de la creación del servicio civil en el seno del Gobierno mexicano en el año 2003.**

---

El presente artículo analiza tres preguntas interrelacionadas:

1. ¿La cultura de la administración pública está empezando a cambiar en México a partir de la creación del servicio civil?
2. De ser así, ¿dicho cambio está creando una administración pública más profesional?
3. ¿La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de 2003 está teniendo éxito en la creación de un “servicio civil individualista”, tal como tiene previsto; o está teniendo el efecto contrario y está gestándose un espíritu de grupo?

En aras de dar respuesta a estas preguntas, el presente artículo analiza evidencia empírica que se desprende de una encuesta realizada en el año 2011 con un grupo de servidores públicos certificados (es decir, aquellos que ya fueron evaluados y aprobados, mediante procedimientos jurídicos, para convertirse en miembros del servicio civil) para saber su opinión en torno a la credibilidad, valores, interacción con otros miembros, estructuras internas de gobierno, así como otras cuestiones del sistema de servicio civil.

El presente artículo se organiza en seis secciones. La primera es la introducción. La segunda describe el servicio civil federal que emanó de la ley del 2003 en materia de sus objetivos primordiales, supuestos subyacentes, así como otras peculiaridades importantes. La tercera sección atiende brevemente la historia política de México con miras a entender el papel político de la administración pública en un país que fue gobernado por el mismo partido político durante más de 70 años. A la luz de esta historia, la cuarta sección presenta el contexto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con especial énfasis en las preocupaciones principales en torno a que el servicio civil se convierta en un sindicato; además de la estrategia y la estructura de gobierno interno básicas que se crearon a partir de la ley, lo anterior con el objeto de atender esta cuestión. Considerando estos marcos histórico-teóricos, la quinta sección explica el diseño, el propósito y los resultados de la encuesta que se realizó a funcionarios públicos con servicio civil certificado. Tal como se describirá, la encuesta tiene el fin explícito de entender si ellos se perciben o no como individuos en proceso de labrarse una carrera, y si les preocupa cómo y quién gestiona el servicio civil. Finalmente, la sexta sección presenta algunos elementos de cierre en torno al análisis, haciendo hincapié en la importancia que tiene desarrollar un espíritu grupal al presentar tanto sus ventajas como sus inconvenientes.



- El contexto cultural en torno a la administración pública
- Breve recuento de la evolución política de México
- Implicaciones de la existencia de un *esprit de corps* en el servicio civil mexicano
- Percepciones acerca del servicio civil
- El servicio civil: un sistema complejo, en constante proceso de formación

## La cultura en la administración pública mexicana y la creación de un nuevo espíritu de grupo

La administración pública mexicana es contradictoria en muchas aristas. El país ha sido una federación democrática formal desde 1917. No obstante, fue gobernado por un partido autoritario durante casi siete décadas, muchas veces a través de elecciones supuestamente fraudulentas en varias esferas. Al tenor de estas condiciones, el servicio civil no ha sido una cuestión importante para estos grupos políticos: se tenía un sistema clientelista estable, el cual funcionaba a través del control estricto del aparato público, por parte del presidente y el partido dominante. Este sistema fue capaz de desarrollar una burocracia relativamente profesional y leal, en especial en las esferas medias-altas de la administración pública federal.

No fue sino hasta el año 2000 en que, finalmente, un partido de oposición ganó las elecciones presidenciales y el Congreso pasó una Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal dos años después (LSPC, 2003). La idea principal detrás de la ley era crear una burocracia profesional en el Gobierno federal, cuyo desempeño se evaluaría conforme a lo dispuesto en la Nueva Administración Pública (NAP) (Ingraham, 1995, p. 142). En este caso, la “burocracia profesional” hace alusión a un grupo de individuos altamente preparados, que son expertos en su campo y que trabajan en el servicio público; con su experiencia en calidad de individuos al tiempo que prestan sus servicios en organizaciones privadas o sociales; sin embargo, esta ley también tiene previsto crear lo que llamamos “un servicio civil individualista”. El principio lógico medular de la ley es que los funcionarios públicos son individuos a quienes se les asigna un puesto de trabajo en la búsqueda de tener una carrera personal dentro del ámbito público. La intención política detrás de la ley es muy clara en el contexto mexicano: tratarlos como individuos con el fin de evitar la creación de un grupo de servidores públicos organizados que, a su vez, pudiera convertirse en un nuevo grupo de interés que empiece a comportarse de la misma manera que un sindicato de burócratas de nivel medio y alto. A partir de este análisis, podemos prever que un resultado implícito de la ley será un servicio civil carente de la capacidad de organización en calidad de grupo; un servicio civil conformado por individuos cuya única preocupación es la carrera personal.

La organización del servicio civil parece ser consonante con la afirmación anterior, ya que el Gobierno federal lo estructuró de una manera muy controlada y centralizada. El servicio civil mexicano está organizado mediante una unidad formal que está suscrita a la Secretaría de la Función Pública federal. Dicha secretaría regula y administra los Comités de Selección (aquellos que gestionan la contratación de candidatos en cada una de las secretarías), los

Comités de Profesionalización (que se encargan de definir las políticas generales del desarrollo de carrera de los individuos dentro de cada secretaría) y el Consejo Consultivo (que evalúa el sistema en su conjunto) a plena discreción. En aras de entender a cabalidad el avasallador poder que ejerce esta secretaría sobre el servicio civil, debemos considerar un simple hecho: que no hay manera de que los servidores públicos con servicio civil certificado puedan participar en estos comités, en los que predominan los funcionarios públicos designados (puestos que elige el superior en la escala jerárquica y que no pertenecen al servicio civil).

El servicio civil mexicano es, en cierta medida, único en términos políticos y organizativos del sistema. Tal como ha sugerido la evidencia previa, un servicio civil es más que personal gestionado por un departamento de recursos humanos (Klingner y Arellano-Gault, 2006, p. 36); en realidad, el servicio civil se conforma de una institución política que se erige en el seno de una democracia, con el propósito de evitar que los políticos y los funcionarios públicos designados ejerzan una influencia desmedida en los asuntos que versan en administración pública (Cigler, 1990; Silberman, 1993, p. 5; Raadschelders y Rutgers, 1996, p. 86).

En este sentido, el supuesto principal de un sistema de servicio civil es que la carrera en la administración pública debe estar separada de la carrera política; y la preocupación principal es la manera en que, en la práctica, realmente se separa y se protege al servicio civil para así evitar que los políticos lo dominen (Hummel, 1977; Hojnacki, 1996, p. 143).

En el caso mexicano, se suponía que el servicio civil estaría compuesto por individuos cuya cualidad básica era que se trataba de “profesionales”. Para evitar el sistema clientelista, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública no los considera un grupo ni una institución política, más bien una estructura profesional cuya neutralidad se garantiza en el hecho de que son profesionales o bien, individuos que buscan labrarse una carrera en la iniciativa pública. El elemento más notorio de la ley es que los designados políticos (secretarios de estado) y los funcionarios públicos designados (subsecretarios y otros puestos de nivel ejecutivo, por ejemplo) están en pleno control del servicio civil a través de los comités que se mencionaron líneas arriba. El hecho de que estos funcionarios controlen la estructura de gobierno interno del servicio civil parece una contradicción, incluso una paradoja: la institución que se creó para controlar la influencia sobre el servicio civil de políticos y funcionarios públicos designados está conformada por esos mismos políticos y funcionarios públicos.

No obstante lo anterior, en 2011, casi 8,500 funcionarios públicos han logrado obtener el estatus de funcionarios públicos que cuentan con certificación del servicio civil, del grueso de 36,028 funcionarios públicos que están legalmente autorizados para hacerlo (SFP, 2011). Un funcionario público con

servicio civil certificado es aquel que se seleccionó de entre muchos otros candidatos mediante un proceso competitivo que incluye evaluaciones, tanto de desempeño como de conocimientos generales acerca de su puesto. Tal como se mencionó anteriormente, la pregunta principal estriba en si este grupo, si bien pequeño, está convirtiéndose en lo que tenía previsto la ley: individuos en búsqueda de una carrera. O bien, si están transformándose en algo más, tal vez un grupo consciente del papel que juegan en su calidad de personas servidoras públicas con servicio civil certificado, quienes son distintos de políticos nombrados y funcionarios públicos designados. Resulta interesante saber si están tornándose en un grupo más organizado, un grupo preocupado por la gobernanza del sistema del servicio civil.

Para abordar el escenario actual y comenzar a dar respuesta a esta pregunta, se diseñó una encuesta que se llevó a cabo con el fin de examinar la percepción de los servidores públicos con servicio civil certificado —aquellos que han adquirido dicha certificación mediante evaluación— (Martínez, 2011).<sup>1</sup> De los 8,500 servidores públicos con servicio civil certificado, 2,160 participaron en la encuesta.<sup>2</sup> Los resultados íntegros son interesantes y se explicarán con mayor detalle más adelante. Sin embargo, algunos de los resultados más importantes para nuestros fines incluyen los siguientes:

El primero es que una cantidad considerable de servidores públicos con servicio civil certificado comentaron que mantienen contacto informal, pero constante, con otros servidores públicos igualmente certificados. Parece que se perciben, cada vez más, como un grupo, el cual está separado y es distinto a los “otros” (funcionarios nombrados e incluso burócratas de nivel bajo que están sindicalizados). El segundo resultado interesante es que algunas personas servidoras públicas con servicio civil certificado están comenzando a tener dudas acerca de su éxito, tal como está organizado en la actualidad. La gran mayoría pide participar formalmente como miembros certificados del servicio civil dentro de comités de profesionalización y selección, incluso en el consejo asesor que evalúa el sistema en su totalidad.

Nuestra explicación principal en torno a estos resultados es que un servicio civil es mucho más que personal para ser gestionado por un departamento de recursos humanos, es más que un conjunto de individuos en búsqueda de carreras profesionales, tal como parece suponerlo la ley mexicana. Un servicio civil es una institución política creada con miras a evitar el sistema del clientelismo. La pregunta es: ya creado, ¿quién debería ser el responsable de defender al servicio civil de la influencia externa política? Una posible respuesta podría ser que sus propios miembros defiendan, en primera instancia, el servicio civil.

---

1 Esta encuesta también se realizó con miembros de otros dos sistemas del servicio civil: el servicio de relaciones exteriores y el servicio electoral. En este artículo, únicamente se usó la encuesta que se llevó a cabo con el servicio civil a nivel federal.

2 En México, que tiene una larga historia de administración autoritaria de servicios públicos, este nivel de participación podría considerarse muy alto, dada la tradición de secrecía y la afianzada jerarquía vertical presentes en la administración pública mexicana.

Es por este motivo que se espera que un servicio civil cree un *esprit de corps* (espíritu de grupo), una identificación colectiva que permita que el servicio civil resista los embates que posiblemente generen las fuertes presiones políticas. El *Diccionario Oxford (Oxford English Dictionary)* define el *esprit de corps* como “un sentimiento de orgullo, camaradería y lealtad recíproca que comparten los miembros de un grupo en particular”. Reisel *et al.* (2005) lo definen como el compromiso que tienen los empleados con algunas metas en común, así como el compromiso con otros colegas en general. Básicamente, lo usamos como la noción de una meta y valores en común que tiene un grupo, que le permite distinguirse de otros, a través de cuya identidad se tiene la motivación de actuar y defenderse como grupo.

Es posible decir que un *esprit de corps* ya existía en la administración pública mexicana. Un *esprit de corps* que hace hincapié en la lealtad absoluta hacia la jerarquía y los jefes políticos —no se tienen datos íntegros y confiables, pero la gran mayoría de los funcionarios públicos de nivel medio tenían, en promedio, entre 8 y 25 años de experiencia en la función pública, independientemente del hecho de que México no contaba con un servicio civil en términos formales (Arellano-Gault, 2003, p. 181)—. Una vez que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la idea de crear una fuerza de trabajo compuesta por individuos que únicamente se concentraran en hacerse más profesionales fue la solución tentativa para evitar la creación de una potencia organizada de funcionarios públicos.

Empero, parece ser una solución irreal. Un servicio civil es una institución política cuya creación está destinada a evitar la interferencia sobre el aparato administrativo de políticos y funcionarios públicos designados. La cualidad sustantiva de un servicio civil es que protege, cuando menos, a algunas personas servidoras públicas de verse afectadas por decisiones politizadas. La virtud cardinal de un sistema de este tipo es la creación de una estabilidad duradera dentro de la política pública, así como organizaciones públicas y profesionales más sólidas.

Parece que, con el fin de lograrlo, la estructura organizacional del servicio civil precisaría de la construcción de un *esprit de corps* particular, un espíritu de trabajo y motivación grupales que fortalezcan su capacidad de defenderlo, al igual que del diseño de reglas y procedimientos que lo protejan de la interferencia política. Un servicio civil es una institución política que siempre es blanco de ataques: los políticos tienen numerosos alicientes para minar constantemente el poder del servicio civil, al menos desde una perspectiva táctica. El problema principal es, claro está, que el *esprit de corps* parece necesario, pero también es un problema en potencia debido a la creación de un grupo fuertemente identificado y poderoso que podría ser capaz de defenderse a través de normativas rígidas y evitaría todo tipo de control, evaluación o rendición de cuentas externa.

Por ende, el presente artículo realiza un importante análisis en torno a los dilemas organizacionales contemporáneos a los que se enfrenta la creación de una administración pública congruente, profesional y estable en México. El servicio civil es indispensable para evitar que impere un sistema clientelista en una democracia convencional. De cualquier manera, el problema es que es muy fácil que el servicio civil se transforme en una estructura rígida, exacerbadamente politizada y cerrada (Peters y Savoie, 1994). Al mismo tiempo, un servicio civil carente de un *esprit de corps* parece ilógico a nivel organizacional. No cabe duda de que el dilema es de una naturaleza muy compleja, por lo que no se tienen soluciones simples a esta paradoja social. Aun cuando las soluciones que sugiere el espíritu de la NAP son, principalmente, reducir el poder que ostenta el servicio civil (a través de un sistema de evaluación de desempeño, por ejemplo), las medidas parecen limitadas (Laegrid, 2001, p. 147). Disminuir el poder que ostenta el servicio civil a través de un sistema de evaluación es inviable, debido a la probabilidad de que tuviera como consecuencia el regreso de un sistema clientelista, puesto que la evaluación de desempeño no es necesariamente una actividad técnica “neutral” (Arellano-Gault, 2008). Parece que un servicio civil es, casi siempre, una institución costosa y peligrosa, pero no tan dañina como el sistema clientelista. La creación de una institución política sustentada en el mérito y los valores profesionales exige, no obstante, el desarrollo de una institución estable y viable que sea capaz de defenderse a sí misma. Para lograrlo, el servicio civil debe convertirse en un grupo organizado, sólido y firme. Es por estos motivos que un *esprit de corps* tiene mayores probabilidades de ser un compañero ineludible para crear así un servicio civil estable, capaz de hacer frente a los desafíos políticos que implica evitar el regreso del sistema clientelista.

Para entender las posibles implicaciones que tiene la existencia de un *esprit de corps* en el servicio civil mexicano, en la siguiente sección analizaremos de manera somera el desarrollo histórico y las características principales de la administración pública mexicana durante las siete décadas del gobierno del partido político oficial, el PRI.

## Administración pública mexicana: de juego político a servicio civil profesional

**M**éxico se vio dominado por un único partido desde 1929 hasta el 2000: el Partido Revolucionario Institucional (conocido como PRI). Esta institución política participó en elecciones democráticas cada seis años (desde gobernadores, hasta senadores y presidente) y cada tres años (para presidentes municipales, diputados y senadores), en las que siempre ganó casi todos los escaños. Durante décadas, cada gobernador y presidente, salvo contadas excepciones en las elecciones municipales, provenía de las estructuras priistas. De cierta manera, México era un “Gobierno democrático” muy particular con tres peculiaridades político-administrativas:

1. Una federación con elecciones continuas;
2. Una esfera de administración pública en la que el PRI dominaba y tenía un control estricto de todos los puestos políticos y administrativos, mediante un conjunto bien desarrollado de instituciones urbanas y rurales (sindicatos y otras organizaciones sociales de estratos socioeconómicos medio y bajo);
3. Un sistema en que el presidente era la punta de la pirámide, además del jefe de partido y de Gobierno.

En realidad, el presidente tenía, de manera informal, y ejercía con frecuencia su poder político en la toma de decisiones de los gobernadores estatales y los miembros del Congreso.

Sin embargo, a pesar de celebrar elecciones constantes durante este periodo, la esfera política real no yacía en el proceso electoral. Si bien, en calidad de partido político, el PRI jugó un papel importante e incuestionable, la esfera política se operaba principalmente en el seno del aparato de la administración pública. Para convertirse en gobernador, presidente municipal, secretario, miembro del Congreso o bien, asumir un puesto político importante era necesario ser miembro del partido hegemónico, pero, aún más importante, era poseer experiencia en la toma de decisiones gubernamentales. Es decir, una carrera política tenía un vínculo indivisible con el ascenso dentro del escalafón de la administración pública. Cada presidente, desde 1952 y hasta 1994, recibía educación y formación en materia del aparato de la administración pública. Seguían una carrera, avanzaban desde los puestos más bajos (a nivel estatal o federal) hasta que se convertían en secretarios (con frecuencia, antes de serlo, fungían como gobernadores estatales). Por ende, para lograr convertirse en candidato a la presidencia (o cualquier otro puesto importante), el proceso tradicional para lograrlo implicaba fungir, en primera instancia, como secretario.

En ese sentido, el aparato de administración pública fue la esfera política real en que se ejercía el poder. Cada vez más, una carrera política exitosa tenía una estrecha relación con una carrera administrativa exitosa. Aunado a lo anterior, el aparato de administración pública era la estructura principal en que uno podría desarrollarse y establecer relaciones con las empresas que, por consiguiente, se extendían hasta el electorado de este sistema político. Los distritos electorales no eran necesariamente los ciudadanos en su sentido tradicional, sino individuos que sostenían vínculos y percibían beneficios de una empresa en particular, como es el caso de un sindicato o federaciones de organizaciones rurales. La vida política del aparato administrativo era muy rica y dinámica.

Con el tiempo, el PRI hizo las veces de una estructura básica que organizaba la toma de decisiones presidenciales a nivel de optimización política, la cual resultaba necesaria para que se pudiera progresar en rangos y tomar posesión en calidad de miembro del Congreso, gobernador o secretario. Cada presidente elegía al próximo candidato presidencial del PRI, de entre los tres o cuatro secretarios con la agenda administrativa más fuerte a nivel de experiencia y rango en la jerarquía política existente.

Con estas condiciones, la creación de un servicio civil difícilmente se consideraba una prioridad política. Los sistemas clientelares eran controlados, en cierta medida, por el presidente y el partido: los puestos de alto nivel los negociaban el presidente y sus asesores, con el partido y al interior de éste; mientras que los puestos de rango medio se otorgaban a una pléyade de personas que se ubicaban en los altos niveles de la jerarquía política —organizados en grupos políticos conocidos como “camarillas” (Ai Camp, 2006)—, así como a aquellos administradores públicos federales que habían cambiado de un puesto a otro con rapidez, según la camarilla solicitaba sus servicios. Una camarilla era un grupo de personas relativamente pequeño que mantenía una relación estrecha con un político y buscaba hacerse de mejores puestos. Si bien es de suma importancia entender esta variable en el marco de la administración pública mexicana, no es la única.

Comenzó a hacer su aparición un gran conjunto de administradores profesionales, personas que no necesariamente estaban vinculados con las camarillas, en tanto la administración pública empezó a hacerse cada vez más compleja durante la segunda mitad del siglo xx (Dussauge, 2005, p. 765). El surgimiento de estos puestos atendía una cierta lógica, ya que era necesaria una estabilidad en la toma de decisiones, en razón de los cambios que se habían producido al final de cada sexenio. Cuando tomaba posesión cada presidente, quedaban vacantes cientos de puestos en la administración pública, creando así una administración temporal y problemática en potencia. Es por este motivo que la administración pública mexicana desarrolló un amplio grupo de administradores públicos profesionales que no tenían ningún tipo de nexo político con ninguna camarilla en particular, sino que los contrataban distintas

camarillas a lo largo de sus carreras. Este grupo de profesionales no solía gozar de estabilidad laboral, pero sabía que, cuando una camarilla prescindía de sus servicios, otra muy pronto los solicitaría (transcurridos uno o dos meses).

Este grupo profesional de funcionarios públicos cobró una mayor importancia: se trataba de expertos en diferentes estratos de la administración pública, en ocasiones con cualidades únicas que ofrecían un cierto nivel de estabilidad. Este grupo recibió el mote formal en México de “personal de confianza”, que significa empleados cercanos o confiables, dado que se les puede despedir con suma facilidad, puesto que (jurídicamente) no pueden pertenecer a un sindicato. Eran y siguen siendo los funcionarios públicos de rango medio y alto (desde directores generales hasta jefes de departamento). En contraste, los funcionarios públicos de menor rango recibían el nombre jurídico de “personal de base”, que estaban sindicalizados, por lo que se convertían en integrantes que resultaban jurídica y políticamente difíciles de destituir o despedir (Arellano-Gault, 2008, p. 235).

En México, aun en nuestros días, existe una ley muy interesante (y kafkiana) conocida como la “ley burocrática” (cuyo nombre oficial es Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Dicha ley exigía formalmente que todos los sindicatos burocráticos se agruparan en una empresa más grande, una federación de sindicatos (cuya gran mayoría aún mantiene nexos estrechos con el PRI). Por este motivo, el personal de base es un grupo más numeroso —1,600,000 aproximadamente (SFP, 2010, p. 218)— con salarios ínfimos, pero con una estabilidad laboral casi absoluta. Esta ley también establece que el personal de confianza (todos los funcionarios públicos de rango medio y alto) no podía adherirse a un sindicato y sus supervisores asignados podían despedirlos a placer.

Empero, el contexto político en México empezó a cambiar, en especial a principios de 1989, cuando un partido de oposición ganó la gubernatura en unas elecciones por primera vez en el país. Desde entonces, el lento proceso de democratización fue una constante y los partidos de oposición ganaron cada vez más espacios dentro de los gobiernos estatales y municipales. Este proceso de democratización continua hizo posible que un partido de oposición lograra llegar a la presidencia del país por primera vez en la historia que, a su vez, se traduciría en la dominación de la administración pública por parte del nuevo gobierno, entre otras consecuencias más.

Es muy probable que el PRI se haya percatado del riesgo de perder el poder, por lo que cobró consciencia de la importancia de un servicio civil, con el fin de evitar que otro partido asumiera el control de todos los puestos administrativos. Por ende, el PRI presentó ante el Congreso la ley del servicio civil de carrera. La ley propuesta no se aprobó en ese año, pero muy pronto otra ley la sucedería en un nuevo escenario político. A principios del año 2000, año de elecciones, un candidato de otro partido se llevó la victoria en las elecciones

presidenciales por primera vez en 70 años y propuso otra ley de servicio civil de carrera en 2001, la cual terminaría por aprobarse en 2003, después de una serie de negociaciones y modificaciones.<sup>3</sup> En la siguiente sección, se analizará dicha ley al tenor de las preocupaciones principales en torno a una de las características más importantes del sistema político mexicano en la era priista: los sindicatos.

## El servicio civil en México: un servicio civil sin *esprit de corps*

La ley de 2003 parecía tener dos preocupaciones principales: cómo lidiar con los cientos de miembros del “personal de base”, todos los cuales formaban parte de sociedades y empresas creadas por el PRI y que eran jurídicamente intocables (la ley burocrática sigue en vigor al día de hoy, en 2012). La segunda cuestión era cómo lidiar con el personal de confianza; particularmente, acerca de la manera en que se buscaba convertirlos en un grupo sólido de tomadores de decisiones, sin que se les permitiera convertirse en un nuevo sindicato o un grupo político poderoso. La ley del servicio civil de carrera de 2003 considera únicamente al personal de confianza mientras que excluye a la gran mayoría de los servidores públicos.

Hay una cantidad aproximada de 1,725,549 funcionarios públicos federales, de los cuales únicamente 36,028 son personal de confianza que, a su vez, se rigen por la ley del servicio civil de carrera de 2003 (SHCP, 2012). El motivo de esta exclusión es claro: el conflicto con los sindicatos burocráticos no estaba a discusión a ojos del nuevo gobierno.

En relación con estas 36,028 personas servidoras públicas o personal de confianza, la ley creó un complejo sistema de contrataciones competitivas, evaluación constante de desempeño, así como un proceso de despidos relativamente claro. El sistema se basa en una premisa: la adhesión al servicio civil es estrictamente una vía en el desarrollo de una carrera personal, no un proyecto político. La función cardinal del sistema es elegir individuos, desarrollar sus capacidades, evaluarlos como individuos y, de ser necesario, despedirlos con base en su desempeño individual. El servicio civil se define a nivel de “profesionalización” de las personas como individuos, tal como lo denota el nombre del sistema en sí, dado que su nombre oficial es “servicio profesional de carrera”.

Una unidad federal (la Secretaría de la Función Pública) se encarga de regular el sistema, que está compuesto de tres estructuras básicas: los Comités de Selección, los Comités de Profesionalización y los Consejos Consultivos. El sistema se sustenta en una serie de exámenes y entrevistas, en el caso de contratación; mientras que conlleva una medición constante de desempeño en

<sup>3</sup> Curiosamente, el 1.º de julio de 2012 salió victorioso el candidato del PRI en la elección presidencial de México.

relación con la evaluación de cada persona dentro del servicio civil. Los funcionarios públicos designados que seleccionan a los candidatos para un puesto en especial conforman los Comités de Selección. La dependencia federal, que también comandan los funcionarios públicos designados, regula el proceso. Cada secretaría cuenta con su propio Comité de Selección.

Ocurre un proceso similar en el Comité de Profesionalización, a cargo del desarrollo de las políticas y los procedimientos de evaluación de cada uno de los puestos. Una vez más, los funcionarios designados están a cargo de estos comités en cada secretaría. Finalmente, el Consejo Consultivo está conformado por casi 30 funcionarios designados y tres ciudadanos invitados por éstos. El consejo está a cargo de la revisión y el análisis del desarrollo del sistema en su totalidad, con el fin de proponer nuevas políticas para su mejora.

Dos cosas son llamativas acerca de este servicio civil: suponer que es una institución política que se creó para evitar el sistema clientelista o, en otras palabras, que su fundamento es evitar la manipulación por parte de políticos y funcionarios designados. Antes que nada, el principal reto político de un servicio civil es superar la resistencia que oponen los políticos, así como los funcionarios asignados o nombrados, de verse restringidos, en lo que respecta a las personas que ellos pueden contratar para puestos específicos de la administración pública (Silberman, 1993). A pesar de que todo servicio civil debe enfrentarse a este desafío, el sistema de servicio civil en México lo controlan y dirigen los funcionarios públicos nombrados que generan sospechas acerca de la gestión del mismo.

El segundo problema importante es la intención de crear un servicio civil que esté compuesto por individuos que buscan labrarse una carrera, en lugar de convertirse en una institución política capaz de evitar el sistema clientelista. La intención es medianamente comprensible dada la historia política contemporánea del país: parece ser una prioridad evitar el surgimiento de un nuevo sindicato, uno que esté compuesto de personas servidoras públicas de rango medio quienes pudieran crear un sistema tan rígido como el que regula al personal sindicalizado de la administración pública. No obstante, la imagen de este servicio civil es, en cierta medida, simplista: crear una nueva administración pública fuerte, basada en el mérito, sin permitirle convertirse en una institución política y que en esencia sea un sofisticado sistema de recursos humanos. En este punto, se hace patente un efecto: el sistema ha tenido un muy bajo nivel de credibilidad (Arellano-Gault, 2008). Se tienen varias pruebas que demuestran que los exámenes, premios y concursos se ven constantemente manipulados por los funcionarios públicos nombrados, con el fin de poder alterar el proceso de contratación conforme a sus preferencias personales. Lo anterior es un resultado obvio de un sistema que está bajo el control de la misma gente que el sistema debiera controlar.

Un servicio civil es una institución política, su principio fundamental es controlar el sistema clientelista: la tendencia que tienen los políticos de nombrar a sus aliados en toda la estructura de la administración pública. Se trata de una institución política que, sin importar el país, tiene que luchar por su existencia (Silberman, 1993): los políticos y los partidos están reacios a su creación, puesto que limita su ámbito de competencia en el control del aparato de administración pública. En opinión de varios autores (Aderbach, Putnam y Rockman, 1981; Silberman, 1993; Bekke, Perry y Toonen, 1996), para que pueda sobrevivir un servicio civil necesita convertirse en un sistema sólido capaz de defenderse por sí mismo, ya que los políticos y la sociedad difícilmente entienden la importancia que ostenta dentro de un Gobierno democrático. Un *esprit de corps* parece ser necesario dado que un servicio civil necesita defenderse por sí mismo para que pueda existir. Tal como lo proponen Aberbach, Putnam y Rockman (1981, p. 224), los burócratas del servicio civil necesitan convertirse en un grupo político sólido para que logren hacer valer la política pública.

Es indispensable algún nivel de autonomía para gestionar organismos públicos e implementar decisiones sustentadas en políticas. Una carrera administrativa es un instrumento primordial para ganar su autonomía. Asimismo, explicaría por qué los servicios civiles se vuelven cada vez más rígidos y procedimentales con el paso del tiempo. Cuando se define una carrera en la administración, aquellos dentro del sistema buscan reducir la incertidumbre al mínimo, evitando así la presencia de “forasteros” y “oportunistas”. La mitigación de la subjetividad en la toma de decisiones se torna en una prioridad para aquellos que están dentro del sistema. Por ende, también cobraría una vital importancia evitar que los políticos y los funcionarios designados tengan la posibilidad de manipular el sistema, para crear así un servicio civil estable en la opinión de aquellos que aspiran a asumir un puesto dentro del mismo.

De ser cierto, el servicio civil en México cambiará con rapidez conforme más personas servidoras públicas se conviertan en funcionarios con servicio civil certificado: comenzarán a defender el sistema, a crear su *ethos*. Con la finalidad de corroborar que esto está sucediendo, se diseñó una encuesta cuyo objetivo fue el de preguntarle a los servidores públicos cuál era su opinión en torno al servicio civil, así como su etapa y evolución actuales.

**Tabla 1. Percepción acerca del servicio civil**

	No respondió	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo
Ser un funcionario público con servicio civil certificado es más que un nivel de ingresos o un puesto de trabajo.	19.56%	26.98%	13.41%	40.05%
Creo que las personas que pertenecen al servicio civil profesional son las mejores personas para los puestos administrativos que ostentan en la actualidad.	19.56%	28.66%	17.38%	34.38%
Considero que, en general, tengo el mismo nivel mínimo de preparación y capacidad que cualquier otro funcionario público con servicio civil certificado en puestos similares.	19.56%	18.09%	14.39%	47.96%
El nivel de preparación de los funcionarios públicos que NO pertenecen al servicio civil es mejor que el de los funcionarios con servicio civil certificado.	19.56%	47.19%	22.45%	10.79%
Observo que, en mi ambiente en particular, se tienen mejores condiciones laborales desde que se aprobó la ley del servicio civil.	19.56%	41.31%	15.97%	23.16%

Fuente: Martínez, 2011.

## La encuesta

La presente sección se vale de la base de datos que generó Martínez (2011)<sup>4</sup> mediante una encuesta diseñada con el fin de entender el *esprit de corps* en tres servicios civiles mexicanos: el Gobierno federal; el órgano electoral autónomo, cuyo nombre oficial es el Instituto Federal Electoral (IFE),<sup>5</sup> así como la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>6</sup> Se delimitó un universo de 12,328 funcionarios públicos certificados en estos tres servicios civiles y se les envió un cuestionario electrónico vía *e-mail*. Para fines del presente artículo, nos concentraremos sólo en la parte de este estudio que se trata de los funcionarios públicos federales. Se identificó a un total de 6,945 servidores públicos federales con servicio civil certificado mediante el uso de una lista pública de correos electrónicos (de los 8,500 servidores públicos que cuentan con servicio civil certificado, según datos oficiales). La encuesta se envió a estas personas con una tasa de respuesta de 31.1% (se respondieron 2,160 cuestionarios) o 25% (de los 8,500) (Martínez, 2011, p. 41).<sup>7</sup>

4 El autor fungió como director de investigación. Martínez desarrolló la investigación para cumplir con los requisitos y los créditos de su programa universitario.

5 Desde el 4 de abril de 2014 se constituyó como Instituto Nacional Electoral (INE).

6 Estos dos servicios civiles adicionales merecen un estudio exclusivo dado que el primero data de bastante tiempo atrás y es estable, mientras que el segundo parece funcionar bastante bien a nivel de creación de un nuevo *esprit de corps*; sin embargo, realizar ese estudio está claramente fuera del alcance del presente artículo.

7 Considerando la breve historia acerca del uso de encuestas para estudiar la iniciativa pública mexicana tras muchísimos años de los regímenes autoritarios, consideramos que esta tasa de respuesta es bastante alentadora. No obstante, nuestra interpretación debe tomarse con reserva en razón de la tasa de respuesta.

El propósito de la encuesta fue identificar las diferencias a nivel de *esprit de corps* en estos tres servicios civiles. Posteriormente, la encuesta tenía la intención de observar las actitudes y los conceptos que tienen los servidores públicos con servicio civil certificado acerca de su sistema de servicio civil, su congruencia, así como la necesidad de volverse más organizado y abierto a la participación de sus miembros en la estructura interna de gobierno. Los resultados se analizan a continuación.

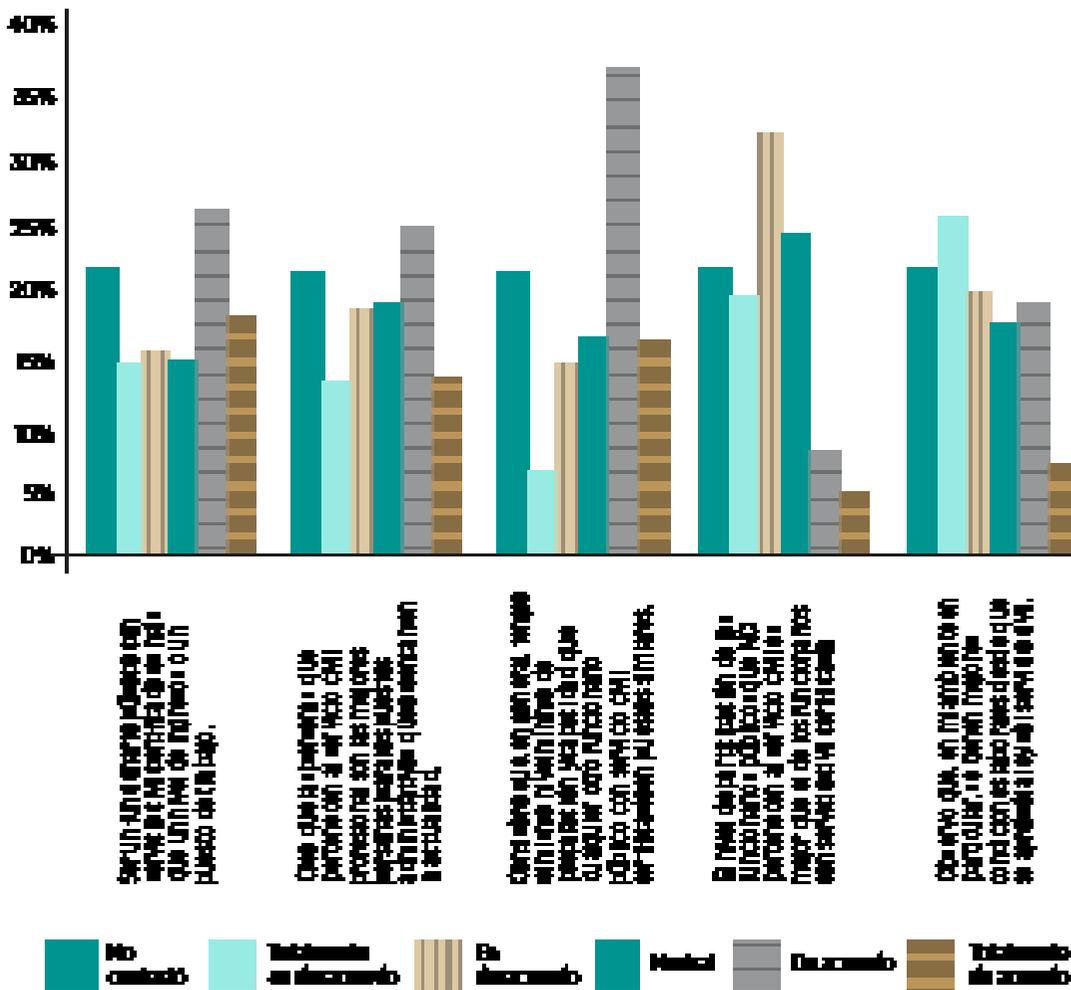
La tabla 1 y la figura 1 resumen un conjunto de preguntas diseñadas para observar si es posible o no considerar el servicio civil como un “buen sistema”, a nivel de atractivo y de retención de servidores públicos más calificados, en comparación con funcionarios o personas designadas fuera del servicio civil. Los resultados de la encuesta que se presentan a continuación podrían indicar que este no es el caso. Los puestos no están ocupados necesariamente por las personas más idóneas para el trabajo y, en general, no se percibe a los funcionarios públicos con servicio civil certificado como mejores que las demás personas servidoras públicas en otros gobiernos, a nivel de preparación y capacidades. Lo anterior parece demostrar que a los servidores públicos con servicio civil certificado no les inspira confianza el sistema ya que, de manera tácita, aceptan la posibilidad de que algunos de ellos podrían ser contratados por motivos distintos al mérito.

La autoidentificación como grupo de funcionarios públicos con servicio civil certificado sigue siendo medianamente baja. Tal como tienen a bien resumirlo la tabla 2 y la figura 2, más de 50% de los entrevistados de la encuesta de Martínez comentaron que conocen a “casi todos” o a la “mayoría” de sus compañeros de trabajo a nivel de departamento o área (32.48% y 21.80%, respectivamente), pero que casi no conocen a sus compañeros de trabajo a nivel organizacional en su totalidad (resultado combinado de 18.26%). Estos resultados sugieren que el sistema no incentiva a que los servidores públicos actúen o se perciban como parte de un grupo; o bien, que necesariamente sean colegas, puesto que es probable que compitan por puestos individuales. Sin embargo, casi cuatro de cada 10 de estos funcionarios públicos mencionaron que dentro de su propia organización interactúan con, al menos, algunos de los demás servidores públicos con servicio civil certificado.

Los resultados que se presentaron anteriormente también podrían explicar por qué los servidores públicos con servicio civil certificado, como grupo, pocas veces tienen reuniones, tal como lo indica la figura 3.

A nivel de existencia de grupos o asociaciones que representan los intereses de los funcionarios públicos en el servicio civil mexicano, los encuestados identificaron inequívocamente que no existe ninguno.

Figura 1. Percepción acerca del servicio civil



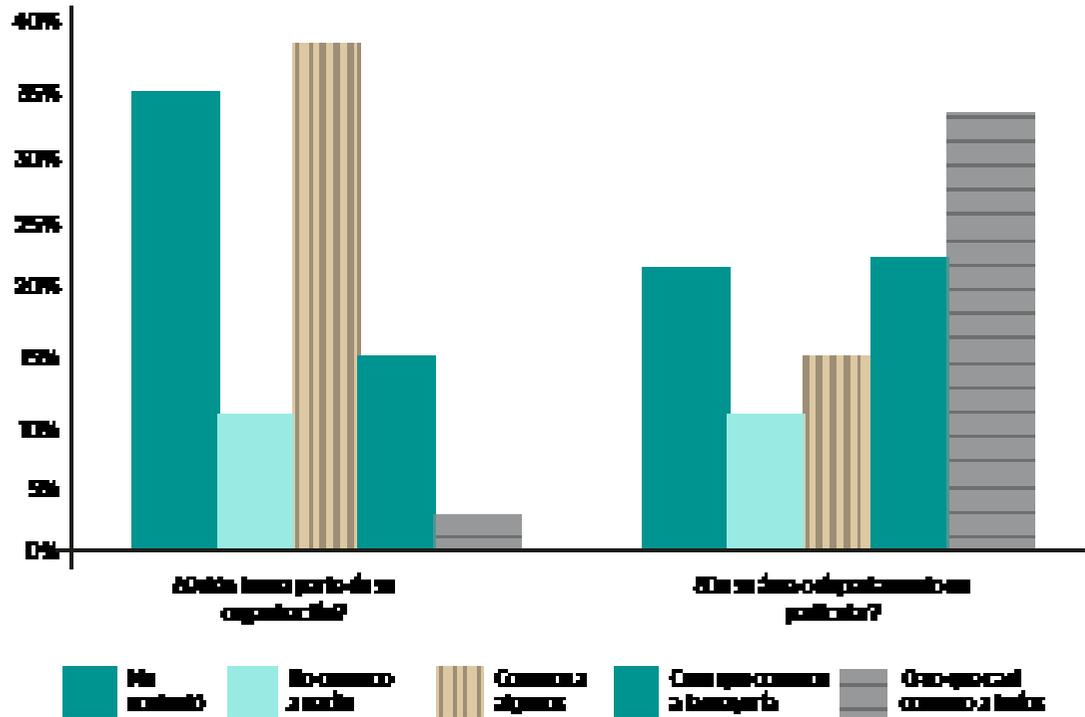
Fuente: Martínez, 2011.

Tabla 2. Nivel de relación entre miembros

	No respondió	No conozco a nadie	Conozco a unos cuantos	Creo que conozco a la mayoría	Creo que conozco a casi todos
¿Quién forma parte de su organización?	34.01%	10.03%	37.71%	15.48%	2.78%
¿Quién forma parte de su área o departamento en particular?	20.93%	10.63%	14.17%	21.80%	32.48%

Fuente: Martínez, 2011.

Figura 2. Nivel de relación entre miembros



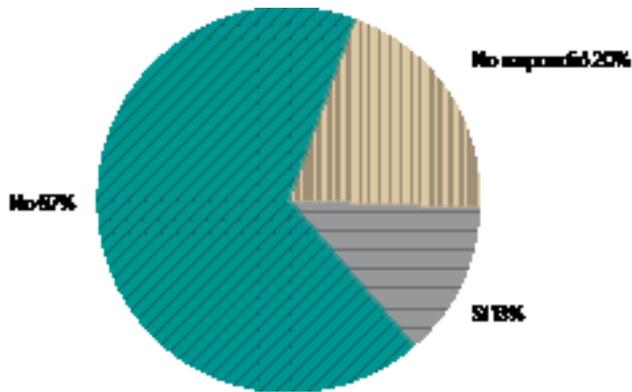
Fuente: Martínez, 2011.

Tal como se mencionó anteriormente, la ley mexicana, en el afán de crear un sistema de individuos, no de grupos, se reafirma en sus efectos consecuentes (figura 4).

Así pues, como grupo, los funcionarios públicos federales con servicio civil certificado aún están en proceso de formación. La figura 5 resume varios resultados interesantes en esta tesitura. No sienten que haya una diferencia evidente en ellos, no identifican abiertamente intereses particulares que defender como grupo ni muestran ninguna intención general de recomendar a otros colegas (para otros puestos, como subordinados o como superiores en la escala jerárquica) por el simple hecho de pertenecer al servicio civil (tabla 3). Queda claro que el *esprit de corps* aún es muy débil. Sin embargo, a nivel normativo, sienten que formar parte de un servicio civil conlleva ciertos valores específicos y homogéneos del servicio público, los cuales se distinguen de los valores que defienden otras personas servidoras públicas (figura 6 y tabla 4).

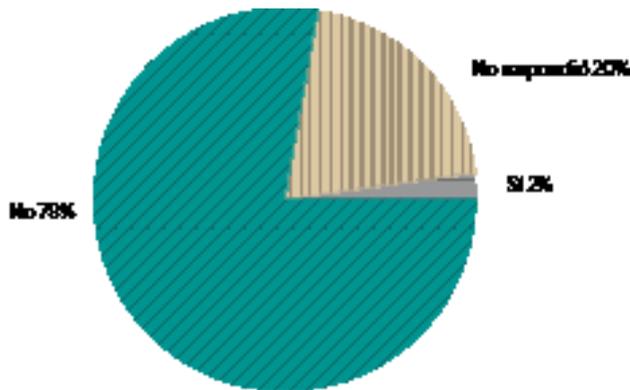
Los funcionarios públicos con servicio civil certificado también identificaron la inmadurez del servicio civil mexicano: casi un tercio de los participantes de la encuesta de Martínez declararon que hay personas que no han seguido el procedimiento rutinario de evaluación y selección para ostentar un puesto, ya que ocupan lugares de trabajo designados para servidores públicos con servicio civil certificado (figura 7).

**Figura 3. ¿Tiene reuniones constantes con otros miembros del servicio civil?**



Fuente: Martínez, 2011.

**Figura 4. En su opinión, ¿existe alguna organización o asociación que busque representar los intereses particulares de los funcionarios públicos con servicio civil certificado?**



Fuente: Martínez, 2011.

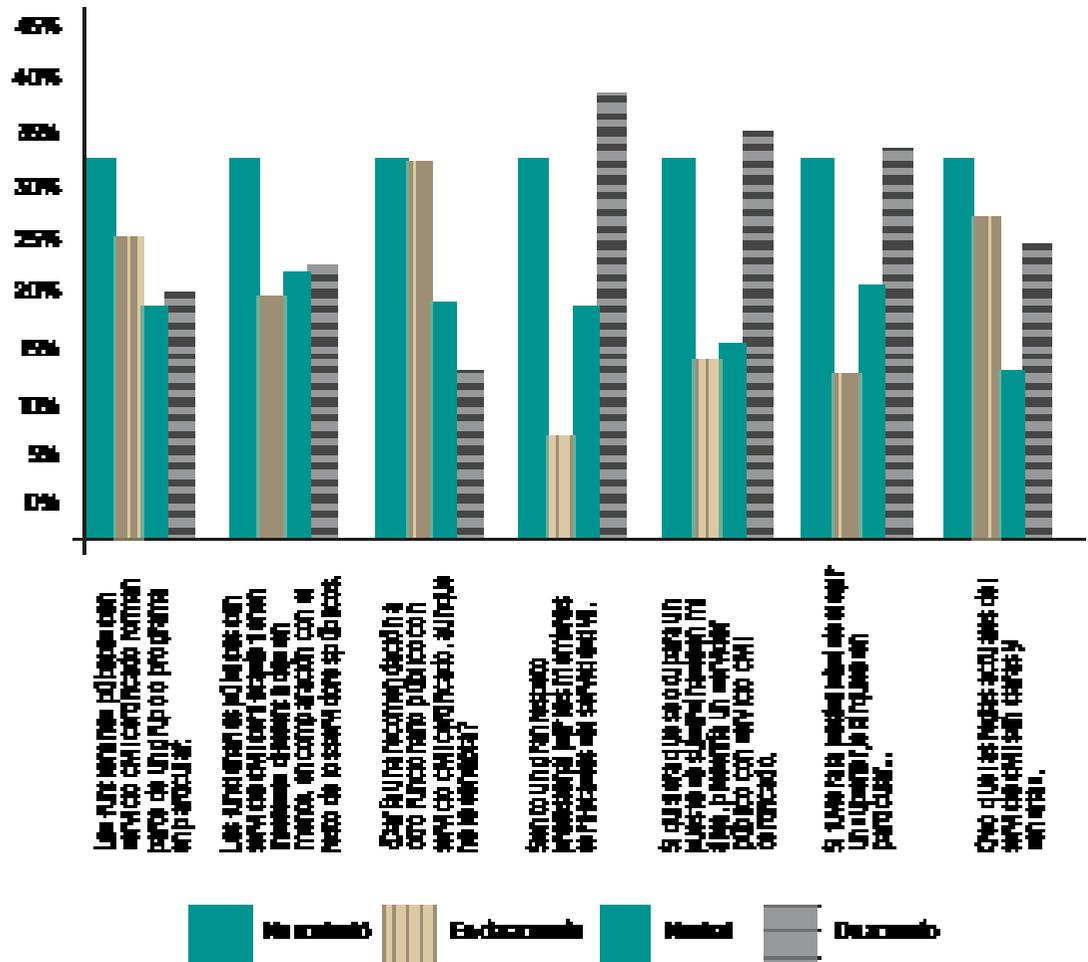
Cuando se les preguntó acerca de si los funcionarios públicos con servicio civil certificado deben participar en los Comités de Selección y el Consejo Consultivo, casi dos tercios comentaron que sí deben formar parte de estos colectivos de toma de decisiones (gráficas 8 y 9).

Al analizar las opiniones de los participantes acerca de la manera de fortalecer el servicio civil, 55.42% de los encuestados afirmó que deben respetarse las reglas del servicio civil (por parte de los funcionarios públicos designados

a cargo del sistema) y aproximadamente 30% de ellos pensaba que, como funcionarios públicos con servicio civil certificado, deben tener organismos de representación para garantizar que las reglas se sigan (figura 10).

Los resultados de esta encuesta sugieren que el servicio civil mexicano de reciente desarrollo aún tiene problemas para encontrar su lugar al interior de la administración pública.

**Figura 5. Percepción acerca del grupo de funcionarios públicos con servicio civil certificado**



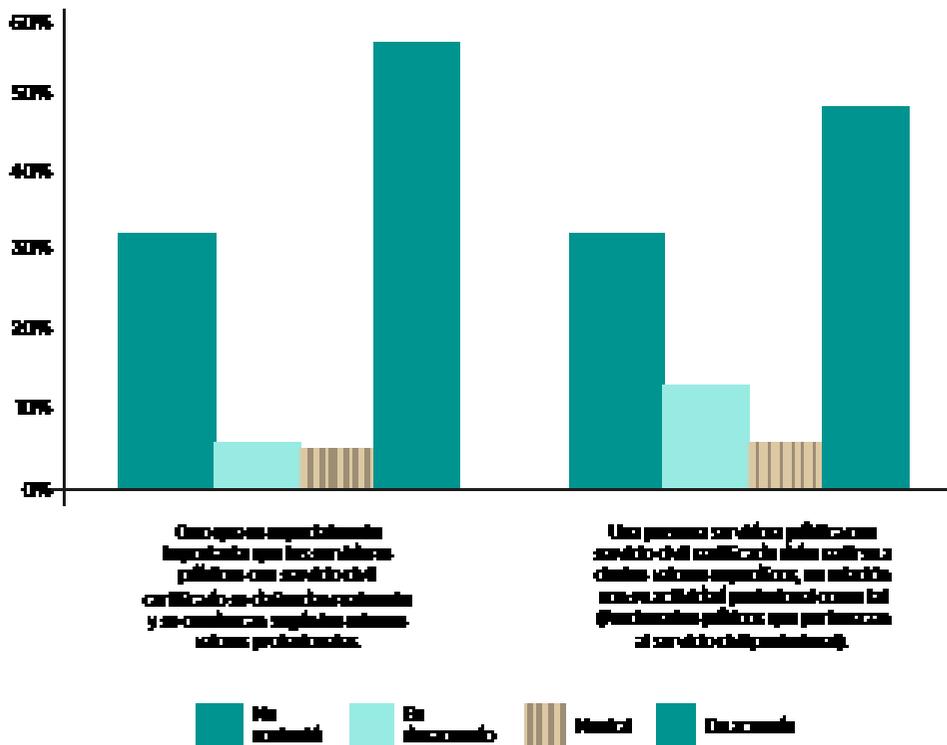
Fuente: Martínez, 2011.

**Tabla 3. Percepciones acerca del grupo de funcionarios públicos con servicio civil certificado**

	No respondió	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo
Los funcionarios públicos con servicio civil certificado forman parte de un grupo o programa en particular.	32.75%	25.94%	20.16%	21.15%
Los funcionarios públicos con servicio civil certificado tienen intereses diferenciados en mente, en comparación con el resto de los servidores públicos.	32.75%	20.98%	22.83%	23.44%
¿Daría una recomendación a otro funcionario público con servicio civil certificado, aunque no lo conozca?	32.75%	32.54%	20.21%	14.50%
Siento un gran respeto profesional por los miembros certificados del servicio civil.	32.75%	8.66%	20.22%	38.37%
Si quisiera que se ocupara un puesto de subordinado en mi área, preferiría un servidor público con servicio civil certificado.	32.75%	15.37%	16.68%	35.20%
Si tuviera la posibilidad de elegir a un superior jerárquico en particular, prefería trabajar para un funcionario público con servicio civil certificado.	32.75%	14.01%	19.67%	33.57%
Creo que las reglas actuales del servicio civil son claras y sensatas.	32.75%	27.57%	14.28%	25.40%

Fuente: Martínez, 2011.

**Figura 6. Valores de los funcionarios públicos con servicio civil certificado**



Fuente: Martínez, 2011.

**Tabla 4. Valores del funcionario público con servicio civil certificado**

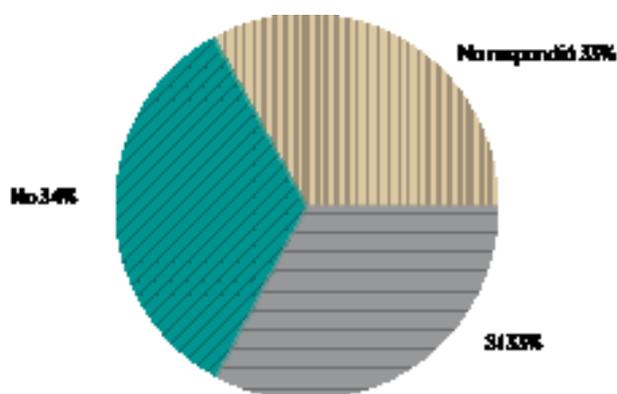
	No respondió	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo
Creo que es especialmente importante que los servidores públicos con servicio civil certificado se defiendan realmente y se conduzcan según los mismos valores profesionales.	32.75%	5.61%	5.23%	56.41%
Un servidor civil certificado debe ceñirse a ciertos valores específicos en relación con su actividad profesional como tal (como funcionarios públicos que pertenecen al servicio civil profesional).	32.75%	13.18%	5.61%	48.46%

Fuente: Martínez, 2011

Las reglas y los procedimientos para garantizar que los políticos y los funcionarios nombrados no manipulen el sistema siguen siendo débiles. Una parte considerable de los servidores públicos con servicio civil certificado sienten que necesitan desarrollar valores más sólidos y defenderlos con el fin de cerrar filas como grupo.

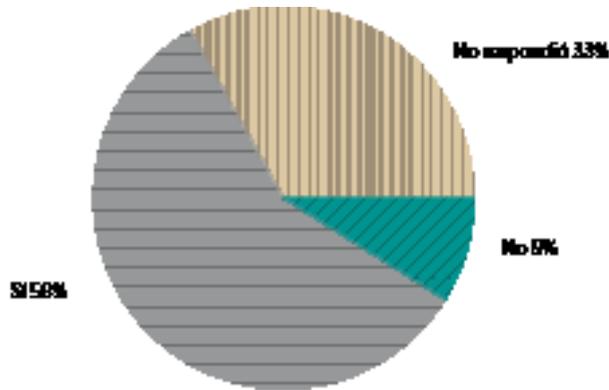
Claramente, existe una parte pequeña, pero interesante, de funcionarios públicos con servicio civil certificado que ha empezado a sentir que se ha fortalecido el servicio civil, que ha participado en la toma de decisiones y ha desarrollado capacidades para salvaguardar sus reglas y procedimientos. Esta podría ser la semilla de un nuevo *esprit de corps* en el servicio civil mexicano.

**Figura 7. En su departamento o área, ¿conoce a personas que no sean funcionarios públicos con servicio civil certificado que estén ocupando puestos que debieran destinarse a personas que sí lo sean?**



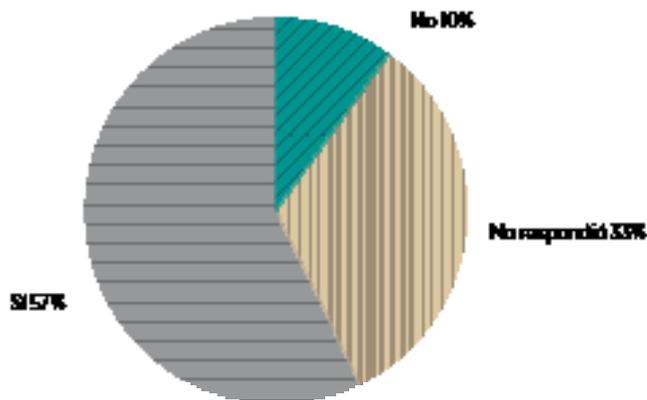
Fuente: Martínez, 2011

**Figura 8. En su opinión, ¿los servidores públicos con servicio civil certificado deben participar en todos los comités de selección?**



Fuente: Martínez, 2011

**Figura 9. En su opinión, ¿las personas servidoras públicas con servicio civil certificado deben participar en el Consejo Consultivo del Servicio Civil?**



Fuente: Martínez, 2011

## Conclusión

México es un caso interesante de seguir. Al ser la 14.<sup>a</sup> economía más grande en el mundo (FMI, 2012), un país con más de 112 millones de habitantes, además de una democracia joven, es importante el estudio de su servicio civil en construcción. Se ha visto a México como un país que está batallando con dejar en el pasado una historia larga y afianzada de legitimación política, basada en un aparato político que lo controlan y lo

monopolizan poderosos intereses. Su cultura tiene una relación estrecha con una estructura administrativa patrimonialista, preocupada por la satisfacción de las élites políticas, pero no la de sus ciudadanos.

En la actualidad, el país celebra elecciones abiertas y más o menos justas, por lo que la creación de un servicio civil ha cobrado importancia, con la esperanza de que transforme esta cultura patrimonialista en una nueva administración cercana al público, cuyo fin último sea el interés general dentro del contexto político (Wamsley *et al.*, 1990, p. 49).

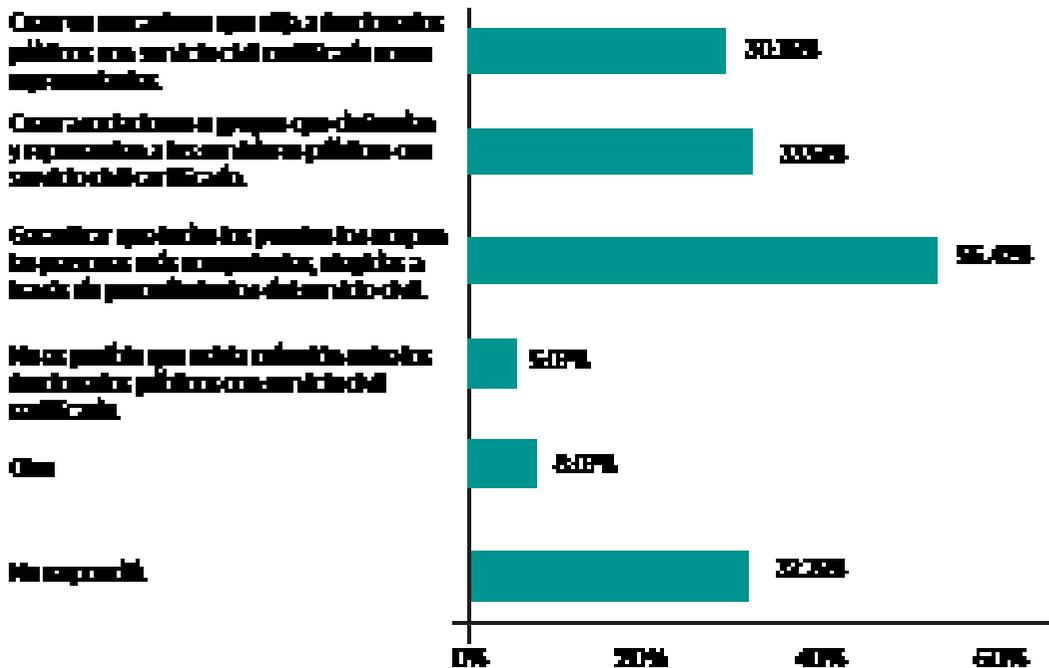
No obstante, parece como si el caso mexicano estuviera en proceso de desarrollar un servicio civil sin tener en cuenta que también se trata de una institución política. Lo anterior sería un error garrafal, ya que se tiene evidencia sólida de que, en cualquier democracia, entender la política burocrática es un paso imprescindible hacia el desarrollo de un servicio civil profesional y fuerte (Riggs, 1988).

Otro motivo para estudiar el caso mexicano es que aún se trata de un proceso en curso que se ve influido ampliamente por una agenda de la NAP. Representa una transición única de una administración pública corporativa hacia un sistema meritocrático con base en la evaluación de desempeño, sin pasar por una etapa *weberiana* (Du Gay, 2005). Se puede decir que, históricamente, la administración pública mexicana ha sido una parte medular del sistema político: solía ser la esfera política más importante debido a la predominancia y la manipulación de los puestos políticos durante los 70 años de la era priista. La satisfacción de la ciudadanía y los resultados generados por la administración pública no se consideraban objetivos importantes en la obtención de legitimidad. En esencia, la legitimidad de la administración pública ha emanado de un sistema político que percibe el aparato público como la esfera de poder, el espacio del principal juego político. En general, el clientelismo ha sido más importante que generar resultados de calidad para la población y, en opinión del electorado, la administración pública ha estado bajo el control de los grupos privilegiados en busca de hacerse de beneficios para sus proyectos políticos. En otras palabras, en lugar de desarrollar un *ethos weberiano* (Goodsell, 1983, p. 143), la administración pública mexicana ha sido un instrumento de los grupos políticos, no una estructura sólida con un *ethos* burocrático fuerte y relativa autonomía que permita gestionar organizaciones públicas e implementar políticas públicas de una manera profesional. El *ethos* de la administración pública mexicana no se ha basado en las mejores características de una burocracia (DuGay, 2005), sino en una que hace hincapié en la obediencia hacia los políticos y sus intereses particulares, no los de la sociedad en su conjunto.

Es por esa razón que un servicio civil representa un dilema para el sistema político mexicano. El *ethos* de la obediencia aún es muy fuerte, lo que hace que la noción de un nombramiento por mérito y competencia sea aún muy extraña y difícil de aceptar por parte de los políticos (en los poderes legislativo y

ejecutivo). De cualquier manera, cualquier sistema de servicio civil se transforma en una organización “viviente” (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981, p. 70; Johnson y Libecap, 1994, p. 76). Es lógico que los funcionarios públicos con la certificación correspondiente se conviertan en los defensores más importantes del sistema de servicio civil. El caso mexicano parece no ser excepción a lo anterior.

**Figura 10. Participación en la gobernanza del servicio civil**



Fuente: Martínez, 2011

Así pues, ¿qué *ethos* tendrá este sistema del servicio civil mexicano?, ¿qué tipo de naturaleza política habrá de crearse (como en cualquier otro servicio civil, Meier, 2000, p.7)? El presente artículo razona que es medianamente ineludible tener un *esprit de corps* con el paso del tiempo, pero ¿cuál sería la “esencia” del *esprit de corps* en el servicio civil mexicano?

Dada la historia de la administración pública mexicana, un *esprit de corps* en especial puede ser, en parte, indeseable; en razón de la aparición de un nuevo grupo poderoso que consiga su poder a través del control del funcionamiento de la administración pública, mediante negociaciones con otros grupos poderosos. Así, una vez más, la sociedad mexicana pasaría a segundo plano para la administración pública, tal como se ha hecho patente durante toda la historia contemporánea de México.

En teoría, un servicio civil de naturaleza meritocrática crearía un grupo de profesionales no politizados (Hojnacki, 1996, p. 137), quienes gozarían de una exención relativa de las presiones políticas, con el objeto de tomar

decisiones técnicas que, a su vez, dieran pie a mejores políticas, en lo tocante a sus capacidades de resolución de problemas públicos (Pfiffner, 2000, p. 24). Si consideramos también los argumentos a nivel de la NAP, los servicios civiles que se someten a evaluaciones de desempeño constantes contribuyen a producir gobiernos más fuertes y mejores (Ingraham, 1995, p. 136).

Empero, tal como lo sostiene Peters (2009) de manera más realista: en la práctica, el problema estriba en la cantidad de politización con la que tiene que vivir un servicio civil y dentro de qué contexto (Campbell y Szablowski, 1979, p. 46; Wood y Waterman, 1994, p. 16; Thomspson, 2006, p. 496). Un servicio civil es en realidad un grupo, un colectivo de personas con algo que defender: las reglas y los procedimientos de un servicio civil. Estos son los únicos aspectos que los protegen de la constante incertidumbre a la que se enfrentan debido a las elecciones y a cambios frecuentes en la esfera política. Los nuevos políticos en el poder podrían implicar nuevas tentaciones de cambiar y minar las reglas del servicio civil, con el propósito de permitir más nombramientos políticos. Es preciso proteger el servicio civil y aislarlo parcialmente de la influencia política de los actores fuera de la “carrera administrativa” (Aberbach & Rockman, 1988). En la práctica, eso implica que un servicio civil es un sistema complejo, siempre en proceso de formación, siempre en negociación de su camino, que crea rutinas y protege sus reglas implementadas (Silberman, 1993, p. 35, muestra que los servicios civiles tardan décadas en formarse y estabilizarse). En relación con el servicio civil en un contexto democrático, las preguntas fundamentales que deben entenderse son ¿de qué manera logrará un aislamiento?, ¿cómo desarrollará un espacio de poder? y ¿cómo dicho espacio se defenderá con éxito en la práctica, paso a paso?

¿Qué tipo de *esprit de corps* debe desarrollarse en el servicio civil mexicano? Es un punto que aún debe analizarse. Por desgracia, el sistema y la legislación actuales tienden a errar en su tentativa de negar la posibilidad de que exista un *esprit de corps*, al tener el sueño irreal de desarrollar un servicio civil de individuos profesionales que estén aislados los unos de los otros. Tal como lo dejaron entrever los resultados de la encuesta, la idea de evitar la organización de gente que ya está dentro del sistema parece ilusoria: los servidores públicos con servicio civil certificado tienen, tarde o temprano, mayor probabilidad de organizarse como grupo. Aun así, en la práctica, persiste otro problema: un servicio civil que prohíbe la participación de sus integrantes en procesos de toma de decisiones. Este es uno de los motivos por los que este servicio civil sufre los embates de una falta crónica de credibilidad: las personas con los incentivos más sólidos para evitar las normativas del servicio civil son los mismos individuos que gestionan el sistema.

El servicio civil mexicano aún está en desarrollo, es una institución en ciernes. De nuevo, la pregunta importante es ¿qué *esprit de corps* desarrollará? y tal vez la sociedad mexicana debería debatir: ¿qué tipo de administración pública

resultaría deseable?, ¿queremos un sólido *ethos* burocrático?, ¿un servicio civil con altos niveles de autonomía relativa? O bien, ¿preferimos una burocracia medianamente débil, con nexos sólidos con los políticos?, ¿cómo queremos proteger el servicio civil para evitar que se vea capturado por poderosos grupos de interés?, pero ¿cómo podemos evitar que el servicio civil se aisle mucho más y resulte en una estructura política sin rendición de cuentas? Estas son preguntas difíciles y complejas que deben debatirse, no evitarse. Dejar el servicio civil a la historia y tendencias tradicionales del sistema político mexicano originaría ciertamente una administración pública distante de la sociedad y presa de los intereses políticos (Hojnacki, 1996, p. 144; Uvalle, 2007, p. 88).

## Bibliografía\*

- Aberbach, J., & Rockman, B. (1988). Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative state. *Public Administration Review*, 48, 606-611.
- Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ai Camp, R. (2006). *Politics in Mexico: The democratic consolidation*. Oxford: Oxford University Press.
- Arellano-Gault, D. (1999). Patrimonialist values and governmental organisational culture in Mexico. *International Review of Public Administration*, 4(2), 67-77.
- \_\_\_\_\_ (2003). Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema rígido? En D. Arellano-Gault, R. Egafia, O. Oszlak, y R. Pacheco (eds.) *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD.
- \_\_\_\_\_ (2008). Civil service reform: Challenges and future prospects for Mexican democracy. En J. Killian & N. Eklund, *Handbook of administrative reform. An international perspective* (pp. 233-247). Boca Raton: CRC Press.
- Bekke, H., Perry, J., & Toonen, T. (eds.) (1996). *Civil service systems*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Campbell, C., & Szabowski, G. (1979). *The super bureaucrats*. Toronto, ON, Canada: MacMillan of Canada.
- Cigler, B. (1990). Public administration and the paradox of professionalism. *Public Administration Review*, 51, 438-441.
- Dussauge, M. (2005). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Foro Internacional*, 45(4), 761-794.
- Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

---

\* Se respetó el formato de la bibliografía presente en el documento original. (N. del E.)

- Goodsell, C. (1983). *The case for bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Hojnacki, W. (1996). Politicization as a civil service dilemma. En H. Bekke, Hans J. Perry, & T. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington, IN: University of Indiana Press.
- Hummel, R. (1977). *The bureaucratic experience*. New York: St. Martin's Press.
- Ingraham, P. (1995). *The foundation of merit*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Johnson, R., & Libecap, G. (1994). *The federal civil service system and the problem of bureaucracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Klingner, D., & Arellano-Gault, D. (2006). Mexico's federal professional career service: Linked changes in public personnel management and political culture. En N. Riccucci (ed.), *Public personnel management* (pp. 36-49). New York: Longman.
- Laegrid, P. (2001). Transforming top civil servants systems. En T. Christensen & P. Laegrid, *New public management*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Martínez, A. (2011). ¿Institucionalización del servicio civil en México? Análisis comparativo del servicio profesional de carrera de la administración pública federal mexicana, el servicio electoral y el servicio exterior. Tesis del CIDE.
- Meier, K. (2000). *Politics and the bureaucracy*. Orlando, FL: Harcourt Brace.
- Peters, G. (2009). *The politics of bureaucracy*. Oxford, UK: Routledge.
- Peters, G., & Savoie, D. (1994). Civil service reform: Misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, 54(5), 418-425.
- Pfiffner, J. (2000). Government legitimacy and the role of civil service. En J. Pfiffner & D. Brook, *The future of merit*. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.
- Raadschelders, J., & Rutgers, M. (1996). The evolution of civil service systems. En H. Bekke, J. Perry, & T. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington, IN: University of Indiana Press.
- Reisel, W. D., Chia, S.-L. & Maloles, C. M. (2005). Job insecurity spillover to key account management: Negative effects on performance, effectiveness, adaptiveness, an *esprit de corps*. *Journal of Business and Psychology*, 19(4), 483-503.
- Riggs, F. (1988). Bureaucratic politics in the us: Benchmark for comparison. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1, 347-379.
- Silberman, B. (1993). *Cages of reason*. Chicago: Chicago University Press.
- Uvalle, R. (2007). *Perspectiva de la administración pública contemporánea*. Toluca: IAPEM.
- Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C. et al. (1990). *Refounding public administration*. Newbury Park, CA: Sage.
- Wood, D., & Waterman, R. (1994). *Bureaucratic dynamics*. Boulder, CO: Westview Press.

## Documentos

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2012). Report for Selected Countries and Subjects. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata>
- Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC). (2003). Ley del servicio profesional de carrera. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Presupuesto federal 2012. Ciudad de México, México: SFP.
- SFP (Secretaría de la Función Pública). 2010. Cuarto informe de actividades. Ciudad de México, México: SFP.
- \_\_\_\_\_(2011). Quinto informe de actividades. Ciudad de México, México: SFP.





## **Buenas prácticas y tendencias**



# Gobierno de la ciudad



## Estrategia

### Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público

**Dependencia de la administración pública responsable**  
Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México  
(Semujeres-CdMx)

De acuerdo con ONU Mujeres, entidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, “la violencia contra las mujeres y las niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más graves, extendida, arraigada y tolerada en el mundo. Esta violencia es tanto causa como consecuencia de la desigualdad y de la discriminación de género” (ONU Mujeres México, 2019a). Por ello, prevenirla y eliminarla, tanto en esferas públicas como privadas, se estableció como una prioridad en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible,<sup>1</sup> adoptados por los Estados miembros de la Asamblea General de la ONU.

<sup>1</sup> En 2015, los Estados Parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron una agenda para el desarrollo sostenible, con metas y objetivos para los siguientes 15 años: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Poner fin a la violencia contra niñas y mujeres<sup>2</sup> es prioritario no sólo porque atenta contra su sano desarrollo y representa una grave violación a sus derechos humanos, sino porque además limita la construcción de un entorno social pacífico, próspero y sostenible.

Si bien los derechos humanos de niñas y mujeres han sido plasmados en diferentes instrumentos normativos: tratados internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política de la Ciudad de México (CP-CdMx), leyes federales y locales, así como en programas y acciones previstos para su protección; la organización ONU Mujeres señala que pese a la existencia de leyes, políticas y programas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y niñas, ésta sigue siendo normalizada socialmente debido a comportamientos discriminatorios, a estereotipos de género que impiden reconocerla y darle una respuesta adecuada. La entidad también indica que en México el fenómeno de violencia de género ocurre sobre todo en espacios públicos<sup>3</sup> (ONU Mujeres México, 2019b):

**Figura 1. Algunos datos de México**



1 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (Endireh) 2016.

2 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2017.

3 Envipe 2017.

4 Endireh 2016.

5 Endireh 2016.

Fuente: Informe de Resultados. Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en México (ONU Mujeres México, 2019a: 7).

2 El objetivo 5.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve “la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas pública y privada” como una de sus metas, y el objetivo 11 propone contar con ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles para todos y todas.

3 En los espacios públicos, las mujeres pueden sufrir distintos tipos de agresiones y ser víctimas de delitos contemplados en legislaciones nacionales vigentes, federales y estatales, que incluyen el de violación. Sin embargo, las múltiples y cotidianas expresiones de violencia que viven las mujeres por su condición de género en lugares considerados espacios públicos únicamente son retomadas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en la modalidad de violencia comunitaria, con las limitaciones que el propio término implica. Finalmente, sólo algunas de las expresiones de violencia que las mujeres experimentan en esos ámbitos son consideradas delitos (Zúñiga, 2014).

Entre los instrumentos internacionales más relevantes para la protección de los derechos de niñas y mujeres destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su acrónimo en inglés) de 1979 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las niñas y los niños, además de las normas para la protección de la infancia y sus derechos. Del mismo modo, la Cedaw tiene su génesis en los objetivos de la ONU: garantizar los derechos humanos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Pero también es un programa de acción para que los Estados Parte garanticen el goce de esos derechos (ONU Mujeres México, 2018), pues implica un compromiso concreto de la adopción de las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres, practicada por personas, organizaciones o empresas, como lo establece el artículo 2.º de la convención. Además, ésta cuenta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, para monitorear el cumplimiento de los Estados Parte, en virtud de las disposiciones contempladas en la Cedaw.

El Estado mexicano es contratante de esta convención, ya que la firmó el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981. De esta manera, quedó comprometido a nivel internacional y nacional a cumplir con las obligaciones que especifica. Asimismo, es parte contratante del Protocolo Facultativo de la Cedaw, ya que ratificó éste el 10 de diciembre de 1999 (Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres, 2007).

En julio de 2019, en relación con el 9.º informe que el Estado mexicano rindió para reportar sus avances en materia de la garantía de los derechos de las mujeres, las observaciones realizadas por el Comité de la Cedaw hacen énfasis en la implementación de políticas que alienten a las mujeres a denunciar incidentes de violencia de género, en la promoción del acceso de las mujeres a empleos tradicionalmente reservados a los hombres y en la adopción de medidas para prevenir muertes violentas y asesinatos de mujeres (Semujeres, 2019a).

## Violencia de género en México

Conforme a información publicada por ONU Mujeres, el porcentaje de atenciones por violencia sexual registrado por la Secretaría de Salud (ss) es cinco veces mayor en las niñas que en los varones menores de 18 años. Y la mayoría de los asesinatos de mujeres menores de 18 años ocurrió por estrangulamiento y por armas de fuego.

**Tabla 1. México: Número de atenciones por agresiones a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en la Secretaría de Salud, por sexo, según tipo de violencia, promedio 2010-2015**

	Abandono y/o negligencia	Violencia física	Violencia sexual	Violencia psicológica	Violencia económica/patrimonial
Hombres	764	23,926	1,064	3,892	161
Mujeres	1,413	15,280	8,821	19,586	845

Tabla elaborada a partir de documentos de la Dirección General de Información en Salud de la Secretaría de Salud (DGIS-SS)<sup>4</sup> y la base de datos del Subsistema Automatizado de Lesiones y Causas de Violencia, 2010-2015. Fuente: Violencia y Femicidio de Niñas y Adolescentes en México (ONU Mujeres México, 2018:38).

**Tabla 2. México: Defunciones femeninas con presunción de homicidio de menores de 18 años, por medios usados para la agresión y según lugar de ocurrencia, promedio 2011-2016**

	Vía pública		Hogar	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>826</b>	<b>55.0%</b>	<b>676</b>	<b>45.0%</b>
Sustancias y fuego	9	1.1%	44	6.5%
Ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión	135	16.3%	172	25.4%
Armas de fuego	429	51.9%	162	24.0%
Objeto cortante	85	10.3%	99	14.6%
Objeto romo o sin filo	20	2.4%	15	2.2%
Medios no especificados	107	13.0%	110	16.3%
Colisión de vehículo de motor	2	0.2%	0	0.0%
Fuerza corporal	5	0.6%	19	2.8%
Otros medios	34	4.1%	55	8.1%

Tabla elaborada a partir del registro Estadísticas Vitales-Defunciones, 1985-2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Fuente: Violencia y Femicidio de Niñas y Adolescentes en México (ONU Mujeres México, 2018:43).

Asimismo, según cifras de ONU Mujeres,<sup>5</sup> hay una preocupante tendencia al alza que ha llegado a niveles nunca vistos y debe ser revertida: más de diez asesinatos de mujeres ocurren cada día en México (ONU Mujeres México, 2019b: 3).

<sup>4</sup> La DGIS-SS genera datos sobre la atención por lesiones y violencia, para evaluar la situación de salud y la demanda de atención de acuerdo con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.

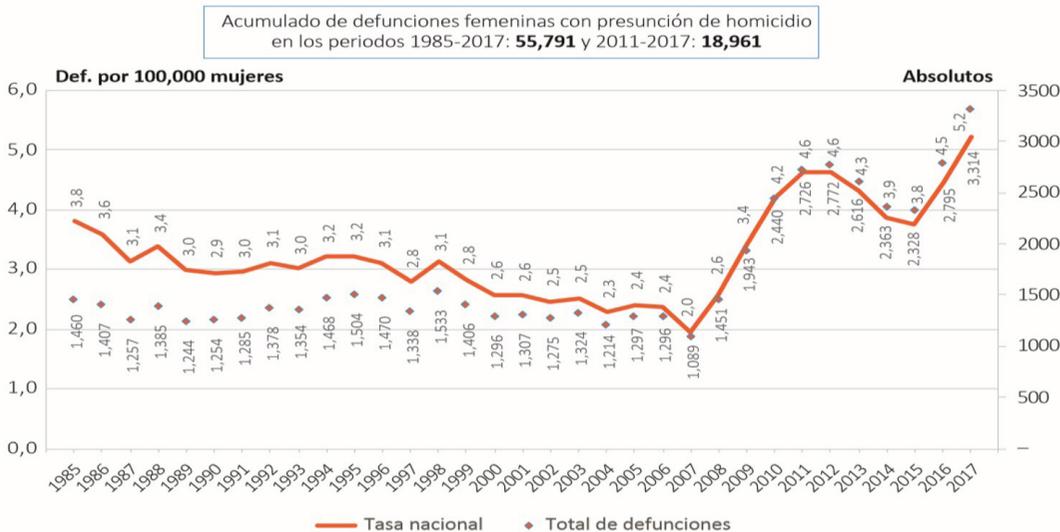
La NOM-046 obliga a las instituciones del sector público, social y privado a otorgar atención médica; a proveer orientación y consejería en situaciones de violencia familiar o sexual, debiendo referir (en caso de ser necesario) a las personas involucradas a otros servicios, unidades médicas, instituciones y organismos con mayor capacidad resolutoria, a fin de lograr precisión en el diagnóstico, continuidad del tratamiento, rehabilitación o seguridad y protección, así como apoyo legal y psicológico para los cuales estén autorizados.

También establece la obligación de las instituciones de salud de registrar cada caso y notificarlo a la Secretaría de Salud (SS), evaluar el riesgo en el cual se encuentran las personas y, en caso de requerirse, dar aviso al Ministerio Público (MP) para efectos de procuración de justicia (Fundar, 2017).

<sup>5</sup> Información de ONU Mujeres a partir de los documentos: Estadísticas Vitales de Mortalidad del Inegi, Conciliación de la Población de México 1970-2015 (con datos obtenidos de 1985 a 2015) y Proyecciones de la Población de México 2016-2050 (generadas entre 2016-2017) del Consejo Nacional de Población (Conapo).

En el periodo de tiempo comprendido entre el año 1985 y el año 2017 el acumulado de defunciones femeninas con presunción de homicidio fue de 55,791 y entre 2011 y 2017 fue de 18,961, como se muestra en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. México: Evolución de las tasas nacionales de defunciones femeninas con presunción de homicidio, según año de ocurrencia 1985-2017**



Fuente: Violencia Femenicida en México (ONU Mujeres México, 2019b:41).

## Violencia de género en la Ciudad de México (CdMx)

La ciudad ocupa el 6.º lugar en la lista de todos los estados donde se comete feminicidio (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 114). De acuerdo con datos de la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ-CdMx),<sup>6</sup> en 2018 se presentaron 2,348 denuncias de mujeres. El delito con más carpetas abiertas de investigación fue el de violencia familiar (1,386), seguido de amenazas (553), fraude (456), robo de objetos (424) y abuso sexual (387) (Ortega, 2019).

<sup>6</sup> A partir del 10 de enero de 2020, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ-CdMx) cambió de nombre a Fiscalía General de Justicia (FGJ) y también se modificaron algunas de sus funciones.

Además de la persecución del delito y del combate a la impunidad, la FGJ tendrá que dar respuesta a las observaciones de la Comisión de Derechos Humanos local, así como implementar una Unidad Interna de Combate a la Corrupción y la Infiltración de la Delincuencia Organizada, que deberá investigar a los elementos de la propia FGJ.

A estas modificaciones se suma la tarea de conformar 16 unidades operativas especializadas, entre las que se encuentran las de Análisis Criminal, Protección y Asistencia a Víctimas, Análisis y Contexto de los Delitos de Género e Investigación de Delitos de Personas Servidoras Públicas (Navarrete, 2020).

**Figura 2. Algunos datos de la CdMx**

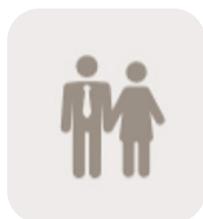
83% de las mujeres encuestadas manifestaron tener miedo de sufrir un ataque sexual en calles y espacios públicos de la CdMx, y 77.4% tiene miedo de sufrir un ataque sexual en el transporte público.



96.3% de las mujeres encuestadas han sido objeto de violencia sexual al menos una vez a lo largo de la vida y 88.5% en el último año.



Únicamente 26% de las mujeres que han sido víctima de alguno de los actos de violencia sexual incluidos en la encuesta manifestó saber a dónde puede acudir a denunciar, sólo 14.6% ha denunciado o ha acudido a alguna autoridad competente a pedir apoyo.



Respecto al impacto en la movilidad de las mujeres encuestadas, 28% de ellas procura andar acompañada en el transporte, 25% no sale de noche o muy temprano por la mañana y 13% cambia constantemente de rutas de traslado.

ONU Mujeres colaboró con el Gobierno de la Ciudad de México y El Colegio de México (Colmex) para realizar un diagnóstico participativo y algunos los resultados obtenidos se presentan en la figura. Fuente: Informe de Resultados. Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en México (ONU Mujeres México, 2019a: 15).

## Respuesta del Gobierno de la Ciudad de México

El Gobierno de la CdMx ha trabajado en torno al reconocimiento institucional y legal de los derechos de las mujeres, como la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en 2007, por ejemplo.<sup>7</sup> Asimismo, se reformó la Ley de Salud del Distrito Federal (DF); en la cual, aunque se reconoció la objeción de conciencia para el personal médico, se estableció la obligación de la Secretaría de Salud del Gobierno capitalino (SS-DF) de proveer los servicios gratuitos correspondientes a las residentes del DF o en su defecto, a un bajo costo a todas las mujeres que

<sup>7</sup> En abril de 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) reformó el artículo 144 del Código Penal para el Distrito Federal (DF); para lo cual, el aborto se definió como: "la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación".

lo soliciten. A partir de este mandato, se implementó el programa ILE en diversos hospitales de la SS-DF.

Lo anterior instauró condiciones materiales para el ejercicio del derecho a elegir voluntaria y libremente sobre la maternidad, dado que la interrupción del embarazo —en el período marcado por la ley— dejó de ser un delito (Flores y Amuchástegui, 2012: 21).

Consecuentemente, para fortalecer y promover los derechos de las mujeres, la disminución de la violencia de género y el acceso de las mujeres a la justicia, el actual gobierno de la CdMx elevó a rango de secretaría el Instituto de la Mujer en enero de 2019, creando la Semujeres, comisionándole funciones como:

- promover la autonomía económica, física y política de las mujeres,
- impulsar políticas integrales para erradicar la violencia de género,
- crear una red de abogadas que estén presentes en las agencias del Ministerio Público (MP) para dar asesoría y apoyo a la denuncia de violencia sexual y familiar,
- establecer unidades de atención para las mujeres (Lunas),<sup>8</sup> ubicadas en las 16 alcaldías (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 114-115).

En atención a estas tareas, Semujeres ofrece el aprendizaje de oficios creativos y de comercialización de productos, y otorga apoyo económico inicial a mujeres para constituir una cooperativa o una pequeña empresa (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 115).

Del mismo modo, mediante el Programa CdMx, Ciudad Segura y Amigable para Mujeres y Niñas —diseñado con ayuda de ONU Mujeres y el El Colegio de México (Colmex)— contempla la realización de las siguientes labores:

- acciones de concientización ciudadana,
- implementación de la aplicación móvil Vive Segura CdMx,
- monitoreo preventivo y servicios de atención para mujeres y niñas víctimas de la violencia,
- recuperación y mejoramiento de servicios de transporte público, trayectos de tránsito peatonal y espacios públicos para el acceso y la movilidad segura de mujeres y niñas en la CdMx.

---

<sup>8</sup> Centros que brindan atención psicológica y legal, formación para el liderazgo, servicios comunitarios para promover la autonomía y la exigibilidad de derechos.

## ESTRATEGIA ABOGADAS DE LAS MUJERES EN LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

**E**l objetivo de la estrategia de Semujeres es que la población femenina de la ciudad pueda denunciar los hechos de violencia de los que haya sido víctima y que sea atendida por abogadas capaces de orientar y asesorar en relación con el procedimiento penal que se requiera, en representación de mujeres y niñas, ante cualquier problemática de violencia de género.

Este trabajo se lleva a cabo en módulos ubicados en 79 agencias del MP, 71 desconcentradas y 8 especializadas, donde abogadas brindan asesoría jurídica, con perspectiva de género, en el marco de los derechos humanos a mujeres víctimas de violencia. El trabajo consiste en promover la cultura de la denuncia, responder a las solicitudes de mujeres ante situaciones violentas, detectar riesgos; proveer atención integral y acompañamiento desde la entrevista hasta la apertura de una carpeta de investigación (de ser necesario); presentar y explicar el uso de los servicios de protección que brinda la PGJ-CdMx, del refugio y casa de emergencia de Semujeres u otros servicios que se requieran según las necesidades de las mujeres, como la atención de un médico legista o de policías de investigación (Semujeres, 2019b).

La estrategia es parte de un plan integral del Gobierno de la CdMx, en colaboración con Semujeres, la PGJ-CdMx y la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), y se anunció en diciembre de 2018, unos días después del cambio de gobierno. En enero de 2019, 156 abogadas comenzaron un curso de capacitación en temas de auxilio a víctimas, atención a mujeres, protocolos de refugios y casas de emergencia, derechos humanos, el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de argumentación jurídica con perspectiva de género (Ortega, 2019). La estrategia comenzó a operar el 4 de marzo de 2019.

Hablamos con la Lic. Lydia María de Jesús Miranda Eslava, anterior titular de la Dirección General para el Acceso a la Justicia y Espacios de Refugio de Semujeres,<sup>9</sup> para que nos contara los detalles de la ejecución y operación de la estrategia, al respecto nos informó:

### Proceso de implementación

Se hizo un convenio de colaboración y coordinación con la PGJ-CdMx. Tuvimos una reunión con la subprocuradora de Averiguaciones Previas Desconcentradas y con las fiscalías especializadas para presentarles el convenio, los detalles de la estrategia y las funciones de las abogadas.

Nos reunimos con las fiscalías desconcentradas de cada alcaldía, con sus áreas administrativas, particularmente, para que nos permitieran todas las

---

<sup>9</sup> A partir del año 2021, la dirección está a cargo del Lic. Axel Hernández, Hernández.

facilidades (uso de instalaciones sanitarias, de servicios de comunicación, de servicios de protección, etcétera), para llevar un módulo de atención a las agencias del MP.

Al principio enfrentamos renuencia. En el proceso de capacitación se les habló a las abogadas de las dificultades, de la importancia de que fueran asertivas, de que establecieran buenas vinculaciones para garantizar su presencia en las agencias y la atención a las usuarias.

## Ruta de atención

Las mujeres acuden a una agencia del MP. Las abogadas están visibles, en un módulo que dice “Secretaría de las Mujeres” y “Abogadas de las Mujeres”. Si la mujer no se acerca, la abogada le ofrece su ayuda.

La perspectiva de género es primordial en esta labor, en las atenciones que brindamos. Cuando el MP atiende con perspectiva de género no juzga a la denunciante o víctima, no le pregunta a una mujer por qué vestía de tal o cual forma, por qué venía sola. La perspectiva de género permite que los funcionarios encargados de la impartición de justicia atiendan los hechos.

El convenio de colaboración y coordinación con la PGJ-CdMx permite que las abogadas estén en las agencias del MP. Nos garantiza un espacio que sea visible, que sea cómodo para las abogadas, en la medida de lo posible, y lo que hemos logrado en algunas agencias es que los responsables, la fiscal o el fiscal, ofrezcan a las abogadas y a las denunciantes un cubículo para que tengan mayor privacidad mientras se brinda la atención. Pero entonces, surge el riesgo de que la abogada ya no sea visible en la agencia. Para contrarrestar cualquier efecto negativo en ese sentido ya se emitió una tarjeta informativa, que señala las posibles razones por las cuales una abogada de las mujeres puede no estar a la vista.

Tenemos un formato para valorar el riesgo, que se utiliza en la PGJ-CdMx y en todas las dependencias públicas que brindan atención a las mujeres. No obstante, hay abogadas que tienen la pericia y la experiencia suficiente para evaluar el riesgo durante la entrevista. A veces, una sola pregunta basta para que una mujer exprese una respuesta que nos permita apreciar la situación. La víctima puede contestar: “Viví una situación de violencia durante años, pero en esta ocasión intentó asfixiarme”, y resulta suficiente para identificar que el riesgo es alto.

Para no *revictimizar*, o producir un sufrimiento añadido como institución encargada de prestar atención a la denunciante, se realiza la vinculación de la víctima con el MP, se le explica a la mujer el procedimiento legal que se va a realizar y se canaliza con su representante.

Las abogadas de las mujeres no sustituyen la función del asesor jurídico público. Hay agencias que no cuentan con este tipo de asesores, pero la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad tiene una Coordinación de Asesoría Jurídica Pública y el MP hace el llamado para solicitar la asesoría.

Las abogadas indican u ofrecen servicios complementarios. En el tiempo que tarda la asesora o el asesor en trasladarse a la agencia, la abogada puede estar presente y acompañar a la víctima en diligencias que determine el MP, como las entrevistas con el médico legista y con policías de investigación. Cabe señalar que la abogada no puede estar presente durante el proceso de atención psicológica, a menos de que la víctima sea menor de edad.

En el convenio de colaboración y coordinación con la PGJ-CdMx se estableció que la atención que se brinda es un acompañamiento, la ley no nos permite ir más allá. En este momento, con el número de abogadas con las que contamos, no nos daríamos abasto para dar seguimiento a las carpetas de investigación. Esa labor corresponde a los asesores jurídicos, al MP. Además, para dar seguimiento a esas carpetas, se requería de una profesionalización en etapas específicas del Sistema de Justicia Penal. El perfil de nuestras abogadas no contempla que sean especialistas en esos procedimientos. La PGJ-CdMx cuenta con asesores jurídicos expertos para judicializar procesos, para llevarlos a juicio.

Considero que el personal del MP ha encontrado benéfico el trabajo que realizan las abogadas, porque estamos presentes para las mujeres y coadyuvamos con el trabajo que realiza el MP.

**Tabla 3. Lo que sí realizan y lo que no realizan las abogadas de Semujeres**

Sí	No
Orientan.	No litigan.
Reciben a las denunciante o víctimas, identifican sus necesidades y riesgos.	No realizan ninguna función propia del MP.
Dan asesoría y acompañamiento durante el primer contacto con las denunciante o víctimas y trabajan en equipo con el MP.	No representan legalmente a denunciante o a víctimas en juzgados o agencias distintas de donde se encuentran originalmente.
El acompañamiento se realiza hasta la apertura de la carpeta de investigación.	Las abogadas no están facultadas para abrir carpetas de investigación (esa competencia le corresponde únicamente al MP).
En caso de ser necesario, canalizan a las denunciante o víctimas hacia otros espacios seguros o de apoyo para las mujeres.	No fungen como asesoras jurídicas durante la investigación.

Fuente: Elaboración propia.

## Casos concretos

Si la mujer es imputada, si la mujer acude al MP porque recibió un citatorio, la abogada no la va atender, pero la va a informar, la va a canalizar al área en la PGJ-CdMx que se llama Módulo de Atención Oportuna (MAO) y va a indicarle que tiene derecho a tener una abogada o abogado, una defensa que la pueda asistir en su representación ante el MP.

Hay mujeres que no quieren denunciar, por muchas razones. En esos casos, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla medidas de protección de emergencia, a las cuales se puede acceder sin necesidad de que exista una denuncia previa.

Las abogadas informan a las mujeres de estas medidas de protección. Posteriormente preparan un escrito con una solicitud para el juez de lo penal, el juez admite la protección para la víctima y comunica lo solicitado al agresor. Las medidas de protección se pueden ofrecer hasta por 90 días, anteriormente sólo se ofrecían por 72 horas.

Únicamente el MP puede canalizar a una mujer a un hospital, a los centros de justicia para que la atiendan de manera integral (después de que le abrieron una carpeta de investigación).

Para canalizar a una mujer a un refugio, tanto del Gobierno de la CdMx como de organizaciones civiles, ésta debe cubrir un perfil que valora el área de psicología y el área médica. Y para no revictimizar a las mujeres, los centros de justicia las reciben para pernoctar durante la primera noche y posteriormente se realiza la canalización al refugio.

En caso de que llegue el agresor a la agencia, la abogada debe buscar la protección de la mujer o pedir la atención de elementos de seguridad ciudadana o de policías de investigación.

El personal de las agencias del MP corre muchos riesgos, todos los días lidian con la violencia y los delitos, trabajan con víctimas e imputados. Muchas veces, cualquiera de las dos partes o sus familiares llegan muy enojados al MP y agreden al personal. Una desventaja de que nuestro personal esté a la vista es que se van sobre ellas, porque creen que son parte del personal del MP.

Ya se suscitaron casos de agresiones verbales y físicas contra nuestras abogadas. Hubo un caso en que una abogada que fue atacada acabó en el hospital. Tanto el MP como Semujeres estuvieron de acuerdo con que ella realizara la denuncia correspondiente; sin embargo, eso no ocurrió porque la agresión provino de una víctima. Estos casos los desconocen la jefa de Gobierno, la opinión pública, pero son circunstancias con las que tenemos que lidiar y que no ocultamos, en cada capacitación informamos que este tipo de situaciones pueden ocurrir. Son los riesgos que vivimos quienes atendemos víctimas: la Semujeres, la PGJ-CdMx, enfermeras y médicos del sector salud. Lo ideal sería contar con recursos para atender procesos de contención, para garantizar que se promueva el autocuidado, la atención psicológica, de quienes atienden situaciones de violencia.

Tras nuestra conversación con la Lic. Miranda Eslava, hablamos con la Lic. Brenda Monserrat Pérez López, titular de la Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de Semujeres, con el propósito de precisar y ampliar la información presentada en esta sección, así como su vigencia, en el contexto de cuarentena ocasionada por la propagación del virus COVID-19.

## Operación de la estrategia

Dada la pandemia y la necesidad de las personas de quedarse en casa, la atención presencial se descentralizó mayormente, los servicios de atención y de emergencia se reenfocaron. Lo anterior impactó en el uso de los servicios telefónicos y los medios digitales.

Como sabe, la estrategia Abogadas de las Mujeres opera en las agencias del MP, que dependen directamente de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJ-CdMx), y si bien es cierto que a partir de la publicación de un acuerdo en la *Gaceta Oficial* (Segundo acuerdo por el que se determina la suspensión de actividades, 2020) se suspendieron algunos servicios gubernamentales, la atención a las mujeres es un servicio prioritario de procuración de justicia. Hubo que alinearse con algunos procedimientos que implementó la FGJ para evitar la propagación del COVID-19, pero la estrategia Abogadas de las Mujeres no dejó de ofrecer atención presencial.

Como contexto, recordemos que antes de la crisis sanitaria, la estrategia operaba en toda la CdMx, tanto en las coordinaciones territoriales como en las fiscalías especializadas; esto último debido a la atención a delitos sexuales que brindamos, además de la atención a delitos de violencia familiar.

Con el fin de cumplir las medidas sanitarias establecidas, la FGJ redujo los horarios de atención al público o cerró temporalmente algunas agencias. Obviamente, se realizó un diagnóstico del nivel de demanda antes del acatamiento de los protocolos sanitarios. Las agencias que atienden a mayor número de personas permanecieron abiertas; en general, estas fueron las más cercanas a las alcaldías, que las usuarias ubican con mayor facilidad.

La estrategia ya operaba en 79 agencias, y a partir de finales de marzo de 2020, fecha en que se da la indicación de atender las medidas para hacer frente a la pandemia, se disminuyó la atención a 21 agencias (16 agencias cercanas a las alcaldías, tres agencias especializadas en delitos sexuales, una agencia especial para la atención de personas adultas mayores y una agencia de investigación especializada en violencia familiar). No obstante, las abogadas continuaron su trabajo en los horarios de atención establecidos antes de la contingencia sanitaria. Las condiciones que surgieron con la pandemia no afectaron mayormente los recursos destinados para la estrategia que, en líneas generales, continuó con la misma operación.

Sin embargo, esta contingencia sí incidió en el aumento de situaciones de violencia contra mujeres y niñas, al aislar a las personas en sus hogares. A partir de marzo de 2020, hubo un aumento en la denuncia de casos de violencia de género y en los servicios de atención que se brindaron. Tenemos identificado que se abrieron más carpetas de investigación y que consecuentemente hubo mayor representación por parte de las abogadas de las mujeres. El análisis del repunte resulta complejo ya que precisa realizar una comparación entre los casos atendidos antes y después de la coyuntura sanitaria, y el contexto anterior y la situación actual no pueden analizarse del mismo modo. Como he mencionado, hay distintas variables a considerar.

Para atender el creciente número de denuncias, se fortaleció la coordinación con el equipo encargado de ofrecer medidas de protección a las usuarias. Desde 2019, se implementaron medidas de protección en los términos establecidos por la ley de acceso a una vida libre de violencia. El equipo de abogadas de las mujeres encargado de brindar esta atención siempre estuvo completo y realizó estos trámites diariamente. Asimismo, se reforzaron las medidas de protección que el MP ofrece. Para implementar ambos tipos de medidas no se requiere que se abra una carpeta de investigación. Estos trámites se hacen siempre que se detecta una situación de riesgo para las usuarias. Entonces, el número de trámites para ofrecer medidas de protección también aumentó durante la pandemia.

La FGJ fue el organismo público que implementó la denuncia digital. No obstante, nuestras usuarias no cuentan necesariamente con acceso a medios digitales. En ese sentido, y con el propósito de tomar en cuenta las condiciones en las que viven la mayoría de las mujeres víctimas de violencia de género, se priorizó la atención presencial, debido al riesgo que estos casos implican.

Lo anterior no significa que se pasara por alto que uno de los principales medios de comunicación para llegar a muchas usuarias son las redes sociales. Por eso, a la par de la atención presencial, se crearon estrategias de comunicación social para publicitar los servicios con que cuenta la Semujeres: las Abogadas de las Mujeres en las Agencias del MP; las Lunas o unidades de atención que cuentan con trabajadoras sociales, asesoría legal y jurídica; el servicio Línea Mujeres de Locatel, atendido por psicólogas y abogadas de la Semujeres. Este último punto resultó importante ya que la necesidad de brindar atención vía telefónica aumentó comprensiblemente durante los últimos años.

Si bien, muchas niñas y mujeres que debieron aislarse en sus casas hicieron uso de las redes sociales para buscar información y para realizar denuncias, la valoración de una denuncia digital resulta muy compleja. Se requiere realizar una clasificación de lesiones de manera presencial en casos de violencia física. Por eso, la denuncia digital no resultó tan eficaz.

En la secretaría tratamos de ofrecer una atención integral a través de varios servicios. Si existe un aspecto positivo del contexto actual es que la crisis sanitaria fortaleció la difusión y la coordinación de los servicios ofrecidos a las usuarias por Semujeres, así como por otras instancias, por ejemplo, los [centros de justicia para mujeres](#) de la FGJ.

## Cifras y resultados

**Durante 2019, se les brindó orientación y asesoría jurídica a 51,544 usuarias.**

Sin duda, la Lic. Lydia Miranda explicó con anterioridad que este asesoramiento no es necesariamente para el inicio de una denuncia penal. **Se realizaron 6,210 acompañamientos, por parte de las abogadas, a usuarias durante la entrevista inicial con el personal ministerial.** También para reiterar, es importante señalar que las abogadas no suplen la asesoría jurídica pública, que es atribución exclusiva de la FGJ. Las abogadas únicamente coadyuvan a materializar el acceso a la justicia de las mujeres y a garantizar el inicio de una carpeta de investigación. Por último, durante 2019, **se iniciaron 10,950 carpetas de investigación** (tabla 4, gráfica 2).

**Durante 2020, se les brindó orientación y asesoría jurídica a 31,112 usuarias. Se realizaron 7,135 acompañamientos durante la entrevista inicial con el personal ministerial, y se iniciaron 10,051 carpetas de investigación** (tabla 4, gráfica 2).

Durante 2019, la estrategia se habilitó gradualmente en las 79 agencias mencionadas, semana a semana, mes a mes. Y las usuarias también comenzaron a familiarizarse paulatinamente con el trabajo que realiza esta secretaría. Durante 2020, la estrategia se limitó a 21 agencias, pero ya se había realizado una campaña de difusión de los objetivos de la estrategia, y las usuarias ya tienen identificada la figura de la abogada de las mujeres y sus funciones. Reitero que realizar un análisis comparativo es complejo, ya que las circunstancias de los dos primeros años de operación de la estrategia son distintas. Sin embargo, estas cifras permiten establecer una comparación muy general.

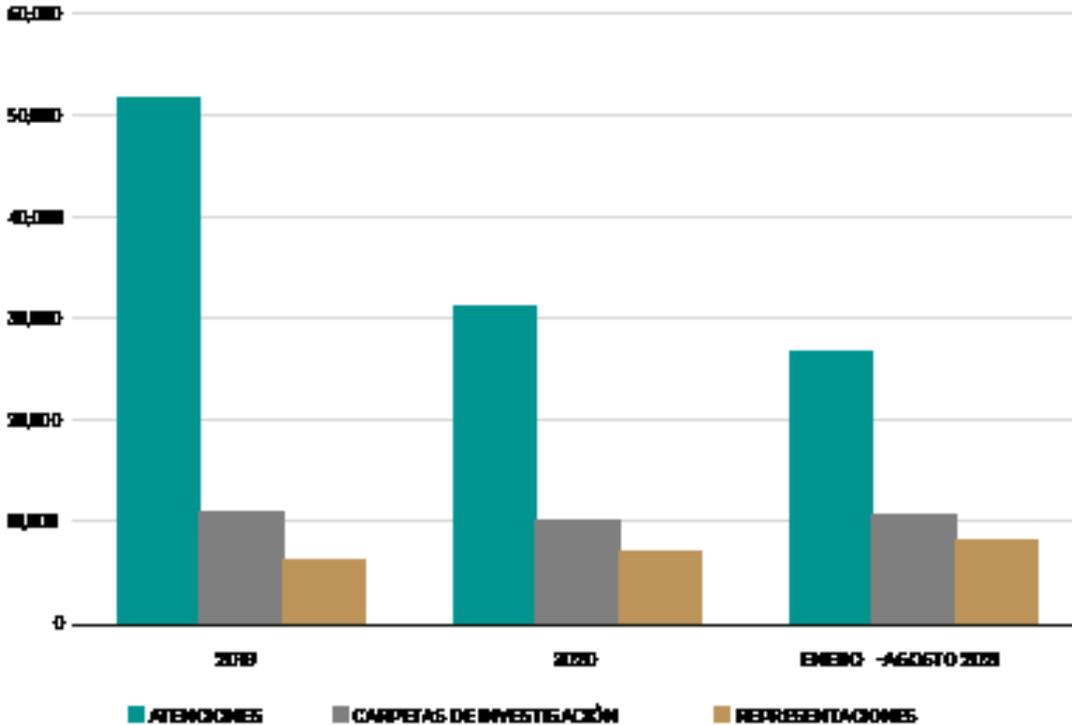
**Durante 2021 (de enero a agosto), se les brindó orientación y asesoría jurídica a 26,672 usuarias. Se realizaron 8,140 acompañamientos a usuarias durante la entrevista inicial con el personal ministerial, y se iniciaron 10,700 carpetas de investigación** (tabla 4, gráfica 2).

**Tabla 4. Comparativo anual de la estrategia Abogadas de las Mujeres en las agencias del Ministerio Público**

Atenciones	2019	2020	Enero-agosto 2021	Total del 04 de marzo 2019 al 31 de agosto 2021
Atenciones	51,544	31,112	26,672	109,328
Carpetas de investigación	10,950	10,051	10,700	31,701
Representaciones	6,210	7,135	8,140	21,485

Fuente: Informe Acumulado desde el Inicio de la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público a Agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

**Gráfica 2. Comparativo anual de la estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público**



Fuente: Informe Acumulado desde el Inicio de la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público a Agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

## Usuaris atendidas y motivos de las atenciones brindadas

Atendemos a mujeres de todas las edades. Hemos representado niñas, adolescentes, mujeres adultas y mujeres adultas mayores. **En 2021, las mujeres que han solicitado mayor número de atenciones se ubican en los siguientes rangos de edad: de 18 a 29 años, seguido de 30 a 40 años** (tablas 5 y 6, gráfica 3).

**Tabla 5. Rango de edades de mujeres atendidas del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021**

0-5	06-11	12-17	18-29	30-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81 y más	Total	
37	93	451	8,200	7,466	4,961	2,968	1,590	669	237	26,672	Atenciones
26	64	194	2,783	2,359	1,397	744	332	174	67	8,140	Representaciones

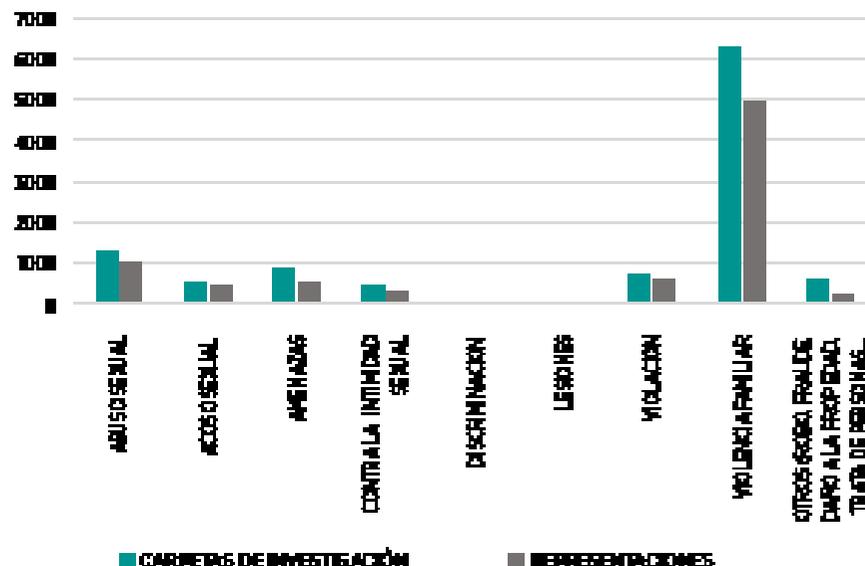
Fuente: Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Periodo del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

**Tabla 6. Delitos atendidos del periodo comprendido del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021 por la estrategia de Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público**

Delitos	Carpetas de investigación	Representaciones
Abuso sexual	1,267	1,043
Acoso sexual	531	438
Amenazas	852	520
Contra la intimidad sexual	425	325
Discriminación	25	14
Lesiones	43	23
Violación	736	564
Violencia familiar	6,277	4,953
Otros (robo, fraude, daño a la propiedad, trata de personas, incumplimiento de pensión alimentaria, sustracción de menores, homicidio, tentativa de homicidio, allanamiento de morada, pornografía)	571	260
<b>Total general</b>	<b>10,700</b>	<b>8,140</b>

Fuente: Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Periodo del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

**Gráfica 3. Delitos atendidos del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021**



Fuente: Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Periodo del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

**El delito principal** por el cual se representó a más mujeres en comparecencias ante el MP es de **violencia familiar**,<sup>10</sup> **seguido del delito de abuso sexual**,<sup>11</sup> **violación**,<sup>12</sup> **amenazas**,<sup>13</sup> **acoso sexual**<sup>14</sup> y **el delito contra la intimidad sexual**<sup>15</sup> (tabla 7, gráfica 4).

**Tabla 7. Comparativo anual de delitos atendidos por Abogadas de las Mujeres en las Agencias del MP**

Delito	2019		2020		2021 enero-agosto	
	CI	Representaciones	CI	Representaciones	CI	Representaciones
Abuso sexual	1,276	689	1,651	1,345	1,267	1,043
Acoso sexual	425	196	578	450	531	438
Amenazas	906	418	630	311	852	520
Contra la intimidad sexual	0	0	226	187	425	325
Discriminación	30	12	16	8	25	14
Lesiones	120	34	61	31	43	23
Violación	544	290	796	623	736	564
Violencia familiar	6,432	4,385	5,553	3,961	6,277	4,953
Otros (robo, fraude, daño a la propiedad, trata de personas, incumplimiento de pensión alimentaria, sustracción de menores, homicidio, tentativa de homicidio, allanamiento de morada, pornografía)	1,217	186	540	219	571	260
<b>Total</b>	<b>10,950</b>	<b>6,210</b>	<b>10,051</b>	<b>7,135</b>	<b>10,700</b>	<b>8,140</b>

Nota: CI (carpetas de investigación).

Fuente: Informe Acumulado desde el Inicio de la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público a Agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

10 Comete el delito de violencia familiar quien ejerce violencia física, psicoemocional, sexual, económica, patrimonial o contra los derechos reproductivos, dentro o fuera de un domicilio, en contra de el o la cónyuge, el o la excónyuge, la concubina, exconcubina, el concubinario o exconcubinario; el pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado; el adoptante o adoptado; el tutor o la persona con la que se haya constituido una sociedad en convivencia (Código Penal para el Distrito Federal, 2002e).

11 Comete el delito de abuso sexual quien sin consentimiento de una persona y sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute en ella un acto sexual, la obligue a observarlo o la haga ejecutarlo (Código Penal para el Distrito Federal, 2002b).

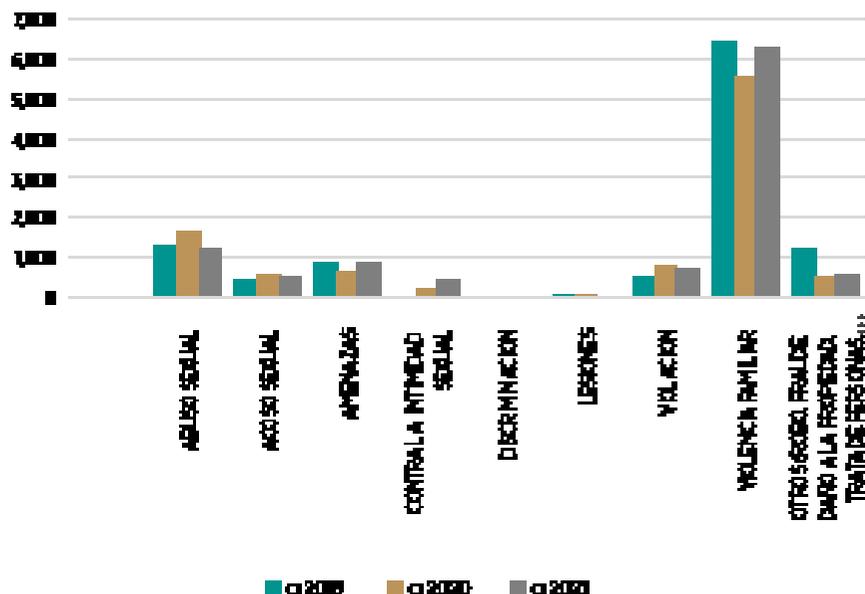
12 Comete el delito de violación quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con una persona de cualquier sexo. Se equipara a la violación y se sancionará con la misma pena al que realice cópula con una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo (Código Penal para el Distrito Federal, 2002a).

13 Comete el delito quien amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo (Código Penal para el Distrito Federal, 2002f).

14 Comete el delito de acoso sexual quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, que le cause un daño o sufrimiento psicoemocional que lesione su dignidad; además, cuando exista relación jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas o de cualquier clase que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima, la pena se incrementará en una tercera parte de la señalada. Y si la persona agresora fuese servidor público y utilizara los medios o circunstancias que el encargo le proporcione, además de la pena prevista se le destituirá y se le inhabilitará para ocupar cargo, empleo o comisión en el sector público por un lapso igual al de la pena de prisión impuesta (Código Penal para el Distrito Federal, 2002c).

15 Comete el delito contra la intimidad sexual quien videograbé, audiograbé, fotografíe, filme o elabore imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo, de una persona sin su consentimiento o mediante engaño; quien exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo de una persona, a sabiendas de que no existe consentimiento, mediante materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales o cualquier medio tecnológico (Código Penal para el Distrito Federal, 2020d).

**Gráfica 4. Comparativo anual de delitos atendidos por Abogadas de las Mujeres en las Agencias del MP**



Fuente: Informe Acumulado desde el Inicio de la Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público a Agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

## Alcaldías con mayor índice de violencia de género

Para tener un dato preciso, hay que tomar en cuenta índices poblacionales; es decir, saber cuántas niñas y cuántas mujeres viven en una alcaldía. También hay que considerar que hay servicios centralizados. Esto se refiere a que la mayoría de las fiscalías especializadas en delitos sexuales, o especializadas en investigación de violencia familiar, están en la alcaldía Cuauhtémoc, en la zona centro de la CdMx. Por este hecho, el índice de delitos registrados en alcaldías como Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero es mayor.

Además, el número de agencias y de coordinaciones territoriales varía en cada alcaldía. Por ejemplo, en Cuajimalpa sólo hay una agencia del MP y en Cuauhtémoc hay ocho agencias del MP; conjuntamente, en esa demarcación también hay agencias especializadas en la atención a la violencia familiar, en la atención de personas adultas mayores y en la atención de delitos sexuales.

Aparte, hay que tener en cuenta la movilidad poblacional; esto es, muchas veces las mujeres no realizan la denuncia en la alcaldía en la que se localiza su domicilio, sino que aprovechan los traslados que efectúan, por cuestiones de estudios o de trabajo, para hacer la denuncia, o bien, acuden a una agencia especializada.

Con las anteriores consideraciones de por medio, **hemos identificado tres alcaldías con mayor índice de violencia de género:**

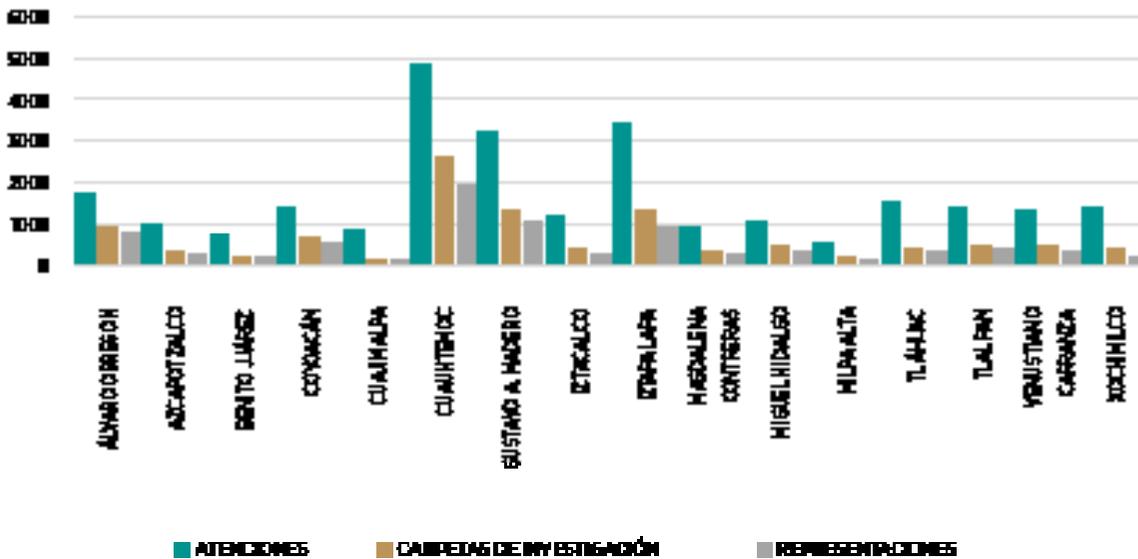
- **Cuauhtémoc,**
- **Gustavo A. Madero,**
- **Álvaro Obregón** (tabla 8, gráfica 5).

**Tabla 8. Comparativo de atenciones por alcaldía del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021**

Alcaldía	Atenciones	Carpetas de investigación	Representaciones
Álvaro Obregón	1,724	971	827
Azcapotzalco	991	311	258
Benito Juárez	722	227	181
Coyoacán	1,396	676	525
Cuajimalpa	871	145	110
Cuauhtémoc	4,813	2,646	1,966
Gustavo A. Madero	3,249	1,366	1,057
Iztacalco	1,183	409	278
Iztapalapa	3,444	1,318	970
Magdalena Contreras	946	311	236
Miguel Hidalgo	1,056	447	356
Milpa Alta	537	169	140
Tláhuac	1,552	396	315
Tlalpan	1,442	461	373
Venustiano Carranza	1,354	435	316
Xochimilco	1,392	412	232
<b>Total</b>	<b>26,672</b>	<b>10,700</b>	<b>8,140</b>

Fuente: Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Periodo del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

**Gráfica 5. Atenciones por alcaldía del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021**



Fuente: Estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del Ministerio Público. Periodo del 1.º de enero al 31 de agosto de 2021. Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México.

## Difusión de la labor que realiza Semujeres; cambios, acuerdos y adecuaciones en el funcionamiento de la estrategia Abogadas de las Mujeres en las Agencias del MP en el futuro inmediato

La Semujeres cuenta con la Dirección Ejecutiva de Igualdad Sustantiva que tiene a su cargo la Dirección de Capacitación, Investigación y Documentación, a través de la cual se ofrecen cursos tanto para esta secretaría como para otras dependencias gubernamentales. Recientemente, estos esfuerzos de formación se han impartido de forma digital. Una de las últimas capacitaciones que se ofrecieron en el marco de la contingencia sanitaria fue Acceso a la Justicia con Perspectiva de Género. Lo anterior tuvo el propósito de brindar una mejor atención de manera remota.

Es importante destacar que estas capacitaciones se dan a la par de estrategias territoriales como [Mujeres sos](#), en las que personal de esta secretaría visita las colonias con más violencia de género en la CdMx, para informar de los derechos y servicios que el Gobierno de la Ciudad garantiza y pone a disposición de las mujeres, respectivamente. Esta estrategia además de brindar atención a diferentes manifestaciones de violencia de género, busca alertar oportunamente y prevenir feminicidios.

**En relación con cambios, es de señalar que en un principio operamos en el marco de un convenio de con la FGJ; sin embargo, ahora operamos en el marco de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, en la que se reconoció la figura jurídica, la actividad que se desempeña, en la estrategia. Tras una reforma a esa ley,<sup>16</sup> se reconocen las obligaciones, las atribuciones y la labor que realiza la Semujeres<sup>17</sup> y la estrategia Abogadas de las Mujeres.<sup>18</sup>**

Sobre acuerdos interinstitucionales, existe una buena coordinación con diferentes instancias del Gobierno de la Ciudad, nos buscan para realizar opiniones técnicas respecto al tema de acceso a la justicia. Tenemos conocimiento del análisis, de revisiones y diagnósticos sobre la estrategia, para establecer abogadas de las mujeres en otros espacios, fiscalías especializadas y coordinaciones territoriales, donde no estamos actualmente. Además, en la secretaría sabemos que la FGJ ya trabaja para eficientar y agilizar la atención a las usuarias que llegan a las agencias: la FGJ está por implementar un modelo de atención específico que coordinará y empalmará con la estrategia Abogadas de las Mujeres, tomando en cuenta la perspectiva de género y las atribuciones del equipo de trabajo de la estrategia.

16 Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, núm. 454, del día 19 de octubre de 2020.

17 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; Título 4.º, del Gabinete de Igualdad Sustantiva y Violencia contra las Mujeres y las Medidas de Prevención y Atención; capítulo II, de la Prevención; artículo 16.

18 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, Título 4.º, del Gabinete de Igualdad Sustantiva y Violencia contra las Mujeres y las Medidas de Prevención y Atención; capítulo III, de la Atención; artículo 35, fracción VII, incisos a,b,c y d.

## COMO REFERENCIA

### Marco jurídico-normativo

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal

En México, en febrero de 2007, se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Y en la CdMx, en enero de 2008, se expidió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (2008). Con estos primeros esfuerzos comenzaba a reconocerse la violencia por motivos de género en la legislación nacional, que se englobaba en una sola conceptualización de violencia anteriormente.

- CP-CdMx

En febrero de 2017, en el artículo 11 de la CP-CdMx se reconoce a sectores de la población que afrontan dificultades para el ejercicio de sus derechos humanos, que son víctimas de actos de exclusión y violencia continuamente, éstos son llamados “de atención prioritaria” e incluyen a mujeres y niñas.<sup>19</sup> Lo anterior hace visible la realidad de la CdMx, en donde habitan y transitan grupos de personas que históricamente se han encontrado en situación de desventaja (política, profesional, económica, etcétera).

La Constitución local mandata “la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales” (CP-CdMx, 2017a).

Asimismo, en el inciso c del artículo 11, se “reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad” (CP-CdMx, 2017b). Por lo cual, “las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres” (CP-CdMx, 2017b).

<sup>19</sup> Estos grupos también son conformados por niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes, personas indígenas y minorías religiosas (CDHDF, 2018).

## Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2018). “Editorial”. *Defensor*, núm. 9, a. XVI, p.3. Recuperado de [https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/dfensor\\_09\\_2018.pdf](https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/dfensor_09_2018.pdf)
- Estrada, R. (7 de mayo de 2020). Llamadas por violencia de género en México aumentaron 22% en marzo: Iniciativa Spotlight. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/llamadas-de-emergencia-para-reportar-violencia-de-genero-aumentan-22-en-marzo-en-mexico/>
- Flores, E., Amuchástegui, A. (2012). “Interrupción Legal del Embarazo: Reescribiendo la experiencia del aborto en los hospitales públicos del Distrito Federal”. *Género y Salud en Cifras*, 10(1), pp. 21-30. Recuperado de [http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/descargas/GySenC/Volumen\\_10\\_1/Interrupcionlegaldelembarazo.pdf](http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/descargas/GySenC/Volumen_10_1/Interrupcionlegaldelembarazo.pdf)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (29 de marzo de 2017). “La NOM-046 protege los derechos de las mujeres”. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/fundar/2017/03/29/la-nom-046-protege-los-derechos-de-las-mujeres>
- Navarrete, S. (2020). “La Fiscalía General de la CdMx nace en medio de pendientes”. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/01/10/la-fiscalia-general-de-la-cdmx-nace-en-medio-de-pendientes>
- Observatorio Ciudadano de los Derechos de las Mujeres (2007). Cedaw. Recuperado de <https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/CEDAW2/index.html>
- ONU Mujeres México (2018). Violencia y Femicidio de Niñas y Adolescentes en México. Recuperado de [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20femicidio%20de%20nias%20y%20adolescentes%20en%20mexico\\_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20femicidio%20de%20nias%20y%20adolescentes%20en%20mexico_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059)
- \_\_\_\_\_ (2019a). Informe de Resultados. Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en México. Recuperado de <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/informe%20resultados%20ciudades%20seguras.pdf?la=es&vs=3701>
- \_\_\_\_\_ (2019b). Violencia Femicida en México. Recuperado de [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/infografa%20violencia%20onu%20mujeres%20espaol\\_web.pdf?la=es&vs=5828](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/infografa%20violencia%20onu%20mujeres%20espaol_web.pdf?la=es&vs=5828)
- Ortega, A. (2019). “La CdMx tendrá un cuerpo de abogadas que ayudarán a las mujeres a denunciar”. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/02/25/la-cdmx-tendra-un-cuerpo-de-abogadas-que-ayudaran-a-las-mujeres-a-denunciar>

- Secretaría de las Mujeres (2019a). Boletín (23). Recuperado de <https://semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-cedaw-y-su-importancia-en-la-garantia-de-los-derechos-de-las-mujeres>
- \_\_\_\_\_ (2019b). Boletín (32). Recuperado de <https://semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/5-mil-676-carpetas-de-investigacion-han-sido-iniciadas-por-abogadas-de-las-mujeres-en-mp>
- Zúñiga, M. (2014). “Las mujeres en los espacios públicos: Entre la violencia y la búsqueda de libertad”. *Región y Sociedad*, 4 [número especial], pp. 77-100. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v26nespecial4/v26nespecial4a4.pdf>

## Normatividad

- Código Penal para el Distrito Federal (2002a); Título 5.º, de Delitos Contra la Libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual; capítulo I, Violación; artículos 174 y 175. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 16 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio\\_16\\_96.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio_16_96.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2002b); Título 5.º, de Delitos Contra la Libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual; capítulo II, del Abuso Sexual; artículo 176. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 16 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio\\_16\\_96.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio_16_96.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2002c); Título 5.º, de Delitos Contra la Libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual; capítulo III, del Acoso Sexual; artículo 179. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 16 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio\\_16\\_96.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio_16_96.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2020d); Título 5.º, de los Delitos Contra la Libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual; capítulo VII, Contra la Intimidad Sexual; artículo 181 quintus. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 22 de enero de 2020. Recuperado de <https://mujeresseguras.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Ley-Olimpia.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2002e); Título 8.º, de los Delitos Contra el Derecho de los Integrantes de la Familia a Vivir una Vida Libre de Violencia; capítulo único, de la Violencia Familiar; artículo 200. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 16 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio\\_16\\_96.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio_16_96.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2002f); Título 12.º, de los Delitos Contra la Paz, la Seguridad de las Personas y la Inviolabilidad del Domicilio; capítulo I, de las Amenazas; artículo 209. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad

- de México, 16 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio\\_16\\_96.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2002/julio_16_96.pdf)
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017a). Título 2.º, de la Carta de Derechos, capítulo 2.º, de los Derechos Humanos, artículo 11, de la Ciudad Incluyente, inciso a, de los Grupos de Atención Prioritaria. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2017b). Título 2.º, de la Carta de Derechos, capítulo 2.º, de los Derechos Humanos, artículo 11, de la Ciudad Incluyente, inciso c, de los Derechos de las mujeres. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). Programa de Gobierno 2019-2024. Recuperado de [https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan\\_gob\\_nov\\_digital.pdf](https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/12/plan_gob_nov_digital.pdf)
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (2008). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 29 de enero de 2008. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-fde12a5698a6daa612f4515f386b1beb.pdf>
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 13 de abril de 2018. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAM\\_VLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAM_VLV_130418.pdf)
- Segundo acuerdo por el que se determina la suspensión de actividades en las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y alcaldías de la Ciudad de México, para evitar el contagio y propagación del COVID-19. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 30 de marzo de 2020. Recuperado de [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/ddcac298af1eb9c3e3235ac7890a9a32.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/ddcac298af1eb9c3e3235ac7890a9a32.pdf)



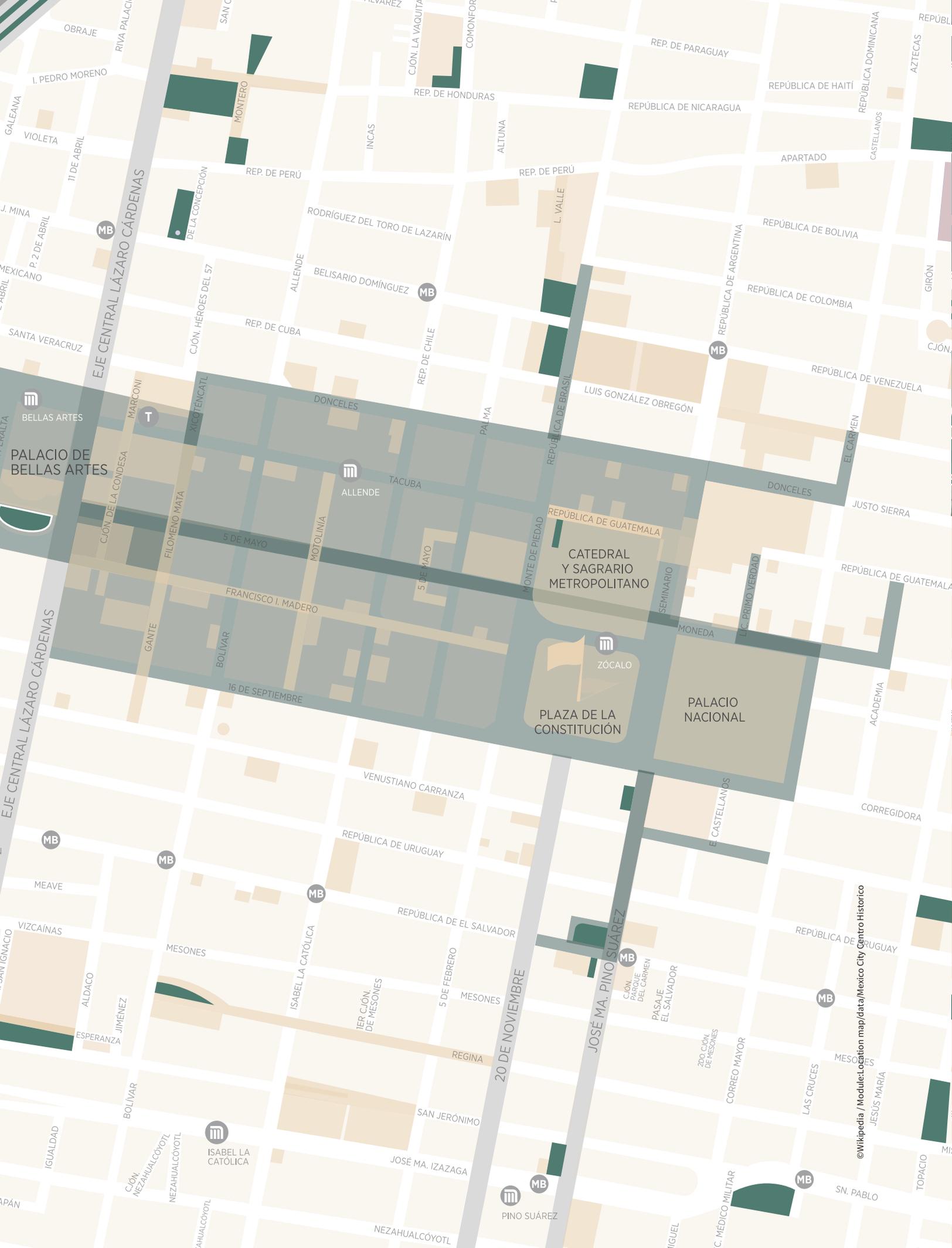
Se agradece la información proporcionada sobre este tema a la Lic. Lydia María de Jesús Miranda Eslava y la cordial atención brindada por la Lic. Brenda Monserrat Pérez López, titular de la Dirección para la Perspectiva de Género en el Acceso a la Justicia de la Semujeres.



La licenciada Miranda Eslava estudió las licenciaturas de Derecho y Psicología. Trabajó como directora de Desarrollo Institucional en la asociación civil Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia. También desarrolló su experiencia profesional como asistente dictaminadora en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.



La Lic. Pérez López realizó una licenciatura en Derecho. Se desempeñó anteriormente como jefa departamental de la Coordinación Zona Norte en la Semujeres y laboró en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.



OBRAJE  
I. PEDRO MORENO  
GALEANA  
VIOLETA  
TI DE ABRIL  
J. MINA  
P. 2 DE ABRIL  
MEXICANO  
SANTA VERACRUZ

BELLAS ARTES  
PALACIO DE BELLAS ARTES

EJE CENTRAL LÁZARO CÁRDENAS

MEAVE  
VIZCAÍNAS  
ALDACO  
JIMÉNEZ  
ESPERANZA

IGUALDAD  
SAN IGNACIO  
BOLÍVAR  
C. JÓN. NEZAHUALCÓYOTL  
NEZAHUALCÓYOTL  
AHUALCÓYOTL

SAN C...  
MONTERO  
REP. DE PERÚ  
DE LA CONCEPCIÓN  
C. JÓN. HÉROES DEL 57

MARCONI  
XICHTENCATL  
FILOMENO MATA  
GANTE  
BOLÍVAR  
16 DE SEPTIEMBRE

MESONES  
ISABEL LA CATÓLICA  
IERCIÓN. DE MESONES  
REGINA  
SAN JERÓNIMO  
JOSÉ MA. IZAZAGA  
NEZAHUALCÓYOTL

COMONFOR  
C. JÓN. LA VAQUITA  
REP. DE HONDURAS  
INCAS  
ALTUNA  
L. VALLE

DONCELES  
TACUBA  
ALLENDE  
MOTOLINIA  
5 DE MAYO  
FRANCISCO I. MADERO

VENUSTIANO CARRANZA  
REPÚBLICA DE URUGUAY  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR  
5 DE FEBRERO  
MESONES  
C. JÓN. PASCUAL DE GARMEN  
PASAJE EL SALVADOR  
2º C. JÓN. DE MESONES  
CORREO MAYOR  
LAS CRUCES  
MESONES  
JESUS MARIA  
SN. PABLO  
TOPACIO

REP. DE PARAGUAY  
REPÚBLICA DE NICARAGUA  
REP. DE PERÚ  
RODRÍGUEZ DEL TORO DE LAZARÍN  
BELISARIO DOMÍNGUEZ  
REP. DE CUBA  
REP. DE CHILE

REPÚBLICA DE BRASIL  
LUIS GONZÁLEZ OBREGÓN  
REPÚBLICA DE GUATEMALA  
CATEDRAL Y SAGRARIO METROPOLITANO  
ZÓCALO  
PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN

20 DE NOVIEMBRE  
JOSÉ MA. PINO SUÁREZ  
C. JÓN. PASCUAL DE GARMEN  
PASAJE EL SALVADOR  
CORREO MAYOR  
LAS CRUCES  
MESONES  
JESUS MARIA  
SN. PABLO  
TOPACIO

REPÚBLICA DE ARGENTINA  
REPÚBLICA DE BOLIVIA  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
REPÚBLICA DE VENEZUELA  
EL CARMEN  
JUSTO SIERRA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA

SEMINARIO  
MONEDA  
L. C. PRIMO VERDAD  
ACADEMIA

E. CASTELLANOS  
CORREGIDORA  
REPÚBLICA DE URUGUAY  
LAS CRUCES  
MESONES  
JESUS MARIA  
SN. PABLO  
TOPACIO

REPÚBLICA DE NICARAGUA  
REPÚBLICA DE HAITÍ  
REPÚBLICA DOMINICANA  
CASTELLANOS  
AZTECAS

REPÚBLICA DE ARGENTINA  
REPÚBLICA DE BOLIVIA  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
REPÚBLICA DE VENEZUELA  
EL CARMEN  
JUSTO SIERRA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA

ACADEMIA  
CORREGIDORA  
REPÚBLICA DE URUGUAY  
LAS CRUCES  
MESONES  
JESUS MARIA  
SN. PABLO  
TOPACIO

# Ventana abierta a la ciudad

## LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A mediados de diciembre de 2019, se anunció que un brote de neumonías de origen desconocido comenzó a manifestarse en China, en la provincia de Wuhan. En enero de 2020 se confirmó la existencia de un nuevo tipo de coronavirus. A finales de ese mes, debido a los niveles de propagación de este nuevo virus y por su gravedad, la [Organización Mundial de la Salud](#) (OMS) emitió una Declaratoria de Emergencia de Salud Pública Internacional.

A finales de febrero de 2020, se reportó oficialmente el primer caso de contagio por COVID-19 en México. A mediados del mes de marzo de ese año, tras el incremento de casos de la enfermedad en el mundo; la OMS emitió una declaratoria de [pandemia](#). Mientras tanto, en México se registró la primera defunción ocasionada por coronavirus<sup>1</sup> y la Secretaría de Salud federal realizó la declaratoria de la Jornada Nacional de Sana Distancia.<sup>2</sup> Para aplicar las recomendaciones sanitarias y cumplir con un alejamiento físico que disminuyera el riesgo de contagio de COVID-19:

- se suspendieron las clases presenciales de todo nivel educativo,<sup>3</sup>
- se cancelaron actividades presenciales no esenciales y eventos masivos,
- se le solicitó a la población evitar aglomeraciones, aislarse en sus casas y proteger a los adultos mayores.

Inicialmente, se previó la aplicación de esta medida por un mes para controlar la epidemia sin afectar el respeto a los derechos humanos, ya que apeló a la responsabilidad social y no se contempló la prohibición a la circulación de las personas en las calles.

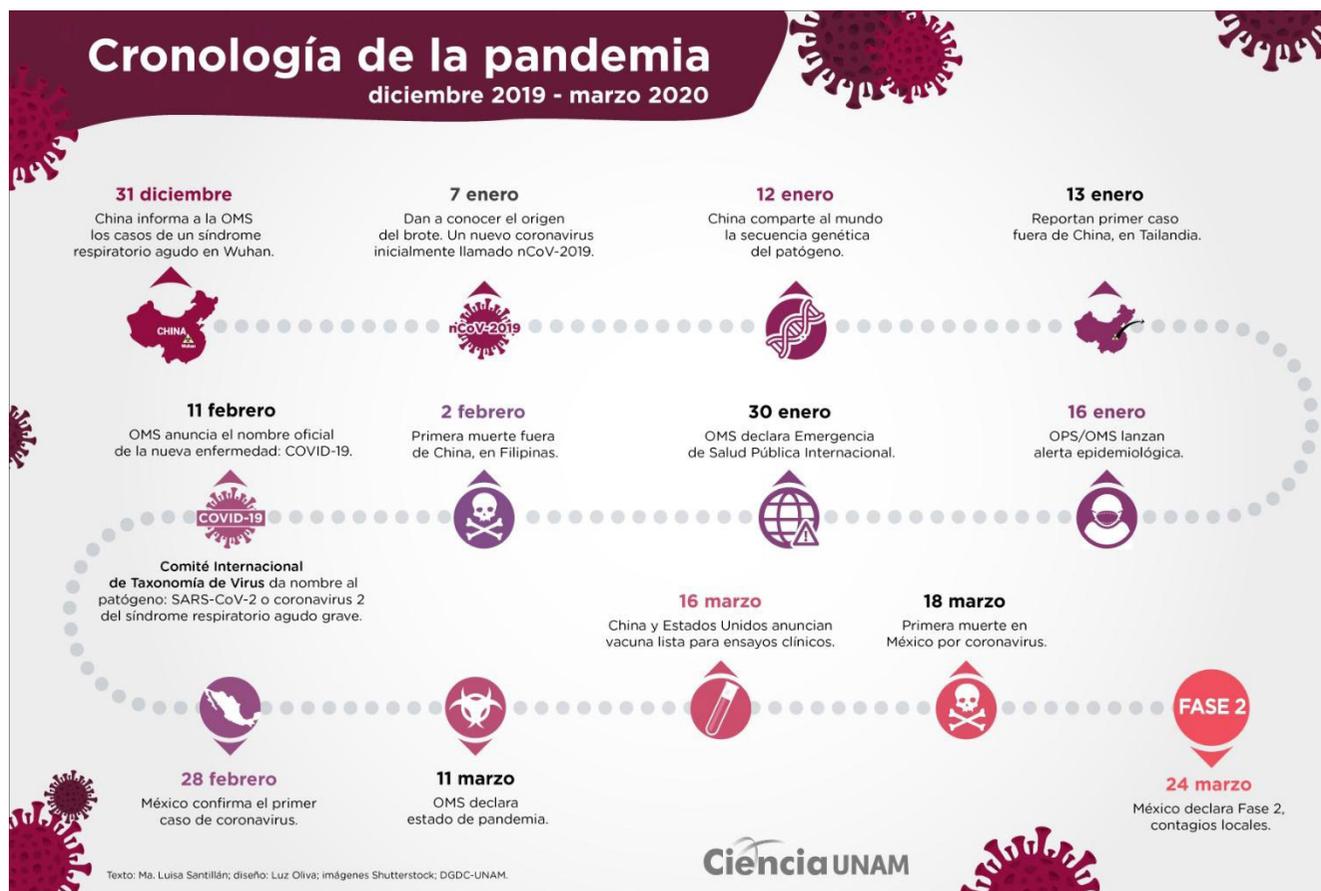
1 Sáenz, C. (27 de febrero de 2021). Línea de tiempo COVID-19; a un año del primer caso en México. *Capital 21*. Recuperado de <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=12574>

2 Enciso, A. (23 de marzo de 2020). Comienza la Jornada Nacional de Sana Distancia. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/23/comienza-la-jornada-nacional-de-sana-distancia-1056.html>

3 Posteriormente se implementarían modalidades de educación a distancia para recuperar e impartir clases.



## Infografía. Coronavirus. Cronología de la Pandemia (diciembre 2019 - marzo 2020).



Fuente: Dirección General de Divulgación de la Ciencia (DGDC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2020). Infografía: Coronavirus. Cronología de la pandemia. Recuperado de <http://ciencia.unam.mx/contenido/infografia/106/infografia-coronavirus-cronologia-de-la-pandemia>

A más de un año de que comenzara la [pandemia](#), y pese a la creación y aplicación de vacunas, la propagación del coronavirus persiste mundialmente y el escenario futuro aún es incierto.

## El COVID-19 en la Ciudad de México

En marzo del 2020, la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP)<sup>4</sup> presentó el servicio de información oficial sobre COVID-19,<sup>5</sup> sin costo para los habitantes de

<sup>4</sup> Dependencia del Gobierno de la Ciudad de México encargada de conducir, diseñar y vigilar la implementación de políticas de gestión de datos, gobierno abierto, gobierno digital y de gobernanza de la infraestructura tecnológica.

Desde el comienzo de la gestión de la actual administración local y con la promulgación de la Ley de Ciudadanía Digital, que reconoce a los medios digitales como vía legítima que relaciona efectivamente a la ciudadanía con el Gobierno, la ADIP se ha encargado de diseñar, ejecutar y vigilar el funcionamiento de diversas soluciones digitales enfocadas a resolver problemas públicos, que faciliten a los ciudadanos su interacción cotidiana con la administración pública local, mediante el aprovechamiento de tecnologías de la información y la comunicación.

Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, A.C. (2019). Aprueban la Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.ciapem.org/aprueban-ley-ciudadania-digital-cdmx/>

<sup>5</sup> Agencia Digital de Innovación Pública. (2019). Presentación del Plan de Ciudadanía Digital. Recuperado de <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presentacion-del-plan-de-ciudadania-digital>

la Ciudad de México (CdMx), con el cual la ciudadanía podría saber qué hacer, qué evitar, cuándo solicitar ayuda y a dónde acudir en casos relacionados al coronavirus. Esta información fue puesta a disposición de las y los ciudadanos:

- por medio de una página de internet oficial ([covid19.cdmx.gob.mx](https://covid19.cdmx.gob.mx)),
- a través del servicio telefónico de asistencia e información Locatel,
- mediante un mensaje de texto<sup>6</sup> con la palabra *covid19* al número 51515.

El portal de internet *Covid-19 CdMx* se elaboró mediante la coordinación interinstitucional entre la ADIP, el Gobierno de la Ciudad de México y la Secretaría de Salud (Sedesa). En este sitio se puede consultar información como:

- información del Plan Nacional de Vacunación,
- consulta de las estaciones autorizadas por el Gobierno de la Ciudad para el despacho de oxígeno medicinal,
- ubicación de centros de salud y módulos de triage<sup>7</sup> en la CdMx para recibir atención u orientación médica,
- actualización constante del semáforo epidemiológico de la CdMx y explicación del modelo epidemiológico adoptado,
- reporte continuo de datos relacionados con la ocupación hospitalaria en la CdMx, el número de casos activos y defunciones, el número de pruebas realizadas por semana,
- consulta de lineamientos, normas, guías y/o protocolos de protección a la salud, listas actualizadas de colonias de atención prioritaria y la ubicación de los kioscos para la toma de pruebas dentro de estas demarcaciones,
- consulta de bases datos abiertos, cuya información se dividió en:
  - I. salud pública (comportamiento de la pandemia y la respuesta gubernamental para prevenir y atender contagios),
  - II. acciones de gobierno (iniciativas públicas para solucionar problemas sociales y económicos asociados a la pandemia),
  - III. gasto público (uso de los recursos públicos para responder a la pandemia).

A estas medidas, en junio de 2020,<sup>8</sup> se sumó un sistema conversacional automatizado (*chatbot*) denominado Victoria, disponible en la aplicación WhatsApp, para interactuar con la ciudadanía y responder automáticamente a cuestiones sobre el coronavirus. El sistema provee:

6 SMS, por sus siglas en inglés (Short Message Service), significa “servicio de mensajes cortos”, y se refiere al envío y a la recepción de mensajes, con un límite de caracteres, entre teléfonos móviles. Este servicio está disponible en la mayoría de los teléfonos celulares, no requiere que el usuario tenga un teléfono inteligente (*smartphone*) y no depende del sistema operativo del teléfono. Pero, por lo general, las operadoras telefónicas cobran por cada mensaje enviado.

En el caso específico del envío de la palabra *covid19* al 51515, para solicitar información sobre la atención de personas contagiadas, el servicio de mensajería es completamente gratuito.

7 El “triage” o “traje” es un proceso que permite valorar el nivel de riesgo clínico para manejar adecuadamente y con seguridad los flujos de pacientes cuando la demanda y las necesidades clínicas superan a los recursos.

8 Agencia Digital de Innovación Pública. (2020). El Gobierno de Ciudad de México presenta acciones de gobierno digital para la nueva normalidad. Recuperado de <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/el-gobierno-de-ciudad-de-mexico-presenta-acciones-de-gobierno-digital-para-la-nueva-normalidad>

- medidas sanitarias de prevención y protección,
- asesoría rápida, las 24 horas del día, para determinar si un caso requiere de atención médica,
- datos sobre la capacidad hospitalaria en la CdMx, e información de las acciones gubernamentales emprendidas en materia de salud durante la emergencia sanitaria.

En la presentación del programa informático Victoria, se anunció que una vez concluida la emergencia sanitaria, esta herramienta se enfocará a otros trámites y servicios de atención ciudadana.<sup>9</sup>

A propósito de la implementación de procesos de digitalización para la realización de trámites y servicios de la administración pública local, el lema de la ADIP “que se muevan los documentos, no las personas”<sup>10</sup> resulta particularmente relevante en el contexto actual, ya que digitalizar los trámites que antes se hacían de manera presencial, reduciendo tiempos y requisitos, limita la presencia de personal no esencial en oficinas gubernamentales y anula la interacción entre personas servidoras públicas y la ciudadanía.

Debido a la actual necesidad de tomar en cuenta protocolos de distanciamiento social en la gestión, realización de trámites y en el suministro de los servicios públicos, de utilizar con eficacia las tecnologías de la información y la comunicación disponibles; y dada la importancia del acceso público a información oficial y veraz sobre la naturaleza de las amenazas y los medios para protegerse, a principios de 2021 se indagó la opinión de la ciudadanía sobre las medidas implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México para hacer frente a la crisis sanitaria originada por el COVID-19. Lo anterior, para identificar obstáculos, reticencias y oportunidades de mejora respecto a este esfuerzo de atención y modernización de la administración pública local. Para ello, se entrevistó a residentes de las alcaldías Tlalpan, Milpa Alta, Coyoacán, Iztapalapa, Cuajimalpa, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo y Gustavo A. Madero; de entre 30 y 40 años de edad; con diversas profesiones, entre ellas: ama de casa, administradora, partera, músico, periodista, artista plástico, gerente de ventas, productor audiovisual, responsable de comunicación institucional, entre otras.

9 Covid 19 CdMx. (2020). Lanza Gobierno de Ciudad de México y Facebook *chatbot* “Victoria” en WhatsApp para informar medidas sobre COVID-19. Recuperado de <https://covid19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/lanzan-gobierno-de-ciudad-de-mexico-y-facebook-chatbot-victoria-whatsapp-para-informar-medidas-sobre-covid-19>

10 Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal, A.C. (2019). Aprueban la Ley de Ciudadanía Digital de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.ciapem.org/aprueban-ley-ciudadania-digital-cdmx/>

## Sobre el mecanismo de identificación y autenticación Llave CdMx y la posibilidad de realizar trámites y pagar servicios públicos a distancia

Desde el inicio de la pandemia provocada por la propagación del COVID-19, [se han reportado los siguientes avances](#) sobre la digitalización de [trámites y servicios de la ciudad](#). Actualmente es posible realizar:

- aclaración de actas del Registro Civil;<sup>11</sup>
- solicitud de la Constancia de No Antecedentes Penales<sup>12</sup> y Constancia de No Antecedentes Registrales;<sup>13</sup>
- constancia que acredite la no existencia de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- registro del Programa Interno de Protección Civil de una dependencia, entidad, establecimiento, empresa, institución u organismo; del sector público, privado o social, con el propósito reducir riesgos y definir acciones preventivas y de respuesta en caso de emergencia o desastre;
- trámite para operar un establecimiento mercantil;
- solicitud del cese de actividades o cierre de establecimientos mercantiles;
- trámite para modificar la información relacionada con el aforo, giro, nombre, denominación comercial o superficie de un establecimiento mercantil;
- trámite para extender el área de operación a la vía pública, contigua al establecimiento mercantil, debido a las medidas de distanciamiento social establecidas;
- pagos de predial;<sup>14</sup>
- renovación de vigencia del Certificado de Zonificación de Uso de Suelo;
- revalidación de la Licencia de Funcionamiento de Impacto Vecinal e Impacto Zonal;
- alta de vehículos foráneos sin previo registro;
- tramitación digital de licencia de conducir tipo A<sup>15</sup> y tipo B;
- solicitud del Permiso Renovable para Residentes en Espacios de Parquímetros;
- renovación de tarjetas de circulación para motocicletas, autos antiguos y para automovilistas con placas de discapacidad.

11 *El Universal*. (29 julio de 2020). Habilitan aclaración de actas en el Registro Civil a trámites digitales en CdMx. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/habilitan-aclaracion-de-actas-en-el-registro-civil-tramites-digitales-en-cdmx>

12 Navarrete, S. (5 de octubre de 2020). La constancia de no antecedentes penales puede tramitarse en línea en la CdMx. *Expansión*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/10/05/documentos-carta-de-antecedentes-no-penales-en-linea-gratis>

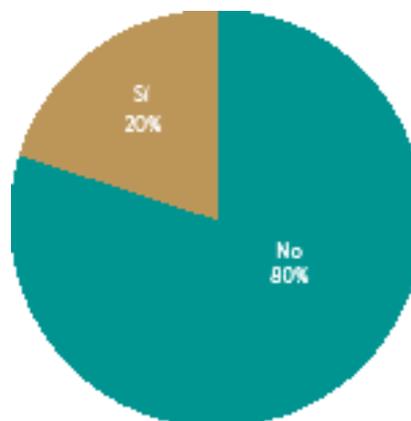
13 Agencia Digital de Innovación Pública. (2020). Presentan Plataforma de No Antecedentes Penales y No Antecedentes Registrales. Recuperado de <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presentan-plataforma-de-no-antecedentes-penales-y-no-antecedentes-registrales>

14 ADN 40. (7 de abril de 2021). CdMx: Puedes pagar predial y tramitar la licencia tipo B en línea. Recuperado de <https://www.adn40.mx/ciudad/predial-licencia-tipo-b-en-l%C3%ADnea-cdmx-mva-especial>

15 Infobae (13 de diciembre de 2020). Trámite de licencia tipo A será digital en la CdMx: Estos son los pasos para obtenerla o renovarla. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/13/tramite-de-licencia-tipo-a-sera-digital-en-la-cdmx-estos-son-los-pasos-para-obtenerla-o-renovarla/>

Para realizar estos y algunos otros procedimientos en línea, se le ha solicitado a la ciudadanía registrarse en Llave CdMx, que permite ingresar a las plataformas del Gobierno de la Ciudad con un mismo usuario y contraseña. Sin embargo, la mayoría de la gente entrevistada (80%) no conocía o había utilizado el sistema de la administración pública local.

**Figura 1. ¿Conoce usted o ha utilizado el mecanismo de identificación y autenticación Llave CdMx?**



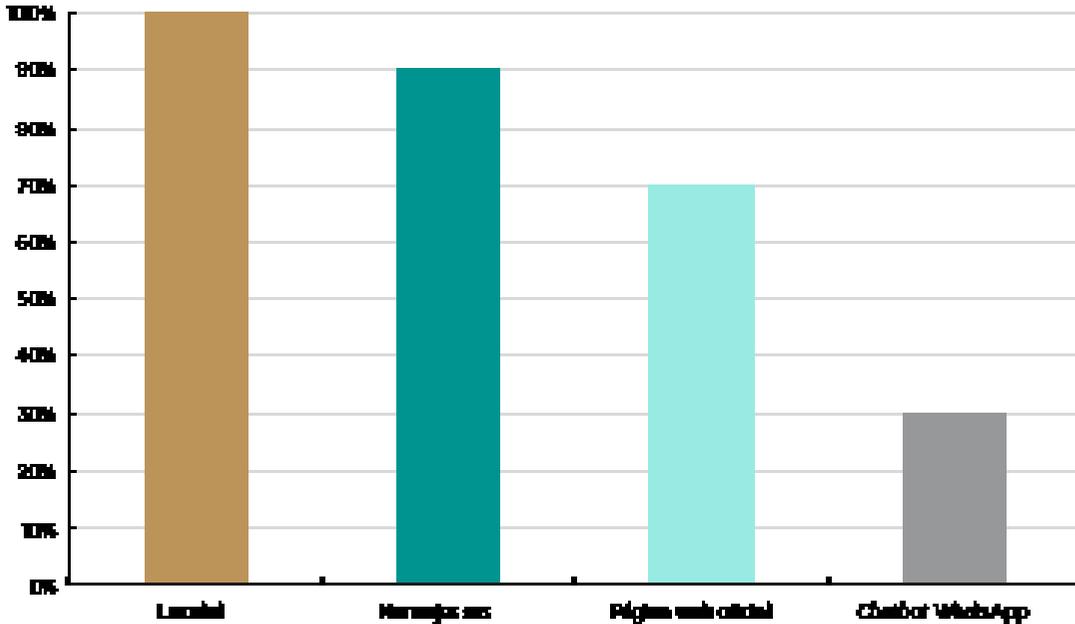
Fuente: Elaboración propia.

## Respecto a las estrategias gubernamentales de comunicación

Se preguntó a los entrevistados si conocían las vías de comunicación oficiales para obtener información fidedigna respecto a la naturaleza y la gestión de la actual crisis sanitaria, los pormenores de las medidas para protegerse y los detalles de la atención a la salud de los pacientes contagiados de COVID-19, al respecto, sus respuestas fueron las siguientes:

- 100% sabía que estaba a su disposición el servicio telefónico de asistencia e información Locatel,
- 90% utilizó los mensajes de texto (SMS), con la palabra *covid19* al número 51515,
- 70% conocía la página de internet *Covid-19 CdMx* ([covid19.cdmx.gob.mx](https://covid19.cdmx.gob.mx)),
- 30% usó el sistema conversacional automatizado (*chatbot*), denominado Victoria, disponible en la aplicación WhatsApp.

**Figura 2. Estrategias de comunicación empleadas por el Gobierno de la Cdmx**



Fuente: Elaboración propia.

Algunos de los entrevistados opinaron que la comunicación entre el Gobierno de la Ciudad y los ciudadanos fue atenta, suficiente, aceptable y efectiva. Ana Karla (habitante de la alcaldía Tlalpan), que se contagió de COVID-19 en 2020, comentó al respecto: “Tuve acceso a la información rápidamente a través de mensajes sms, y logré hablar por teléfono, a través de Locatel, con gente que me decía que sabía y que entendía por lo que estaba pasando. Percibí una comunicación directa y comprobé que se ha hecho un esfuerzo gubernamental por aumentar las vías de comunicación con la ciudadanía”. En este sentido, Óscar (residente de Miguel Hidalgo) expresó:

[...] hay muchísima información disponible y, por ende, también hay desinformación. Muchas personas se dejan llevar por lo que ven en redes sociales. Pero, la información oficial sí ha sido un ancla, una guía para la gente. Esto es, si me contagié COVID-19, sí puedo saber qué hacer, cuáles son mis opciones para tratarme. Esta información práctica y certera sí ha estado a la mano.

Su éxito ya depende de la ciudadanía, a qué fuentes acude, a quién le cree más. Pero, me parece que el Gobierno de la Ciudad sí ha realizado acciones suficientes en este sentido. Incluso ha hecho esfuerzos a niveles más básicos, como con el perifoneo, por ejemplo. Ha comunicado información importante hasta con altavoces.

Por el contrario, otras personas pensaron que las medidas, tanto informativas como de atención, fueron insuficientes. Esta fue la opinión de gente como Berenice (que vive en la alcaldía Coyoacán), que padeció COVID-19 en 2020:

Yo he constatado que las líneas telefónicas para atender a la gente que se contagió de coronavirus están saturadas, y que sólo sirven para recomendarte que te quedes en tu casa. Si pides una ambulancia, nunca llega por ti porque los hospitales están llenos. El Gobierno de la Ciudad tiene los medios, pero no están funcionando como deberían. No quiero pensar que todo se está haciendo mal. Quizás, los recursos están rebasados, saturados.

Otros entrevistados manifestaron que las respuestas automatizadas no eran suficientes y mostraban falta de empatía con la gente. Mónica (que reside en Gustavo A. Madero) indicó: “Las respuestas automáticas o automatizadas son muy limitadas. Se requiere atención más personalizada. Ese tipo de respuestas te pueden servir para identificar los síntomas de la enfermedad, pero las recomendaciones deben ir más allá de ‘tomar paracetamol’”. Y Gilberto (habitante de Coyoacán) nos dijo: “En ciertos aspectos falta un poco más de contacto personal. Los *bots*<sup>16</sup> no ayudan a calmar a la gente que está nerviosa y a la defensiva, que está en busca de contención y atención más que de información. Aunque aclare algunas dudas de forma rápida, la comunicación automatizada es muy fría”.

Otros más consideraron que la información estuvo dirigida a un sector privilegiado de la ciudadanía. Daniel (residente de Coyoacán) señaló: “Se abrieron vías de comunicación, pero no toda la gente tiene acceso a ellas. Hay gente que no tiene un *smartphone* o conexión de internet, y estas carencias quedaron exhibidas con la pandemia”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Programa informático que puede simular un comportamiento humano.

<sup>17</sup> De acuerdo con la [Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares \(ENDUTIH\)](#) de 2019, que publicó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), entre 2017 y 2019, los usuarios de internet en el país que residen en zonas urbanas pasaron de 71.2% a 76.6% del total de la población, mientras que en zonas rurales el incremento fue de 39.2% a 47.7% de usuarios.

En México, los tres principales medios para la conexión a internet en 2019 fueron: teléfono móvil inteligente (*smartphone*) con 95.3%; computadora portátil con 33.2%, y computadora de escritorio con 28.9%.

Se estima que el país cuenta con 86.5 millones de usuarios de telefonía celular, lo que representa 75.1% de la población de seis años o más, y nueve de cada diez de estos usuarios disponen de un celular inteligente.

A continuación, se presentan más impresiones y pareceres de este grupo de habitantes de la CdMx respecto al tema.



**¿Qué aspectos positivos y qué aspectos negativos ha observado del llamado “teletrabajo” o trabajo desde casa?**



**Mónica:** Tengo más tiempo para mí. No me tengo que desplazar de un lugar a otro, y eso reduce la convivencia e interacción con otras personas.



**Miguel Ángel (Cuajimalpa):** En un principio fue complicado debido a la implementación de procedimientos para realizar y gestionar el trabajo. Posteriormente, el teletrabajo fue fluido, fácil y ágil.



**Uzziel (Milpa Alta):** He observado que la gente no tiene que desplazarse y que está más cómoda quedándose en su casa. Pero, en el caso de mi alcaldía, la conexión a internet es muy inestable. La gente que tiene que trabajar en casa ha batallado mucho con esto.



**Daniel:** Mi trabajo formal lo he realizado de modo presencial. Tengo otros trabajos por fuera, y esos sí los he llevado a cabo vía remota. Creo que, tal vez, no estábamos listos para esta modalidad de trabajo. Aunque la tecnología nos orilla en ese sentido, me parece que ni el país ni la ciudad cuentan con la infraestructura necesaria para desempeñarla correctamente.



**Óscar:** Los aspectos positivos son el cuidado que uno puede tener con las medidas de distanciamiento social y el impulso a otra modalidad de trabajo. Muchas empresas ya sabían que podían funcionar con trabajo a distancia y la pandemia las impulsó a adoptar una manera remota de laborar. Creo que estamos ante un cambio de paradigma y que el futuro de muchos trabajos apunta en esta dirección: gente trabajando en casa, sin la necesidad de aglomerarse en oficinas.

Lo negativo fue que se trató de una medida urgente, y hubo personas que sufrieron numerosas fallas con su servicio de internet. A muchas familias les ha costado adaptarse a este nuevo esquema, porque tanto el trabajo como la educación se trasladaron al interior de los hogares. Muchos padres de familia tienen que trabajar y cuidar a sus hijos al mismo tiempo, además de tener que hacer trabajo

doméstico, tareas de limpieza y mantenimiento. Muchas mujeres invierten mucho tiempo en eso y en cuidar a otros miembros de sus familias. Todos nos estamos adaptando, fue un cambio muy rápido.

También, tanto los patrones como los empleados, estamos adecuándonos a otro esquema de tiempos. Se desdibujaron las horas de entrada, de salida, de comida. La estructura de tiempos laborales ya no es clara. Se sobreentiende que todo mundo tiene la posibilidad de conectarse en cualquier momento y se está haciendo una costumbre recibir instrucciones de trabajo a las ocho de la noche, por poner un ejemplo, y no sé qué tan sana sea esta práctica.



**Ana Karla:** El trabajo en casa es una práctica que yo realizo desde hace tiempo. He trabajado como *freelance*<sup>18</sup> desde antes que la pandemia iniciara. Como *freelance*, involucrarse en varios proyectos laborales simultáneamente es una práctica común. Entonces, tienes varios jefes a los que les tienes que rendir cuentas al mismo tiempo, y cada jefe tiene un carácter particular y cada trabajo tiene su grado de especificidad y de requerimientos que cubrir. Además, lidiar con los tiempos de entrega es muy difícil, ya que son trabajos que generalmente se realizan bajo presión.

Yo soy madre y considero como un aspecto negativo la triplicación de las tareas y las labores diarias; la necesidad de hacer demasiadas cosas, porque hay que desempeñar todo el tiempo ambos papeles: madre y trabajadora.

Con la pandemia, la escuela en modalidad *online* se sumó a la lista de obligaciones. Esto se nos complicó primeramente porque tenemos una sola computadora en casa. Asimismo, yo utilizo mucho el teléfono celular para trabajar, para comunicarme vía WhatsApp con jefes, clientes y colegas, y que los niños tuvieran que estar mucho tiempo conectados a internet se volvió algo difícil de resolver porque no disponemos de un mejor servicio de internet y porque no tengo el tiempo para realizar el acompañamiento y la supervisión que mis hijos requieren para estudiar desde casa. Esas fueron las razones por las cuales decidimos [mi pareja y yo] ya no inscribir a nuestros hijos en escuelas que ahora operan de manera *online*.

<sup>18</sup> El trabajador *freelance* o autónomo ejerce su profesión por cuenta propia y no trabaja formalmente para otra persona o empresa. El modelo *freelance* requiere que el trabajador asuma completamente sus gastos relacionados con seguridad social y contingencias comunes, así como facturar por el servicio prestado.



### ¿Considera que esta forma de trabajo se debe incentivar?, ¿piensa que esta forma de trabajar debe regularse?,<sup>19</sup> ¿en qué sentido?

<sup>19</sup> A partir del 12 de enero de 2021, la [normatividad en relación con el teletrabajo](#) (Decreto por el que se reforma el artículo 311, 2021) obliga a que en México los patrones consideren los siguientes aspectos:

- establecer contratos por escrito,
- respetar el derecho a la desconexión al término de la jornada laboral,
- otorgar el mismo salario y prestaciones que a un trabajador presencial,
- asumir los costos derivados del trabajo; esto es, el pago de servicios de telecomunicación y parte de la electricidad.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) tendrá 18 meses, contados a partir de la entrada en vigor del decreto elaborado por el Ejecutivo federal, para publicar una Norma Oficial Mexicana (NOM) que rijan las obligaciones en materia de seguridad y salud para el teletrabajo.

Decreto por el que se reforma el artículo 311 y se adiciona el capítulo XII bis de la Ley Federal del Trabajo, en materia de teletrabajo. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 11 de enero de 2021. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609683&fecha=11/01/2021)



**Mónica:** Sí debe regularse. Mucha gente ha sido proactiva y ha demostrado que puede ser eficiente en esta modalidad de trabajo. Eventualmente, una modalidad mixta puede establecerse para resolver procesos que verdaderamente requieran ir a la oficina y trabajar en casa la otra parte del tiempo. O se pueden establecer tres o cuatro días para realizar [teletrabajo](#).



**Uzziel:** Sí. Yo soy músico y salía para dar clases presenciales; al dar clases en línea, ahorro gasolina y tiempo. Aparte, la gente se estresa mucho por el tráfico vehicular de la ciudad, en transporte público y privado, sobre todo en las llamadas “horas pico”, y eso se puede evitar con el trabajo en casa. En este aspecto, es una muy buena manera para trabajar. Pero deben regularse los horarios porque fácilmente se salen de lo establecido.



**Daniel:** Me parece que sí debe incentivarse, pero tiene que desarrollarse de manera paulatina para que sea totalmente funcional. Creo que sí debe regularse, porque me ha tocado trabajar con personas que laboran jornadas sin horarios establecidos, los siete días de la semana. Y en vez de que el teletrabajo fuera una herramienta que les facilitara realizar sus actividades diarias, para ellos fue una herramienta que los sobrecargó laboralmente, ya que tienen que estar disponibles todo el día, todos los días.



**Miguel Ángel:** Sí. En mi caso, hay procesos laborales que funcionan mejor cuando se hacen de manera presencial. Trato con clientes, hay demostraciones que debo realizar y presencialmente obtengo una mejor retroalimentación. Sin embargo, hay muchas citas que ahora atiendo mediante videollamadas de forma ágil.

Debe regularse que todos los trabajadores tengan acceso a internet, y que los patrones absorban, en parte, los gastos derivados del uso de este servicio. Además, hay que establecer con mucha claridad las reglas y los horarios de esta forma de trabajo. Es muy fácil perder de vista los límites en términos de horarios en esta modalidad, y las jornadas laborales tienden a extenderse.



**Ana Karla:** Creo que sí, porque, como trabajador, desde casa uno ahorra tiempo y no gasta dinero en transporte; y las empresas pueden ahorrarse rentas de oficinas, pagos de servicios (agua, luz, internet, etcétera). Pero esta forma de trabajar debe realizarse con base en derechos laborales, en buenas prestaciones.

Tener la capacidad de autoemplearse es algo muy bueno, siempre y cuando esto se establezca en términos justos y regulados. Al hablar al respecto con otras personas que trabajan de esta forma, noto que tenemos una exigencia personal grande, que deriva en prácticas de *autoexplotación* diarias, que requieren estar conectados y disponibles todo el día para asuntos de trabajo.



**Óscar:** Sí se debe incentivar. Todos nos dimos cuenta que no es necesario ir a una oficina a trabajar. Pero hay que aprender cómo hacerlo. He platicado con empleadores que desde antes de la pandemia ya estaban considerando el teletrabajo, y ellos me han dicho que esta modalidad no es para todo tipo de empleador ni para todo tipo de empleado. Me contaron que tenían a su cargo gente muy talentosa que no se pudo adaptar a esta dinámica y que tuvieron que despedir. El trabajo a distancia requiere habilidades técnicas. Por ejemplo, a muchos profesores les costó trabajo adaptarse al uso de herramientas tecnológicas para impartir sus clases en este nuevo esquema. Pero, sobre todo, el trabajo a distancia demanda mucha disciplina.

En relación con la regulación del teletrabajo, los patrones deben aportar recursos e infraestructura para que los empleados puedan realizar correctamente sus trabajos desde casa.



**¿Ha realizado algún trámite con alguna dependencia, órgano o entidad de la administración pública de la CdMx durante esta emergencia sanitaria?, ¿de qué trámite se trató?, ¿pudo realizarlo de manera remota o tuvo que ser de forma presencial?**



**Mónica:** Intenté reponer mi identificación oficial del INE (Instituto Nacional Electoral). No me fue posible realizar el trámite en línea, y tampoco pude agendar una cita para reponer mi identificación de manera presencial.



**Miguel Ángel:** Tramité una licencia para manejar. Hice la cita y el pago a través de internet; llevé los documentos, me tomé la foto y recogí la licencia presencialmente. Fui antes de que se implementara el [trámite digital](#). Y realicé, también de manera presencial, un cambio de placas, porque me mudé y las placas de mi coche eran de otro estado.



**Daniel:** Intenté dar de alta las placas de un auto nuevo. Pero, hasta la fecha, no he podido terminar el trámite. Cuando por fin me han dado respuesta, las fechas de pago de la línea de captura han estado vencidas. Reinicio el trámite y pasa lo mismo. Ha sido un ciclo interminable.



**Iván (Azcapotzalco):** Realicé un trámite en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), tramité una [gratuidad](#). Lo hice presencialmente, con las deficiencias propias del sector salud: hay que formarse en una fila para la gente que agendó una cita, en otra fila para realizar el trámite, en una fila más para que te hagan una prueba de COVID-19... todo fue un caos, muy complicado, la verdad.



**Marco (Iztapalapa):** Sí, varios: tuve que arreglar detalles del pago de predial del inmueble donde vivo. Tienen una *app*, pero no sirvió y fue necesario que acudiera presencialmente a un módulo de la Tesorería de la CdMx.

Y no sé si esto sirva como ejemplo, pero ayer falleció una vecina y como vivía sola, apenas nos dimos cuenta. Nadie le ayudó. Entonces, me tocó a mí hacer todos los trámites de defunción y tramitar un acta de nacimiento. Solicitar el acta de nacimiento fue muy sencillo, lo hice en línea y no tuve ningún problema. Pero tuve que ir al Semefo (Servicio Médico Forense)<sup>20</sup> y a la alcaldía personalmente para tramitar el acta de defunción.

20 En la actualidad, este organismo público se llama Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, y pertenece al Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México.



**Ana Karla:** Traté de recibir atención debido a que me contagié de COVID-19, pero finalmente fue un desastre. Mandé el sms y la parte automatizada del trámite fue rapidísima. Sin embargo, ya que tuve que presentarme en un centro de salud para hacerme la prueba, empezaron los problemas. Yo tenía fiebre y me sentía muy mal. Me citaron muy temprano, pero no abrieron el centro de salud a tiempo y se llenó de gente. Se empezó a formar una fila muy larga para recibir atención. Decidí retirarme y hacerme la prueba en un laboratorio privado y recibir atención con un médico particular.

Entiendo que esto es algo nuevo para todos, y fui empática con el hecho de que probablemente no hay el material necesario para realizar todas las pruebas que se requieren. Pero me sentí muy poco acompañada. Y aunque no me atendieron, me llamaron en varias ocasiones para que les diera mis datos. Me preguntaron: “¿dónde vive?, ¿cuántos años tiene?, ¿qué síntomas presenta?”, y finalmente nunca me enviaron el paquete para pacientes con COVID-19 que anunció el Gobierno de la Ciudad de México.<sup>21</sup> Por todo lo anterior, quedé desilusionada. Y confirmé una vez más la falta de derechos que padecemos los trabajadores autoempleados.

<sup>21</sup> En marzo de 2020, el Gobierno de la Ciudad de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) anunciaron la repartición de kits médicos a domicilio para los capitalinos que reportaran síntomas no graves de COVID-19. Lo anterior para incentivar que estos pacientes no salieran de su casa y contaran con los insumos necesarios para atender sus síntomas, y previnieran contagios al interior de sus hogares.

Se informó que los paquetes incluían un termómetro, 28 cubrebocas, pastillas de paracetamol y gel antibacterial para 14 días, y que estos insumos serían llevados a las casas de los pacientes sospechosos de tener coronavirus, que fueran detectados por medio de los mensajes de texto sms que implementó el Gobierno central.

Cruz, A. (30 de marzo de 2020). Contagiados en la Cdmx recibirán en casa kits médicos. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/03/30/contagiados-en-la-cdmx-recibiran-en-casa-kits-medicos-7939.html>



**¿Considera usted que se han realizado suficientes esfuerzos por simplificar, desburocratizar y modernizar, mediante el uso de tecnologías de la comunicación, los trámites y servicios públicos?, ¿por qué?**



**Miguel Ángel:** Sí. En ese sentido, creo que las cosas son más ágiles en la Cdmx.



**Mónica:** No. Para realizar trámites aún solicitan que acudas a las dependencias a mostrar documentación, mediante copias impresas, y a firmar.



**Marco:** Sí se ha hecho un esfuerzo. Pero, es muy frustrante que la información que está en línea para realizar trámites dice una cosa y si uno tiene que presentarse a las oficinas de la institución, resulta que, la información que se nos brinda en línea no es correcta o estaba incompleta.



**Daniel:** Creo que sí. Desde antes de que iniciara la pandemia, ya había la posibilidad de realizar varios trámites a través de internet. Sin embargo, hay trámites que se pueden iniciar en línea, pero aún requieren que nos desplazemos para recoger un documento, presentar algún papel o para realizar alguna otra acción. Creo que será cuestión de tiempo para que esta modalidad funcione bien.



**Iván:** Creo que sí se ha avanzado mucho en este tema en la última década, hay muchas cosas que se pueden hacer en línea, como la [declaración de impuestos del SAT \(Servicio de Administración Tributaria\)](#), proceso que ha ido mejorando poco a poco. Creo que la pandemia va a sentar las bases para que realizar trámites sea mucho más sencillo, por ejemplo, tramitar un pasaporte; sería mucho más cómodo hacer el trámite en internet y nomás ir a recogerlo, ¿no?, en vez de tener que ir a hacer filas.



**Ana Karla:** Sí. En los últimos años, he visto que se han facilitado los trámites para realizar el pago de servicios públicos, a través de portales de internet. También en internet he realizado citas para ir a verificar el coche y pude comprobar que no tenía multas de forma fácil y rápida. De pronto el portal tiene fallas, pero, en general, es ágil. Y la última vez que fui al verificentro, la visita fue rapidísima. Tuve que ir con mis hijos. Por eso me pareció muy bien que me entregaron mi calcomanía en 20 minutos.



**¿Usted consulta páginas de internet y redes sociales oficiales del Gobierno de la Ciudad para estar al tanto de la información respecto a la pandemia?, ¿por qué?**



**Gilberto:** Sí, consulto fuentes oficiales en redes sociales.



**Miguel Ángel:** Sí. Tengo empleados a mi cargo, y he monitoreado páginas oficiales del Gobierno de la Ciudad para comunicar cualquier información importante a los trabajadores.



**Marco:** Sí, en primer lugar porque es, de cierta forma, información confiable y verificable; en segundo lugar porque es importante conocer qué es lo que están haciendo las autoridades y la administración pública, y en tercer lugar porque es más sencillo ligar esa información con la información oficial de otras partes del mundo o de otras instituciones.



**Ana Karla:** No. Una de las medidas que tomé para conservar mi salud mental fue mantenerme al margen de toda la información referente al COVID-19. Sin embargo, sí considero que son una fuente de información fidedigna, a la que sí deberíamos recurrir para confirmar la veracidad de los datos que tenemos. Ahora con todo este rollo de las *fake news*,<sup>22</sup> sí me parece importante recurrir a estos canales de comunicación.

---

22 [Noticias falsas.]



**Berenice:** No. Considero que no presentan informes con datos reales. Ahorita, lo que tengo que saber del COVID-19 ya lo sé, y no confío en lo que me diga el Gobierno de la Ciudad. Creo que la información que presentan está muy maquillada, que dicen “ay, no pasa nada”, “todo va estar bien”. No se trata de que nos pongan histéricos, pero la situación no está como para andar tan relajados.



**Iván:** Recientemente no, sí lo hice en el momento más intenso del fenómeno de la pandemia, durante abril y mayo, que fue un momento muy inesperado, el momento de más temor y de más paranoia, entonces sí los consultaba con frecuencia.

Ya en los últimos meses, toda esa necesidad de información se ha diluido y se ha mezclado con el cansancio, el hartazgo, la preocupación... se ha hecho un cóctel de muchas emociones y de muchas cosas que han provocado que concentre mi atención o mi necesidad de información o de datos en otras cosas: en la lectura, la literatura, crónicas o ensayos. También he querido desconectarme, sin ánimos de caer en la ignorancia o la indiferencia. Pero en los últimos meses ha sido nula mi búsqueda de información con respecto a este asunto.



**¿De qué otra forma ha consultado información sobre el coronavirus?, ¿cómo ha confirmado la veracidad de esa información?**



**Marco:** Sé que normalmente la información fidedigna que más se propaga proviene de la OMS, de la Sedesa o alguna universidad nacional o extranjera.



**Berenice:** El médico que me atendió cuando me contagié de COVID-19 me dio información, y consulto páginas médicas. También he recibido información de familiares y amigos que se han contagiado.



**Miguel Ángel:** En la página web del IMSS hay [información disponible en relación con cómo se debe manejar la crisis sanitaria en centros de trabajo](#). Es información confiable, te indican la bibliografía que utilizaron.



**Gilberto:** Yo soy el encargado de la comunicación institucional donde trabajo, tengo mucho cuidado con las noticias falsas, me fijo mucho en las fuentes. Consulto medios de información con credibilidad; información del Gobierno federal, del Gobierno de la Ciudad; de organismos con respaldo internacional como la OMS, la [Organización Panamericana de la Salud \(OPS\)](#).



**Ana Karla:** En general, no consulto sitios o portales de noticias, ni las veo en la tele. Me parecen hiperalarmistas. Pero sí recibo mucha información a través de redes sociales, y creo que sí tengo alguna suerte de radar para darme cuenta cuando una información es falsa. Ahora bien, si tengo una consulta muy específica que realizar, busco fuentes establecidas y confiables: portales, artículos o investigaciones médicas.



**Iván:** En periódicos europeos, sobre todo, para conocer cómo se veía el fenómeno a nivel internacional. Consulté *El País*, videos de Deutsche Welle (DW), información de la BBC (British Broadcasting Corporation). Monitoreé estos grandes medios internacionales para saber cómo nos veían a nosotros, al continente, como se veía el fenómeno pandémico desde allá. Insisto, no con demasiado énfasis, pero realmente sí consulté distintas fuentes los últimos meses. Y he confirmado la veracidad de la información precisamente así:

buscando en varios medios, buscando hilos... que la información coincidiera más o menos, que tuviera similitudes. Y constaté que los medios nacionales empezaron a perder objetividad, que se volvieron muy tendenciosos, se notaba que estaban fomentando el miedo, el terror de la población.



**En el contexto de la actual emergencia sanitaria, ¿considera que el Gobierno de la Ciudad ha realizado acciones suficientes para fomentar la reactivación económica?**



**Uzziel:** No. El sector en el que yo trabajo no se ha reactivado, no han reabierto foros, salas y centros de espectáculos.



**Gilberto:** Creo que sí y que el problema en la ciudad es que mucha gente tiene un empleo informal<sup>23</sup> y eso ha complicado mucho la situación.

23 De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCCM), en la Ciudad de México el empleo informal representa 51.3% del ámbito laboral total.



**Berenice:** No. Sólo han permitido que la gente retome actividades. Y según el Gobierno de la Ciudad, se ha hecho de manera controlada, pero eso no es del todo cierto, y falta mucho por normalizar.



**Daniel:** No. El Gobierno de la Ciudad de México no tomó las medidas necesarias a tiempo. Los contagios han ido en aumento, la situación se les salió de control, y la economía colapsó<sup>24</sup> totalmente en la capital del país.

24 La economía de México se contrajo un 8.5% en 2020, su peor desplome desde la Gran Depresión de 1932, según informó el Inegi a principios de 2021.

Morales, Y. (25 de febrero de 2021). En el 2020, el PIB de México se desplomó 8.5%. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/economia/El-PIB-de-Mexico-se-desplomo-8.5-en-2020-la-peor-caida-desde-1932-20210225-0043.html>



**Mónica:** No. La información ha sido muy imprecisa e inconstante para las empresas y los locatarios. Un día no pasa nada si abres tu negocio, al otro día te dicen que mejor no abras; después, unos pueden abrir, pero otros no; y no explican bien el porqué. Es un desorden en el que cada quien terminó haciendo lo que pudo, lo que quiso o lo que le convino.



**Marco:** Creo que a todos nos cayó de sorpresa, pero independientemente de eso creo que ha habido esfuerzos muy vagos y no ha habido un liderazgo *de facto*, que uno pueda decir “ah, bueno, se puede ir por ahí, se puede hacer esto...”. Es interesante porque si lo comparamos con las acciones que hicieron otros países, pues si nos faltó bastantito. [El hecho de que el Gobierno francés se haya hecho cargo de las rentas y los servicios sin ningún costo para los habitantes, y a nosotros nos hayan subido algunos impuestos](#), creo que sí habla bastante de la falta de visión.



**¿Cree que se han realizado acciones suficientes para coordinar el trabajo de distintas dependencias gubernamentales?**



**Gilberto:** Creo que han hecho lo posible.



**Mónica:** No. Los criterios de actuación son diferentes, cada dependencia está haciendo lo que quiere.



**Daniel:** En las alcaldías, las dependencias o módulos de atención dejaron de funcionar. Hay muchos trámites parados.



**Berenice:** No, porque en un lado dicen una cosa, y en otro lado, otra. No están bien sincronizadas. Yo percibo desorden.



**Ana Karla:** La verdad, no sé. Estoy muy al margen de todas las noticias, desconozco cómo se han desempeñado los funcionarios.



**Miguel Ángel:** La verdad no lo sé, no estoy involucrado en ese sector. Yo he visto que hay trámites muy detenidos. Por ejemplo, yo no pude renovar mi credencial del INE.



**¿Opina que se han realizado acciones suficientes para disminuir al máximo la interacción presencial entre personas servidoras públicas en oficinas de atención gubernamental, y para reducir al máximo la interacción entre ciudadanía y funcionarios públicos?**



**Mónica:** No tengo mucha información al respecto y supongo que los funcionarios también sufren esa desinformación.



**Gilberto:** En el Gobierno de la Ciudad sí se ha procurado que la presencia de personal sea mínima. Aunque, por otro lado, hay personas que no deberían salir de sus casas para hacer guardias.



**Miguel Ángel:** Yo sólo he visto que muchos trámites gubernamentales están detenidos, porque las oficinas de las dependencias están cerradas. Pero no lo sé, tendría que estar dentro de las oficinas para observar que efectivamente no hay actividad presencial.



**Daniel:** Los funcionarios públicos no están trabajando presencialmente, algunos están laborando vía remota, otros limitaron sus responsabilidades. Pero una gran parte de la ciudadanía no dejó de trabajar de forma presencial, y es por eso que tenemos muchos contagios en la ciudad.



**Berenice:** No he tenido la necesidad de hacer trámites recientemente. Pero he escuchado que sí. Mi hermana es abogada y me ha contado que los juzgados están vacíos para evitar contagios. Pero, en consecuencia, también me dicen que cualquier trámite es demasiado lento ahora.



**Óscar:** Hasta ahora sí. Se han hecho esfuerzos en ese sentido, pero la situación ha demandado que muchos trámites sigan caminando, como en el caso de las licencias de manejo.

En la dependencia en la que trabajo se atienden demandas laborales, y los usuarios han estado presionando para darles seguimiento. A mediados del 2020, hubo un periodo de tiempo en el que se nos pidió trabajar de forma presencial, porque los trámites gubernamentales ya no podían estar detenidos. Los trabajadores de la dependencia para la que laboro realmente realizamos teletrabajo a partir de diciembre de ese año.

Las condiciones económicas son adversas, estamos en pandemia y el Gobierno de la Ciudad debe implementar todas las medidas de distanciamiento social necesarias, pero la justicia laboral debe seguir caminando y esa es la demanda ciudadana.



**¿Qué otras acciones considera que deben realizarse y por qué?**



**Mónica:** Que se unifiquen los criterios de actuación, que insistan en la importancia de las medidas de prevención, especialmente en el uso de cubrebocas. Que el personal del Gobierno de la Ciudad acate correctamente todas las normas, para que sirvan de ejemplo para la población, porque es evidente que actualmente nadie acata nada.



**Ana Karla:** Recibí información relacionada con las conferencias de prensa de López-Gatell, a nivel federal, pero no recibí información

relacionada con conferencias de prensa del Gobierno de la Ciudad de México acerca del mismo tema. Quizás al Gobierno de la Ciudad le está faltado darle más difusión a la información que genera en ese sentido.



**Uzziel:** Hay información suficiente, han entregado apoyos y creo que se estableció una buena comunicación entre la gente y el Gobierno de la Ciudad. Pero, me hubiera beneficiado que los [apoyos](#) se hubieran particularizado aún más por actividades económicas. No hubo apoyos para músicos. Hubo apoyos para dueños de foros, bares y restaurantes, pero no para la gente que nos presentamos y trabajamos ahí.



**Berenice:** Las medidas deben aplicarse con más rigor. El Gobierno de la Ciudad no ha tratado esta circunstancia con la debida seriedad. No ha ayudado a la gente que tiene que salir a trabajar. No hay apoyo en ese sentido ni hay buenos servicios médicos. El Gobierno de la Ciudad no se preparó, y eso que tuvimos meses de ventaja antes de que el coronavirus llegara aquí.



**Óscar:** El Gobierno ha sido muy permisivo en algunos casos que pueden ocasionar muchos contagios; por ejemplo, [el 28 de octubre pasado, Día de San Judas Tadeo, mucha gente acudió a la iglesia de San Hipólito en la CdMx](#), y el Gobierno se limitó a extenderle una invitación a ciudadanía a que no se congregara y a que evitara realizar aglomeraciones. Esta celebración ya estaba agendada y no sé controló, el Centro Histórico estaba repleto de gente. Pudieron haberse incentivado más las medidas de prevención de contagios. Tanto el Gobierno de la Ciudad como la ciudadanía hicieron caso omiso de las normativas.



**Miguel Ángel:** No creo que sea necesario realizar toques de queda y este tipo de acciones más autoritarias o estrictas. Pero sí es necesario que se hagan cumplir las normas de cuidado y prevención establecidas, porque en este momento son muy laxas y no se cumplen eficientemente por decisión o voluntad propia.

Creo que el Gobierno de la Ciudad lo está haciendo razonablemente bien, si se toma en cuenta que tiene muchas limitaciones presupuestales. Se trata de un fenómeno totalmente nuevo, que no parece que se esté sobrellevando mucho mejor en otros países. Se está aprendiendo sobre la marcha, paulatinamente se implementan más reglas e indicaciones para combatirlo. Y hay que subrayar que no es responsabilidad únicamente del Gobierno, sino también de la ciudadanía. Y mucha gente no ha querido cumplir con las normas que se han creado. Ahí es donde se tiene que poner mayor énfasis: en el cumplimiento de las reglas.



# Alcaldías

## Proyecto Vallejo-I

### ANTECEDENTES

**A**zcapotzalco tradicionalmente es una zona cuya contribución económica ha sido significativa para la Ciudad de México (CdMx).

En 1933, año en que el general Lázaro Cárdenas postuló su candidatura presidencial, la compañía El Águila inauguró la primera refinería de la CdMx en dicha demarcación. La primera planta ocupó 60 hectáreas que se incrementaron finalmente a 174 al extenderse sus actividades (Valderrama, 2017). Durante 1944, el presidente de la República Manuel Ávila Camacho expidió un decreto para consolidar la zona industrial.

Para 1946, el presidente Ávila Camacho reinauguró la refinería de la compañía El Águila con el nombre 18 de Marzo, para conmemorar la fecha en la cual se decretó la Expropiación Petrolera en 1938. Con la reinauguración vino una renovación en infraestructura que permitió que el establecimiento industrial aumentara su producción, de 23 mil a 58 mil barriles de petróleo diarios. De este modo, se concretó el proyecto de una planta petrolera para abastecer a una zona metropolitana en crecimiento constante (Valderrama, 2017).

Con la industrialización de la zona, el terreno rural de Azcapotzalco se ocupó paulatinamente, como también las áreas correspondientes a haciendas, predios y latifundios (como Camarones o Los Ahuehuetes, por ejemplo) y antiguos barrios (como Las Salinas, Santa Lucía, San Antonio, Santo Tomás, Santa Catarina, entre otros) (Higuera, 2006: p. 78).

Además de la urbanización del territorio, la actividad industrial trajo consigo la construcción de infraestructura: redes de electricidad, agua potable, alcantarillado y drenaje; vialidades (primarias y secundarias) y equipamiento (comercial, de salud y educación) (Higuera, 2006: p. 78). Lo anterior se requirió en un principio para el funcionamiento de las empresas y para el arribo de los trabajadores que laboraban ahí. Posteriormente, la fuerza obrera demandó un lugar donde vivir dentro de la demarcación.

Durante la década de 1960, 57.7% de la población económicamente activa de Azcapotzalco laboró en la industria y ésta se estableció como la principal actividad económica, por encima de los sectores comercial y de servicios (Higuera, 2006: p. 78).



En sus inicios, la zona industrial de Vallejo estaba ubicada en las periferias de la CdMx, pero luego se encontró inmersa en el corazón de ésta (Alcaldía Azcapotzalco, 2019). El crecimiento de la “mancha urbana” absorbió gradualmente la zona e impuso nuevos desafíos, como la expansión gradual del corredor industrial de los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla, en el Estado de México (Edo. Méx.), que se constituyeron como espacios alternativos para la localización de plantas y almacenes industriales (Godínez y Robles, 2011).<sup>1</sup>

La zona industrial de Azcapotzalco tuvo su etapa de mayor auge en la década de 1970, contaba con 800 establecimientos y 71 de las 500 empresas más importantes de México estaban asentadas ahí (Alcaldía Azcapotzalco, 2020c).

De acuerdo con datos del Censo de 1970: “La producción industrial comprendía la fabricación y transformación de metales, plásticos, textiles y químicos, armado de carrocerías, fábricas de calzado, prendas de vestir, muebles y accesorios, así como editoriales, imprentas e industrias conexas, y manufactura de productos alimenticios [...]” (Higuera, 2006: p. 77).

Sin embargo, a partir de 1986, la manufactura migró hacia el norte del país, ya que el uso de suelo era más barato, la recepción de insumos se facilitaba geográficamente y la normatividad en relación con los efectos contaminantes que producía la industria era más flexible.

La refinería 18 de Marzo dejó de operar en 1991, por decreto presidencial de Carlos Salinas de Gortari, dado que resultaba un riesgo para la población al contaminar el ambiente. Algunas fábricas permanecieron en Azcapotzalco y acataron los parámetros para coexistir con el ámbito urbano, bajo el esquema de industria verde, que se fortaleció eventualmente con la incorporación de tecnología e informática (Hernández y Cantú, 2015).

No obstante, no hubo una política para la reconversión de la industria en Azcapotzalco ni para la generación de nuevos empleos, y la decadencia de la actividad industrial tuvo efectos subsecuentes sobre la zona y sus habitantes:

- espacio subutilizado,
- la oferta educativa se desvinculó del entorno,
- los barrios obreros se precarizaron, la infraestructura urbana se deterioró y se generó un incremento paulatino en problemas de seguridad ciudadana,
- la zona ha estado sujeta a la presión de inmobiliarias para el desarrollo habitacional (García, 2019).

Si bien la participación de Azcapotzalco en el total de empleos de la zona metropolitana del Valle de México disminuyó con una clara continuidad,<sup>2</sup> actualmente cuenta con 4.5 mil unidades económicas<sup>3</sup> y da empleo aproximadamente a

1 Actualmente hay una integración y una complementariedad entre estas zonas industriales de la CdMx y el Edo. Méx.

2 Un dato estadístico relativamente reciente que proviene del Plan Maestro Vallejo-I. Primera etapa: Estudio de Factibilidad, que se realizó en enero de 2020, muestra que la participación de Azcapotzalco en el total de empleos de la zona metropolitana del Valle de México pasó de 8.2% en 1998 a 6.0% en 2013 (Alcaldía Azcapotzalco, 2020c: p. 6).

3 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), una *unidad económica* es un establecimiento (desde una pequeña tienda hasta una gran fábrica) asentado en un lugar de manera permanente y

139 mil personas. La zona de Vallejo aún cuenta con presencia de industrias especializadas en los siguientes ramos: alimentos, bebidas y tabaco, productos químicos y metálicos, equipo para transportes, materiales de construcción, entre otros (Alcaldía Azcapotzalco, 2020c: p. 6).

## VALLEJO-I

El Proyecto Vallejo-I tiene como objetivo optimizar la infraestructura de la alcaldía Azcapotzalco, por medio de la regulación de usos de suelo y la rehabilitación de servicios e instalaciones necesarios para el desarrollo industrial. Asimismo, el proyecto tiene la finalidad de crear en Vallejo el “*cluster*<sup>4</sup> de innovación más competitivo de la zona metropolitana del Valle de México” (Alcaldía Azcapotzalco, 2020c), mediante la atracción de industria con bases tecnológicas, la generación y la conservación de empleos de calidad.

Una razón fundamental para apoyar la revitalización de Vallejo es el empleo. En las últimas décadas, la creación de fuentes de trabajo en la capital ha sido menor que el promedio nacional. Vallejo, junto con el aeropuerto y la Central de Abasto, es uno de los grandes centros laborales de la ciudad y en un dato que podría parecer sorprendente, Azcapotzalco es, después de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, la tercera alcaldía que más trabajo genera, más que Benito Juárez e Iztapalapa; esto a pesar de que Azcapotzalco ha perdido población desde hace tres décadas. Vallejo, otras industrias y empresas que operan en el entorno cercano generan alrededor de 150,000 puestos de trabajo. Mantener esos empleos, incrementarlos y mejorar la calidad de los mismos es una prioridad de la ciudad, por eso, por primera vez, se está articulando una política industrial al respecto (Llerenas, 2019).

Lo anterior busca mejorar las condiciones de vida de las personas que residen en la demarcación y contribuir a que la CdMx se convierta gradualmente en un polo de inversión, que migre hacia un modelo industrial limpio, ordenado y sustentable. En el proyecto actualmente se invierten recursos que superan los 600 millones de pesos (Llerenas, 2019).

Vallejo-I es impulsado por empresarios, la alcaldía Azcapotzalco y el Gobierno de la CdMx. Por ello, se expidió un acuerdo mediante el cual se creó el Consejo Consultivo del Proyecto Vallejo-I, dicho cuerpo consultivo es el órgano encargado de promover el desarrollo y la consolidación de las actividades económicas del proyecto, y está integrado por diversos representantes del Gobierno de la CdMx, entre los que se encuentran: la titular de la Jefatura de Gobierno, la titular de la Secretaría del Medio Ambiente, el titular de la Secretaría de Obras y Servicios, el titular de la Secretaría de Desarrollo

---

delimitado por construcciones e instalaciones fijas, que realiza la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios.

4 *Cluster* [grupo].

Económico, el titular de la Secretaría de Administración y Finanzas, el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la titular de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del proyecto Vallejo-I, 2019).

El Consejo Consultivo también está integrado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin); diversas instituciones académicas: la Universidad Tecmilenio, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Tecnológica de México (Unitec), el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Azcapotzalco; varias empresas privadas ubicadas en la zona industrial de Vallejo: Devlyn, Coppel, PepsiCo, Estafeta, Ferrovalle, Condumex, Prosoftware, Neolpharma, Grupo Bimbo, Grupo Pochteca, Fomento Económico Mexicano (Femsa). Sus principales funciones son:

- proponer conceptos de inversión,
- ser un canal de comunicación con los sectores involucrados y la sociedad en general,
- ser un órgano de vinculación y sinergia con otros proyectos, instituciones y actores relevantes que pudieran contribuir con recursos, experiencias o ideas (Alcaldía Azcapotzalco, 2019).

Asimismo, en octubre del año pasado, se creó el Fideicomiso Privado Vallejo-I, cuya finalidad es garantizar el buen manejo de los recursos privados que se destinen a la recuperación de la zona industrial. El principal órgano de decisión sobre el fideicomiso es un Comité Técnico, integrado por autoridades de la alcaldía, empresarios y expertos en los sectores académico, científico y tecnológico (Mungía, 2019).

El grupo encargado de destinar los bienes y los derechos necesarios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso es la Asociación Industrial Vallejo (Aivac) y el grupo encargado de recibir los bienes y que se obliga a realizar con ellos lo establecido por el fideicomiso es Banca Mifel (García, 2019). Ya se trabaja para que dicho fideicomiso adquiera el carácter de donataria autorizada e incentive a que más empresas se interesen en realizar aportaciones (Mungía, 2019).

## Mejoramiento urbano

Desde el año pasado se trabaja en la rehabilitación de la avenida Ceylán, que implica la repavimentación de calles, la renovación de aceras; la instalación de fibra óptica, un nuevo sistema de alumbrado y redes hidráulicas de agua potable, drenaje y aguas tratadas. Las obras se encuentran a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de Obras y Servicios. El financiamiento de los trabajos de urbanización se ha realizado con presupuesto

de la Secretaría de Obras y Servicios, del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex) (García, 2019) y con recursos privados de empresas como Cemex (Navarro, 2020).

La alcaldía también está trabajando en la rehabilitación de otras vialidades en colaboración con distintas empresas:

- la avenida San Pablo Xalpa con Bimbo y Estafeta,
- la calle Poniente 150 con Harinera Anáhuac y PepsiCo,
- la calle Poniente 134 con Intertek, Nacobre, Copamex y Aspen Labs (García, 2019).

Además, el Gobierno local ya desarrolla otras estrategias para el mejoramiento de la zona:

- incrementar la movilidad en la demarcación, analizando opciones con la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) de la CdMx,
- otorgar uso de suelo industrial a diversos predios y generar una oferta de usos de suelo complementarios (García, 2019).

En entrevista para esta publicación, la Mtra. Janet de Luna,<sup>5</sup> directora general de Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos en la alcaldía Azcapotzalco, nos comentó lo siguiente, en relación con usos de suelo alternos al propósito industrial: “En años recientes, hemos experimentado el desarrollo de muchas *back office*,<sup>6</sup> oficinas alternas a los corporativos, instaladas en un suelo mucho más barato —en comparación con Reforma, Santa Fe y Polanco—, aún dentro de la CdMx y en una zona muy bien conectada en términos de movilidad”.

Sin dejar de lado el carácter prioritariamente industrial para el uso del suelo, la Mtra. De Luna agregó: “Vemos oportunidades para que en algunos corredores se establezca comercio y vivienda asequible también, para que el proyecto adquiriera una dimensión social. Pensamos que eso se puede hacer en la avenida Vallejo, por su proximidad con una estación de metrobús”.

## Estación de transferencia de residuos

La obra implica la reubicación del Centro de Transferencia de Basura de Azcapotzalco, anteriormente ubicado en la colonia Del Gas. Además, la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, informó que esta acción irá acompañada de una planta de selección para el reciclaje y el aprovechamiento de residuos sólidos, lo que permitirá un manejo integral de más de mil toneladas diarias de desechos (Roa, 2019).

5 La Mtra. De Luna, al momento de conceder la entrevista, era directora general de Planeación del Desarrollo y Fomento Económico en la alcaldía Azcapotzalco (2018-2020). A partir de diciembre de 2020, se desempeña como directora general de Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos de Azcapotzalco (N. del E.)

6 Actividades empresariales de soporte, que no conllevan contacto directo con clientes o usuarios.

Los trabajos se realizan en un terreno con una extensión de 11,386 m<sup>2</sup>, ubicado en el Eje 4 Norte Azcapotzalco-La Villa, núm. 624, colonia Industrial Vallejo. La obra cuenta con una inversión de 380 millones de pesos y es coordinada por la Secretaría de Obras y Servicios, y por la Secretaría del Medio Ambiente (García, 2019).

## Centro de Innovación Tecnológica

El objetivo de este centro es lograr un vínculo entre academia, Gobierno e industriales para la promoción del desarrollo. Contará con un centro de datos, una fábrica de *software*, unidades de innovación y laboratorios de inteligencia artificial que aporten soluciones en temas de movilidad, logística, georeferencia, agua y energía. Será operado por la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sectei), la alcaldía Azcapotzalco, integrantes de la academia y representantes de la iniciativa privada (Sectei, 2019). La obra es desarrollada con recursos públicos, provenientes de la alcaldía Azcapotzalco y de fondos mixtos con aportaciones del Gobierno de la Ciudad, a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y comprende 3,000 m<sup>2</sup> de construcción, en la avenida 22 de febrero (García, 2019).

## Unidad Profesional Interdisciplinaria de Energía y Movilidad

En diciembre de 2019 se firmó un convenio de colaboración entre el Gobierno de la Ciudad y el IPN para la creación de la nueva Unidad Profesional Interdisciplinaria en Energía y Movilidad (UPIEM), que en un principio impartirá las carreras: Ingeniería en Sistemas Energéticos y Redes Inteligentes, Negocios Energéticos Sustentables y Movilidad Urbana. Se informó que la nueva unidad académica será construida y equipada por el Gobierno capitalino y que será entregada al IPN para su operación (Román, 2019). Se prevé que la unidad se sitúe en un predio ubicado en calzada Azcapotzalco-La Villa, núm. 269, para que los alumnos aprovechen la cercanía con empresas, realicen sus prácticas profesionales y reciban capacitación especializada (García, 2019).

## Otras inversiones

El mejoramiento de la zona industrial y el afianzamiento de grupos empresariales competitivos fomentan la creación de nuevas fuentes de empleo y el desarrollo económico de la alcaldía. Con esto en mente, el Gobierno local incentivó las siguientes inversiones:

- En julio de 2019 se abrió Áximo, la planta de anuncios luminosos más grande de México y América Latina. Esta empresa es propiedad del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y la cooperativa de trabajadores de Luz y Fuerza del Centro, en asociación con la empresa Steel Signs. La planta contó con una inversión de 280 millones de pesos y se calcula que generará 500 empleos que contribuirán al crecimiento de la economía en la demarcación. Ubicada en la colonia Jardín Azpeitia, Áximo fue la primera obra concluida del proyecto de reforzamiento de la zona industrial Vallejo; por ello, los responsables y encargados de la planta firmaron un acuerdo con el Gobierno capitalino para realizar acciones de mejora en Azcapotzalco (Clemente, 2019).
- Grupo Bimbo trabaja en un nuevo centro de distribución metropolitano, en la delegación Azcapotzalco, donde contará con tecnología sustentable (el centro se abastecerá de energía eléctrica del parque eólico Piedra Larga, que Bimbo construyó en Oaxaca, y tendrá tecnología para la captación y la reutilización de agua), para lo cual, la empresa destinó una inversión de 2,300 millones de pesos (Celis, 2017).
- La farmacéutica Neolpharma trabaja en una nueva planta de biotecnología y en un centro de distribución ubicados en la demarcación, para lo cual destinó una inversión de más de 300 millones de pesos.
- Sears planea la construcción de otro centro de distribución en la calle Poniente 140.
- Femsa prepara la construcción de un centro de reciclamiento y capacitación, así como de un cuarto frío para la cadena de tiendas Oxxo en la alcaldía Azcapotzalco (Navarrete, 2019).

## Beneficios económicos esperados

El Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, CentroGeo, calcula que el valor de uso de suelo industrial y de bodegas de la zona de Vallejo ronda los 40,400 millones de pesos, y que después de las obras derivadas del Proyecto Vallejo-I, éste llegará a los 121,354 millones de pesos (Llerenas, 2020).

## Operación

La Mtra. De Luna nos relató brevemente cómo se ha desarrollado la ejecución práctica del Proyecto Vallejo-I:

Lo primero que hicimos fue identificar las fortalezas de la zona. Realizamos muchas entrevistas con empresarios locales, con los operadores de las plantas, para detectar cuáles eran sus necesidades, para saber si consideraron irse de

Vallejo y conocer el porqué. En la alcaldía hay 1,300 empresas de 17 sectores productivos diferentes.

La principal fortaleza de Vallejo es su ubicación. No hay un parque industrial en la zona metropolitana del Valle de México que tenga una ubicación así, está muy conectado: tenemos dos líneas de metro, dos líneas de metrobús, una estación de tren suburbano y la estación multimodal o *puerto seco*<sup>7</sup> Pantaco. Para los trabajadores es muy fácil llegar aquí. Azcapotzalco se ubica en el centro de la zona metropolitana y lo anterior también representa una facilidad de operación, en relación con el transporte de mercancías.

Le propusimos y le reiteramos a la jefa de Gobierno que la CdMx sí puede tener una zona industrial y que Vallejo puede transformarse otra vez en ese corazón económico con las inversiones necesarias. Y ella lo ha abanderado como una de las principales estrategias de desarrollo económico de la CdMx. Es muy positivo que las alcaldías presenten proyectos de desarrollo de este tipo, para contar con recursos y respaldo político.

Posteriormente, hubo que crear mecanismos de inversión transparentes, flexibles, que no inhiban la participación en un primer momento. Después generaremos procedimientos más acotados, asentaremos metas mucho más claras, en relación con el tipo de empresas que se requiera atraer e iremos a buscarlas. Por lo pronto, se han abierto las puertas para captar interés, para tener abordaje a la mayor cantidad de actores posibles. Para eso, hay que proporcionar mucha información a las empresas, tanto a las que recién comienzan a participar en el proyecto como a las que ya nos apoyaban, para que no se sientan desplazadas con la participación de otras compañías. También hay que proporcionar mucha información a los vecinos, a los residentes de la alcaldía.

Desde la campaña electoral del alcalde Llerenas, hubo varias reuniones con los industriales de Vallejo, que están agrupados en una asociación: la Aivac, que es un gran aliado, porque tiene una representatividad de diferentes empresas, algunas medianas y pequeñas con las que pudimos establecer contacto de manera sencilla. Hay otras que se tienen que ver una por una: Bimbo, PepsiCo, Femsa, etcétera. La agenda de asuntos a tratar entre ellas y el Gobierno es muy amplia, y tuvimos que “meterlos en el paquete” de todo lo que las empresas discuten con la CdMx y con el Gobierno federal.

Luego se hicieron entrevistas a profundidad con unas 15 empresas para comprender sus necesidades, a lo que se sumó un trabajo de campo para precisar las obras necesarias en la zona. Siempre que vamos a consultar, ponemos en la mesa lo que la alcaldía estableció como una prioridad en términos de obra pública, para propiciar un diálogo más constructivo e involucrar a las áreas de responsabilidad social de las empresas en actividades deportivas, ambientales y culturales de la demarcación.

---

<sup>7</sup> Núcleo metropolitano de distribución de carga, que permite la articulación de distintos modos de transporte utilizando las mismas unidades de carga (contenedores, cajas móviles o semirremolques). Además, cuenta con un despacho de aduanas, que agiliza los trámites y acelera el proceso de transporte (Marí *et al.*, 2003).

En el Proyecto Vallejo-I participan distintas áreas de la alcaldía: la coordinación se realiza desde la Dirección General de Desarrollo Económico, la creación del plan parcial la efectúa la Dirección General de Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos, los contratos los elabora la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Y una vez que se aprueban las fases del proyecto, las lleva a cabo la Dirección General de Obras. Es un trabajo de equipo.

Yo estudié Políticas Públicas y siempre he trabajado en áreas de planeación. Lo ideal sería realizar todos los pasos necesarios en orden: elaboración de diagnósticos, planeación, socialización del proyecto, replanteamiento y ajustes de procedimientos y objetivos, etcétera. Pero, la realidad es que nunca alcanza el tiempo y los proyectos muchas veces no se detonan sin señales. Nosotros teníamos que comunicarles a los industriales señales muy claras del nivel de compromiso que había de parte del Gobierno de la CdMx. Y si esperábamos a que primero saliera un plan, posteriormente un programa, etcétera, se nos podía pasar más de un año y nosotros contamos únicamente con tres años para echar a andar el proyecto. Organizar un buen plan maestro toma 10 meses y un buen programa parcial toma seis meses. Nosotros los desarrollamos en paralelo, en reuniones permanentes para retroalimentarlos constantemente. Además, creamos una matriz de contenidos para determinar en qué puntos es crítico contar con acuerdos muy establecidos y en cuáles no.

El proceso no es secuencial y se requiere que una parte del equipo siempre tenga en cuenta los objetivos y la medición de resultados, mientras que otra parte opere, entienda la visión general del proyecto, pueda tomar decisiones y ejecutarlas. Esto es importante en términos de los mensajes que se le presentan a las empresas y dependencias que tratamos de involucrar en el proyecto: si vamos a una universidad, presentamos modelos, un lado más teórico. Si vamos con una empresa que dispone de 3 millones para donar y que quiere saber rápido cómo los puede emplear, debemos valernos de experiencia práctica, capacidad de negociación y de toma de decisiones.

Considero que las competencias clave para este tipo de proyectos son más habilidades que conocimiento: experiencia en gestión de proyectos, destreza para establecer una comunicación eficaz con distintos interlocutores para mostrar sensibilidad ante sus dudas e intereses y capacidad para realizar muchas tareas simultáneamente.

Para concluir, la Mtra. Janet de Luna nos compartió su perspectiva en relación con las prioridades a desatacar del trabajo que ya se realiza en distintos frentes para cumplir con las finalidades del proyecto: “Lo que sigue es involucrar a más empresas, conseguir más inversión privada. Que quienes ya nos apoyan mantengan sus operaciones y, de ser posible, que las amplíen. Y como alcaldía, debemos ser muy eficientes en la ejecución de obras —cumplir los plazos, mantener informados a los residentes— para no desgastar el entusiasmo colectivo en el proyecto”.

## AVANCES DEL PROYECTO VALLEJO-I (2020-2021)

### **Febrero 2020. Rehabilitación de la avenida San Pablo Xalpa, ubicada en la alcaldía Azcapotzalco**

- Renovación de aproximadamente 4,480 m<sup>2</sup>
  - Se reparó la carpeta asfáltica: se sustituyó el pavimento existente por concreto hidráulico; se adecuó el camellón para mejorar la circulación en el Eje 5 Norte. También se realizaron obras de renovación a la infraestructura hidráulica de la zona.
  - Para lo anterior, Estafeta Mexicana y Grupo Bimbo invirtieron más de seis millones de pesos, misma cantidad que fue invertida por la alcaldía Azcapotzalco.
  - El proyecto beneficiará principalmente a usuarios y habitantes de las unidades habitacionales de San Pablo Xalpa, la UAM-Unidad Azcapotzalco, y el Deportivo Reynosa (*La Jornada*, 2020).

### **Marzo 2020. Rehabilitación de la avenida Ceylán,<sup>8</sup> para mejorar la movilidad en la zona industrial de Vallejo**

- Se implementó concreto hidráulico en la avenida, para permitir el paso de grandes camiones de carga sin daños a la infraestructura.
  - 103,049 m<sup>2</sup> fueron intervenidos; de los cuales, 5,335 m<sup>2</sup> corresponden a áreas peatonales y 97,714 m<sup>2</sup> a vialidades (Grupo Expansión, 2017).

### **Marzo 2020. Inauguración del Centro del Desarrollo e Innovación Tecnológica (CDIT) en Azcapotzalco**

- Contó con una inversión de 75 millones de pesos.
- Para su creación, se realizó un trabajo coordinado con el Conacyt y la Concamin.
- Permitirá el procesamiento de información para fortalecer el vínculo entre la industria, la ciudadanía y la academia.

Durante el evento de inauguración, el titular de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP), Dr. José Antonio Peña Merino, enfatizó que la capacidad del CDIT

---

<sup>8</sup> Tramo de 4.2 kilómetros, que va de avenida Maravillas a Cuitláhuac.

Vallejo implicará 20 veces más posibilidad de almacenamiento y de cómputo de lo que tenía la ciudad, lo que permitirá generar soberanía y autonomía tecnológica para la capital del país.

Por su parte, el director general de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Sectei, Dr. José Bernardo Rosas Fernández, expuso que el centro será el punto estratégico de la información digital de la ciudad y permitirá el desarrollo de aplicaciones inteligentes.

Entre los componentes del CDIT se encuentran:

- un laboratorio de materiales y prototipos para el diseño y fabricación de dispositivos tecnológicos;
- un laboratorio para la creación de soluciones y servicios tecnológicos innovadores e integrales en áreas de internet, eficiencia energética y servicios inteligentes;
- un laboratorio de cómputo que ofrezca a la CdMx productos y servicios científicos y tecnológicos enfocados a generar soluciones inteligentes para sociedades seguras;
- un centro de procesamiento de datos, que será el espacio de Tecnologías de la Información (TIC) con ambiente certificado de clase mundial más importante del Gobierno de la Ciudad;
- un espacio de innovación y vinculación que impulsará la investigación aplicada, el emprendimiento tecnológico, el desarrollo de soluciones escalables, la gestión del conocimiento, la innovación y la formación de capacidades de alta especialización (Alcaldía Azcapotzalco, 2020a).

## **Julio 2020. Inauguración del Centro de Distribución Grupo Neolpharma**

- Contó con una inversión superior a los 700 millones de pesos.
- Servirá como centro de distribución de medicamentos y planta de fabricación de ampollitas de plástico.
- El centro tendrá un sistema de clasificación y una gestión de inventario automatizados (Ordaz, 2020).

Durante el evento de inauguración, la secretaria de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez, subrayó la importancia de que las industrias farmacéuticas permanezcan en la capital del país para la atención de la salud de las y los capitalinos, y afirmó que es fundamental desarrollar modelos en los que este tipo de empresas puedan participar en conjunto con la academia, el Gobierno y la industria (Alcaldía Azcapotzalco, 2020b).

### **Diciembre 2020. Rehabilitación de la calle Poniente 150**

- Se construyeron banquetas,
- se realizó trabajo de repavimentación con concreto hidráulico,
- se rehabilitaron la red de agua potable y el sistema de drenaje (*CdMx.com*, 2020).

### **Diciembre 2020. Inauguración del Centro de Distribución Metropolitano de Grupo Bimbo, en la alcaldía Azcapotzalco**

- El monto de inversión privada ascendió a 2,720 millones de pesos y produjo 300 empleos en la CdMx.

Cuenta con

- planta de tratamiento de agua,
- [camiones eléctricos de reparto](#),
- sistemas de captación de agua de lluvia,
- el techo de energía solar más grande de México y el tercero más grande de toda América Latina (Ayala, 2020).

### **Marzo 2021. Presentación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) Vallejo 2020-2050**

La directora general de Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos de Azcapotzalco, Mtra. Janet de Luna Jiménez, detalló que el programa se elaboró desde 2019 para atender tres vertientes:

- captar más inversiones;
- generar un mejor ordenamiento territorial;
- dar fin a la incertidumbre sobre la zona industrial de Vallejo, en términos de usos de suelo (Ayala, 2021a).

Recordó que para la elaboración del programa se realizaron nueve consultas, que contaron con la participación de

- empresas,
- ciudadanos,
- instituciones académicas,
- El Colegio de Urbanistas de México,
- representantes de las industrias ya instaladas en la zona industrial de Vallejo.

La Mtra. De Luna indicó que ya quedaron flexibilizados los usos de suelo y los giros específicos de la zona, para que más industrias se instalen en la demarcación, y puedan habilitar oficinas de atención al público, despachos contables, restaurantes y otros servicios que requieren para mejorar la calidad de vida de los trabajadores (Nava, 2021).

La directora general de Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos de la alcaldía Azcapotzalco también resaltó que el programa concentra una lista de estrategias en materia de movilidad, de utilización de agua, de seguridad y de equipamientos para mejorar la calidad de vida para quienes habitan y trabajan en el área.<sup>9</sup>

## Julio 2021. Inauguración de la Estación de Transferencia y Planta de Selección Azcapotzalco

- Generó 404 empleos.
- Contó con una inversión de más de 385 millones de pesos.
- Su operación generará ahorros anuales de 88 millones 976 mil 941 pesos.<sup>10</sup>

Cuenta con

- una capacidad de recepción de mil 400 toneladas diarias de residuos sólidos,
- una capacidad de procesamiento diario de mil toneladas de residuos como papel, cartón, envases de PET<sup>11</sup> y PAD,<sup>12</sup> bolsas plásticas, textiles, vidrio y otros metales (Ayala, 2021b).

## Bibliografía

Alcaldía Azcapotzalco (2019). *Vallejo-I Industria & Innovación*. Recuperado de <http://vallejo-i.mx/>

\_\_\_\_\_ (2020a). Con una inversión de 75 millones de pesos, se realizó el CDIT Vallejo, que permitirá el procesamiento de información para fortalecer el vínculo entre la industria, la ciudadanía y la academia. Recuperado de <http://vallejo-i.mx/con-una-inversion-de-75-millones-de-pesos-se-realizo-el-cdit-vallejo-que-permitira-el-procesamiento->

<sup>9</sup> Para mayor información, favor de consultar el [Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo 2020-2050 de la alcaldía Azcapotzalco](#).

<sup>10</sup> 48 millones 254 mil 008 pesos por ventas de reciclables y 40 millones 722 mil 933 pesos por transporte y disposición final.

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. (2021). Estación de Transferencia y Planta de Selección Azcapotzalco, la más moderna de América Latina: Sheinbaum Pardo. Boletín del 25 julio de 2021. Recuperado de: <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/estacion-de-transferencia-y-planta-de-seleccion-azcapotzalco-la-mas-moderna-de-america-latina-sheinbaum-pardo>

<sup>11</sup> Polietileno tereftalato [más conocido por su acrónimo en inglés pet (polyethylene terephthalate)].

<sup>12</sup> Polietileno de Alta Densidad.

Se agradece la información proporcionada sobre este tema a la Mtra. Janet de Luna.



La Mtra. Janet de Luna Jiménez estudió una licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y una maestría en Políticas Públicas.

Ha desempeñado distintos cargos a lo largo de carrera profesional: fue directora de Investigación Aplicada en la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción; se desempeñó como asesora en temas de cooperación internacional en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; trabajó como directora de Análisis de Políticas Públicas en la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales de la Presidencia de la República, por mencionar algunos ejemplos de su experiencia laboral.

de-informacion-para-fortalecer-el-vinculo-entre-la-industria-la-ciudadania-y-la-academia/

\_\_\_\_\_ (2020b) La jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, encabezó la inauguración del Centro de Distribución Grupo Neolpharma. Recuperado de <http://vallejo-i.mx/la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-encabezo-la-inauguracion-del-centro-de-distribucion-grupo-neolpharma/>

\_\_\_\_\_ (2020c). Plan Maestro Vallejo-I. Primera etapa: Estudio de Factibilidad. Recuperado de [https://ces.cdmx.gob.mx/storage/app/media/publicaciones/ResumenPlanMaestroVallejo\\_i\\_EstudioFactibilidadEnero2020.pdf](https://ces.cdmx.gob.mx/storage/app/media/publicaciones/ResumenPlanMaestroVallejo_i_EstudioFactibilidadEnero2020.pdf)

Ayala, C. (3 de diciembre de 2020). Grupo Bimbo inaugura su Centro de Distribución Metropolitano en la CdMx. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Grupo-Bimbo-inaugura-su-Centro-de-Distribucion-Metropolitano-en-CDMX-20201203-0081.html>

\_\_\_\_\_ (2021a). Gobierno de la CdMx presenta avances del Proyecto Vallejo-I. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Gobierno-de-la-CDMX-presenta-avances-del-Proyecto-Vallejo-i-20210329-0125.html>

\_\_\_\_\_ (25 de julio de 2021b). Inauguran Estación de Transferencia y Planta de Selección Azcapotzalco. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Inauguran-Estacion-de-Transferencia-y-Planta-de-Seleccion-Azcapotzalco-20210725-0066.html>

*CdMx.com*. (2020, diciembre). Entregan la obra de rehabilitación de la calle Poniente 150. Recuperado de <https://cdmx.com/entregan-la-obra-de-rehabilitacion-de-la-calle-poniente-150/469036/>

Celis, F. (2017). “Bimbo invertirá 2,300 mdp en nuevo centro de distribución”. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/bimbo-invertira-2300-mdp-nuevo-centro-distribucion-azcapotzalco/>

Clemente, A. (2019). “Sheinbaum inaugura empresa del SME en Azcapotzalco”. *El Financiero*. Recuperado de <https://elfinanciero.com.mx/nacional/sheinbaum-inaugura-empresa-del-sme-en-azcapotzalco>

García, J. (agosto 2019). *Vallejo-I Industria & Innovación*. [diapositivas de PowerPoint].

Godínez Enciso, J. A., Robles Rodríguez, J. (2011). *Las condiciones competitivas e innovativas de las empresas del área industrial de Azcapotzalco*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/2397>

Grupo Expansión (17 de marzo de 2017). La avenida Ceylán, en Vallejo, fue rehabilitada para mejorar la movilidad. *Obras*. Recuperado de <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2020/03/17/avenida-ceylan-vallejo-rehabilitada-mejorar-movilidad>

Hernández, G., Cantú, R. (2015). “Desindustrialización en la metrópoli: El estudio de Azcapotzalco, DF”. *Mundo Siglo XXI, X* (35), pp. 85-100. Recuperado de <https://www.mundosisigloxxi.ipn.mx/pdf/v10/35/07.pdf>

- Higuera, C. (2006). "Origen e integración del territorio de Azcapotzalco". En C. Higuera, *Usos y prácticas del espacio público en la conformación del orden urbano de la delegación Azcapotzalco* (Tesis de maestría). Recuperado de <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/5523>
- La Jornada* (18 de febrero de 2020). Estafeta y Bimbo renuevan avenida en San Pablo. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/tiempo-de-industria/2020/02/18/estafeta-y-bimbo-renuevan-avenida-en-san-pablo-7060.html>
- Llerenas, V. (2019). "Para Vallejo tenemos un plan (I)". *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Para-Vallejo-tenemos-un-plan-I-20191226-0091.html>
- \_\_\_\_\_ (2020). "Para Vallejo tenemos un plan (II)". *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Para-Vallejo-tenemos-un-plan-II-20200102-0103.html>
- Marí, R. et al. (2003). *El transporte de contenedores. Terminales, operatividad y casuística*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Mungía, O. (2019). "Fideicomiso para proyecto Vallejo-I garantizará desarrollo industrial". *Real Estate Market & Lifestyle*. Recuperado de <https://realestatemarket.com.mx/noticias/mercado-inmobiliario/industriales/26275-fideicomiso-para-proyecto-vallejo-i-garantizar-desarrollo-industrial>
- Nava, C. (2021) Presentan Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vallejo. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/presentan-programa-parcial-de-desarrollo-urbano-vallejo-cdmx-azcapotzalco-6536020.html>
- Navarrete, F. (2019) "Inyecta IP primeros 30 mdp para Vallejo-I". *Centro Urbano*. Recuperado de <https://centrourbano.com/2019/07/29/inyecta-ip-primeros-30-mdp-para-vallejo-i/>
- Navarro, S. (2020) "Cemex participa en proyecto de innovación industrial Vallejo-I". *Centro Urbano*. Recuperado de <https://centrourbano.com/2020/01/08/cemex-industrial-vallejo-i/>
- Ordaz, A. (2020). Grupo Neolpharma inaugura centro de distribución de medicamentos en Vallejo. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/negocios-grupo-neolpharma-centro-de-distribucion-medicamentos-vallejo/>
- Roa, W. (2019) "Reubicarán Centro de Transferencia de Basura de Azcapotzalco". *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/reubicaran-centro-de-transferencia-de-basura-de-azcapotzalco/1298722>
- Román, J. A. (2019) "Crea IPN unidad con cinco carreras de energía y movilidad". *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2019/12/18/crea-ipn-unidad-con-cinco-carreras-de-energia-y-movilidad-5897.html>
- Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (2019). Boletín (022). Recuperado de <https://www.sectei.cdmx.gob.mx/comunicacion/>

nota/boletin-022-se-presentan-avances-del-centro-de-desarrollo-tecnologico-vallejo

Valderrama, G. (17 de marzo de 2017). “La refinería de la ciudad que se convirtió en parque”. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/2017/03/17/la-refineria-de-la>

## Normatividad

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Proyecto Vallejo-I, para la recuperación de la actividad económica dentro del polígono Vallejo y su área de influencia. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, núm. 39, de 26 de febrero de 2019, pp. 3-6. Recuperado de <http://vallejo-i.mx/wp-content/uploads/2019/02/Acuerdo-de-creacio%CC%81n-Consejo-Consultivo.pdf>



# Ventana abierta a las alcaldías



## PROGRAMA BIENESTAR PARA NIÑAS Y NIÑOS, MI BECA PARA EMPEZAR

En 2019, la titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, participó en un [evento para la entrega de uniformes y útiles escolares gratuitos](#), junto con autoridades educativas federales y locales. Durante el evento la mandataria capitalina expresó:

Nosotros hicimos una encuesta [...] y preguntamos ¿si hubiera más recursos en la ciudad a qué quisieras que se destinaran? [...] 80% de la gente dijo educación, queremos que el recurso público se destine para tener mejor educación para nuestros niños, nuestras niñas, nuestros jóvenes en la Ciudad de México.

[...] para nosotros la educación es un derecho; nos hicieron creer durante muchos años que la educación era un privilegio, era una mercancía; inclusive en muchos países se daban bonos para que los niños no fueran a educación pública, sino a educación privada, lo que generaba una distorsión enorme. Lo que nosotros queremos es que la educación pública de la ciudad sea la mejor [...].

[...] por ello diseñamos este apoyo que se llama “Mi Beca para Empezar” [...] así que este ingreso adicional que tenemos, gracias a los contribuyentes, lo vamos a regresar a la sociedad, ¿a quiénes? a los niños y a las niñas, de 6 a 15 años, que estudian primaria y secundaria pública; es un apoyo universal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jefatura de Gobierno (12 de mayo de 2019). Mensaje de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, en el evento “La Educación: El Corazón de la Política Social de la Ciudad de México” [comunicado]. Recuperado de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mensaje-de-la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-pardo-en-el-evento-la-educacion-el-corazon-de-la-politica-social-de-la-ciudad-de-mexico>



Tres meses después de este anuncio, se implementó el programa social. Tres años después, de acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno de la actual administración, el programa beneficia a 1,185,171 [un millón ciento ochenta y cinco mil ciento setenta y uno] estudiantes, y a través de él “del 2019 a la fecha se han entregado apoyos por \$7,700,545,520” [siete mil setecientos millones quinientos cuarenta y cinco mil quinientos veinte pesos].<sup>2</sup>

Durante el último cuatrimestre de 2021, tras un aumento en los montos otorgados mensualmente y un cambio de nombre del programa,<sup>3</sup> inició la repartición de nuevas tarjetas con las cuales se puede acceder al recurso económico. En este contexto, hablamos con madres y padres de familia cuyos hijos reciben el apoyo.

## Características principales del programa Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar

### Entes administrativos encargados de la ejecución del programa social:

Fideicomiso Educación Garantizada de la Ciudad de México (Fidegar-CdMx),<sup>4</sup> a través de la Dirección Operativa de Programas para la Ciudad, en coordinación con la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM).<sup>5</sup>

2 Gobierno de la Ciudad de México (2021). Tercer Informe de Gobierno. Agosto 2020-Julio 2021. Recuperado de [https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/Tercer-Informe-de-Gobierno-2020-2021\\_compressed.pdf](https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/Tercer-Informe-de-Gobierno-2020-2021_compressed.pdf)

3 El 6 de agosto del 2021, el Comité de Planeación del Desarrollo (Coplade) aprobó el cambio de nomenclatura del programa social “Becas Escolares de la Ciudad de México, Mi Beca para Empezar” a “Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar”.

Fideicomiso Educación Garantizada de la Ciudad de México (Fidegar-CdMx) (s/f a). Aviso por el que Se Da a Conocer la Segunda Modificación a las Reglas de Operación del Programa Social Denominado “Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar”, para el Ejercicio Fiscal 2021. Consultado en noviembre de 2021. Recuperado de <https://fideicomisoed.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/rop-mbpe-2da-modificacion-publicacion.pdf>

Asimismo, el Coplade autorizó un aumento de 15% en los montos de los subsidios para el Ejercicio Fiscal 2021. El apoyo a nivel preescolar subió de 350 a 400 pesos; a nivel primaria y secundaria aumentó de 380 a 435 pesos, y para quienes asisten a los Centros de Atención Múltiple (CAM) la beca se incrementó de 450 a 500 pesos.

*El Financiero* (2021). Mi Beca para Empezar de CDMX sube para próximo ciclo escolar. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2021/08/11/mi-beca-para-empezar-de-cdmx-sube-para-proximo-ciclo-escolar-y-cambia-de-nombre/>

El Coplade de la Ciudad de México (Cdmx) está encargado de la aprobación, creación y operación de los programas de desarrollo social que otorguen subsidios a la población.

Secretaría de Inclusión Social y Bienestar (noviembre de 2021). Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade). Recuperado de <https://sibiso.cdmx.gob.mx/secretaria/comite-de-planeacion-para-el-desarrollo-coplade>

4 Fideicomiso público encargado de otorgar estímulos económicos, en especie y apoyos educativos, a todos los estudiantes de las escuelas públicas de la CdMx, para evitar el rezago y la deserción escolar en todos sus niveles. Paralelamente, proporciona cobertura contra accidentes para alumnos y maestros.

Fidegar-CdMx (s/f b). Acerca del Fideicomiso Educación Garantizada. Recuperado de <https://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>

5 La Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México (AEFCM), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), supervisa el funcionamiento regular de los servicios de educación inicial y básica (incluyendo educación en lenguas indígenas; educación especial, normal y para adultos), tanto en escuelas con sostenimiento público como privadas.

Gobierno de México. (s/f a). Antecedentes AEFCM. Recuperado de [https://www.aefcm.gob.mx/quienes\\_somos/aefcm/index.html](https://www.aefcm.gob.mx/quienes_somos/aefcm/index.html)

## Beneficiarios:

La población objetivo está compuesta por niñas, niños y adolescentes inscritos en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y los Centros de Atención Múltiple (CAM)<sup>6</sup> del sistema educativo de la Ciudad de México (CdMx).

## Requisito:<sup>7</sup>

Que los beneficiarios estén inscritos en una escuela pública de la CdMx en los niveles preescolar, primaria, secundaria o en los CAM.

## Objetivos:

- Promover y fortalecer el sistema público de enseñanza básica en la CdMx.
- Coadyuvar al aprovechamiento académico de las y los alumnos de enseñanza básica.
- Establecer un mecanismo de protección social y garantía mínima del ingreso familiar ante la contracción general de los salarios e inestabilidad crónica del mercado laboral.
- Contribuir a eliminar condiciones o situaciones que generan desigualdad o inequidad en el acceso a servicios educativos; garantizar el derecho a la educación<sup>8</sup> y coadyuvar a erradicar la discriminación social por razones socioeconómicas.<sup>9</sup>

## Alcances, dimensión y cobertura:

Este programa social contrasta con las estrategias del enfoque basado en méritos que únicamente apoyaba a las y los estudiantes con alto rendimiento



6 El Centro de Atención Múltiple (CAM) es un servicio escolarizado que atiende población, desde los 43 días de nacidos hasta los 18 años, con discapacidad, discapacidad múltiple y trastorno del espectro autista en situaciones excepcionales; condiciones que dificultan su ingreso a escuelas regulares.

Acuerdo Número 27/12/20 por el que Se Emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE) para el Ejercicio Fiscal 2021. *Diario Oficial de la Federación*, núm. 32, edición vespertina, del 29 de diciembre de 2020. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609165&fecha=29/12/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609165&fecha=29/12/2020)

Gobierno de México. (s/f b). Educación Especial. Recuperado de [https://www.aefcm.gob.mx/que\\_hacemos/especial.html](https://www.aefcm.gob.mx/que_hacemos/especial.html)

7 El programa Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar está destinado a una población en específico. Sin embargo, dentro de esa delimitación, no existe discriminación alguna. El programa integra y garantiza los 12 principios de la política de desarrollo social establecidos en el artículo 4.º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad).

Fidegar-CdMx, s/f a, pp. 5, 6.

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 86, décima época, del 23 de mayo del 2000. Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2000/mayo\\_23\\_86.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2000/mayo_23_86.pdf)

8 De acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), “todas las personas tienen derecho a la educación en todos los niveles, al conocimiento y al aprendizaje continuo”. Por lo anterior: “Tendrán acceso igualitario a recibir formación adecuada a su edad, capacidades y necesidades específicas, así como la garantía de su permanencia, independientemente de su condición económica [...]”.

CPCM; título 2.º, de la Carta de Derechos; capítulo 2, de los Derechos Humanos; artículo 8, de la Ciudad Educadora y del Conocimiento, apartado A, del Derecho a la Educación, numeral 1. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)

9 En atención al principio de justicia distributiva establecido en el artículo 4.º de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; esto es, la obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.

Fidegar-CdMx, s/f a, pp. 21, 22.



escolar.<sup>10</sup> La entrega de una transferencia universal a todos los inscritos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria pública, así como a quienes cursan educación especial logra llegar a 60% de las personas en hogares en situación de pobreza de la CdMx.<sup>11</sup>

En términos del modelo de política pública, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CdMx) consideró que “la universalización de los programas es el mejor instrumento para blindar la política social frente al clientelismo y al uso discrecional de los recursos públicos”.<sup>12</sup> El reforzamiento del enfoque universal permite el establecimiento de un grupo cada vez más pequeño de programas con un presupuesto cada vez mayor. Los programas focalizados deben identificar y valorar los requisitos de acceso de la población beneficiaria, lo que supone importantes costos administrativos y de operación.<sup>13</sup>

El alcance del programa se extiende hasta la secundaria, nivel educativo en el que comienza el problema de la deserción educativa. En relación con esta problemática social y con la atención brindada para su solución o aminoramiento a través de Mi Beca para Empezar, el Fidegar-CdMx señaló:

[...] contar con un ingreso constante, aunque sea mínimo, permite reducir el estrés, lo que beneficia el ambiente

familiar y, por tanto, el aprovechamiento; cuestión que debe ser atendida desde la primaria. En ese sentido, en comparación con el nivel primario, el problema de la no asistencia de las niñas y de los niños a la escuela secundaria toma una envergadura superior, que posteriormente se amplificará en el estrato medio superior. Así, en la medida en que Mi Beca Para Empezar propone una estrategia universal de cobertura que incluye y protege a las niñas, niños y adolescentes, desde la primaria hasta la secundaria, se prevé conseguir efectos positivos en el problema del abandono y aprovechamiento escolar.<sup>14</sup>

[...] el impacto de la transferencia en los hogares más pobres puede ser estratégica, al contribuir a la satisfacción de algunas necesidades básicas, como alimentación, transporte o vestido; de igual forma, puede generar una aportación decisiva para arraigar a los estudiantes al sistema educativo e impactar en su aprovechamiento.<sup>15</sup>

## Problema público a resolver o aminorar:<sup>16</sup>

Rezago educativo y deserción escolar. Esto vulnera el derecho a la educación —reconocido universalmente como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).<sup>17</sup>

10 Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CdMx) (2020). Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México 2018-2020. Recuperado de <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/EVALUA/2018-2020/evaluacion-estrategica-de-la-politica-social-de-la-ciudad-de-mexico-15-de-agosto-2020.pdf>

11 Evalúa-CdMx, 2020, p. 14.

12 *Ibid.*, p. 27.

13 *Ibid.*, p. 14.

14 Fidegar-CdMx, s/f a, pp. 14, 15.

15 *Ibid.*, p. 17.

16 A través del programa social descrito, el Gobierno de Ciudad de México, por medio de sus órganos administrativos, vigila el cumplimiento de estándares de disponibilidad y accesibilidad, de acuerdo con condiciones y contextos específicos de las y los alumnos, para cumplir con la garantía del acceso a la educación.

17 Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) incluyen el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, y a la enseñanza secundaria y superior generalizada, accesible y progresivamente gratuita, así como el derecho

## Contexto. Datos recientes a nivel nacional sobre educación y rezago educativo

Según criterios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), una persona de entre 3 y 21 años tiene rezago educativo si no cuenta con la educación obligatoria<sup>18</sup> ni asiste a un centro educativo formal.<sup>19</sup>

En 2020, las tres entidades con mayor porcentaje de población con rezago educativo fueron Chiapas, Oaxaca y Michoacán. En tanto que, las entidades con menores porcentajes de este indicador fueron: la CdMx, el Estado de México y Coahuila.<sup>20</sup>

## Cifras relevantes tras la pandemia

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (BM), en México la pandemia causó un rezago que equivale a dos años de escolaridad. Además, según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por lo menos 628 mil jóvenes mexicanos de entre 6 y 17 años interrumpieron sus estudios debido a la crisis económica derivada de la pandemia.<sup>21</sup>

Según la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación 2020, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi):

- A nivel nacional, 33.6 millones de personas entre los 3 y 29 años estuvieron inscritas en el ciclo escolar 2019-2020 (62.0% del total).
  - De ellas, 740 mil (2.2%) no concluyeron el ciclo escolar.
  - 58.9% por alguna razón asociada al COVID-19.
  - 8.9% por falta de dinero o recursos.
- Para el ciclo escolar 2020-2021 no se inscribieron 5.2 millones de personas (9.6% del total de 3 a 29 años) por motivos asociados al COVID-19 o por falta de dinero o recursos. La mayoría asistía a escuelas públicas.<sup>22</sup>

## Datos recientes de la CdMx

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Inegi, en términos de acceso a la educación:

---

de los padres de escoger la escuela de sus hijos. Los DESC están protegidos bajo múltiples tratados internacionales y regionales, así como en constituciones nacionales.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N° 33. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-sp.pdf>

18 De acuerdo con el artículo 3.º de la CPEUM, después de una reforma en 2012, la educación obligatoria está conformada por los niveles de educación básica: preescolar, primaria, secundaria y media superior (Coneval, 2021, p. 2).

19 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (5 de agosto de 2021). Nota técnica sobre el rezago educativo, 2018-2020. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Notas\\_pobreza\\_2020/Nota\\_tecnica\\_sobre\\_el\\_rezago%20educativo\\_2018\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_el_rezago%20educativo_2018_2020.pdf)

20 *Ibid.*, p. 4.

21 Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (2 de junio de 2021). El rezago educativo pone en riesgo a una generación de estudiantes [boletín de prensa]. Recuperado de [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/20210602\\_El-rezago-educativo-pone-en-riesgo-a-una-generacion%CC%81n-de-estudiantes\\_Boleti%CC%81n-.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/20210602_El-rezago-educativo-pone-en-riesgo-a-una-generacion%CC%81n-de-estudiantes_Boleti%CC%81n-.pdf)

22 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2021a). Inegi presenta resultados de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED) 2020 [comunicado]. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED\\_2021\\_03.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVID-ED_2021_03.pdf)



- 94.9% de la población de entre 6 a 14 años de edad que vive en la CdMx asiste a la escuela.
- La población de 15 a 24 años que reside en la CdMx y asiste a la escuela se ha incrementado en los últimos 20 años. En el año 2000, 47.7% asistía a la escuela; en el año 2010, 52.0%, y en el año 2020, 55.3%. Esta última cifra ubica a la CdMx por encima de la media nacional que es de 45.3%.
- El grado promedio de escolaridad es el tercer año de educación media superior (preparatoria o bachillerato) para las personas de 15 años o más que viven en la CdMx.<sup>23</sup>

Durante septiembre de 2020, en el contexto de la entrega de su segundo informe de labores ante el Congreso capitalino, la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México (Sectei-CdMx) informó que la CdMx contaba con el grado promedio de escolaridad más alto del país para la población mayor de 15 años (39% ha cursado la educación básica. Del total de esta cifra, 40% corresponde a primaria y 60% a secundaria. Por otro lado, únicamente 27% de la población capitalina con 15 años de edad o más cuenta con educación media superior), pero el índice de escolaridad por alcaldía evidencia desigualdades motivadas por cuestiones de nivel socioeconómico.

Las siete alcaldías que presentan el promedio más bajo de escolaridad son: Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Xochimilco, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón. En relación con el abandono escolar, la secretaría compartió el siguiente dato: **en la CdMx, uno de cada 100 estudiantes se ausenta de la escuela.**<sup>24</sup>

### Mecánica operativa para la correcta aplicación del instrumento de política pública descrito:

Otorgar un apoyo económico para erradicar la deserción escolar entre las y los estudiantes de educación básica de los niveles preescolar, primaria, secundaria y los CAM en la CdMx.

<sup>23</sup> Inegi (2021b). En la Ciudad de México somos 9 209 944 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020 [comunicado]. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_CdMx.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf)

<sup>24</sup> Corona, S. (2020). CDMX, con rezago en tres niveles educativos: Sectei. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx-con-rezago-en-tres-niveles-educativos-sectei>

### Montos de las becas transferidas mensualmente<sup>25</sup>

- 400 pesos mensuales a niñas y niños matriculados en escuelas públicas del nivel preescolar,
- 435 pesos mensuales a niñas, niños y adolescentes matriculados en escuelas públicas básicas (nivel primaria y secundaria),
- 500 pesos mensuales para las y los inscritos en los CAM de nivel preescolar, primaria, secundaria y laboral.

### Procedimiento para solicitar el apoyo

- Es necesario que se realice el registro a través de la aplicación móvil Obtén Más/Mi Beca para Empezar.<sup>26</sup>
- Se deben presentar los siguientes documentos:
  - Identificación oficial vigente del padre, madre o tutor.
  - Clave Única de Registro de Población (CURP) del menor.
  - Documentación oficial comprobatoria en la que conste que el alumno se encuentra inscrito en una escuela pública de nivel básico o en un CAM de la CdMx.
- Una vez realizado el registro, se otorgará un comprobante, mismo que deberá presentarse el día que corresponda recoger la tarjeta electrónica; la cual se entrega directamente al adulto responsable que se haya registrado mediante la aplicación.<sup>27</sup>

Tuvimos la oportunidad de conversar brevemente con madres y padres de familia<sup>28</sup> que asistieron a las instalaciones de la Escuela Primaria José Santos Valdés, ubicada en la alcaldía Iztapalapa, a recoger la nueva tarjeta con la cual podrán recibir la beca Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar.

<sup>25</sup> Fidegar-CdMx, s/f a, p. 20.

<sup>26</sup> Fidegar-CdMx. (s/f c). Mi Beca para Empezar. Preguntas frecuentes. Recuperado de <https://www.mibecaparaempezar.cdmx.gob.mx/dudas>

<sup>27</sup> En la página web y en las redes sociales del Fidegar-CdMx se publica un calendario que contiene información de las fechas, requisitos y lugares de entrega de tarjetas para cobrar la beca.

Fidegar-CdMx, s/f a, pp. 28-29.

<sup>28</sup> El 10 de noviembre de 2021, se aplicó un cuestionario con 15 preguntas a 11 personas seleccionadas de manera aleatoria.

Hablamos con personas de entre 27 y 40 años de edad (la edad promedio fue de 33.5 años). La mayor parte de las personas entrevistadas fueron mujeres, pues al evento solamente asistió un hombre. Las familias entrevistadas tienen de uno a seis hijos (por lo que el promedio de hijos por familia fue de tres).<sup>29</sup> Únicamente una persona indicó vivir en una alcaldía distinta a Iztapalapa (señaló que cambió de residencia, pero no cambió a su hijo de escuela).

## Breve contexto socioeconómico y nivel educativo de la alcaldía

De acuerdo con datos obtenidos mediante el Censo de Población y Vivienda 2020, la demarcación territorial Iztapalapa [con 1,835,486 (un millón ochocientos treinta y cinco mil cuatrocientos ochenta y seis) habitantes] es la más poblada de la CdMx.<sup>30</sup> Y de esta alcaldía, la población de 15 años o más que cuenta con estudios de nivel primaria aprobados es 16.5% [234,000 (doscientos treinta y cuatro mil) habitantes], mientras que 28.4% [403,000 (cuatrocientos tres mil) habitantes] tiene estudios de nivel secundaria aprobados.<sup>31</sup> Por otra parte, según cifras obtenidas por el Coneval en 2021, 35% de la población de Iztapalapa se encuentra en situación de pobreza.<sup>32</sup>

## Opiniones ciudadanas sobre el programa social

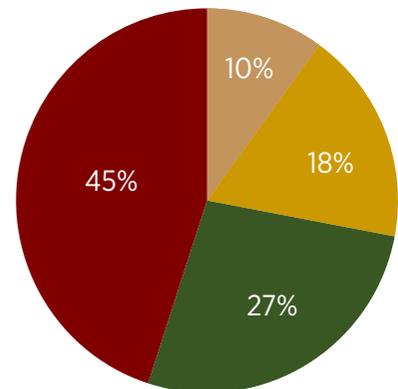
En relación con la difusión que se le ha dado al programa, la mayoría de la gente entrevistada afirmó tener conocimiento del apoyo gracias a los profesores y por carteles colocados en el portón del colegio que lo anunciaban.

Para registrar a sus hijos como beneficiarios, a todas las madres y padres de familia entrevistados les pareció sencillo acceder a la aplicación Obtén Más<sup>33</sup> para teléfonos celulares y realizar el trámite. Sin embargo, a dos usuarias se les dificultó el procedimiento.

Gabriela Isela, de 29 años, madre de tres beneficiarios del programa, manifestó: “Sí fue fácil hacer el registro, pero ahorita ya no puedo volver a abrir la aplicación. No es tan sencilla”. Y Guadalupe, de 33 años, mamá de dos niños

**Gráfica 1. Estrategias de difusión del programa social**

**¿Cómo se enteró del programa Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar?**



- Gracias a familiares y conocidos
- Mediante medios masivos (televisión)
- A través de internet y redes sociales (Facebook)
- Por medio de la escuela de mis hijos (recomendación de maestros y por carteles con información)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>29</sup> En contraste, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (ENIGH), del Inegi, a nivel nacional hay 34,744,818 (treinta y cuatro millones setecientos cuarenta y cuatro mil ochocientos dieciocho) hogares; de estos, 28.7% son encabezados por mujeres y 71.3% por hombres. El tamaño promedio del hogar es de 3.6 personas, y la edad promedio de la jefa o jefe de familia alcanza los 49.8 años. Consejo Nacional de Población (Conapo) (2021, noviembre). La composición de las familias y hogares mexicanos se ha transformado en décadas recientes como resultado de cambios demográficos y sociales. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/articulos/la-composicion-de-las-familias-y-hogares-mexicanos-se-ha-transformado-en-las-recientes-decadas-como-resultado-de-cambios-demograficos?idiom=es>

<sup>30</sup> Inegi, 2021b.

<sup>31</sup> DataMéxico. Iztapalapa. Educación. Niveles de escolaridad. Recuperado de <https://www.datamexico.org/es/profile/geo/iztapalapa#schooling-levels>

<sup>32</sup> Coneval (s/f). Medición de la Pobreza. Hallazgos-31 de julio de 2021. Visor Geoespacial de la Pobreza y la COVID-19 en los municipios de México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Hallazgos\\_31\\_Julio\\_2021.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Hallazgos_31_Julio_2021.aspx)

<sup>33</sup> **Aplicación móvil** diseñada para ser ejecutada en teléfonos inteligentes. Permite recibir apoyos económicos procedentes de programas sociales, registrar beneficiarios y administrar múltiples tarjetas; así como realizar pagos, mediante la lectura de código QR, en establecimientos comerciales.

que reciben la beca, compartió: “La vez anterior, me mandaron llamar de la escuela, vine y me entregaron la tarjeta. Esta vez fue más complicado, tuvimos que hacer el registro por internet. Al momento de tomar las fotos de los documentos que solicitan, algo le piqué al teléfono, me salí de la aplicación y después ya no podía volver a entrar. La aplicación me decía que el número de registro que yo tenía ya había sido ocupado”.

A los entrevistados se les preguntó si les resultaba sencillo recibir el apoyo económico y si tenían alguna sugerencia para facilitar el procedimiento de entrega<sup>34</sup> de las becas. Al respecto, la mayoría respondió que le parecía fácil, porque ya contaban con la experiencia de recibir y cobrar el recurso con la tarjeta anterior. No obstante, Adriana, de 36 años, madre de dos alumnos que reciben el apoyo económico, expresó lo siguiente: “Está bien, pero sí debería haber más orden. Deben coordinarse mejor con las escuelas, con los directivos, para la entrega de las tarjetas. Las mamás que se forman para esperar a que las atiendan meten gente a la fila y se hace un caos. Por ejemplo, al principio, hoy había 15 mamás antes de mí en la fila. Y de repente, ya estaba detrás de cuarenta y tantas personas. Deben organizarse mejor”. Y respecto a la realización de pagos con la tarjeta de la beca<sup>35</sup> recordó: “En general es sencillo, nada más que también es desordenado. Hay cajeras que te piden que abras la aplicación cuando pagas y hay otras que sólo te piden la tarjeta, porque ‘se les hace más fácil’”.

Las personas entrevistadas tuvieron la amabilidad de compartirnos cómo han utilizado este apoyo económico. Todas las respuestas indicaron una variación de los siguientes gastos solventados con la beca: útiles escolares, uniformes y zapatos, despensa para sus hijos.

## ¿De qué forma ha utilizado el apoyo económico?



Manuel, de 35 años, padre de dos niños que obtienen el recurso económico otorgado por el Gobierno de la Ciudad de México, explicó: “En despensa para los niños, en cereal. Todo lo necesario para los niños, en zapatos. Todo eso”.

Rosa, de 36 años, madre de cuatro hijos, de los cuales sólo uno recibe el apoyo económico, señaló: “Mi hijo va en sexto. Anteriormente usé el dinero en uniformes. Pero este año no le compré, este año he comprado cosas que mi niño necesita: libretas, colores, todo eso. Aparte, pues le compro cereal, comida”.

Adriana, de 36 años, declaró: “Durante la pandemia los niños no fueron a la escuela y aproveché el dinero para comprar despensa. Comprar cereal, leche, cosas para los niños. Ahorita que ya toman clases presenciales, uso el dinero en uniformes, en zapatos, en útiles”.

Y Guadalupe, de 33 años, comentó: “Lo he ocupado para comprar uniformes. Si me falta dinero para eso, yo *acompleto* [sic]. Otras veces, con la beca voy y me surto

<sup>34</sup> El procedimiento también implica recoger la tarjeta, entregar la documentación solicitada y activar la tarjeta electrónica.

<sup>35</sup> Para realizar compras desde la aplicación hay que acceder a ella, seleccionar la tarjeta que se va a utilizar, escoger la opción “Pagar”, escanear el código QR que proporciona el comercio, revisar el monto que se va a cobrar y autorizar el pago digitando el número de identificación personal (NIP).

de cereal, yogures, comida para su *lunch*. Luego lo ocupó para los útiles escolares que a mis hijos les faltan: tijeras, lápices, Pritt, alguna libreta”.

### Articulación con otros programas y acciones sociales

Para lograr su correcta aplicación, el Programa Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar se articula con otros programas sociales que la misma institución opera (Fidegar-CdMx):<sup>36</sup> Programa Seguro Contra Accidentes Personales de Escolares “Va Segur@”,<sup>37</sup> La Escuela es Nuestra-Mejor Escuela,<sup>38</sup> Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos.<sup>39</sup> También puede vincularse con el Programa Alimentos Escolares,<sup>40</sup> gestionado por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CdMx),<sup>41</sup> y con la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez,<sup>42</sup> la cual cubre a

36 Fidegar-CdMx, s/f a, p. 9.

37 Garantiza una cobertura de gastos médicos en caso de sufrir un accidente, ya sea en las instalaciones escolares, o bien, en los trayectos domicilio-escuela y viceversa de manera ininterrumpida, para 1,900,000 (un millón novecientos mil) alumnos y alumnas de escuelas públicas de nivel básico, hasta nivel medio superior ubicadas en la CdMx; así como para las y los 70,000 (setenta mil) docentes y trabajadores educativos, que laboran en beneficio de los alumnos asegurados.

Fidegar-CdMx (s/f d). Va Segur@. Recuperado de <https://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/va-seguro>

38 Entrega apoyos económicos para el mantenimiento de los inmuebles y del equipamiento de las escuelas públicas de educación básica en la CdMx. El monto del apoyo varía según la cantidad de aulas y alumnos que tiene cada escuela.

Fidegar-CdMx (s/f e). La Escuela es Nuestra-Mejor Escuela. Recuperado de <https://www.mejorescuela.cdmx.gob.mx/>

39 Otorga gratuitamente al padre de familia o tutor un apoyo económico para la adquisición de un paquete de útiles y uniformes escolares. Cada beneficiario (inscrito en una escuela pública de la CdMx) del programa recibe 720 pesos mensuales en preescolar, 820 pesos mensuales en primaria, 900 pesos mensuales en secundaria.

Fidegar-CdMx (s/f f). Reglas de Operación Uniformes y Útiles Escolares 2021. Recuperado de <https://www.fideicomisoed.cdmx.gob.mx/gaceta/reglas-de-operacion-2021/reglas-de-operacion-utiles-y-uniformes-escolares-gratuitos-2021>

40 Atiende aproximadamente a 650,670 (seiscientos cincuenta mil, seiscientos setenta) alumnos y alumnas inscritos en escuelas públicas de la CdMx en los niveles de educación básica, mediante la entrega de apoyos alimentarios, basados en criterios de calidad nutricia, durante el ciclo escolar. Además, proporciona asesorías técnicas alimentarias. El adulto responsable del alumno debe solicitar su incorporación al programa por conducto de la dirección de la escuela.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CdMx) (s/f). Programa de Alimentos Escolares (vigente). Recuperado de <https://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-alimentos-escolares>

41 Fidegar-CdMx, s/f a, p. 42.

42 Consta de 800 pesos mensuales entregados bimestralmente por becario, durante el ciclo escolar, y se otorga a quienes cursan la educación media superior en instituciones públicas de modalidad escolarizada.

Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (1 de marzo de 2021). Beca Universal para estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez. Recuperado de <https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-benito-juarez-para-jovenes-de-educacion-media-superior-216589>

todos los estudiantes del nivel medio superior de la CdMx bajo un esquema universal e inclusivo. En conjunto, estos programas establecen un sistema integral de becas para la CdMx.<sup>43</sup>

Muchas personas entrevistadas no conocían esta información y la mayoría de sus hijos no reciben apoyo o beneficio de ningún otro programa social; únicamente Diana de 29 años, mamá de tres hijos, dos de los cuales reciben los beneficios de Mi Beca para Empezar, externó de manera tangencial: “El mayor de mis hijos estaba recibiendo la Beca Benito Juárez [de nivel educativo medio superior], pero me lo dieron de baja este mes, ya no le depositaron. No me dijeron el porqué. Yo hablé y sólo me dijeron que ya estaba dado de baja”.<sup>44</sup>

Como opinión general en relación a que el Gobierno de la Ciudad otorgue este tipo de apoyos y ponga en funcionamiento programas sociales con características similares a Mi Beca para Empezar, la mayoría de las personas entrevistadas expresó agrado. En ese sentido, Manuel, de 35 años, subrayó la importancia de la ayuda económica en el contexto de los dos últimos años: “Me parece muy bien. Esto es lo que tienen que hacer ahorita; sobre todo, si consideramos que la gente no pudo trabajar durante la pandemia”.

En contraste, Karina, de 27 años, mamá de dos niños, de los cuales sólo uno recibe la beca, expresó cierta desconfianza en la regularidad de la entrega de este apoyo: “Es muy bueno. Esta ayuda les sirve mucho a muchos papás, a muchos niños. Ojalá y no nos la quiten”.

Respecto a que este apoyo no está condicionado a que los estudiantes mantengan un promedio de aprovechamiento académico, todas las personas que hablaron con nosotros observan esta característica como algo positivo, ya que amplía el número de beneficiarios del programa social. Sobre este punto, Alejandra, de 33 años, madre de un beneficiario, argumentó: “Está muy bien cómo lo aplican, porque cada niño tiene capacidades diferentes para el aprendizaje”. Rosa, de 26 años, consideró: “Está muy bien eso. Porque, realmente, mi niño no tiene un promedio muy alto. Nunca lo ha tenido. Si no existiera este apoyo, él no tendría ningún otro”.

43 Fidegar-CdMx, s/f a, p. 9.

44 Al momento de realizar la entrevista, se reportaron [problemas con la entrega y con el registro para recibir los apoyos](#).



Guadalupe reflexionó lo siguiente: “Está bien. Hay niños que tienen calificaciones bajas. Pero no es porque no puedan aprender. Muchas veces, los papás tienen que trabajar y no les dedican tiempo suficiente para ayudarlos con las tareas. Antes, los apoyos eran para los niños que sacaban 9 y 10. Pero la mayoría de las veces, los niños que no obtienen esas calificaciones son los que más necesitan la beca”.

Y Adriana reconoció:

Esta beca es mucho mejor. Mi niño, que ahorita va en sexto, tuvo el beneficio de Niños Talento.<sup>45</sup> Al principio, la beca sí lo motivaba, pero había ocasiones en las que por un puntito o una décima no llegaba a la calificación señalada y sí era un choque emocional para él. Con el modelo anterior, primero motivabas a los niños porque tenían buenas calificaciones y luego los presionabas, y hacías que se estresaran.

Quizás, la consideración ciudadana más relevante que este breve cuestionario pudo indagar fue si el programa Bienestar para Niñas y Niños, Mi Beca para Empezar ayuda a mantener a los alumnos y alumnas en la escuela. Al respecto, todos los entrevistados concluyeron que el programa contribuye a desincentivar la deserción escolar por causas económicas. Al respecto, Rosa afirmó: “Claro. Yo nunca había recibido ningún apoyo. Yo trabajo y ahorita, gracias al apoyo, pude dejar de trabajar dos días para estar más tiempo con mis hijos”.

Guadalupe aseveró: “Sí. A veces, los gastos se nos salen de las manos, y la beca sí nos ayuda. Si a mis hijos les piden algún material en la escuela o si se les ofrece algo, dices: ‘Bueno, tengo lo de la tarjeta’. Así es más fácil”.

Adriana concluyó: “Sí. Antes, uno se ‘tronaba los dedos’ cuando los niños entraban a la escuela, porque ya les había crecido el pie y había que comprar zapatos nuevos, o porque el pantalón del uniforme ya les quedaba chico. La beca es un gran apoyo para realizar esos gastos”.

<sup>45</sup> El programa Niñas y Niños Talento, gestionado por el sistema DIF-CdMx, se puso en marcha en 2007 y concluyó en julio de 2019. Otorgaba servicios educativos complementarios (actividades extraescolares como talleres de artes, deporte o ciencias, además de visitas a eventos y espacios públicos) a estudiantes de los niveles de primaria y secundaria que acreditaran un promedio escolar de 9 o superior, acompañados de una transferencia monetaria, dividida en 12 depósitos mensuales de 200 pesos, más dos depósitos semestrales, uno de 600 y otro de 300 pesos.

Coneval (2019). Programa Niñas y Niños Talento. Evaluación Externa 2019. Recuperado de [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/evaluaciones\\_externas/2019/evaluacionexterna2019\\_programaninasyni-nostalento.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2020/evaluaciones_externas/2019/evaluacionexterna2019_programaninasyni-nostalento.pdf)



## EL CABLEBÚS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Un fenómeno analizado ampliamente como parte de los procesos de urbanización de los espacios metropolitanos es el crecimiento de las periferias a un ritmo mucho más intenso que las ciudades centrales. Debido a patrones de expansión que incorporan progresivamente zonas alejadas a las ciudades centrales dentro de un sistema metropolitano, quienes adquieren o habitan una vivienda en las periferias lejanas a precios más asequibles se ven obligados, por la oferta académica y laboral, a desplazarse hacia los principales centros educativos y de trabajo e invierten horas para llegar a sus destinos y para regresar a sus hogares. Acerca del tema, el artículo académico *Movilidad en tiempos de contingencia ambiental* indica:

[...] el que se haya favorecido la expansión urbana [...] en municipios poco servidos en términos de infraestructura para transporte, trajo consigo una serie de desplazamientos cada vez más largos tanto en el aspecto espacial como en tiempos de recorrido.

[...] El crecimiento urbano no ha venido de la mano de una política integral en materia de empleo, dotación de infraestructura y transporte. Si bien es cierto que existe una cierta desconcentración del empleo —principalmente el de menor calificación y valor agregado—, hay centralidades en la Ciudad de México que atraen una importante cantidad de trabajadores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pérez, E. (2018). *Movilidad en tiempos de contingencia ambiental*. En P. Fernández, M. Suárez y H. Quiroz (coords.), *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades* (pp. 55-68). México:

La desigualdad y la exclusión social pueden visibilizarse a través del análisis de los hábitos de movilidad cotidiana<sup>2</sup> de la población de una ciudad. Particularmente, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>3</sup> estas prácticas habituales muestran perceptiblemente como el sector poblacional con menos recursos económicos realiza desplazamientos diarios desde sus casas ubicadas en los márgenes urbanos hacia los polos de trabajo focalizados en la ciudad central. El artículo académico Movilidad y desigualdad social. Reflexiones sobre la Ciudad de México señala al respecto:

La desigualdad en materia de movilidad se observa también en [...] los desplazamientos hacia el centro con respecto a la periferia urbana, donde la mayoría de los viajes en transporte público (entre las 4 y las 8 de la mañana con destino hacia focos especialmente localizados en la CdMx) [...] provienen sobre todo de alcaldías y municipios caracterizados por tener tasas elevadas de población en vulnerabilidad de acuerdo con carencias y con su ingreso.

[...] el costo del transporte, el modelo de movilidad que prioriza la inversión hacia el uso del auto particular frente a la optimización del transporte público digno y eficiente [...] y los tiempos de inversión y las consecuencias psicosociales<sup>4</sup> que ello implica siguen generando y perpetuando escenarios de desigualdad en la región que impactan de manera frontal en la calidad de vida de las personas que habitan la ZMVM.<sup>5</sup>

## Transporte con enfoque social, la política de movilidad urbana en la Ciudad de México

En varios documentos y en diversas oportunidades, la Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, ha consignado

Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/download/149/138/712-2?inline=1>

2 En la Encuesta Intercensal 2015, el término *movilidad cotidiana* se considera como “los desplazamientos cortos, diarios y cíclicos entre un lugar de origen y uno de destino, ya sea en la misma unidad administrativa o en otra [...] Si bien las causas de este tipo de movilidad pueden ser diversas, las dos principales son el trabajo y los estudios”.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2021, noviembre). Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/533>

3 La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) abarca 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México (CdMx) y el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo.

Espejel, J. (2019). La Zona Metropolitana del Valle de México: Arreglos formales y fragmentación. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(60), pp. 241-271. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212019000200241](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212019000200241)

4 Por ejemplo: accidentes de tránsito, devaluación del valor del suelo, tiempo perdido en congestiones vehiculares, emisión de ruido y contaminantes perniciosos para la salud y el medioambiente; generación de barreras urbanas que limitan la movilidad de las personas (muros, vallas, vías ferroviarias, límites de desarrollos, barrancos, ríos, fronteras políticas, etcétera); costos en salud derivados de la movilidad sedentaria; esto es, la utilización de medios de transporte motorizados, públicos o privados, en vez de hábitos saludables de locomoción o transporte como la caminata y/o la bicicleta.

Treviño, X. (2018). Descongestión de la Ciudad de México. En P. Fernández, M. Suárez y H. Quiroz (coords.), *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades* (pp. 91-118). México: Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/download/149/138/712-2?inline=1>

5 Castañeda-Olvera, D. (2020). Movilidad y desigualdad social. Reflexiones sobre la Ciudad de México. *Revista de Estudios Territoriales*, 22(2), pp. 85-103. Recuperado de [https://www.redalyc.org/journal/401/40165706005/html/#redalyc\\_40165706005\\_ref30](https://www.redalyc.org/journal/401/40165706005/html/#redalyc_40165706005_ref30)

y enunciado el objetivo de crear condiciones de equidad social a través de las políticas públicas de su gobierno.

Al inicio de la actual administración en 2019, sobre el tema de movilidad, el plan estratégico en la materia para la Ciudad de México (CdMx), en el que se identificaron los problemas existentes, señalaba como prioridad: “[...] colocar a las personas en el centro de las políticas de movilidad urbana.<sup>6</sup> Bajo esta premisa, los sistemas, programas y proyectos en el ámbito se orientan a aumentar la accesibilidad, disminuir tiempos de traslado y garantizar viajes cómodos y seguros para todas las personas”.<sup>7</sup>

A mediados de noviembre de 2021, se publicó un artículo escrito por la Dra. Sheinbaum Pardo en la revista estadounidense *The World Ahead*,<sup>8</sup> para el número cuyo tema central son los efectos de la pandemia derivada del coronavirus y lo que significan para la política, la economía, los negocios, la ciencia y la cultura con miras al año 2022. En el artículo titulado “[Crisis y oportunidad](#)”, la jefa de Gobierno destacó avances de su administración, con énfasis en acciones tendientes al impulso de valores como la igualdad y la sustentabilidad. En materia de movilidad, resaltó la apertura de las líneas 1 y 2 del Cablebús, en las alcaldías Gustavo A. Madero e Iztapalapa, respectivamente: “En una ciudad de 9.2 millones de habitantes dentro de un área metropolitana de 22 millones, la capacidad de moverse de forma rápida y segura es fundamental. Nuestra expansión del transporte público incluye dos nuevas líneas de Cablebús, un sistema de transporte innovador que brinda movilidad rápida y segura a millones de personas en los barrios más pobres de la ciudad [...]”.<sup>9</sup>

Asimismo, durante el evento de presentación del proyecto de la primera línea del Cablebús en febrero de 2019, la titular de la Jefatura de Gobierno aseveró sobre la consideración de las dinámicas de la población como eje del desarrollo sostenible y acerca de la formulación y la ejecución de políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública:

En diversos países del mundo donde han funcionado este tipo de sistemas, particularmente en Medellín [Colombia] y en La Paz, Bolivia [éstos] han ayudado a disminuir los índices delictivos y la violencia, y la idea es que se trabaje en todo el proceso de construcción del Cablebús junto con la población, de tal

---

6 *Movilidad urbana* es el movimiento de las personas y bienes en las ciudades, independientemente del medio que utilicen para desplazarse, ya sea a pie, en transporte público, automóvil, bicicleta, etcétera (Conuee, 2018).

Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee) (2018). *Movilidad urbana sostenible*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/313972/movilidadurbanasostenible.pdf>

7 Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (Semovi-CdMx) (2019). *Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019*. Recuperado de <https://www.gestion-de-recargas.tianguisdigital.cdmx.gob.mx/docs/plan-estrategico-de-movilidad-2019.pdf>

8 Publicación filial de *The Economist*.

9 *Milenio Digital* (2021, noviembre). Covid, transporte y educación: Sheinbaum destaca avances en CdMx con artículo en ‘The Economist’. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/claudia-sheinbaum-destaca-avances-cdmx-the-economist>

manera que la gente se apropie de este sistema de transporte, lo reconozca y sea parte de su movilidad y contribuya a mejorar la seguridad en estas zonas.<sup>10</sup>

Además, en noviembre de 2020, durante el proceso de construcción de una de las líneas del transporte público tipo teleférico, la Dra. Claudia Sheinbaum resaltó que la construcción del Cablebús tiene como propósito “garantizar el derecho a la movilidad sustentable,<sup>11</sup> disminuir desigualdades y mejorar la calidad de vida de los habitantes”.<sup>12</sup> Y durante la inauguración de esa línea añadió: “Lo que representa el proyecto del Cablebús no solamente es una inversión de transporte público masivo, moderno, innovador, no contaminante; sino es un proyecto que disminuye desigualdades, que dignifica a la población que históricamente no había sido vista, que invierte ahí donde menos hay, que promueve progreso con justicia, que brinda bienestar [...]”.<sup>13</sup>

### Objetivos del Gobierno de la Ciudad de México en términos de movilidad para la periferia y zonas marginadas

En lo referente a la expansión del transporte público hacia las zonas localizadas a las afueras de la CdMx, el Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019 anunció que se crearía “un sistema de teleféricos conectado a redes de transporte masivo, orientado a atender zonas de bajos ingresos ubicadas en serranías de difícil acceso y con barreras urbanas a su alrededor”.<sup>14</sup>

Este documento señalaba la contradicción que existe en la capital del país en términos de movilidad, pues las zonas que cuentan con mejor servicio de transporte son aquellas que más utilizan vehículos privados, mientras que “las periferias de escasos recursos, altamente dependientes de estos sistemas, sufren de servicios lentos, incómodos, inseguros y poco confiables”.<sup>15</sup> Bajo estas

10 Jefatura de Gobierno (2019, 6 de febrero). Presenta Gobierno de la Ciudad de México proyecto de Cablebús para Gustavo A. Madero [comunicado]. Recuperado de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-proyecto-de-cablebus-para-gustavo-madero>

11 Esta modalidad de transporte público coadyuva a garantizar lo establecido en la carta de derechos incluida en la Constitución Política de la Ciudad de México, en términos del derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad; a través del uso de un transporte que no emite emisiones contaminantes.

Constitución Política de la Ciudad de México; título 2.º, de la Carta de Derechos; capítulo 2, de los Derechos Humanos; artículo 13, de la Ciudad Habitable, inciso E, del Derecho a la Movilidad, numerales 1 y 2. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de [http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf](http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf)

12 Jefatura de Gobierno (2020, 14 de noviembre). Inicia Gobierno capitalino proceso de tendido de hilo guía con dron industrial para Línea 2 de Cablebús [comunicado]. Recuperado de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inicia-gobierno-capitalino-proceso-de-tendido-de-hilo-guia-con-dron-industrial-para-linea-2-de-cablebus>

13 Jefatura de Gobierno (2021, 8 de agosto). Mensaje de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo; del secretario de Movilidad, Andrés Lajous Loaeza; y del presidente de la Constructora Alfa, José Abed Rouanett, durante la inauguración del Sistema Cablebús Línea 2 Santa Marta-Constitución de 1917 [comunicado]. Recuperado de <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mensaje-de-la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-pardo-del-secretario-de-movilidad-andres-lajous-loaeza-y-del-presidente-de-la-constructora-alfa-jose-abed-rouanett-durante-la-inauguracion-del-sistema-cablebus-linea-2-santa-marta-constitucion-de-1917>

14 Semovi-CdMx, 2019, p. 25.

15 *Ibid.*, p. 4.

consideraciones, se planteó la equidad como principio transversal a todos los proyectos y programas de movilidad.

El Programa Arquitectónico y Obra Civil de la línea 2 del Cablebús suscribió con la necesidad de crear “un servicio de transporte público ágil, eficiente y no contaminante, adecuado a la estructura urbana existente [...] que permita el ahorro de tiempos y reducción en el costo de viaje de los usuarios de transporte público; así como la conexión con el sistema de transporte público masivo de la ciudad”.<sup>16</sup>

## LÍNEA 1 DEL CABLEBÚS

### Información general

La línea 1 del Cablebús comenzó a operar el domingo 11 de julio de 2021, en la alcaldía Gustavo A. Madero. Esta línea de transporte público tipo teleférico abarca 9.2 kilómetros y cuenta con seis estaciones: Cuauhtepac, Tlalpexco, Campos Revolución, La Pastora, Santa María Ticomán, Indios Verdes.



<sup>16</sup> Organismo Regulador de Transporte (ORT) (2019, julio). Anexo 2. Programa Arquitectónico y Obra Civil. p. 5. Recuperado de <https://www.ort.cdmx.gob.mx/storage/app/media/CABLEBUS%20LINEA%202/Anexo-2.pdf>

El documento citado hace referencia a la línea del Cablebús que cruza la sierra de Santa Catarina, en la alcaldía Iztapalapa, al oriente de la capital del país, a lo largo de siete estaciones que se extienden por 10.6 km, y conecta con dos estaciones del Metro: Constitución de 1917 de la línea 8 y Santa Marta de la línea A.

Zamarrón, I. (6 de agosto de 2021). Línea 2 de Cablebús: Aquí todo lo que debes saber de la nueva ruta de teleférico. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/linea-2-de-cablebus-aqui-todo-lo-que-debes-saber-de-la-nueva-ruta-de-teleferico/>

## Las principales características de esta línea son<sup>17</sup>



Cada viaje cuesta \$7.00 (siete pesos).  
Se puede acceder al Cablebús con la Tarjeta de Movilidad Integral.

Menores de 5 años de edad, adultos mayores y personas con discapacidad y movilidad limitada pueden viajar gratis.



El horario de operación es de:

- lunes a viernes de 5:00 a las 23:00 horas,
- sábados de 6:00 a las 23:00 horas,
- domingos de las 7:00 a las 23:00 horas.



Cada estación cuenta con rampas y elevadores (excepto en Tlalpexco, que está al nivel de calle) y guías podotáctiles<sup>18</sup> para personas con problemas de visión. Las cabinas están equipadas con asientos abatibles para facilitar el ingreso de sillas de ruedas. También cuentan con instalaciones sanitarias aptas para personas con discapacidad y se permite el acceso de perros de asistencia.



Esta línea conecta con la línea 3 del Metro, las líneas 1 y 7 del Metrobús y la línea 4 del Mexibús.<sup>19</sup> Sin embargo, se debe pagar por abordar a cualquiera de éstas, ya que no hay transbordo directo.



Las góndolas cuentan con un sistema de videovigilancia permanente y comunicación directa con los operadores del centro de control.



Tiene la capacidad para transportar 144 mil personas diariamente<sup>20</sup> para lo cual, dispone de 377 cabinas, para 10 personas cada una,<sup>21</sup> dentro de las cuales hay ventilación natural y conexión gratuita a internet.



El tiempo estimado de recorrido total es de 33 minutos. Según cálculos de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (Semovi-CdMx), el mismo trayecto a través de transporte terrestre dura aproximadamente 90 minutos o más, según las condiciones de tráfico.

<sup>17</sup> *Animal Político* (10 de julio de 2021). Ruta, horarios, costo: Lo que debes saber sobre la línea 1 del Cablebús de CDMX. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2021/07/cablebus-linea-1-cdmx-horarios-estaciones-costo/>

<sup>18</sup> *Guía podotáctil*: herramienta para las personas con discapacidad visual, que les facilita el desplazamiento y les permite identificar ciertos puntos a través de los relieves. Gracias a este tipo de superficies, las personas con dificultades de visión pueden sentir un cambio de textura en el pavimento con sus pies o con su bastón, lo que les aporta información sobre su trayecto.

<sup>19</sup> Lo anterior, cumple con el eje de integración planteado en el Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019 realizado por la Semovi-CdMx: “Se hará la integración física, operacional, de modo de pago y de imagen de los distintos sistemas de transporte de la Ciudad, favoreciendo la intermodalidad” (Semovi-CdMx, 2019, p. 19).

<sup>20</sup> Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México (STE-CdMx) (2 de agosto de 2021). Internet gratuito en línea 1 de Cablebús [boletín de prensa]. Recuperado de <https://www.ste.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/internet-gratuito-en-linea-1-de-cablebus>

<sup>21</sup> Durante la contingencia sanitaria, para cumplir con las medidas de distanciamiento social vinculadas con el semáforo epidemiológico, cada cabina del Cablebús operó con 60% de aforo; es decir, únicamente se le dio servicio a seis personas por cada góndola.

Su construcción fue encargada a la empresa austriaca Doppelmayr, con una inversión pública de 2,925 millones de pesos.

El área de construcción de la línea abarcó 52 mil metros cuadrados, terreno en el que se erigieron 62 torres, con alturas de entre 19 y 47 m.<sup>22</sup> Durante el primer año de servicio, la línea será operada por Doppelmayr y Grupo Indi.<sup>23</sup>

## Los teleféricos como alternativa de transporte público

En América Latina, algunas líneas de transporte similares se encuentran en Bolivia y Colombia. Mi Teleférico es la empresa estatal boliviana encargada de la administración del sistema de transporte por cable urbano que actualmente maneja 10 líneas y reporta haber transportado a más de 300 millones de usuarios en seis años.<sup>24</sup> Esta red es la más extensa del mundo y la situada a mayor altura.<sup>25</sup> A pesar de ser un transporte urbano se ha convertido en uno de los principales atractivos turísticos de La Paz y El Alto, por las vistas de estas urbes y de la cordillera de los Andes.<sup>26</sup>

Por otro lado, el Metrocable de Medellín se inauguró en el año 2004, tiene una extensión de 14.5 km, transporta diariamente a más de 30,000 pasajeros, cuenta con cinco líneas terminadas y una línea en construcción. Además forma parte de una red de transporte multimodal que incluye líneas de metro, tranvía y un sistema de camiones. La ciudad de Bogotá, también cuenta con transporte tipo teleférico para movilización urbana, denominado Transmicable, línea de cuatro estaciones que recorre 3.34 km y fue inaugurada en 2018. Este medio de transporte también se ha implementado en ciudades como Cali y Manizales, con asesoría de los responsables del Metrocable.<sup>27</sup>

22 Alavez, R. (15 de julio de 2021). Cablebús: Todo lo que debes saber sobre la nueva movilidad en la CDMX. *Real Estate Market & Lifestyle*. Recuperado de <https://www.realestatemarket.com.mx/noticias/infraestructura-y-construccion/33709-cablebus-todo-lo-que-debes-saber-sobre-la-nueva-movilidad-en-la-cdmx>

23 Específicamente, Gami, Ingenierías e Instalaciones fue la empresa contratista que también participó en la construcción de la línea 1. Es de origen mexicano y forma parte de Grupo Indi, conjunto empresarial que también construye actualmente dos viaductos para llegar al aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía, participa en la construcción del tramo 3 del Tren Maya y colabora en el Corredor Interoceánico con la construcción del rompeolas del puerto de Salinas Cruz.

Anteriormente, Grupo Indi edificó el Senado de la República, la carretera México-Toluca, el Centro Nacional de las Artes, el puente vehicular El Ojite en Veracruz, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el segundo piso del Periférico San Jerónimo-Las Flores en la capital del país, entre otros proyectos.

*Obras* (12 de julio de 2021). Radiografía a la experiencia de Doppelmayr y Gami, constructoras del Cablebús. Recuperado de <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2021/07/12/radiografia-doppelmayr-y-gami-constructoras-del-cablebus>

24 Mi Teleférico (2020). Indicadores de Gestión e Impacto (de mayo de 2014 a diciembre de 2020). Recuperado de <http://www.miteleferico.bo/?p=10025>

25 El sistema conforma un circuito de líneas que recorren 33 kilómetros entre las ciudades de La Paz y El Alto. Existen puntos del trayecto colocados a una altura de 700 metros. A través de varias conexiones, la línea de teleférico cruza ríos, quebradas, autopistas, avenidas y calles congestionadas.

Associated Press (AP) (9 de marzo de 2019). Bolivia estrena en La Paz la línea de teleférico con mayor altura del mundo. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/internacionales/Bolivia-estrena-en-La-Paz-la-linea-de-teleférico-con-mayor-altura-del-mundo-20190309-0006.html>

26 Agencia EFE (15 de julio de 2018). Evo Morales inaugura la línea más rápida del teleférico de La Paz. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/evo-morales-inaugura-la-linea-mas-rapida-del-teleférico-de-paz/20000013-3691493>

27 Alonso, J. (29 de abril del 2020). Colombia, cuna del transporte sostenible para la transformación social. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/colombia-cuna-del-transporte-sostenible-para-la-transformaci%C3%B3n-social/a-53286165>

En territorio nacional, el Mexicable, primer servicio de teleférico no turístico del país, se construyó en la periferia montañosa de San Andrés de la Cañada en Ecatepec de Morelos, Estado de México, en beneficio de los habitantes de la región.<sup>28</sup> Este servicio cuenta con siete estaciones distribuidas a lo largo de 4.9 km. Desde su inauguración (en 2016) a la fecha, ha trasladado a más de 26 millones de usuarios.<sup>29</sup> Actualmente se trabaja en la construcción de la segunda línea del Mexicable, que unirá Ecatepec con Indios Verdes, beneficiando a personas de Ecatepec, Coacalco, Tlalnepantla y otras zonas aledañas al norte de la CdMx.

### El Cablebús en la alcaldía Gustavo A. Madero

La demarcación territorial Gustavo A. Madero se localiza en el norte de la CdMx y colinda con las alcaldías Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, y los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Tlalnepantla. Su territorio abarca 94.07 km<sup>2</sup> que corresponden a 6.1% del territorio de la ciudad. A partir de 1940, su situación geográfica e infraestructura vial propiciaron la instalación de grandes fábricas y la formación de numerosas colonias populares a ritmos acelerados. Sin embargo, como resultado de campañas de protección al medioambiente, en la década de 1980 se inició un proceso de desconcentración de las industrias contaminantes, que comenzaron a reubicarse en zonas periféricas o incluso fuera del área conurbada, dejando grandes instalaciones industriales desocupadas.<sup>30</sup>

Durante 2015, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), mediante el Índice Básico de las Ciudades Prósperas, evaluaron aspectos como la legislación, gobernanza, productividad, calidad de vida, sostenibilidad ambiental, equidad e inclusión social y desarrollo de infraestructura urbana. De acuerdo con este análisis, 31.8% de la población de la alcaldía percibía menos de dos veces el salario mínimo diario y la demarcación poseía las tasas más altas de desempleo y aglomeración urbana.<sup>31</sup>

En términos de demografía, en 2020, la población total de la alcaldía era de 1,173,351 habitantes (51.9% mujeres y 48.1% hombres).<sup>32</sup>

En materia de transporte público, en 2020 la alcaldía disponía de diversos transportes que recorren su territorio:

---

28 Mexicable (2021, octubre). Recuperado de <https://www.mexicable.com/>

29 Arteaga, V. (22 de marzo de 2021). Mexicable garantiza seguridad y ecología en Línea Verde. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/edomex/mexicable-garantiza-seguridad-y-ecologia-en-linia-verde/>

30 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) (2016). Informe Final de la Demarcación Gustavo A. Madero Ciudad de México, México [p.17]. En Índice Básico de las Ciudades Prósperas. México: Infonavit, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), ONU-Hábitat. Recuperado de <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/57998.pdf>

31 *Ibid.*

32 Inegi (s/f) Presentación de resultados. Ciudad de México. Censo de Población y Vivienda 2020. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_cdmx.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_cdmx.pdf)



Línea 1: Central de Autobuses del Norte-Central de Autobuses del Sur  
Línea 4: Blvd. Puerto Aéreo-El Rosario  
Línea 5: San Felipe de Jesús-Metro Hidalgo  
Línea 8: Circuito Politécnico



Líneas 2, 5, 11, 12, 19, 23, 25, 27, 33, 37, 43, 76, 101, 102, 103, 104, 107 y 108.



Línea 1: Indios Verdes-El Caminero  
Línea 5: Río de los Remedios-Las Bombas  
Línea 6: Villa de Aragón-El Rosario  
Línea 7: Indios Verdes-Campo Marte



19 estaciones correspondientes a las líneas 3, 4, 5, 6 y línea B.



Diversas rutas fijas de transporte concesionado, las cuales cubren 70% de la demanda del transporte público de la demarcación.<sup>33</sup>

Según el artículo académico *Urbanización popular y participación ciudadana en la Ciudad de México*,<sup>34</sup> algunas características de la zona atendida por la Línea 1 del Cablebús son:

Cuauhtepac es una población ubicada en el norte de la Ciudad de México, en la alcaldía de Gustavo A. Madero. Era un pequeño pueblo integrado por dos barrios, rodeado en forma de herradura por la sierra de Guadalupe y colindante con el Estado de México. [...] Este panorama comenzó a modificarse en la década de los sesenta al expandirse la ciudad hacia las periferias del norte, ya que el proceso industrializador de aquellos años requería de nuevos espacios para ubicar el conglomerado fabril naciente y la vivienda de sus trabajadores, aunado a las necesidades de otros grupos urbanos y de migrantes de bajos ingresos económicos. [...] con ello inicia una etapa de urbanización popular. En una década, de 1950 a 1960, se incrementó el 100% de la población de la localidad. Este crecimiento demográfico provocó un déficit, tanto en el acceso a los servicios urbanos básicos como en equipamiento e infraestructura urbana de la localidad.<sup>35</sup>

33 Dirección de la Unidad de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (2020). Atlas de riesgos. Alcaldía Gustavo A. Madero. Recuperado de [http://www.gamadero.gob.mx/GAM/Transparencia2020/A124/30/A124Fr30\\_2020-T01\\_ATLAS\\_DE\\_RIESGO\\_PC\\_2020.pdf](http://www.gamadero.gob.mx/GAM/Transparencia2020/A124/30/A124Fr30_2020-T01_ATLAS_DE_RIESGO_PC_2020.pdf)

34 Ochoa, C. (2021). Urbanización popular y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso del Valle de Cuauhtepac, 1960-2010. *Polis*, 17(1), 129-168. Recuperado de <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/728>

35 *Ibid.*, p. 143.

[...] La sierra de Guadalupe y la planicie donde se localizaba el pueblo de Cuauhtepc fueron y han sido hasta la fecha un territorio imán de asentamientos irregulares en donde ejidatarios y especuladores inmobiliarios han comercializado una amplia extensión de terrenos privados y ejidales a bajo costo [...] generalmente no cuentan con obras de urbanización o cuentan con una urbanización básica mínima, con lo cual las deficiencias en los equipamientos y en los servicios son importantes.<sup>36</sup>

## Gestión de medidas de seguridad por parte del Gobierno capitalino

El pasado 7 de julio, a cuatro días de la inauguración del transporte público, autoridades y empresarios involucrados con la construcción del Cablebús realizaron un recorrido de demostración de las medidas de seguridad del sistema por tres de las seis estaciones de la línea 1.

En el recorrido participaron Konstantinos Panagiotou, director general de Doppelmayr, empresa con 130 años de experiencia en el rubro;<sup>37</sup> el titular de la Semovi-CdMx, Mtro. Andrés Lajous Loaeza, y el director ejecutivo de Construcción del Sistema Cablebús, de la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México (Sobse-CdMx), Ing. Manuel Galindo Altamirano.

“Actualmente, los sistemas teleféricos son considerados uno de los transportes más seguros y eficaces del mundo, comparándolo incluso con el aéreo”,<sup>38</sup> explicó Panagiotou. El director general de la empresa Doppelmayr mencionó que todos los procesos de construcción estuvieron bajo un control de calidad riguroso, siguiendo estándares europeos, certificado por un tercer organismo acreditado.<sup>39</sup> E indicó que la línea 1 cuenta con “protocolos de seguridad en caso de sismos, incendios o tormentas eléctricas; sistemas de respaldo para la operación y/o evacuación; elementos de control automatizados durante el recorrido y constante comunicación entre los usuarios y el personal de operación”.<sup>40</sup>

El empresario también declaró que en caso de una tormenta “el sistema puede seguir funcionando sin ningún problema”.<sup>41</sup> Y añadió que el Cablebús cuenta con pararrayos que lo protegen de tormentas eléctricas, fenómeno meteorológico frecuente en la capital del país, y que el transporte puede operar con fuertes vientos. Sin embargo, comunicó que si la velocidad de una ráfaga

---

36 *Ibid.*, p. 135.

37 García, I. (7 de julio de 2021). Línea 1 del Cablebús Cuauhtepc-Indios Verdes cumple con estándares de seguridad internacionales. *Grupo Fórmula*. Recuperado de <https://www.radioformula.com.mx/noticias/20210707/linea-1-del-cablebus-cuauhtepc-indios-verdes-cumple-con-estandares-de-seguridad/>

38 Ramírez, B. (7 de julio de 2021). Supervisan seguridad de la Línea 1 del Cablebús. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/07/07/capital/ponen-a-punto-l1-cablebus-en-visperas-de-su-inauguracion/>

39 TÜV SÜD, empresa de origen alemán con sede en Múnich, realizó la certificación. TÜV SÜD, que cuenta con más de 150 años de experiencia, ha otorgado más de 574 mil certificaciones y ha trabajado en países como Alemania, Austria, Suiza, Dinamarca y Noruega (García, 2021).

40 Ramírez, B., *op. cit.*

41 *El Financiero* (12 de julio de 2021). Cablebús: ¿Cómo opera con fuertes lluvias y vientos? Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2021/07/12/cablebus-que-pasa-con-su-operacion-con-fuertes-lluvias-y-vientos/>

o racha de viento supera los 65 km por hora, el Cablebús tendrá que parar sus operaciones y se debe evacuar a las personas que estén en las cabinas.

Del mismo modo, Konstantinos Panagiotou apuntó que la empresa ha construido varios de estos sistemas en muchas regiones sísmicas del mundo sin que se hayan detectado problemas debido a ese factor, y descartó que el cable principal se pueda romper debido a eventos o fenómenos naturales al señalar que “el cable conductor tiene un ‘alma’ de plástico especial, además de seis cordones extra de 36 hilos cada uno”.<sup>42</sup> Asimismo, el director de Doppelmayr señaló que “el proceso constructivo constó de seis etapas, que requirieron de 100 horas de prueba”.<sup>43</sup> Y que antes de la apertura al público se realizaron trabajos de “mantenimiento preventivo y correctivo”.<sup>44</sup> Panagiotou agregó que “El sistema electromecánico de última generación [permite el uso de] vehículos más anchos; mantenimiento mucho más sencillo y con menor frecuencia; mayor durabilidad de los componentes, y la reducción del ruido, lo cual es ideal para ambientes urbanos”.<sup>45</sup> La línea 1 también cuenta con “sistemas de respaldo para rodamiento de emergencia en las poleas principales, motor de evacuación y freno de emergencia en estaciones terminales, alimentación con transformador eléctrico o *grupo electrógeno* de respaldo”,<sup>46</sup> y “torres construidas para recuperación del cable con carga máxima”.<sup>47</sup>

Se aclaró que los operadores monitorean 24 horas al día el estado del cable y, que en caso que se presente un incidente, se cuenta con protocolos para emergencias; con personal capacitado y equipamiento adecuado, incluso para rescate vertical;<sup>48</sup> además de la colaboración de las autoridades de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SGIRPC), y del Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad de México (con quienes se realizaron simulacros). Adicionalmente existe un programa interno de análisis de riesgo en materia de protección civil, alarmas sísmicas en cada estación y equipamiento contra incendios.

Un día después del recorrido de demostración de las medidas de seguridad de la línea 1, durante una videoconferencia de prensa, el Ing. Manuel Galindo, reafirmó que se hicieron todas las pruebas y ensayos para asegurar que el servicio sea seguro en todo momento: “En cuanto a la seguridad de la obra civil, lo que podemos acotar es que fueron considerados todos los parámetros que

---

42 *Ibid.*

43 Ramírez, B., *op. cit.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 Un *grupo electrógeno* es un dispositivo que contiene un generador eléctrico accionado mediante un motor de combustión interna. Se utilizan a menudo como sistema de respaldo para suministrar electricidad cuando la red eléctrica falla, o allí donde el suministro convencional no llega.

Sinelec (2021, octubre). Grupos electrógenos: Tipos y características.

47 Ramírez, B., *op. cit.*

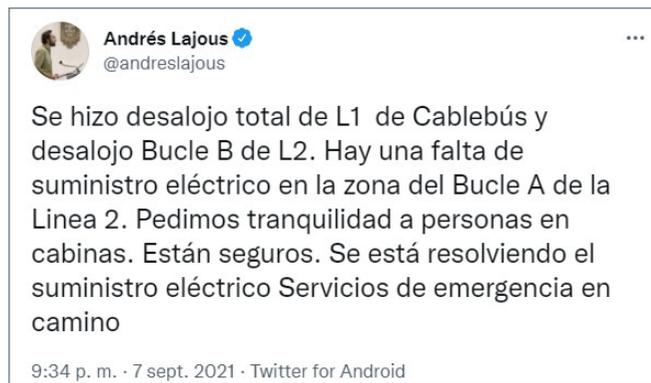
48 Son los procedimientos técnicos tendientes a lograr la recuperación de una persona que ha quedado atrapada, lesionada o accidentada en lugares altos.

Gobierno de Michoacán (2021, octubre) Rescate vertical. Recuperado de <https://pcivil.michoacan.gob.mx/rescate-vertical/>

establece el [Reglamento de Construcciones](#) de esta ciudad, incluso con un factor de diseño superior [...].<sup>49</sup>

### Reacción ante el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2021

De acuerdo con el [Servicio Sismológico Nacional](#) (SSN), un temblor de magnitud 7.1, en la escala sismológica de Richter, con epicentro localizado a 14 km al sureste de Acapulco, Guerrero, sacudió a la CdMx y otras entidades de la región centro del país a las 20:47 horas. Los protocolos de evacuación de las estaciones de la línea 1 para la protección de los usuarios fueron aplicados sin mayores contratiempos. Tras el sismo, el secretario de Movilidad de la Ciudad de México escribió en su cuenta de [Twitter](#):<sup>50</sup>



Y el Servicio de Transportes Eléctricos (STE-CdMx) reportó a través de la misma [red social](#):<sup>51</sup>



49 Jefatura de Gobierno (2021, 8 de julio). Mensaje de la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum Pardo, y del director ejecutivo de Cablebús, Manuel Galindo Altamirano, durante videoconferencia de prensa [comunicado]. Recuperado de <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mensaje-de-la-jefa-de-gobierno-claudia-sheinbaum-pardo-y-del-director-ejecutivo-de-cablebus-manuel-galindo-altamirano-durante-videoconferencia-de-prensa>

50 Lajous, A. [@andreslajous]. (7 de septiembre de 2021). Recuperado de <https://twitter.com/andreslajous/status/1435431309707464708>

51 STE-CdMx [@STE\_CDMX]. (7 de septiembre de 2021). Recuperado de [https://twitter.com/STE\\_CDMX/status/1435432292424589313?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/STE_CDMX/status/1435432292424589313?ref_src=twsrc%5Etfw)

## Cómo se han atendido las fallas del Cablebús: el caso de la línea 2 Constitución-Santa Marta en Iztapalapa

La atención brindada a los problemas presentados en la línea 2 del Cablebús es un precedente o referencia para tratar casos relacionados con la seguridad en la operación de este medio de transporte.

El 7 de septiembre, en la línea 2 se realizó exitosamente la evacuación de los usuarios que se encontraban en el bucle B,<sup>52</sup> pero varias personas quedaron atrapadas dentro de las góndolas, por aproximadamente 40 minutos en la zona del Bucle A.<sup>53</sup> Lo anterior se debió a que no funcionó la planta de luz de emergencia.

Días después, el domingo 19 de septiembre, a las 19:06 horas, [el servicio volvió a fallar](#) entre las estaciones Constitución de 1917 y Xalpa. Las cabinas se detuvieron y quedaron suspendidas durante 50 minutos con pasajeros al interior.

En una [tarjeta informativa](#), la Semovi-CdMx detalló que después del análisis realizado por el equipo técnico que opera la línea 2 del Cablebús, se pudo determinar que “la falla que afectó el servicio se debió a la falta de comunicación entre el sistema central y uno de los receptores de señal de frenado”.<sup>54</sup> El desperfecto se resolvió con el cambio del módulo electrónico que falló y la operación habitual de la línea 2 del Cablebús se reanudó.<sup>55</sup> No hubo ninguna persona lesionada como consecuencia de ambos desperfectos técnicos.

Por estas fallas, la Semovi-CdMx anunció que el STE-CdMx, futuro operador del Cablebús, procederá a levantar sanciones económicas a las actuales empresas operadoras de la línea 2, la italiana Leitner y la mexicana Alfa Proveedores y Contratistas,<sup>56</sup> con base en la pérdida económica que registró la ciudad por la interrupción del servicio.

“Estamos en el proceso administrativo de aplicar la sanción [...] basada en las pérdidas que tiene la ciudad por el paro que tuvo la línea [...] es una sanción económica de más de 100,000 pesos”, dijo el Mtro. Andrés Lajous, secretario de Movilidad de la capital del país, en conferencia de prensa.<sup>57</sup> Además precisó que esta primera sanción de más 100,000 pesos corresponderá a la falla registrada el 7 de septiembre, y adelantó que también se alista una segunda sanción derivada de la falla registrada el día 19 del mismo mes.

52 Tramo de la línea 2 del Cablebús que abarca de la estación 1 a la 4 (estación 1, Constitución 1917; estación 2, Quetzalcóatl; estación 3, Las Torres Buenavista; estación 4, Xalpa).

53 Tramo de la línea 2 del Cablebús que abarca de la estación 4 a la 7 (estación 4, Xalpa; estación 5, Lomas de la Estancia; estación 6, San Miguel Teotongo; estación 7, Santa Marta).

54 Semovi-CdMx (20 de septiembre de 2021). Tarjeta Informativa TI: CBL220092021. [comunicado]. Recuperado de <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/ti-cbl220092021>

55 *Expansión Política* (21 de septiembre de 2021). El gobierno de la CDMX prepara sanción por fallas en el Cablebús. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/09/21/gobierno-prepara-sancion-por-falla-cablebus>

56 Las empresas mencionadas están encargadas de la operación y del mantenimiento del teleférico que cruza la Sierra de Santa Catarina, en Iztapalapa, durante un año. Al concluir su contrato, harán la transferencia de tecnología al STE-CdMx, futuro operador del Cablebús.

Zamarrón, I. (20 de septiembre de 2021). Multan al consorcio de Línea 2 de Cablebús por dos fallas en menos de dos semanas. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/multan-al-consorcio-de-linea-2-de-cablebus-por-dos-fallas-en-menos-de-dos-semanas/>

57 *Expansión Política*, op. cit.

“Nuestra exigencia a la empresa operadora es que este tipo de desperfectos no puede suceder y tiene que mantener la disponibilidad del sistema como ha sido en promedio, arriba de 99%”, manifestó el secretario Lajous Loaeza.<sup>58</sup>

### **Breve cierre temporal por mantenimiento previsto para la línea 1**

El 27 de septiembre, mediante una [tarjeta informativa](#), el Gobierno de la Ciudad de México anunció que tras varios meses de operación se prevé un cierre temporal de esta nueva ruta para recortar el cable principal, ajustar la tensión de la línea y prevenir que se formen arcos y que las cápsulas o góndolas de usuarios o pasajeros cuelguen de más.

Acerca del tema, el secretario de Movilidad de la Ciudad de México expuso en conferencia de prensa que: “Todos los teleféricos nuevos presentan un elongamiento o estiramiento del cable de donde cuelgan las cabinas, por lo que es necesario recortarlo para evitar que se formen arcos”.<sup>59</sup> El secretario calculó que el mantenimiento en la línea 1 durará entre tres y cuatro días.<sup>60</sup> Se dio a conocer que se anunciará con anticipación suficiente la suspensión de operaciones de la línea 1 del Cablebús para que la población tome las medidas correspondientes. La empresa operadora Doppelmayr determinará la fecha de este ajuste.

## **IMPRESIONES CIUDADANAS**

Para conocer la opinión de los habitantes de la Alcaldía Gustavo A. Madero en relación con este medio de transporte, se entrevistó a usuarios de la línea 1 en la estación Indios Verdes.<sup>61</sup>

Del total de las y los habitantes de la CdMx encuestados, la mayoría indicó que vivía en la alcaldía Gustavo A. Madero. Las personas que dijeron ser residentes de otra demarcación territorial indicaron que su domicilio se encontraba en Cuajimalpa, en Azcapotzalco o en Magdalena Contreras.

---

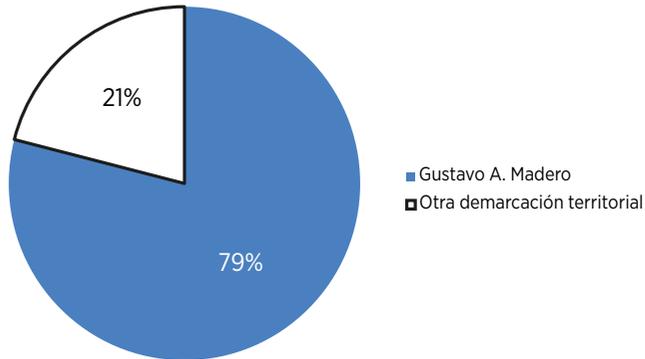
<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Forbes México* (26 de septiembre de 2021). Cerrará Línea 1 del Cablebús para mantenimiento, anticipa Sheinbaum. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/cerrara-linea-1-del-cablebus-para-mantenimiento-anticipa-sheinbaum/>

<sup>60</sup> *El Financiero* (27 de septiembre de 2021). ¿Escuchaste del cierre de la Línea 1 del Cablebús? No te asustes: te explicamos los detalles. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2021/09/27/escuchaste-de-un-cierre-en-la-linea-1-del-cablebus-no-te-asustes-te-explicamos-los-detalles/>

<sup>61</sup> El 23 de octubre de 2021, se aplicó un cuestionario con 11 preguntas a 18 personas seleccionadas de manera aleatoria.

**Gráfica 1. Alcaldía donde se localiza la residencia de los entrevistados**

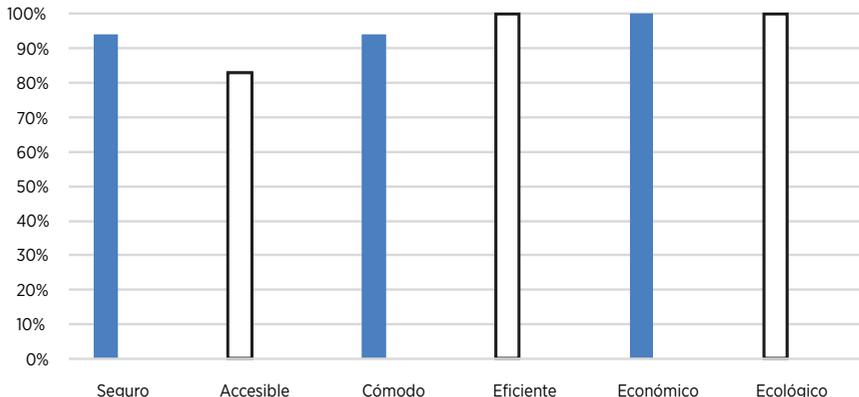


Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la carta de derechos incluida en la Constitución Política de la Ciudad de México, las y los ciudadanos tienen derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad. En relación con el Cablebús, cuestionamos a los usuarios acerca de sus percepciones sobre estos aspectos.

**Gráfica 2. Opiniones ciudadanas sobre el Cablebús**

Considera que el Cablebús es un medio de transporte:



Fuente: Elaboración propia.

## Respuestas de los vecinos de la alcaldía

### Gustavo A. Madero

A **Zaira Monserrat de 18 años** el servicio le pareció cómodo: “Es bastante fácil transportarse en la línea 1 y no hay mucha concentración de gente. Es una alternativa muchísimo más cómoda, segura y de fácil acceso”. Considera que es eficiente y económico: “Es mucho más fácil ir en el Cablebús, en vez de circular por las calles donde hay mucho tráfico [...] Sí, es bastante barato [...] Es muy útil en horas pico”.

**Alan de 16 años** opinó que el Cablebús no es un transporte cómodo porque: “Los asientos están muy juntos, muy encimados”. Pero piensa que sí es eficiente: “Es rápido, pero no es como los camiones que se van rápido y provocan

accidentes”; que el costo por viaje es razonable, ya que: “[...] cuesta lo mismo que los camiones”; que es ecológico y por lo mismo: “[...] no tener tantos camiones en circulación va a beneficiar mucho a la alcaldía, en cuestión de tráfico y por el tema de la contaminación”.

**María de 53 años** comentó que el Cablebús le resulta seguro: “El servicio funciona muy bien, y una se siente segura también por el trato respetuoso que el personal que trabaja en las estaciones ofrece”. Le parece accesible, pero con una salvedad: “La cápsula no se detiene totalmente a la hora de bajar. De ahí en fuera, todo bien”. Percibió que era cómodo y eficiente: “Por la limpieza de las unidades [...] por la rapidez”, y le agrada el hecho que sea ecológico: “Es genial, así debe de ser todo el transporte”.

**Rodrigo de 18 años** reconoció la accesibilidad de este medio de transporte público para personas con algún problema físico, pero cree que es perfectible: “Sí es accesible mediante los elevadores. Pero creo que podrían habilitar más rampas para personas que utilizan sillas de ruedas”. Juzga que el transporte es cómodo: “Cada quien ocupa un asiento. Actualmente, incluso se respeta la sana distancia”. Asimismo considera que es eficiente: “Sí porque permite un ahorro de tiempo”, y que es ecológico: “Se están tomando buenas decisiones para no dañar más al medioambiente”.

**Pedro de 30 años** piensa que el Cablebús es seguro: “Sí, pero la altura sí da miedo”. A su juicio, este medio de transporte es accesible para personas con discapacidad: “[...] porque las estaciones tienen elevador”. Según su apreciación es cómodo: “[...] porque vas en un asiento individual, puedes sacar tu celular durante el trayecto, no hay vendedores o gente que te pida dinero”. Además opina que el servicio es económico: “Sí. Los microbuses también cobran 7 pesos. Pero este transporte es más seguro”. Juzga que es ecológico, y desearía que así fuera todo tipo de transporte público: “Todos los transportes deberían ser ‘contaminación cero’”.

**Benjamín de 68 años**, vecino de Cuauhtepac Barrio Bajo, argumentó que este transporte es seguro: “No hay problemas con el servicio cuando llueve ni cuando hay corrientes de aire”; que es accesible para personas con discapacidad, en comparación con otros tipos de transporte: “En los camiones, por ejemplo, luego no hay ni pasamanos”. En términos de comodidad, dijo: “Este transporte es de primer mundo. Del 1 al 10, se saca un 10. En comparación con los microbuses o con los camiones de paga, en los que uno tiene que ocupar asientos en mal estado”. Sostuvo que es eficiente porque: “El viaje es muy continuo, no hay contratiempos”; que es ecológico y que esta característica es necesaria en temas de movilidad urbana: “Debe de ser así, el cambio climático ya es una realidad”.

Con relación a la accesibilidad para personas con algún problema físico, **Iván de 31 años** respondió: “Sí, es más conveniente que un camión que va frenando, que va rebotando con los baches. El Cablebús no se mueve mucho. Es más fácil de abordar, es más fácil bajarse. Hay elevadores”. Sobre la comodidad y eficiencia apuntó: “Siempre vas sentado, porque se tiene que respetar

el aforo indicado [...] Es más rápido. Voy hasta Cuauhtepac. Hacía una hora en camión, ahora me aviento 30 o 28 minutos”. En cuanto al costo por viaje señaló: “La verdad, deberían cobrar menos. Bajarle a 5 pesos, como en el Metro, porque no hay muchas estaciones”. Finalmente, habló de las previsiones que se tomaron para que este servicio afecte de forma mínima al medioambiente: “Es una buena inversión de los impuestos. La verdad estuvo muy bien”.

**Jesús de 42 años** comentó que el Cablebús es seguro: “La cabina es estable, ‘la canasta’ no se tambalea. Los chavos que atienden en los andenes de cada estación reparten el peso, ellos saben su trabajo”. Expresó que es accesible para personas que viven con alguna discapacidad: “Todas las estaciones tienen elevadores y todas las salidas tienen rampas, y en el piso de las estaciones hay líneas que los invidentes identifican con sus bastones”. Valora que sea un transporte cómodo y económico: “[...] te ahorras mucho dinero y vas sentado [...] un taxi te cobra mucho más. Cuando se me hacía tarde, pagaba 80 o 100 pesos de taxi. Ahora pago 7 pesos. ¡Chulada, eh!”. Y en su opinión, es perceptiblemente ecológico: “Cuando dejan de circular los carros, la ciudad se limpia. Yo lo alcanzo a apreciar más porque vivo en el cerro”.

**Juan de 29 años** puntualizó con respecto a la seguridad de la línea 1: “[Vi información de la seguridad del Cablebús en el Face](#)<sup>62</sup> y sí me parece que es un transporte seguro”. En términos del acceso al servicio, independientemente de las capacidades físicas de los usuarios, opinó: “[...] hay elevadores para facilitar el acceso de personas con discapacidad”; cree que sí es cómodo: “No viene lleno, como un *micro* o como el Metro. La cabina es muy espaciosa”. Además lo considera eficiente y económico: “Los camiones de la ruta 18, que también van de Indios Verdes a Cuauhtepac, son muy lentos. Mínimo te ahorras 30 minutos en el Cablebús y cobra lo mismo que un camión que se tarda el doble de tiempo”. Por último señaló que sí es un transporte ecológico: “Es una buena manera de cuidar el medioambiente, de no causarle más daños”.

**Daniela de 19 años** afirmó que ella y su familia consideran que se trata de un medio de transporte seguro: “Mi papá es constructor y dice que la obra es de muy buena calidad. Entonces, yo confío en eso”. Es de la opinión que el Cablebús es accesible para personas que padecen alguna discapacidad física: “Sí, tienen elevadores. Y si es necesario, en los andenes se toman el tiempo para atender a la gente que lo requiera”. Cree que este transporte tipo teleférico aún no opera con óptima eficiencia: “Hay ocasiones en las que el servicio se detiene o en las que no avanza rápido y hay que esperar mucho en los andenes. Pero no me ha tocado quedarme en una cabina que deje de avanzar”. Y ve como algo positivo que este servicio genere niveles bajos de emisiones contaminantes: “Es muy bueno. Ya vieron que la contaminación es un problema, y por fin dijeron ‘pongamos algo sustentable’”.

---

62 Facebook.



**Lidia de 24 años** es de la opinión que el transporte tipo teleférico cumple con la característica de accesibilidad, mas no ha observado a personas con movilidad reducida o con algún tipo de limitación física usar las instalaciones de la línea 1: “Yo no he visto que personas con discapacidad utilicen el Cablebús. No he visto cómo es que una persona en silla de ruedas puede ingresar a las cabinas. Solamente he visto que las personas adultas mayores son las que utilizan los elevadores de las estaciones”. En comparación con otro tipo de transportes, el Cablebús le resulta cómodo: “En coche y en camión hay muchísimo tráfico, los trayectos se hacen muy largos. Con el Cablebús hago menos tiempo y siempre voy sentada”. A propósito de la importancia de implementar transportes ecológicos en la CdMx, su apreciación fue que: “Se tardaron un poquito [ríe], debieron poner estos trasportes antes”.

**Diolegario de 75 años** manifestó sus dudas en relación con la seguridad del Cablebús: “Esto se va a caer algún día, como los aviones. Esperamos que no nos toque. Ya hubo unos que se quedaron atorados”; tampoco está convenido que la accesibilidad de este transporte sea óptima para personas con alguna discapacidad física: “Al llegar a la estación a la que vas, te tienes que bajar mientras el Cablebús sigue avanzando. Y eso para nosotros los rucos es inseguro, los pies ya no te responden”. No obstante, piensa que este transporte es cómodo: “Sí, siempre vamos sentaditos”; eficiente: “Llegamos más rápido que en la *micro*”; y ecológico: “Estoy 100% de acuerdo, así tiene que ser. Ya era tiempo que atendieran eso de la contaminación. Yo creo que el cubrebocas ya va a ser de por vida, por el animalito este<sup>63</sup> y aparte por la contaminación. Todos ya vamos a andar con nuestro tanque de oxígeno”.

**Brenda de 29 años** respondió que a su juicio el servicio no contaba con medidas suficientes o que funcionaran correctamente para brindar atención óptima a personas con alguna limitación física: “Yo soy una persona con discapacidad física. En mi experiencia como usuaria, ya me pasó que algunos elevadores de algunas estaciones no funcionaban. También me ha tocado ver, en más de una ocasión, que usuarios con problemas auditivos tienen preguntas del servicio y no hay personal capacitado en lenguaje de señas para responderles”. Por otra parte, juzga que se trata

63 En referencia al virus [SARS-CoV-2](#).

de un transporte cómodo y eficiente: “No viajas amontonado, no vas con mucha gente [...] hago la mitad del tiempo que me tardaba antes”. En relación con que el Gobierno de la Ciudad implemente medios de transporte que generan bajas emisiones contaminantes asegura: “Es una medida bastante buena. Pero apenas es un pequeño esfuerzo. En ese tema, hay muchas cosas que resolver todavía”.

**Maricarmen de 37 años** aseveró que la línea 1 es accesible: “Mis padres son personas discapacitadas. Mi mamá es invidente y mi papá usa una silla de ruedas. Ambos ya han utilizado el Cablebús para transportarse. Los elevadores funcionan bien y los chicos que están a cargo del servicio son muy atentos. Cuando abordamos, ellos me ayudan a subir la silla de ruedas, me preguntan hasta qué estación vamos a viajar, y al final del recorrido ya hay gente del Cablebús esperándonos en el andén para ayudar a mis papás a que bajen de la cabina”. También considera que el servicio es cómodo y eficiente: “No vamos apretados. El tiempo para llegar a nuestro destino es reducido [...] es rápido. Por ejemplo, si yo tomo un microbús, hago casi una hora y media a Cuauhtémoc. Hay mucho tráfico, los camiones van muy lento. Con el Cablebús, pase lo que pase, hago 30 minutos”. Además mostró contento en relación con que es ecológico: “Es genial. Debemos de evitar que se genere contaminación”.

## Opiniones de los residentes de otras alcaldías

**Daniel de 22 años**, que vive en Azcapotzalco, indicó en sus respuestas que el Cablebús cubría sus expectativas en términos de seguridad, comodidad y eficiencia porque: “No vienes apretado como en los camiones [...] no hay tanta gente, como pasa cuando tomas otros transportes [...] es rápido [...] evita el tráfico y ahorra tiempo”.

**Alejandro de 27 años**, habitante de Cuajimalpa, expresó que este transporte es seguro: “Pero sí da miedo que se vaya a quedar parado, como ya pasó. Es algo que puede llegar a ocurrir. Sin embargo, a la larga, el beneficio que ofrece a la gente es mayor”; dijo que el servicio era rápido y eficiente: “Los viajes se realizan sin mayores complicaciones [...] propicia un ahorro de tiempo [...] además, creo que a mucha gente le da frío, le da miedo, subirse al Cablebús y uno puede aprovechar que en este transporte no hay aglomeraciones”. Respecto a que el teleférico emite bajas emisiones contaminantes afirmó: “Es un gran acierto. Esta condición la debe cumplir todo tipo de transporte, en este y en otros lugares”.

**Sara de 43 años**, cuyo domicilio se ubica en la alcaldía Magdalena Contreras, considera que el Cablebús es un medio de transporte razonablemente seguro y accesible para las personas con discapacidad: “Sí, hay vigilancia por medio de cámaras. En cuestiones mecánicas, no sé qué tan seguro sea [...] Creo que apoyan a la gente con alguna discapacidad física para que puedan subirse a las cabinas. Me ha tocado ver que están ayudando a la gente de la tercera edad”; en términos de comodidad, eficiencia y economía la usuaria piensa que: “[...] la gente va sentada, no puede ir parada [...] el tiempo de espera [para abordar] es

mínimo [...] sí, es barato”. Sobre el bajo impacto ambiental opina: “Me parece muy bien. En la ciudad hay mucha contaminación, especialmente por plomo, que hace muy mal a la salud”.<sup>64</sup>

**Gabriel de 47 años**, cuya residencia también se ubica en la alcaldía Azcapotzalco, manifestó conformidad en relación con el servicio que se ha brindado en la línea 1 desde su inauguración. Sobre la seguridad, señaló: “En comparación con el transporte terrestre, [el Cablebús] es muy seguro”. Acerca de la accesibilidad del teleférico para personas con limitaciones físicas, compartió: “[...] yo traje a mi mamá que es invidente, y los elevadores de las estaciones son una gran ayuda para la gente con discapacidad”. En cuestión de comodidad y eficiencia dijo: “El espacio en la cabina es muy amplio [...] Es un beneficio para toda la gente que vive en el cerro, para toda la gente que vive ahí arriba”; sobre el costo por viaje aseguró que: “[...] es demasiado razonable, es muy económico”. Finalmente, acerca de las bajas emisiones contaminantes de este servicio observó: “Es un excelente proyecto que nos beneficia a todos. Aquí en la CdMx hay demasiado esmog”.

### Puntos en común sobre seguridad

Sobre la pregunta dirigida a conocer las impresiones ciudadanas sobre la seguridad (estructural y operativa del Cablebús) algunas personas se refirieron a los problemas de seguridad pública; particularmente, asaltos y robos a bordo de unidades de transporte colectivo.

A propósito, **Brenda de 29 años** contestó: “Estás menos expuesto, es muy difícil que te asalten”; **Zaira Monserrat de 18 años** comentó: “Hay personal de seguridad en la línea, es más difícil que te asalten”; **Alan de 16 años** consideró que el Cablebús era seguro porque: “monitorean tu viaje constantemente. Por eso mismo, no te asaltan”; **Rodrigo de 18 años** compartió: “[...] la vigilancia que hay en línea reduce la posibilidad de que te asalten en el trayecto. En los camiones hay mucho robo a pasajeros”, e **Iván de 31 años** recordó: “A mí sí me tocó que se subieran a robar, a asaltar, en el camión en el que iba. En el Cablebús llegas rápido y seguro”.

Como parte de la encuesta, se cuestionó a los ciudadanos sobre cómo eran sus traslados antes de la creación de la línea 1 del Cablebús. La mayor parte de las personas entrevistadas (88%) declararon que realizaban mayormente sus traslados en camión, 10% señaló que se transportaba en taxi y 2% indicó que utilizaba el Metro o un automóvil particular.

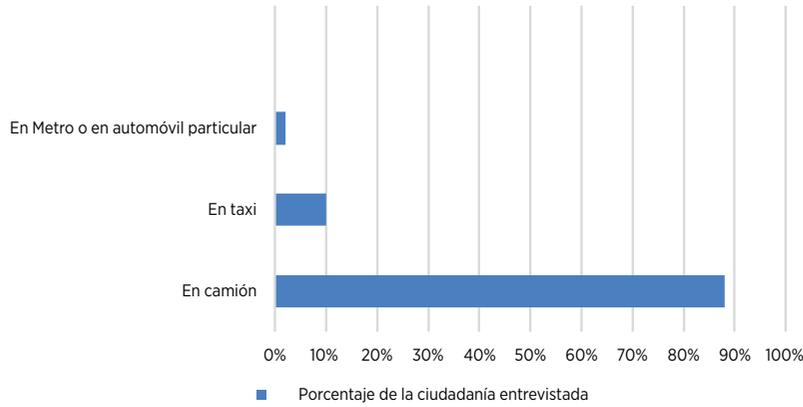
<sup>64</sup> En el año 2020, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó un estudio en el que se identificaron metales pesados en el polvo urbano de la CdMx, “peligrosos para la población [...] porque pueden ser ingeridos, inhalados o entrar al cuerpo por contacto con la piel y son causantes de diversas enfermedades” (CIGA, 2020).

Según el estudio, la contaminación por plomo se distribuye en la mayor parte de la ciudad, “desde el noroeste hacia el sureste, en la totalidad de las alcaldías Azcapotzalco y Cuauhtémoc. El plomo puede entrar al ambiente a través de la industria del hierro y acero, la quema de carbón, el petróleo o desechos, por la manufactura de municiones o baterías, así como por el uso de productos como las soldaduras y los plaguicidas” (*Ibid.*).

Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) (4 de agosto de 2020). Estudio de la UNAM identifica zonas contaminadas con metales pesados en el polvo urbano de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.ciga.unam.mx/index.php/noticias/item/313-estudio-de-la-unam-identifica-zonas-contaminadas-con-metales-pesados-en-el-polvo-urbano-de-la-ciudad-de-mexico>

### Gráfica 3. Hábitos de transporte del grupo de ciudadanas y ciudadanos entrevistados

¿Cómo se trasladaba anteriormente?

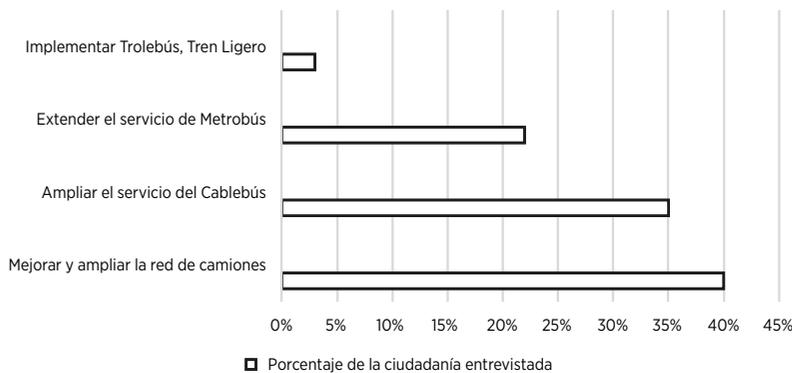


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la mayoría de gente entrevistada (40%) opina que a la par de la implementación de la línea 1, debe mejorarse y ampliarse la red de camiones que opera en la alcaldía; 35% consideró que debe ampliarse el servicio de Cablebús en la localidad; 22% expresó que debe extenderse el servicio de Metrobús en la demarcación, y 3% manifestó interés por la implementación de otros medios de transporte en la alcaldía; particularmente, el Trolebús y el Tren Ligero.

### Gráfica 4. Propuestas ciudadanas de opciones de movilidad urbana para la demarcación

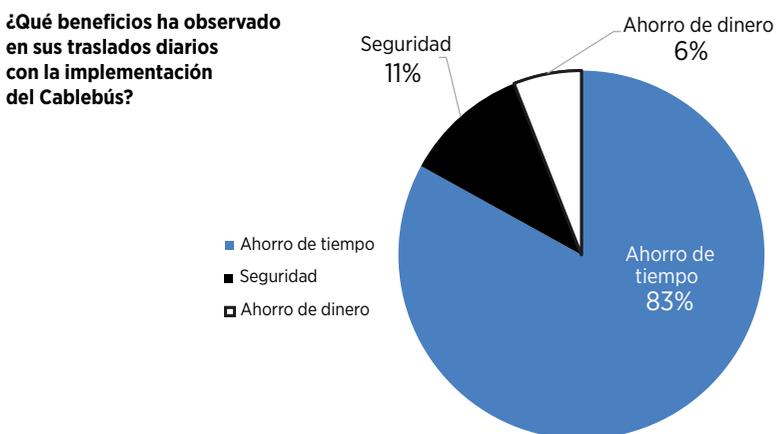
¿Qué otro tipo de medio de transporte considera que sería de utilidad en esta alcaldía?



Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de las personas entrevistadas (83%) señaló el ahorro de tiempo como el mayor beneficio derivado de la construcción de la línea 1; 11% expresó que era la seguridad, y 6% dijo que era el ahorro de dinero.

### Gráfica 5. Beneficios derivados de la implementación de políticas públicas de movilidad urbana



Fuente: Elaboración propia.

### Impresiones generales

A la pregunta, ¿qué opinión tiene sobre la edificación de la línea 1 del Cablebús en la alcaldía Gustavo A. Madero? **Alan de 16 años** respondió: “Por aquí vive mucha gente y los camiones se saturaban mucho. Por eso estuvo bien que la quisieran implementar”. **Alejandro de 27 años** mencionó: “Era importante conectar puntos alejados de la ciudad con las líneas del Metro, con las paradas de camiones. El ahorro de tiempo y dinero *me cae de perlas*”.

En su respuesta, **Daniela de 19 años** observó: “Me parece bien. Pero los postes o las torres del Cablebús estorban las vialidades, debió haber más planeación al respecto”. Con entusiasmo, **María de 53 años** manifestó: “Antes, el transporte que me gustaba más era el Metrobús; pero ahora, es el Cablebús. Superó todas mis expectativas, estoy fascinada. Soluciona el problema del transporte en esta zona de la ciudad que tiene sobrepoblación, muy pocas vías de comunicación, calles muy pequeñas”.

**Diolegario de 75 años** contestó lo siguiente: “Estuvo muy bien por la cantidad de gente que vive aquí. No hay muchas calles para subir y bajar de los cerros, y el comercio ambulante quita mucho espacio. Además, la mayoría del transporte terrestre que hay por aquí es malo. En la *micro*, que iba lentísimo, te podías dormir y al despertar, no se había movido de lugar”.

**Lidia de 24 años** expresó: “La ventaja más grande del Cablebús es que reduce mucho los tiempos de traslado. Yo vivo hasta Cuauhtepac y sí siento que estábamos muy marginados [...] es muy difícil llegar allá [...] considero que ese fue el problema que atendieron. Por aquí las calles son muy estrechas y hay mucho tráfico. [...] esta es la opción que necesitamos aquí”.

**Jesús de 42 años** reflexionó:

Todo bien con el Cablebús, con las “canastas”. ¿Por qué?, porque ¿en el aire quién te estorba? Nadie. En la calle hay carros detrás de otros carros. Y luego, cuando chocan es un relajo. Lo que más me gusta de este transporte es que cada quien tiene un asiento. No es como en el Metro, que vas a puro empujón. Yo viajo de Indios Verdes a Tlalpexco, el camino es largo y viajar sentado es mucho mejor.

Nada más que a mucha gente le da miedo el Cablebús, por la altura. Porque quieras o no, tu primera vez allá arriba se siente feo. Pero ya después te vas acostumbrando, le vas agarrando confianza.

**Benjamín de 68 años** contestó detalladamente:

Me ahorro 35 minutos. Como yo vivo cerca de la línea, el beneficio es mayor aún. No tengo que hacer uso de ningún otro medio de transporte. Para llegar a la vivienda que habito, ya solamente camino una calle de ida y una calle de regreso. Antes tenía que esperar a que pasara el camión de paga o el M1 del Gobierno,<sup>65</sup> que también daba un servicio muy bueno.

Hay demasiada gente que vive alrededor del cerro del Chiquihuite y hay bastante gente que vive en Cuauhtepac. Anteriormente, todos los camiones venían bien llenos en las mañanas y a las horas pico. Uno veía a la gente que venía colgada en las puertas de las unidades. Y otras veces, uno no se podía subir ni al camión de paga ni al M1.

<sup>65</sup> En junio de 2016, el sistema RTP (Red de Transporte de Pasajeros), creado en enero del 2000 con 75 rutas, cambió de nombre a Sistema de Movilidad 1 (más conocido como M1), con el objetivo de hacer que el servicio fuera más accesible, sustentable e innovador.

Hernández, E. (03 de enero de 2019). Cambian nombre a Sistema M1; vuelve como RTP. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/cambian-nombre-sistema-m1-vuelve-como-rtp>

Para mejorar el sistema RTP se implementaron unidades menos contaminantes; que contaban con un botón de auxilio y cámaras de video, con soporte para transportar bicicletas, con sistema de geolocalización satelital, con un sistema que impedía tanto el avance del vehículo con puertas abiertas como la apertura de éstas cuando la unidad estaba en marcha.

RTP (7 de marzo de 2017). Nuevos buses de Sistema M1 [boletín de prensa]. Recuperado de <https://www.rtp.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/nuevos-buses-de-sistema-m1>

A partir del 3 de enero de 2019, el Sistema de Movilidad 1 retomó el nombre Red de Transporte de Pasajeros, de acuerdo con lo publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 2 de enero.

Decreto por el que Se Modifica el Diverso por el que Se Crea la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 2 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.ort.cdmx.gob.mx/storage/app/media/decreto-organo-regulador-de-transporte-02-de-enero-2019.pdf>





Era imposible. La gente perdía mucho tiempo. Este transporte fue un acierto, la verdad.

Y **Maricarmen de 37 años** externó:

La línea funciona muy bien para mí, es el único transporte que tengo que tomar.

Aparte del servicio, otro beneficio es que la estación Cuauhtepc está muy bien alumbrada y que ahí construyeron una pequeña explanada con su área verde, tipo parquecito. Ahora, la gente llega ahí y hasta puede sentarse un rato. La verdad es que se recuperó un pequeño espacio<sup>66</sup> en una zona muy peligrosa.

Hay una enorme cantidad de gente que vive en la Gustavo A. Madero y buena parte de esa población se concentra en Cuauhtepc. Al crear opciones para que la gente suba a los cerros, el tránsito en las calles y el tiempo de los traslados se reducen, los otros transportes ya no van tan llenos y se mejora la seguridad. Los camiones son muy inseguros. La verdad, los choferes de los microbuses abusan, son groseros, hay veces que van borrachos o que están drogados y suben gente indeseable. Uno se transporta con mayor tranquilidad sin tener que preocuparse si te van vender o a pedir algo, si te van a obligar a que les des algo.

<sup>66</sup> El secretario de Obras y Servicios, Ing. Jesús Esteva Medina, declaró que la construcción de la línea 1 incluyó 5.5 km de Senderos Camina Libre, Camina Segura, donde se intervinieron 148,500 metros cuadrados (m<sup>2</sup>) de superficie para la recuperación de espacios públicos, y se pintaron cerca de 450,000 m<sup>2</sup> (fachadas de casas, principalmente); se colocó vegetación, mayor alumbrado público, cámaras de videovigilancia y se repararon banquetas.

Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México (Sobse-CdMx) (29 junio de 2021). Inician Operación Línea 1 de Cablebús Cuauhtepc-Indios Verdes el 11 de julio y Línea 2 Constitución de 1917-Santa Marta el 24 de julio [comunicado]. Recuperado de <https://www.obras.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/inician-operacion-linea-1-de-cablebus-cuauhtepc-indios-verdes-el-11-de-julio-y-linea-2-constitucion-de-1917-santa-marta-el-24-de-julio>



# Desde la EAP

---



*Mtro. Ignacio de Jesús Sam Figueroa*

---

**Ignacio de Jesús Sam Figueroa es maestro en Gestión Pública para la Buena Administración por la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México (CdMx).**

**S**e ha desempeñado en diversas áreas del servicio público: fue subdirector de Metodologías de Evaluación y jefe de Unidad Departamental de Control y Seguimiento en la Oficialía Mayor del Gobierno de la CdMx (OM-CdMx), asesor del secretario técnico en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y asesor del consejero electoral del Consejo General en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Actualmente es coordinador de Comercialización y Abastecimiento de la Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (Comisa). **Su trabajo de titulación de la maestría, como proyecto de intervención gubernamental, obtuvo mención honorífica por parte de la EAP.**

El requisito principal de titulación de las maestrías impartidas en la EAP es la elaboración, presentación y defensa de un proyecto de intervención gubernamental. Un proyecto de intervención gubernamental está dirigido a la mejora de procesos en la gestión del Gobierno local. Determina las causas y consecuencias de un problema del ámbito organizacional, así como las soluciones a través de acciones y estrategias viables para su implementación. Además, propone mecanismos de control y evaluación adecuados para el seguimiento del proyecto propuesto.

.....

A continuación, se presenta un extracto del proyecto de intervención gubernamental galardonado. Enhorabuena.

.....

## Participación ciudadana en el Sistema de Planeación y Evaluación de la Ciudad de México

Proyecto de intervención gubernamental  
Área de Política Pública

### Introducción

La participación ciudadana, en la actualidad, ya no se entiende exclusivamente como la obligación de votar en cada proceso electoral para elegir a gobernantes y representantes que tomarán las decisiones por el grueso de la población hasta los siguientes comicios.

Hablar de participación ciudadana, hoy en día, es más una actividad habitual, en la que los ciudadanos expresamos nuestras necesidades y planteamos soluciones para la resolución de los problemas de nuestra sociedad, obligando a nuestras autoridades a escuchar, abrir la acción gubernamental a la intervención de actores no gubernamentales e integrar a la ciudadanía al consenso de las políticas públicas para la CdMx y a los diversos momentos en que éstas se desarrollan, desde su diseño hasta la evaluación de sus resultados.

En la administración de Gobierno 2012-2018 se tuvieron avances considerables al conseguir un modelo de planeación, monitoreo y evaluación que, en primer lugar, configurara todos los instrumentos de planeación dispuestos para la legislación, alineando cada uno de ellos al programa rector. Además, de contar con mecanismos de seguimiento eficaces, que facilitaron la evaluación de resultados.

Estos avances sentaron bases importantes para la configuración del Sistema de Planeación y Evaluación para la CdMx, el cual quedó plenamente plasmado en la Constitución Política de la Ciudad de México (CP-CdMx).

Es así como con la demanda constante de la ciudadanía por involucrarse en los asuntos públicos, por un lado, y con un sistema que dé rectoría a las



políticas públicas para la ciudad, por el otro, surgió la necesidad imperiosa por ligar ambos elementos.

De tal forma, la propuesta que se presenta en este documento buscó incidir como nuevo mecanismo para integrar la participación ciudadana en las diversas etapas que el ciclo de política pública tiene.

Específicamente, la propuesta se dividió en dos vertientes. La primera relacionada con algunas adecuaciones al sistema de indicadores de la CdMx, componente básico del Sistema de Planeación y Evaluación, tomando como fundamento la plataforma de Monitoreo CdMx desarrollada por la administración 2012-2018.

La segunda vertiente se relaciona con la estrategia de difusión propuesta para mostrar la apertura de nuevos gobernantes a la participación de la sociedad en los asuntos de gobierno, así como para difundir el uso y los recursos correspondientes a través de una herramienta tecnológica.

## Planteamiento del problema, hipótesis y método

### Problema

**E**l quehacer gubernamental contempla diversas tareas que, la mayoría de las ocasiones, se orientan a la atención de las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, en múltiples ocasiones, dichas necesidades no son atendidas adecuadamente por las políticas públicas diseñadas para tal fin. Esto nos hace preguntarnos cuáles serán las causas de que los ciudadanos sientan que su Gobierno no da las respuestas adecuadas a sus problemas. Desde luego que las causas se ubican en la manera errónea en que las autoridades elaboran el diagnóstico de las problemáticas que eventualmente se integran a la agenda pública, así como a la mala implementación de las políticas por parte de la administración pública.

Otra probable respuesta a esta problemática es que las distintas etapas del ciclo de políticas públicas no consideran la participación ciudadana de forma suficiente y efectiva, pese a que así lo contempla el propio artículo 26 de nuestra CP-CdMx.

### Hipótesis

Con base en lo anterior, deberíamos mejorar los métodos de la participación ciudadana, para garantizar que los intereses de la población permeen

adecuadamente la agenda pública y para diseñar mejores políticas públicas, lo que reeditaría en la construcción de una ciudadanía más participativa, a través de una relación sinérgica más estrecha entre Gobierno y sociedad.

Es decir, mi hipótesis es que si articulamos adecuadamente la participación ciudadana en distintos niveles (información, consulta, control, etcétera) logremos diseñar e implementar mejores políticas públicas y sus correspondientes programas para esta ciudad.

Todo ello a través del diseño de un método para la participación ciudadana: un sistema que recopile las propuestas y comentarios ciudadanos durante la formulación de los planes y programas gubernamentales, así como durante el seguimiento y la evaluación de cada uno de ellos, en sus distintas etapas como políticas públicas.

## Método

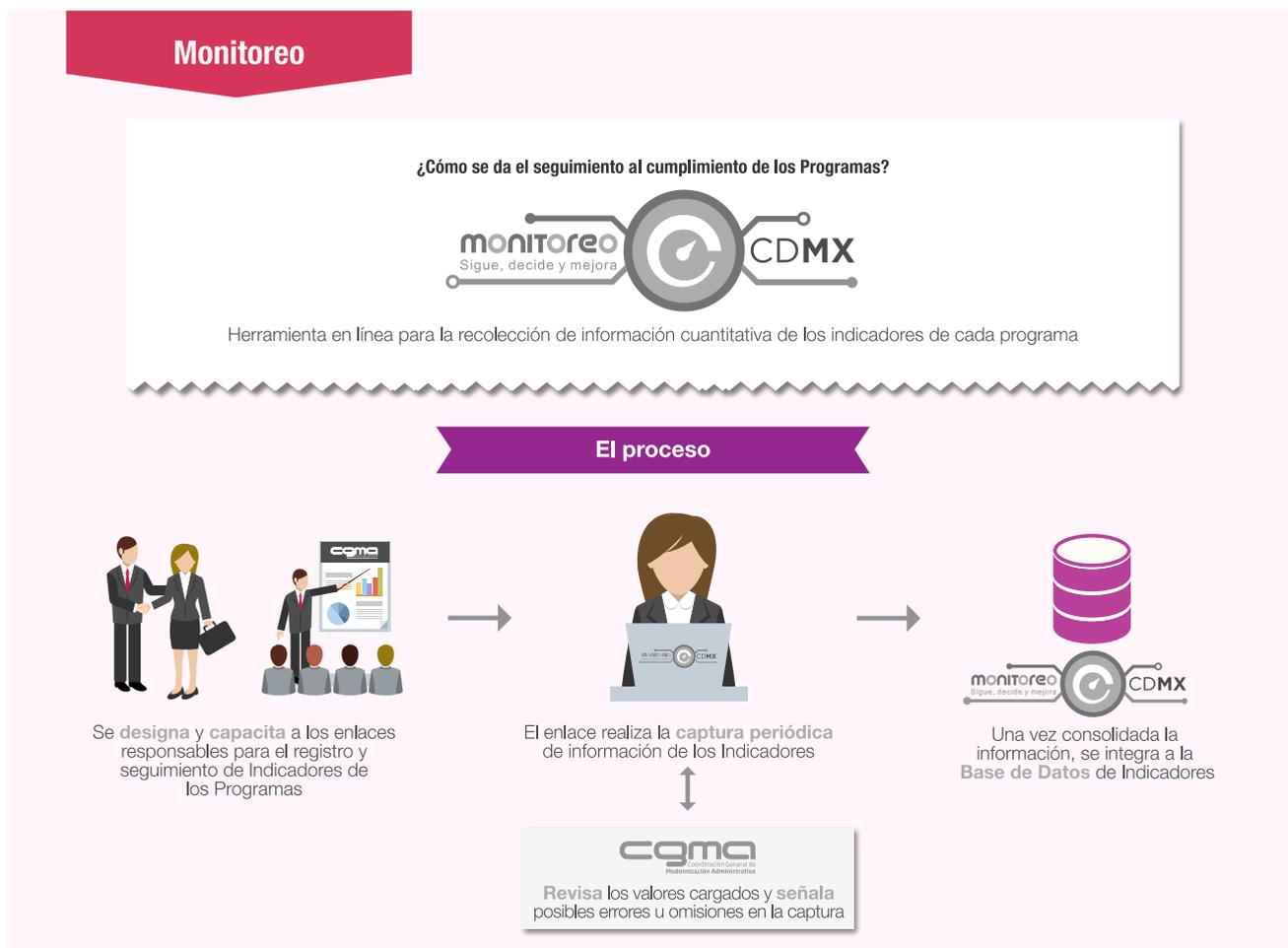
Mi planteamiento básicamente se centró en revisar la experiencia que se tuvo en la administración de Gobierno más reciente (2012-2018), analizando las etapas que se desarrollaron como parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Gubernamental (SMEGG), descritas a continuación a modo de esquemas con infografías:

### Esquemas del SMEGG como enfoque armónico multidimensional

Figura 1. Esquema de la fase de planeación

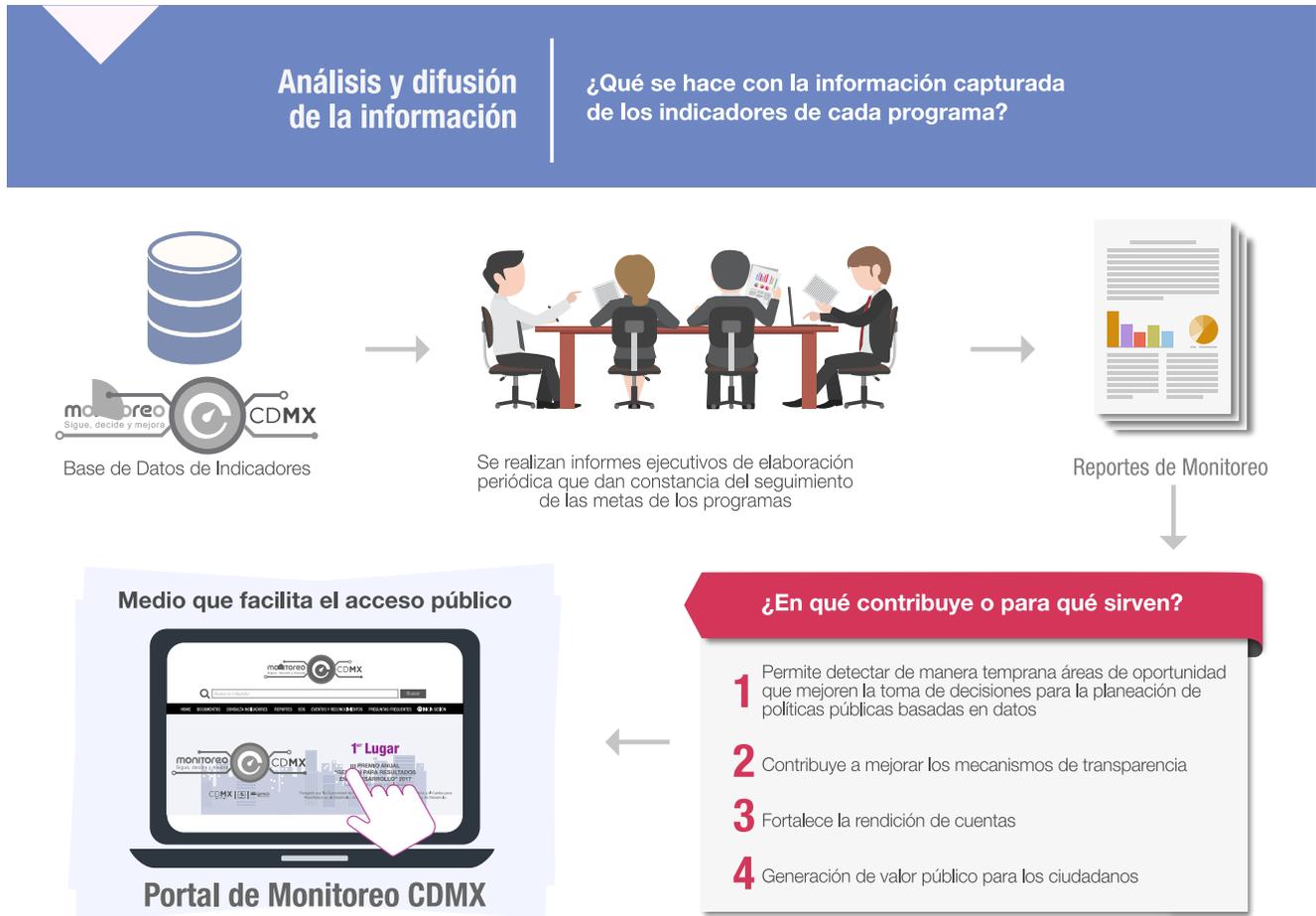


Figura 2. Esquema de la fase de monitoreo



Fuente: Monitoreo CdMx (CGMA, 2018).

**Figura 3. Esquema del análisis y difusión de la información**



Fuente: Monitoreo CdMx (cgMA, 2018).

Específicamente, analicé el proceso de planeación de dicho sistema —elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 y sus derivados—, verifiqué si la participación ciudadana se consideró efectivamente y qué resultados se obtuvieron del proceso; lo anterior, tomando en cuenta que la planeación fue el pilar que dio sustento al resto del SMEGG.

De igual manera, revisé los procesos de monitoreo y evaluación efectuados así como los resultados obtenidos, para verificar si éstos podrían contemplar la participación ciudadana y qué beneficios se podrían conseguir con ello.

### Algunos conceptos de referencia y definición de categorías

En primer término, debemos avanzar en el significado de la participación. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS-DF) la define como “Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello”. Por supuesto que esta definición puede ser empleada no solamente en lo relacionado con los programas sociales, sino en todas aquellas relacionadas con el actuar gubernamental.

Otra manera de entender la participación puede ser como lo refiere Ana Díaz Aldret (2017: 343): “proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas”.

Al contrastar ambas definiciones, podemos apreciar la existencia de un derecho y asimismo la necesidad de su exigibilidad. Por lo que, no basta con el deseo del ciudadano por involucrarse en los asuntos públicos, se requiere una firme convicción por parte de los actores gubernamentales de facilitar los medios para “abrir” sus procesos a la participación de la ciudadanía.

Obviamente no podemos dejar de lado el debate existente entre *democracia representativa* y *democracia participativa*. La primera de ellas únicamente considera al ciudadano como votante y su presencia es requerida solamente en los procesos electorales correspondientes. Además, su posible incidencia en otros momentos de la vida pública es vista como algo que atenta contra el espíritu y la estabilidad del sistema, por lo que tiende a desalentarse su incorporación en las tareas y actividades de gobierno (Díaz, 2017). Por otro lado, la visión participativa requiere de una presencia permanente del ciudadano en los asuntos públicos, pues es necesaria para gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno (Díaz, 2017).

Ambas visiones no son opuestas, por el contrario, deben ser complementarias. Además, no es lo único que hay que considerar, como bien lo refiere Manuel Canto Chac (2010): en México, la democracia participativa se identifica únicamente con algunos mecanismos específicos como el plebiscito o el referéndum, con lo que se opera una confusión entre democracia directa y democracia participativa.

Por otro lado, la legislación local y federal, así como los diversos ordenamientos y programas en la CdMx, han hecho un abuso retórico de la participación ciudadana, limitando los mecanismos participativos a algunos esquemas demasiado rígidos, por lo que es necesario que tales disposiciones se “operativicen” con mecanismos alternativos más novedosos.

Por ello, en este trabajo asumí preferentemente a la *participación* como “la materia prima por excelencia del proceso político y en consecuencia un *input* que debe maximizarse todo el tiempo para obtener los mejores resultados en términos de la vitalidad de la comunidad política y de la generación de bienes públicos, y de instituciones con incentivos para la rendición de cuentas” (Held, 1996; citado en Díaz, 2017: 343).

No se trata de creer en la participación ciudadana como la solución a todos los problemas de la sociedad capitalina, sino, más bien, que la participación refuerce los vínculos entre las decisiones políticas y la ciudadanía mediante la articulación de mecanismos (Valverde Viesca *et al.*, 2013).

Con esto en mente, es necesario delimitar hasta qué nivel podemos fomentar la participación ciudadana. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tal como lo refiere el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la CdMx (Evalúa-DF) (2008), dichos niveles se pueden encuadrar de la siguiente manera:

- I. *Información*: tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental. Es la condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
- II. *Consulta*: a los ciudadanos, a través de reuniones, visitas o entrevistas, mediante las cuales el Gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.
- III. *Consulta vinculante*: el plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.
- IV. *Delegación*: es cuando un Gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa, en relación con la atención a problemas públicos.
- V. *Asociación*: es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa está del lado de las organizaciones de la ciudadanía y que ellas acuerdan con el Gobierno la realización de políticas o programas en común; cada quien en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas del ciclo o proceso de la política pública.
- VI. *Control*: de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Estos niveles sirvieron como referencia para conocer la profundidad de la intervención propuesta, asimismo constituyeron la base para plantear algunos indicadores para su respectiva evaluación.

Por otro lado, debemos repasar también algunos conceptos respecto a las políticas públicas; específicamente, de su concepción como ciclo o proceso. Sabemos que desde la primera versión que Harold Lasswell realizó en 1956, dicho modelo ha estado en constante evolución (Jaime *et al.*, 2013), con aportaciones de diversos autores, que no mencionaré por no ser la intención de esta propuesta.

Para resumir y ser más puntual, retomo la clasificación de Luis F. Aguilar Villanueva (1996; citado en Jaime *et al.*, 2013), mostrada en el siguiente esquema cíclico:

**Figura 4. Ciclo de políticas públicas**



Fuente: Jaime *et al.*, 2013.

Más adelante, definiré qué componentes del ciclo fueron la referencia para elaborar mi propuesta.

La selección de categorías para esta propuesta estuvo determinada por los niveles de participación, así como las etapas del ciclo de políticas públicas y los resultados de su cruce en la siguiente matriz (Canto, 2010):

**Figura 5. Matriz de formas posibles de participación**

	<b>Demanda</b>	<b>Agenda</b>	<b>Proceso de decisión</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
Información					
Consulta					
Decisión					
Delegación					
Asociación					
Control					

Fuente: Canto, 2010.

Con dicha evidencia, la idea fue plantear una política de participación ciudadana enfocada a los distintos momentos del propio ciclo de política pública, así como algunas acciones concretas para tal fin; y se retomaron las evidencias encontradas en la investigación.

## Propuesta de política pública para la CDMx

A manera de antecedente, vimos que el SMEGG es una referencia positiva como sistema de planeación, monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental; pero, finalmente careció de la participación ciudadana en sus distintos niveles. Entonces, ¿qué debemos hacer para incorporar dicho componente en las políticas públicas de la ciudad?

La alternativa de implementación se pensó en dos vías, la primera fue la sistematización del ciclo de políticas públicas y la segunda se trató del diseño de una estrategia de comunicación para atraer a la población a participar.

## Perspectiva para la administración 2018-2024

Es claro que la coyuntura que implica la entrada de la nueva administración brinda nuevos bríos a la incorporación de la participación ciudadana en distintos ámbitos del Gobierno. Pero no sólo eso, las nuevas disposiciones legales

contempladas por la nueva CP-CdMx, y aquellas que se deriven de ésta, darán un marco renovado para la adopción de propuestas como la que aquí se presenta.

La primera de dichas nuevas disposiciones, desde luego, es la relacionada al derecho a la buena administración (artículo 7.º, apartado a). Este “nuevo derecho” debe ser la guía para todos aquellos que integramos el servicio público en nuestro actuar cotidiano; y para efectos de la propuesta son relevantes los aspectos relacionados al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y el sistema de índices de calidad de los servicios públicos.

Por otro lado, lo relativo al derecho a la información (artículo 7.º, apartado d) también constituye uno de los pilares que fundamentan esta propuesta. Algunos conceptos, que son de gran valía en este apartado, son los relacionados a los datos abiertos (de diseño universal y accesibles): el principio de máxima publicidad y la obligación de documentar los actos de los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones.

También, el artículo 60, de la Garantía del Debido Ejercicio y la Probidad en la Función Pública, consigna disposiciones relacionadas al Gobierno abierto, otra de las nociones en que se fundamenta esta propuesta.

Por otra parte, el capítulo II, del título cuarto de la CP-CdMx, de la Democracia Directa, Participativa y Representativa, brinda todo un nuevo universo de posibilidades que debemos asumir con toda la responsabilidad que nos confiere el ser servidores públicos. En específico, el artículo 26, nos ofrece el marco de actuación preciso para la instrumentación de la propuesta que planteo.

Finalmente, habrá que tener muy en cuenta que las leyes secundarias emanadas de la nueva CP-CdMx, que la I Legislatura del Congreso de la Ciudad ya ha comenzado a formular, seguramente recogerán con mayor profundidad los conceptos que hemos descrito con anterioridad.

## **El nuevo sistema de planeación y evaluación para la CdMx**

Entre las múltiples disposiciones de nuestra novedosa Carta Magna local se encuentra lo relacionado a la creación de un Sistema de Planeación y Evaluación, como parte del capítulo relativo al desarrollo y planeación democrática, en el título tercero, del Desarrollo Sustentable de la Ciudad.

Anteriormente, las disposiciones en este tema se encontraban en la Ley de Planeación del Desarrollo; sin embargo, ya se les dio carácter constitucional, lo que bien podría reflejar el interés de los constituyentes en que el desarrollo sustentable —y a su vez, sus sistemas, instrumentos, instituciones y demás mecanismos— sea la piedra angular para el desarrollo de la CdMx.

Ahora bien, en la CP-CdMx, los elementos legales correspondientes se encuentran específicamente en el artículo 15, el cual, en resumen, contiene disposiciones para:

- el Sistema de Planeación y Evaluación,
- el proceso de planeación,
- la planeación del ordenamiento territorial,
- el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CdMx.

Por otro lado, la CP-CdMx también prevé la existencia del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, organismo que tendrá también un papel importante dentro del Sistema de Planeación y Evaluación, centrado esencialmente en una última y en una primera etapa del ciclo de políticas públicas.

En esta serie de disposiciones e instituciones reglamentadas a nivel constitucional no debemos dejar de lado lo referente al Consejo Económico, Social y Ambiental (CESA-CdMx) —artículo 17, inciso c—, al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) —artículo 50— o lo relacionado con la fiscalización y el control interno (en lo referente a las contralorías ciudadanas, entre otras disposiciones), normadas en el artículo 61.

Todo este cuerpo legal e institucional desde luego que robustece lo que previamente se tenía; y debería facilitar, más que obstruir, la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales.

Por supuesto que la coyuntura para la nueva administración es muy particular en materia de planeación, pues deberá conducirse los primeros años con base en un programa provisional, mientras se encarga de elaborar las normas e instrumentos correspondientes para el mediano y largo plazo del desarrollo de la ciudad, para posteriormente funcionar con tales documentos ya puestos en vigor.

**Figura 6. Instrumentos para la planeación del desarrollo de la CdMx**



De acuerdo con estas disposiciones, así como una serie de artículos transitorios adicionales, la planeación deberá ajustarse a determinados tiempos, y de alguna manera, ello permitirá contar con cierto tiempo para reglamentar e instrumentar la propuesta.

## Sistematización del ciclo de políticas públicas

No sólo las coyunturas políticas y de gobierno son relevantes, también es importante saber que hemos llegado a un momento histórico de generación y análisis de información, que nos obliga a replantear el funcionamiento de las instituciones de gobierno. Ahora, los ciudadanos hallan en internet y las nuevas tecnologías una forma de interactuar, lo que a su vez crea valor público.

En este modelo social, las redes ciudadanas crecen exponencialmente y nos brindan la oportunidad de ir cambiando día con día nuestro entorno, con el apoyo de nuevas herramientas tecnológicas. Adicionalmente, la transmisión y recepción de datos e información hacen que los gobernantes y servidores públicos enfrentemos desafíos tales como dotar a las instituciones públicas de una nueva dimensión social en la que se retroalimentan de las ideas que aporta la ciudadanía y sus distintos modos de organización.

De esta forma, son múltiples las tareas que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CdMx deberá asumir desde su puesta en operación, además de tener a su cargo la elaboración de los instrumentos de planeación ya referidos y de los sistemas para el seguimiento de lo planificado.

## Objetivo y resultados esperados

Entre éstos se encuentra el sistema de indicadores de la CdMx, que guardó una estrecha relación con Monitoreo CdMx —durante la administración saliente—; al cual, como ya se comentó previamente, le hizo falta un componente de participación.

El sentido de esta propuesta es vincular en un solo sistema electrónico, tanto la planeación como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo sustentable de la ciudad.

## Diseño de implementación

En primer lugar, éste se debe realizar durante el proceso de planeación, se tiene que dar certeza y atención a la participación, y vincular las opiniones expresadas durante las consultas con las metas y los objetivos que se plasmen tanto en el Plan General de Desarrollo, como en el Programa de Gobierno y los demás programas derivados de ellos. Es decir que, eventualmente, en la etapa de planeación, cuando un ciudadano revise en un portal electrónico lo que pasó con su opinión, se han de mostrar aquellas acciones de los programas que recogen la opinión respectiva.

Desde luego, se deben considerar métodos para optimizar aquellas propuestas que previamente hayan pasado por el filtro de otros mecanismos de participación —como la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la red de contralorías ciudadanas, las audiencias públicas, etcétera—, contemplados en la ley de participación vigente o aquellos nuevos mecanismos que se creen en la nueva ley de la materia.

Adicionalmente, en las etapas de monitoreo y evaluación, se deben establecer las reglas y los mecanismos para la integración de observatorios ciudadanos de manera general y temática, que de igual forma hagan uso de la información generada por el sistema y lo retroalimenten en la realización del monitoreo y evaluación de políticas públicas.

En la siguiente ilustración se muestra una visión esquemática del sistema robustecido e integrado que se propuso, de acuerdo con el ciclo de políticas públicas, más los niveles en que se puede incluir la participación.

Se debe asignar un folio de seguimiento a la propuesta u opinión recogida para que durante el resto del proceso se le pueda dar continuidad, no sólo para seguimiento, sino para su enriquecimiento y para facilitar el debate con las instituciones responsables, en etapas como la implementación o el control.

Por supuesto, como bien sabemos, el ciclo de políticas públicas es únicamente ilustrativo y no necesariamente respeta el orden cronológico planteado. En la realidad, sus diversas etapas se traslapan y se desarrollan en momentos diferentes al modelo.

De alguna manera, parafraseando al Dr. Manuel Canto Chac, la participación se alimenta de la propia participación, entonces si la ciudadanía observa sus propuestas, vigentes o no vigentes, consideradas para la construcción e implementación de alternativas para la solución de los problemas públicos, mantendrá el interés y le dará seguimiento a parte del desarrollo, o incluso, al proceso completo.

Finalmente, y no por ello menos importante, hay que considerar en la implementación mecanismos de accesibilidad para personas con discapacidad dentro del sitio de internet.

**Figura 7. Ciclo propuesto para el sistema de seguimiento a las políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia.

## Estrategia de difusión del ciclo de políticas públicas

Como lo vimos con antelación, es un hecho que en la administración 2012-2018 no se dio una adecuada publicidad a los actos de gobierno de aparente “bajo perfil”, como la planeación o el monitoreo de la gestión gubernamental. Una nota, relacionada con la publicación del PGDDF, en su momento expresaba lo siguiente:

Y, por si fuera poco —y quizás así lo piensan—, su divulgación y máxima “publicidad” han brillado por su ausencia, ni en los medios, ni en el portal ciudadano de la Jefatura de Gobierno, ni en ningún lado se notificó, difundió, avisó, o festejó la terminación, integración y publicación del Programa General de Desarrollo 2013-2018 —claro está, salvo en la *Gaceta Oficial* del GDF—, ni siquiera sabemos si —a diez meses de iniciada la actual administración— finalmente los titulares del gabinete de gobierno del DF conocen cuál es el proyecto de ciudad y el conjunto de políticas públicas y de principios que ellos deben promover y enriquecer y que, por supuesto, regirá su quehacer durante su gestión y además se convierte en el marco fundamental de planeación para la materialización de sus propios programas [...] ¡esperemos que estos últimos no tarden otros diez meses en su concreción (“Habemus progressio!”, 2013)!

Sabemos que una estrategia integral de comunicación social es la manera de atender el derecho de la población a ser informada, tal como lo refiere el Sexto Informe de Gobierno de la administración local 2012-2018. Desafortunadamente, en muchas ocasiones la comunicación social es empleada con objetivos distintos al anterior, tales como la promoción personal de los gobernantes con fines de carácter electoral, lo que sin duda es un mal uso de los recursos públicos.

En mi investigación no logré conseguir de forma oportuna los datos relacionados con los gastos de comunicación social a nivel local, pero el informe recién mencionado muestra un gráfico de contratos y convenios con medios masivos de comunicación.

Independientemente de lo anterior, el informe también consignó que la estrategia que finaliza tuvo entre sus directrices:

- Establecer criterios en el manejo de portales de internet que utilizan las dependencias, organismos y entes públicos capitalinos para difundir de forma permanente programas, acciones, logros y campañas dirigidas a la población.
- Fijar criterios en el manejo de cuentas institucionales de redes sociales que utilizan las dependencias, organismos y entes públicos de la CdMx para difundir los programas, acciones y campañas dirigidas a la población.

De alguna manera, estas directrices podrían ser renovadas e incorporar la recopilación de la opinión ciudadana a los mismos programas, acciones y logros.

Esta estrategia integral, en su momento, consideró la homogeneización de áreas como los contenidos para medios electrónicos, la difusión web, el portal ciudadano oficial y la información estadística. Todos estos elementos son compatibles con la propuesta que realicé.

Y aunque la vertiente principal de esta implementación no es la relacionada con la difusión, es imprescindible que se atraiga de forma masiva la atención y eventual participación de la ciudadanía, con el diseño de una estrategia eficaz y novedosa, que dé publicidad no solamente a la sistematización propuesta, sino, de manera integral, a las ventajas y beneficios de la participación ciudadana y, desde luego, a la apertura que el nuevo gobierno debe mostrar a las propuestas y opiniones de sus gobernados.

**Figura 8. Contratos y convenios con medios de comunicación 2013-2018**



Fuente: Sexto Informe de Gobierno de la Ciudad de México (Segob-CdMx, 2018).

## Recursos y costo beneficio

### Análisis jurídico y organizacional

Las adecuaciones al sistema de indicadores que ordena la CP-CdMx no implican modificaciones normativas a gran escala, sino exclusivamente al diseño del sistema. Por supuesto que se requieren de unos lineamientos de operación muy específicos, en los que se comprometa el trabajo interinstitucional con toda la administración pública de la CdMx (AP-CdMx). Este elemento básico de colaboración interinstitucional ya cuenta con un antecedente muy positivo, de lo realizado por el Gobierno local saliente.

### Análisis económico y tecnológico

Por otro lado, y con base en la experiencia de lo que significó la construcción de los portales Todos Somos Soluciones y Monitoreo CdMx en la administración 2012-2018, podemos decir que no se empleó ningún tipo de recurso extraordinario, los portales fueron creados y operados exclusivamente con recursos humanos y tecnológicos de la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), devengados en su gasto corriente.

En particular, Monitoreo CdMx es una herramienta que fue desarrollada con *software* libre, con tecnologías de vanguardia y escalables, sin incurrir en costos de licenciamiento y de reporte. El producto fue gestionado con un marco de trabajo de administración de proyectos ágiles, con la aplicación de buenas prácticas y estándares internacionales [Scrum, Project Management Institute (PMI), Business Process Model and Notation (BPMN), etcétera]. A su vez, el diseño estuvo orientado a las necesidades de análisis y monitoreo de datos para la aplicación de prácticas de inteligencia de negocios, proyecciones y análisis de tendencias (CGMA, 2017).

### Análisis político

Desde luego, al observar los antecedentes de la manera en que la participación ciudadana se ha llevado a cabo, nos damos cuenta que las posibilidades para concretarla no dependen de recursos económicos ni directamente de la legislación, sino del escenario político en que se realice.

Entonces, habría que preguntarnos cuál sería el costo político de abrir la participación ciudadana de la manera en que se plantea. Al respecto, considero que el impulso, o llamado “bono democrático” de la elección, mediante el cual la nueva jefa de Gobierno resultó ganadora, le otorga un incentivo adicional para respaldar la participación ciudadana a distintos niveles. Bajo esa premisa,

creo que el costo sería poco y, por el contrario, se podrían cosechar beneficios de la relación política con los grupos de población que la apoyaron y con los que no.

De hecho, Claudia Sheinbaum, la jefa de Gobierno electa, declaró en una conferencia que “el próximo gobierno capitalino se ha autoimpuesto hacer de la consulta uno de sus fundamentos para implementar sus políticas públicas y que deben impulsarse mecanismos innovadores para que los capitalinos participen en estas decisiones y hagan sus propuestas” (“Sheinbaum promoverá reformas a Ley de Participación Ciudadana”, 2018).

Si particularizamos el ámbito en que se instrumentaría la propuesta, y hablando de una fuerte voluntad política, en las adecuaciones al sistema de indicadores ésta se le requerirá al Instituto de Planeación y a su contraparte: el Consejo de Evaluación, pero la experiencia en la CGMA\* nos dice que es posible liderar un proyecto con estas características. En lo relativo a la estrategia de difusión, se requerirá la voluntad de la propia Jefatura de Gobierno, para que tome las decisiones correspondientes y difunda entre la población todo el proceso.

Por otro lado, es muy probable que, en un principio, el ciudadano de a pie no se vuelque de forma masiva al uso del sistema y a una participación amplia en los asuntos públicos. Sin embargo, todas aquellas organizaciones interesadas en el tema lo pueden asumir con una mirada positiva e involucrarse de forma inmediata en la propuesta.

Sin lugar a dudas, una de las ventajas es que puede servir para la construcción de ciudadanía, labor que se le otorga directamente al IECM, pero no hay restricciones a otros organismos autónomos o gobiernos locales.

## Control de gestión y modelo de evaluación para la propuesta

La propuesta de evaluación de este proyecto es *concomitante*; es decir, en cada etapa de su ejecución se debe revisar para llevar a cabo las correcciones correspondientes. Además, debe de ser *experimental*, mediante la comparación de los diversos planes y programas, para recoger aquellas experiencias que resulten positivas y replicarlas en el resto de los temas. Finalmente, ha de tener carácter *sistémico*, con la intención de analizar a detalle los procesos que llevaron a alcanzar determinados resultados y a corregir en consecuencia. De esta manera se puede conocer cómo la ciudadanía se apropia de las herramientas a su disposición.

---

\*. Actualmente Coordinación General de Evaluación, Modernización y Desarrollo Administrativo (Cgma) (N. del E.).

Uno de los resultados a corto plazo de la evaluación sería utilizar la información de la matriz para evidenciar dónde participa la gente y dónde no, y retomar dicha información en la revisión de la Ley de Participación Ciudadana y su eventual reforma.

La propuesta de indicadores es la siguiente:

**Tabla 1. Variables e indicadores**

	<b>Demanda</b>	<b>Agenda</b>	<b>Proceso de decisión</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
Información	Número de visitas a diagnósticos y proyectos de Gobierno originales.	Cantidad de visitas a proyectos reformulados.	Número de visitas a acciones específicas de planes y programas.	Total de visitas a indicadores de planes y programas.	Número de visitas a reportes de monitoreo.
Consulta	Total de propuestas recopiladas en primera consulta.	Número de opiniones recopiladas de proyectos y agenda gubernamental.	Cantidad de opiniones recopiladas de planes y programas.	Número de comentarios y observaciones a indicadores de planes y programas.	Cantidad de comentarios y observaciones a reportes de monitoreo.
Decisión	Porcentaje de apoyo a propuestas ciudadanas, con mayor demanda.	Porcentaje de propuestas recopiladas, incorporadas a proyectos y agenda gubernamental.	Acciones específicas de planes y programas concordantes con opiniones recopiladas.	Acciones específicas de planes y programas modificadas en función de observaciones a indicadores.	Planes y programas evaluados por demanda ciudadana.
Delegación	Cantidad de propuestas formuladas por encargo a ONGS, academia y especialistas.	Porcentaje de propuestas encargadas, incorporadas a proyectos y agenda gubernamental.	Porcentaje de acciones específicas de planes y programas elaboradas por ONGS, academia y especialistas.	Porcentaje de acciones específicas de planes y programas operados por encargo a sector privado.	Planes y programas evaluados por encargo a ONGS, academia y especialistas.
Asociación	Propuestas formuladas por iniciativa de ONGS, academia y especialistas.	Porcentaje de propuestas formuladas por sociedad civil organizada, incorporadas a proyectos y agenda gubernamental.	Porcentaje de acciones específicas de planes y programas elaboradas con sector privado.	Número de acciones específicas de planes y programas implementados por el sector privado con participación del sector público.	Planes y programas evaluados por ONGS, academia y especialistas.
Control	Proyectos censurados por la ciudadanía.	Propuestas de gobierno censuradas por la ciudadanía.	Acciones específicas de planes y programas canceladas por la opinión popular.	Acciones específicas de planes y programas con seguimiento a sus indicadores por parte de las contralorías ciudadanas.	Planes y programas con seguimiento durante todo el ciclo.

**Nota:** Los indicadores marcados con color verde son aquellos para los que actualmente ya se genera información. Los marcados con color azul son aquellos para los que no se genera información, aunque ésta existe actualmente.

Fuente: Elaboración propia.

## Alcances y restricciones

Para definir los alcances de la propuesta, en primer lugar, debemos remitirnos nuevamente a las categorías definidas en un principio. Es decir, el escenario ideal es en el que cada una de las etapas del sistema —ya sean la planeación, monitoreo y evaluación o aquellas que se definan— permitan la participación ciudadana en todos sus niveles.

Desde luego que las condiciones necesarias para ello son muy variadas. La primera, y que fue descrita en el apartado de análisis político de este documento, se refiere a la voluntad política de la jefa de Gobierno de la administración entrante, así como de todas aquellas personas que encabecen los órganos involucrados en el sistema, para la respectiva puesta en marcha de la propuesta.

Por otra parte, es fundamental que la nueva legislación —que se deriva de la CP-CdMx, relativa a la planeación y demás fases del sistema— consigne disposiciones favorables para la instrumentación de mecanismos novedosos, así como para la participación ciudadana y que no obstaculice la implementación de la propuesta.

Asimismo, se requiere que los servidores públicos que participen en el diseño e implementación metodológica y tecnológica de la propuesta cuenten con conocimientos en materia de gestión de resultados, así como de los temas relacionados a ésta, para la obtención de un mejor impacto.

Finalmente, es imprescindible señalar que la implementación de la propuesta debe ser lo más flexible posible. Lo anterior, con la idea de realizar los cambios que se consideren necesarios, de acuerdo con lo que la propia participación ciudadana muestre en el transcurso de su desarrollo, y con el objetivo de involucrar a actores de la sociedad civil con ideas y propuestas complementarias; que a la postre puedan sustituir este proyecto por uno más robusto y con mayor apertura a la ciudadanía.

## Bibliografía

Canto Chac, M. (comp.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.

Coordinación General de Modernización Administrativa (2017). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Gubernamental de la Ciudad de México. Recuperado de <http://innovacion.cdmx.gob.mx/detalle?py=R3Q50ThhY0luaC82ZWRMRFovOUMrQW9UV1JXVWxuczNVYit4UWNHTUVIbm50QndEVzdCMjr3Y092dDN0WlUwL2NiZ211OTFVTVI-4Y090QUVQVFZ1dIE9PQ>

Coordinación General de Modernización Administrativa (2018) Monitoreo CdMx. Recuperado de <http://www.monitoreo.cdmx.gob.mx/>

- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. (2008) Planeación, Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana en la Política Social del D.F. Diagnóstico de sus Principales Tendencias. Recuperado de [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/info/2009/diagnostico\\_tendencias.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/info/2009/diagnostico_tendencias.pdf)
- Díaz Aldret, A. (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, 26 (2), pp. 341-379.
- "Habemus progressio!" (13 de septiembre de 2013). *El Semanario*. Recuperado de <https://elsemanario.com/colaboradores/6251/habemus-progressio/>.
- Jaime, F. et al. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (2018). Sexto Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2017-2018.
- "Sheinbaum promoverá reformas a Ley de Participación Ciudadana" (4 de septiembre de 2018). *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/sheinbaum-promovera-reformas-a-ley-de-participacion-ciudadana/1262929>
- Valverde Viesca, K. et al. (2013). "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (218), pp. 105-128.

## Normatividad

- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 23 de mayo de 2000. Recuperado de [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65933/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65933/31/1/0).





# Actualidad

# Laureles



*Dra. Corazón Raquel Lozano  
González*

---

La Dra. Corazón Raquel Lozano González es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

De 2013 a 2018 fue profesora de las asignaturas de Teoría Económica, Procesos de Gobierno en México Ámbito Federal, Procesos de Gobierno en México Ámbito Municipal y del Seminario de Apoyo a la Titulación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS-UNAM), y durante 2015 de las asignaturas de Decisión Política y Políticas Públicas, así como de Políticas Públicas. Ha impartido cursos a



funcionarios de Gobierno en temas de administración pública federal, finanzas públicas y ética pública.

Laboralmente se ha desempeñado también en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (AL-CdMx) y en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP-CdMx). Tiene experiencia en la evaluación del desempeño de personas servidoras públicas, en el análisis y estudio de proyectos legislativos, y en el desarrollo de modelos pedagógicos de capacitación y de evaluación para servidores públicos. Actualmente trabaja en el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Ha publicado diversos artículos e investigaciones y ha sido ponente y conferencista en diversos congresos nacionales e internacionales. Sus principales líneas de investigación son: gobernanza, procesos legislativos, administración pública, evaluación del desempeño en gobiernos locales mexicanos, políticas públicas, gestión pública municipal y cooperación descentralizada de ciudades mexicanas.

Su última investigación *La evaluación del desempeño en gobiernos locales: Análisis de dos casos mexicanos* recibió mención honorífica en el Premio INAP<sup>1</sup> XLII (septiembre 2018).

<sup>1</sup> El premio, otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tiene la finalidad de promover la investigación y el desarrollo de conocimiento que contribuyan al mejoramiento de la administración pública nacional, así como a ofrecer soluciones para retos gubernamentales. La convocatoria está abierta para servidoras y servidores públicos, en los órdenes federal y local; para docentes, consultores, académicos, investigadores y estudiantes de posgrado.

---

**Al respecto, así como en relación a su trayectoria profesional y académica, charlamos con la Dra. Raquel Lozano.**

---

**¿Por qué motivos decidió estudiar administración pública y qué influyó en su elección?**

Sobre la elección de la carrera en la que me he formado y he adquirido experiencia, comentaría que cuando uno elige la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, tiene que optar por la opción de administración o ciencia política. Entonces, cuando estaba estudiando, me di cuenta de que realmente me interesaba conocer cómo funcionaban los gobiernos, en cuestiones más allá de lo político; es decir, los aspectos funcionales y de atención a la ciudadanía. Mi interés radicaba en conocer cómo funciona el Gobierno —por qué actúa de tal o cual manera o cómo toma decisiones— eso fue realmente lo que me llevó a esta carrera.

Posteriormente quise ahondar un poco más y comencé la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Ahí fue donde pude conocer con más detalle sobre los gobiernos y cómo funcionan, cómo toman decisiones, cómo se generan políticas públicas, cómo funcionan las cuestiones de gobernanza y gobernabilidad. Pero mi orientación siempre ha sido hacia gobiernos locales o gobiernos subnacionales. Mis temas de investigación se han enfocado fundamentalmente en los gobiernos municipales; en la licenciatura, maestría y doctorado, la orientación siempre fue hacia gobiernos locales.

**¿Cómo y por qué surge su interés en enfocarse en los gobiernos subnacionales?**

El interés en los gobiernos subnacionales derivó de pláticas con académicos relacionados con esos temas de investigación. Así, poco a poco, decidí trabajar actividad exterior o de *cooperación descentralizada* en mis tesis de licenciatura y maestría, abordando cuestiones relativas a cómo los gobiernos locales pueden vincularse con sus pares en el exterior, no a nivel nacional sino a nivel internacional.

Ese tema me resultó bastante interesante porque en el momento que yo estudié no estaba muy desarrollado, apenas comenzaba a trabajarse en el ámbito académico. Tuve diversas entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y con los gobiernos municipales que estudié para conocer cómo trabajaban estos asuntos. Y, poco a poco, profundicé hasta llegar a documentar el caso de Colima con la Red Plus,<sup>2</sup> con ello profundice en

<sup>2</sup> Red canadiense de ciudades, creada en 2004 con el apoyo de la Universidad de Columbia Británica, la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI, por sus siglas en francés) y con la ayuda de organizaciones

un tipo de vinculación al exterior, basada en el desarrollo de redes en donde se comparten conocimientos, experiencias y formas de gestión de problemas públicos con la intención de generar mejores prácticas, a partir de las experiencias de las ciudades o municipios participantes. Mi interés en los gobiernos subnacionales deriva de reconocer que no tienen las mismas capacidades que el Gobierno estatal o que el Gobierno federal, por ello ha sido objeto de mis investigaciones conocer cómo atienden las necesidades públicas.

Si observas el ámbito federal y el ámbito estatal, la forma en la que se organizan los tres poderes es muy similar. Pero si llegas al Gobierno municipal, notas que hay diferencias y que no trabajan igual. En un municipio hay un ayuntamiento, los integrantes de éste se reúnen en sesiones de cabildo; hay un presidente municipal, regidores y síndico (a veces dos o tres) o un síndico procurador. Hay figuras distintas que toman decisiones de manera diferenciada, respecto de los gobiernos estatales o el Gobierno federal. Incluso en cuestiones de facultades recaudatorias, los municipios están muy limitados pues solamente reciben impuestos a cuenta del predial.

En cuestiones relativas a cómo estos gobiernos atienden las necesidades, encontramos que las cabeceras municipales concentran las capacidades y los recursos de la presidencia municipal. Después, se encuentran las comunidades, los pueblitos y las rancherías, cuyas capacidades también son limitadas pues tienen que recurrir siempre a la cabecera para buscar servicios o atención de cualquier tipo. Además, no es lo mismo hablar de municipios rurales que de municipios semiurbanos, urbanos o metropolitanos. Esta diversidad nos condiciona a reconocer tanto las capacidades como las dificultades para atender los problemas públicos. Ahí se nota demasiado, más que en el ámbito estatal, que siempre es un reflejo de lo federal.

Hablando de cooperación descentralizada, yo empecé a trabajar este tema al concluir mi licenciatura —alrededor de 2007 o 2008—; por entonces este asunto estaba todavía muy limitado: se hablaba de hermanamientos de ciudades<sup>3</sup> y no de cooperación descentralizada. Cooperación descentralizada es un concepto más europeo, mientras que el hermanamiento de ciudades es muy común en urbes norteamericanas; pero en realidad, la cooperación descentralizada es un término sobre el cual no se había discutido en México. Entonces, abordé gobiernos locales y distintos modos de acción como la cooperación,

---

civiles, entre las que se encuentra Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI, por sus siglas en inglés), que es una organización internacional de gobiernos locales, organismos estatales y regionales. La Red Plus cuenta con más de 40 asociados provenientes de 14 países de todo el mundo; su objetivo es socializar experiencias, difundir conocimientos y buenas prácticas, así como diseñar e implementar políticas públicas basadas en experiencias de gestión compartidas por otros asociados.

Lozano, C. R. (2012). "Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: De la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas". *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 11, 1-22. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2012.11>

3 Según la organización Sister Cities International, el *hermanamiento de ciudades* es una asociación amplia y de largo plazo entre dos comunidades en dos países. Dicha relación se reconoce oficialmente después de que el más alto funcionario electo o designado de ambas comunidades firma un acuerdo para convertirse en ciudades hermanas.

el hermanamiento, la cooperación triangular<sup>4</sup> y otras modalidades que han existido desde la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha. Desde entonces han surgido diferentes perspectivas. En los últimos 10 años se ha avanzado mucho en la discusión de este tema, pero en 2007 y 2008 todavía no estaban trabajados académicamente.

**De acuerdo con la investigación que realizó para su tesis de maestría, en relación con la experiencia que describe del municipio de Colima (que participó en una red de prácticas de cooperación descentralizada, particularmente de cooperación en gestión administrativa, la cual implica la observación de casos similares en otras localidades del mundo; la asistencia técnica de expertos internacionales en infraestructura, servicios públicos básicos, financiamientos, etcétera), ¿qué recomendaciones considera pertinentes para que las alcaldías de la Ciudad de México puedan acceder a este tipo de prácticas?**

Lamentablemente, a nivel municipal, la dificultad es que no hay documentación de experiencias. Incluso en los gobiernos federales y estatales, lo que se asienta en los informes de gobierno no describe realmente qué ocurrió con un detalle que nos permita conocer cómo se gestionan los asuntos públicos. A veces, sólo se da una breve reseña. Si acudes a un Gobierno municipal y te remites a los informes de gobierno, puedes revisar la historia del trienio, pero realmente no puedes saber qué pasó con esas experiencias: si se concluyeron, si continuaron o qué sucedió, pues no están debidamente documentadas. Incluso lo que yo registré en mis trabajos no es algo a lo que se le haya dado continuidad. Depende de las prioridades del presidente municipal, si eso es parte de su proyecto de gobierno o de las prerrogativas que tiene consideradas en el trienio, lo va a llevar a cabo; pero si no, puede abandonar la idea por completo y comenzar un esquema distinto.

Cuando hablamos de alcaldías en la CdMx habría que considerar ciertos antecedentes: en el gobierno de Marcelo Ebrard se creó una oficina de asuntos internacionales para la CdMx.<sup>5</sup> En ese entonces, ya había cierta operatividad sobre estos temas, pues se comenzaron a generar ciertas vinculaciones como los hermanamientos de ciudades. Estas prácticas no fueron más allá del ámbito de relacionarnos en términos culturales, por ejemplo, para que pudiera ir un ballet folclórico a la ciudad de Nueva York. Ese tipo de intercambios fue criticado en algunas ocasiones, pues se consideró que los funcionarios los aprovecharon para hacer turismo. Esa es una cuestión de cómo se vician ese tipo de prácticas.

4 De acuerdo con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), agencia del Gobierno Federal Alemán especializada en la cooperación técnica para el desarrollo sostenible, las *cooperaciones triangulares* son proyectos de cooperación que planifican, financian y ejecutan un donante o país industrializado, un país emergente que puede actuar como oferente o intermediario y un tercer país receptor en calidad de beneficiario.

5 En 2009 se creó la Coordinación General de Asuntos Internacionales, adscrita a la Jefatura de la Oficina del Jefe de Gobierno, con la facultad de administrar las casas de la CdMx en el exterior, de suscribir convenios y realizar actos jurídicos de carácter administrativo relacionados con éstas. Actualmente, se conoce como Coordinación General de Asesores y Asuntos Internacionales.

Posteriormente ya no se le dio prioridad a este tipo de relaciones durante el gobierno de Miguel Ángel Mancera; la oficina siguió existiendo, pero no se trabajó más al respecto. Actualmente, con el gobierno de Claudia Sheinbaum, no he escuchado que se esté dando impulso a la actividad exterior de la CdMx o a la actividad exterior de las alcaldías. En cuanto a las alcaldías sería complicado porque, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) están prohibidos los acuerdos o tratados de las entidades federativas al exterior, no obstante, el artículo 117<sup>6</sup> no establece esta prohibición respecto de la actividad exterior de gobiernos municipales, esa es una cuestión importante porque no está prohibido, pero tampoco está regulado. Sin embargo, la SRE trató de normar esas cuestiones —sin reglas específicas—, al trabajar precisamente los hermanamientos de ciudades a nivel municipal. Pero al hablar de alcaldías, éstas aún no se pueden equiparar con los municipios mexicanos; por tanto, creo que el reto sería lograr que las alcaldías tengan actividad exterior. Entonces, habría que buscar mecanismos para generar alguna oficina, jefatura, dirección o subdirección dentro de la propia alcaldía que esté enfocada en asuntos de vinculación exterior y eso no existe todavía. El primer paso sería generar esas áreas para atender dichos temas, pero considero que la limitación radica en la línea que marca el Gobierno de la CdMx a las alcaldías.

Retomando un poco lo que ya comentaba, la actividad exterior se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial para apoyar a las ciudades devastadas por la guerra. Las ciudades que estaban en mejores condiciones auxiliaban a otras para reconstruir, llevar asistencia médica, proporcionar profesores o brindar atención relativa a las necesidades que había en ese momento. Ese fue el sentido del hermanamiento de ciudades, el cual está más vinculado con la ayuda oficial que con el desarrollo.

Por otra parte, cuando hablamos de cooperación descentralizada la perspectiva es distinta, se trata de ver a las ciudades como pares; porque independientemente de sus niveles de desarrollo humano y económico, pueden colaborar y obtener beneficios. La cooperación es buscar justamente una vinculación beneficiosa entre pares, donde ambos pueden aportar y recibir ganancias, esa es la diferencia.

Por ejemplo, el municipio de Mérida, que se caracteriza por contar con altos niveles de seguridad, puede trabajar con otra ciudad que tenga problemas de inseguridad y aportar experiencias de cómo han implementado ciertas medidas o políticas públicas de manera exitosa. Estas experiencias pueden ponerse

6 Respecto a la celebración de tratados, “los Estados no pueden, en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados ni con las potencias extranjeras” (artículo 117, fracción I). Si bien no existen en la Constitución disposiciones que otorguen facultades a las entidades federativas en materia de política exterior, tampoco hay una prohibición explícita para desarrollar relaciones internacionales.

Ruiz, L. (2009). “Las relaciones internacionales de los municipios”. *Convergencia*, 16(49), 253-275. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352009000100010&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100010&lng=es&tlng=es)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título 5.º, de los Estados de la Federación; artículo 117, fracción I. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 6 de octubre de 1986. Recuperado de <https://sidof.segob.gob.mx/welcome/06-10-1986>

en práctica en otro municipio o ciudad de otro país. La otra ciudad puede retribuir mediante asesoría o con expertos en materia educativa que colaboren a mejorar el aprendizaje. Este es un buen ejemplo de reciprocidad de experiencias —aprender unos de otros—, pero también pueden intercambiarse cuestiones más tangibles, dependiendo del trabajo que se quiera hacer.

Eso va más allá de un intercambio entre un ballet folclórico y una orquesta filarmónica, lo cual desde luego es favorable y también influye en la cultura, pero hay otros aspectos en los que se requieren acciones muy concretas, decisiones en materia de política pública que deben tomar los gobiernos. No es que le restemos importancia a los *hermanamientos culturales*, es bueno conocer otras tradiciones, saber qué hacen, cómo viven y llevarlo a los ciudadanos. Pero hay otros asuntos necesarios en materia de decisiones públicas como seguridad, recaudación de impuestos, educación, salud. No estamos enfocados en esos temas todavía en términos de cooperación.

La cooperación adquiere otro sentido en el marco de la globalización porque podemos vincularnos de manera más sencilla gracias a tecnologías, a través de una videoconferencia o de una transmisión en tiempo real. Actualmente hay muchas herramientas que nos permiten cooperar sin necesidad de viajar a otra ciudad para aprender de ella. Anteriormente, un grupo de cierta ciudad especializado viajaba a nuestra ciudad y nosotros íbamos a su ciudad para establecer una relación de cooperación. Pero como ya mencioné, los viajes pueden viciar el ejercicio, a menos que a través de ellos obtengamos productos muy concretos. Una cuestión importante es que los *hermanamientos* son documentos que sí se firman y no necesariamente tienen una caducidad, pero dependen de cada proyecto de gobierno; puede que se respeten o puede que la relación se quede solamente en la firma del papel. Por su parte, la cooperación no requiere una firma o ningún acto protocolario; solamente son vinculaciones establecidas en función de las prioridades del Gobierno o de quienes están al frente él, como el presidente municipal o el alcalde de la ciudad. Si hay un interés mutuo entre ciudades, se realiza la cooperación, pero nada los obliga a concretarla ni tampoco se hacen acreedores a sanciones o consecuencias negativas si no se implementa; por tanto, es algo que puede ejecutarse o no de acuerdo con cada gobierno.

**Usted ha escrito sobre la corresponsabilidad Gobierno-sociedad en la construcción de cultura cívica para la rendición de cuentas, la instauración de consejos de participación ciudadana, y sobre instrumentos de monitoreo de la percepción de los ciudadanos respecto a acciones, proyectos y políticas gubernamentales. Con base en sus investigaciones, ¿cuál es la importancia de la participación de la sociedad civil en la actividad y en la vigilancia de la acción gubernamental?**

Este tema ha sido mucho más trabajado, hay infinidad de artículos, revistas y libros relativos a las cuestiones de democracia y participación ciudadana.

Considero que la participación es fundamental para dar seguimiento a las decisiones de los gobiernos y para que los ciudadanos conozcan cómo trabajan. Pero la participación debe tener ciertas condiciones: una de ellas es que esté institucionalizada; es decir, que exista bajo ciertas regulaciones que establezcan quiénes participan según el tema de interés, ya que la participación ciudadana puede tener diversas orientaciones. Otras condiciones son en qué términos se realiza la participación, cuál es la finalidad o propósito, etcétera.

Por ejemplo, en términos de presupuesto participativo —que es de lo que te puedo hablar, derivado de mi experiencia de trabajo actual—, cuando hablamos de participación, se hace la convocatoria, se invita al ciudadano a que realice su registro de proyecto en función de las necesidades de su comunidad; esto se puede hacer de forma presencial o en la plataforma del IECM, conforme a las fechas de la convocatoria. Posteriormente, su contenido se revisa, su viabilidad se verifica, se asigna un número de proyecto para la votación (de forma aleatoria en la Dirección Distrital donde se realizó el registro) y se someten a consulta los proyectos que cumplan con las especificaciones de la convocatoria mencionada. Sin embargo, en ocasiones hay una distancia entre lo que un ciudadano propone y lo que percibe su comunidad o su colonia como una necesidad o un problema. En este sentido, habría que buscar que la participación además de estar institucionalizada esté plenamente informada. Tal vez sería importante que se difundiera un poco más la forma en que se deben diseñar los proyectos para garantizar su viabilidad y que estén apegados a las necesidades y problemas de la colonia en cuestión. Por lo tanto, la información y la institucionalización serían las dos condiciones esenciales para darle sentido a la participación. Es decir, más allá de que mi vecino me pida que vote por su propuesta, la verdadera lógica de la participación es conocer cuál sería el beneficio de ese proyecto, por lo que considero que hace falta mayor difusión de los proyectos registrados por los ciudadanos antes de la votación.

Es importante decir que el proyecto de presupuesto participativo sólo se ejerce en la CdMx, a través del IECM. No hay otro estado ni ningún otro organismo local que lleve a cabo este tipo de prácticas de participación ciudadana. En el ámbito electoral nacional, a través del Instituto Nacional Electoral (INE), no se tiene una función tan definida como en el caso del presupuesto participativo de la CdMx; aunque es un buen ejercicio de participación y cumple la primera condición de participación institucionalizada, es necesario consolidar una participación informada que permita mejorar la calidad de los proyectos y ejecutar acciones más eficaces de atención de problemas en las colonias, fortaleciendo con ello el tejido social.

Por otra parte, respecto a la cooperación exterior o descentralizada, ésta todavía no está ligada a la participación ciudadana, porque la cooperación entre ciudades aún está alejada de la ciudadanía, se concentra más en la acción del Gobierno.

**Respecto a su investigación *La evaluación del desempeño en gobiernos locales: Análisis de dos casos mexicanos, ¿cuál es la principal conclusión o inferencia a la que ha llegado tras la realización del estudio?***

Después de trabajar con cooperación exterior, tuve la oportunidad de evaluar programas públicos federales implementados en municipios. Derivado de esa experiencia y de cómo operaban las reglas de evaluación de desempeño en los municipios, según la normativa del Gobierno federal, surgió mi interés por estudiar evaluación de desempeño en mi último trabajo de investigación. A la conclusión a la que llegué es que, en términos de evaluación de desempeño, los gobiernos locales, fundamentalmente los municipios, requieren fortalecer sus capacidades institucionales para lograr configurar sistemas de evaluación locales.

Lo anterior tiene que ver con el esquema de evaluación que se ha establecido desde el ámbito federal, después cómo se vuelca a lo estatal y cómo llega a lo municipal. En el ámbito federal tienes al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) que evalúa todos los programas sociales; para los programas presupuestales tienes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que tiene un área específica encargada de la evaluación. Cuando nos enfocamos en los estados y en los municipios, nos damos cuenta de que evaluamos cómo se aplicaron los recursos federales que ya están etiquetados y que provienen del Ramo 33<sup>7</sup> —que son recursos tanto para entidades federativas como para municipios—. Esos recursos se deben evaluar de acuerdo con las reglas de la SHCP, mediante la contratación de consultores externos. Esto es importante señalarlo: las únicas evaluaciones que se reconocen para la SHCP y el Coneval son externas. Pero en la investigación encontramos diversas evaluaciones internas que se realizan en el propio municipio —que son una suerte de autoevaluaciones—; y otras externas que son llevadas a cabo por alguna instancia, una consultoría, una universidad o alguna entidad exterior, éstas son las evaluaciones que la SHCP y el Coneval reconocen como válidas para recursos públicos.

Entonces, a partir de la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>8</sup> se estableció que los municipios y todo el país debían trabajar con cuentas homologadas; por lo que, siguiendo las reglas establecidas en dicha ley, se debe buscar la manera de que las cuentas públicas se trabajen igual en todo el país. Por lo tanto, los municipios tenían que rendir cuentas respecto a cómo aplicaban los recursos. La evaluación va de la mano con la transparencia y la rendición

7 De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (o Ramo 33) son el mecanismo presupuestario creado para transferir recursos a estados y municipios que les permitan atender demandas de gobierno en los rubros de salud, educación, infraestructura básica, infraestructura educativa, programas alimenticios y de asistencia social, fortalecimiento financiero y seguridad pública.

8 La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece normas generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos; con lo cual, contribuye a lograr una armonización adecuada y a medir la economía, la eficacia, la eficiencia y la transparencia del proceso presupuestario.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 31 de diciembre de 2008. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5076629&fecha=31/12/2008&cod\\_diario=217008](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5076629&fecha=31/12/2008&cod_diario=217008)

de cuentas, sin duda, por lo que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental y también por las reglas relativas al presupuesto basado en resultados,<sup>9</sup> que es un esquema que se planteó a partir de 2006 en el ámbito federal y que a partir de 2015 todos los municipios tenían que implementar. Todo esto implica que los municipios deben contar con indicadores de desempeño y éste se tiene que verificar a través de un sistema de evaluación vinculado con las reglas del ámbito federal aplicables a municipios.

Yo quise verificar cómo se estaban aplicando sistemas de evaluación de desempeño en los municipios, si existían o no esos sistemas y cómo se estructuraban; y encontré que, así como no hay homogeneidad en las capacidades de los gobiernos de los municipios, tampoco la hay en los sistemas de evaluación.

Mérida estaba comenzando su sistema de evaluación de desempeño en 2015, relacionado fundamentalmente con generar indicadores relativos a los recursos federales del Ramo 33, pero solamente trabajaban algunos de ellos por medio de Access y la evaluación consistía en una semaforización (rojo, ámbar y verde). Además de eso, no tenían propiamente una evaluación, sino un seguimiento basado en lo que las dependencias reportaban al área de finanzas y al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), a partir de los indicadores del Programa Operativo Anual (POA). Esto es importante señalarlo porque contar con indicadores no significa tener evaluaciones. Así pues, Mérida tiene indicadores y hoy en día cuenta con un manual de evaluación del desempeño; ha avanzado mucho en los últimos cuatro años tratando de institucionalizar la práctica evaluativa, pero se ha quedado en los indicadores, no ha ido más allá al hacer evaluaciones (adicionales a aquellas para las que han contratado personal externo), su enfoque está basado en el resultado que le proporciona el indicador, por ejemplo, cuando se señala: “el indicador refiere que todas las viviendas cuentan con piso de madera o de otro tipo” o “hay un policía por cada 200 habitantes”, ese indicador sirve para interpretar algo relativo a condiciones de vivienda o seguridad, pero en un ejercicio evaluativo, debería mostrar datos en relación con la evaluación de la situación de la vivienda en el municipio.

En ese sentido, los municipios todavía están muy limitados en el tema. La evaluación requiere, en principio, una medición a través de los parámetros definidos en los indicadores, pero también es importante saber qué se hace con eso, para qué sirve o qué aporta. A final de cuentas, el indicador describe determinada situación: seguridad, educación, justicia; pero la evaluación debe aportar datos para tomar mejores decisiones. En conclusión: todavía no hemos logrado cerrar la brecha entre medir y evaluar.

Por otra parte, en el caso de Chihuahua, ellos tenían el denominado Sistema de Evaluación y Seguimiento del Municipio de Chihuahua (Siesmunch)

<sup>9</sup> De acuerdo con la SHCP, el *presupuesto basado en resultados* se enfoca en definir y establecer los objetivos y resultados que los programas a los que se asignan recursos presupuestarios prevén alcanzar.

y previamente existió el Sistema de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA)<sup>10</sup>—el cual ya no existe o bien ya no se utiliza en el gobierno actual— y ellos evaluaban el Plan Municipal de Desarrollo, con indicadores de programas federales y el Sistema de Indicadores de Desempeño (Sindes) —gracias al cual los indicadores tuvieron tanta relevancia en México—.

Sobre el Sindes, a partir de 2001, comenzó una vinculación con la International City/County Management Association (ICMA) —una asociación de municipios y condados de Estados Unidos de América—, a través de la Asociación de Municipios de México A.C., con el propósito de vincularse con indicadores de desempeño estandarizados a nivel internacional. Así es como ICMA comenzó a trabajar con municipios mexicanos y de 2001 a 2019 ha colaborado con 50 ciudades mexicanas.

Mérida y Chihuahua tienen antecedentes de Sindes, aunque Mérida ya no trabaja utilizando esos indicadores y Chihuahua obtuvo varios reconocimientos por ICMA, a partir de su participación. La forma en la cual trabaja Sindes es la siguiente: el municipio manifiesta su interés a ICMA, posteriormente se asocia y ya como agremiado tiene derecho a participar en el programa Sistema de Indicadores, la convocatoria es anual y el municipio debe aportar la información que solicita ICMA, la cual es procesada y posteriormente se dan a conocer los indicadores. Los resultados de 2001 a 2006 no eran públicos. Después de esos años, con la normativa en materia de transparencia, específicamente con la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>11</sup> comenzaron a publicarse en los portales de los municipios. Con Sindes puedes saber cómo funciona una ciudad en ciertos temas, pero como tal no es un sistema de evaluación, sino una forma de medir al municipio frente a sus pares nacionales, ya que los resultados se elaboran por país.

Se advierte que Chihuahua sigue trabajando con algunos de estos esquemas, pero ya no hay información de ellos. Por ejemplo, existe la Dirección de Planeación y Evaluación, pero antes tenían una página web en la cual había un manual, señalaban cómo estaban organizados y había mayor información.

10 Existe información de la creación del Sistema de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA) del municipio de Chihuahua, en el año 2005 (compuesto por alrededor de 500 indicadores), el cual almacenó y generó información base para la elaboración de los planes municipales de desarrollo, y fomentó el monitoreo, la transparencia y la rendición de cuentas hacia la sociedad.

Villalobos, A. (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales* (pp. 181-184). México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/16087.pdf>

La bibliografía que se incluye muestra su operación hasta el año 2010. Actualmente, en el Plan Municipal de Desarrollo 2018- 2021 se establece como mecanismo de evaluación el modelo de gestión de resultados y la incorporación de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas. En el mismo documento, como propósito del eje número 4 se establece fortalecer el sistema de medición y evaluación de desempeño gubernamental, pero no se señala cuál es o en qué consiste.

Gobierno Municipal de Chihuahua (2018). Plan Municipal de Desarrollo 2018- 2021 (p.16). Recuperado de <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Downloads/PMD%202018-2021.pdf>

11 Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 de mayo de 2016. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016)

Actualmente, esa información ya no está disponible y eso se debe a que concluyó la administración municipal y no hubo documentación de experiencias.

En ese sentido, mi interés durante la investigación fue conocer los sistemas de evaluación en gobiernos locales y lo que encontré es que eran muy heterogéneos, que estaban en diversas áreas de la administración municipal o del Gobierno y que existen diversas condiciones que podían debilitar o facilitar el desarrollo de éstos. En el caso de Chihuahua existe una Dirección de Planeación y Evaluación; en el caso de Mérida hay una Unidad de Planeación y Gestión Estratégica, la cual contiene al Copladem, cuyo encargado es quien debe implementar la evaluación de desempeño o la medición a través de indicadores.

### ¿Cuáles considera que son los retos generales que comparten los gobiernos locales?

Hablando específicamente de municipios, creo que los principales retos en estos gobiernos se encuentran en las capacidades institucionales para tomar mejores decisiones, pero eso es difícil cuando se encuentran limitados de manera financiera. Si los recursos del municipio provienen en un 85 a 95% de la recaudación federal participable, ¿qué capacidad de decisión se puede tener? En ese sentido, se entiende que los municipios no estén en condiciones para aumentar sus capacidades institucionales, puesto que existen restricciones importantes. O cuando los municipios deben implementar acciones en materia de política pública, ¿qué decisiones pueden tomar si en muchos sentidos están limitados? Se deben ceñir a la línea del Gobierno federal y estatal para aplicar programas o proyectos. Por esta razón la cooperación puede ser beneficiosa, porque se puede colaborar a partir de otras condiciones que no necesariamente están relacionadas con poseer recursos. Por ejemplo, si quieres mejorar seguridad, tienes recursos del Ramo 33 que están relacionados con ese ámbito, pero puede que adquieras otros recursos a través de conocer una buena experiencia de otra ciudad y de reorientar los gastos. Considero que así se podrían implementar diversas mejoras en materia de gestión municipal, pero eso depende de la capacidad institucional y de la documentación de experiencias, ya que es común que no se sepa lo que se hizo bien en la administración anterior y por ello no se dé continuidad a los proyectos de gobierno de un trienio. Podrías tener un proyecto de gobierno muy avanzado o muy ambicioso en un trienio y vinculado con relaciones en el exterior, pero si después no tiene continuidad, se pierden los proyectos y se busca una nueva visión. Entonces, cada tres años estamos reinventando la visión de gobierno.

No obstante, eso tampoco quiere decir que la reelección sea la respuesta. Algunos municipios tienen un plazo de gobierno de cuatro años, pero realmente aún no logramos descifrar el mejor camino para dar continuidad a lo que hizo el gobierno anterior. Quizás sería más conveniente generar mecanismos institucionales para no desplazar o desdeñar los proyectos o programas

anteriores por ser propuestas de un partido político diferente. Si hubiera reglas establecidas, podríamos contar con esa continuidad que tanto hace falta para recuperar lo bueno que se hizo y no despreciarlo porque estemos iniciando un nuevo proyecto de gobierno. Todavía no hay manera de insertarnos en una lógica distinta de gobierno donde lo importante sea la continuidad, los mejores resultados y la atención de demandas concretas de la ciudadanía. La inserción de personas en el Gobierno por compromiso político implica distanciamiento de la realidad y así no hay manera de aprovechar las experiencias, de recuperar lo que se hizo bien ni de buscar mejores soluciones con respecto a lo que ya se venía realizando.

**¿La mención honorífica que recibió el año pasado por su trabajo de investigación, repercutió en sus oportunidades laborales de manera positiva?, ¿en qué sentido?**

Obtener la mención es motivo de orgullo para mí, pero eso no ha derivado en alguna oportunidad laboral hasta ahora y afortunadamente cuento con un ámbito laboral estable. Cuando concluí el doctorado, comencé a trabajar en el IECM y me he vinculado con la Universidad de Sonora (Unison) en el tema de evaluación de desempeño y políticas públicas —tengo otra charla pendiente con ellos para el 2020—. Estas oportunidades se han derivado precisamente de que mi trabajo actual está relacionado con evaluación de desempeño y de funcionarios públicos. Se puede decir que en la práctica me he ocupado de esas dos aristas: evaluación de gobierno y de funcionarios.

**En su opinión, ¿existe una relación de cercanía o de distanciamiento entre la administración pública profesional y la academia o instituciones docentes que tienen por objetivo el fomento y desarrollo del aprendizaje?, ¿a qué lo atribuye?**

Existen dos visiones encontradas: una es la de los funcionarios; es decir, los que se encargan de la gestión de lo público —los decisores y los que ejecutan en la administración pública—; la otra es la visión académica, que analiza y localiza dificultades para avanzar en cualquier área —ya sea seguridad, evaluación, transparencia, rendición de cuentas— y emite recomendaciones respecto a cómo se puede mejorar la gestión de gobierno. Estas visiones están distanciadas.

Como tal, el trabajo de un académico no es brindar soluciones o respuestas, sino aportar elementos para que los gobiernos tomen mejores decisiones; pero esto a final de cuentas es responsabilidad de los políticos y de quienes están en la administración pública. Ellos deben gobernar, ejecutar o atender los problemas cotidianos del ciudadano a partir de las instancias que ya existen, mediante el aparato administrativo y burocrático. Aquí la cuestión es que lo que se hace desde el punto de vista académico no va a encontrarse necesariamente

con lo que en realidad ocurre, pues todo depende de los recursos que existen en el Gobierno y de las decisiones que se toman. A veces, no es posible que las decisiones estén enfocadas en las recomendaciones académicas y esto no es necesariamente bueno o malo, simplemente es así. Debemos tomar en cuenta que los académicos trabajamos desde el punto de vista del “deber ser” y cuando nos enfrentamos a lo práctico —a la operación o la gestión real— nos encontramos con “lo que es”.

Los trabajos académicos son diagnósticos, de alguna manera brindan un panorama, muestran dónde están los resquicios en los cuales se requiere mejorar; pero en la práctica existen limitantes humanas, financieras y técnicas. Finalmente, el académico aporta conocimiento a partir de la realidad observada, muestra cómo funciona, verifica por qué está sucediendo, trata de encontrar nuevas respuestas, pero no es su deber cambiar la circunstancia.

Por otro lado, el trabajo del político o del servidor público es justamente atender los problemas públicos, considerando las condiciones del ámbito político —las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los recursos concretos que posee, entre otras cuestiones—. Los tomadores de decisiones determinan cuáles son las políticas que se van a trabajar y las directrices. Si el aparato administrativo las ejecuta de acuerdo a reglas, si éstas están institucionalizadas, si son claras, transparentes, libres de corrupción; evidentemente, los servicios o las demandas serán atendidos de mejor manera.

**En un texto sobre la profesionalización de la administración pública, la Dra. María del Carmen Pardo<sup>12</sup> señala que ésta se ha convertido en un poder tecnocrático y ha perdido el sentido social de su misión. En otras palabras, la administración pública ha sido desplazada por asesores y consultores alejados de la realidad y los problemas de la vida cotidiana de la ciudadanía. Desde su perspectiva, ¿cómo puede establecerse un mejor balance entre el punto de vista desapasionado y racional de expertos encargados del diseño de políticas públicas y un compromiso social efectivo, fundando en la empatía y preocupado por el bienestar ciudadano? Y, sobre todo, ¿cómo considera que ese balance podría verse realmente reflejado en la elaboración de mejores políticas públicas, en la generación de valor público?**

Hace un par de décadas empezamos a sumarnos al esquema neoliberal, respecto a valorar los resultados como lo más importante. Eso nos llevó a incorporar la visión de “clientes” en vez de “ciudadanos”; a no llamarle “administración”, sino “gestión pública”. También comenzamos a hablar de “misión” y “visión” institucional, que tienen que ver con planeación estratégica. Entonces, fuimos integrando la consultoría de los expertos, que vienen del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) o de algún otro organismo internacional, para que ellos nos señalen cómo mejorar nuestras prácticas y tomar

12 Pardo, M.C. (2011). “El servicio civil de carrera en México: Un Imperativo de la modernización”. En J.L. Méndez (comp.), *Servicio Profesional de Carrera* (pp. 53-72). Ciudad de México: Escuela de Administración Pública del DF, Secretaría de Educación del DF, Siglo XXI Editores.

mejores decisiones de gobierno. Durante un tiempo ha persistido esa tendencia en la administración pública. No obstante, ahora mismo se discute si esa fue la mejor alternativa a los problemas que estábamos experimentando, en términos de corrupción o en relación con el gran tamaño que adquirió el aparato administrativo y su posterior adelgazamiento en pro de la eficiencia.

Estamos en la disyuntiva de verificar si esos esquemas han sido lo mejor o si requerimos repensarlos para generar una administración pública centrada sí en los resultados, pero enfocada en las expectativas ciudadanas, y no únicamente basada en mediciones o indicadores. Como ya señalé, es posible que un indicador refiera que estoy al 100% en cobertura de vivienda en la ciudad, pero quizás ese 100% de vivienda no está en las mejores condiciones. Todavía hace falta buscar la manera en que la administración dé mejores resultados y más allá de éstos, mejores respuestas a la ciudadanía.

Por otro lado, cuando pienso sobre el balance entre los expertos encargados en el diseño de políticas y el compromiso social, considero que está en proceso de gestarse. Muchas veces quienes toman esas decisiones en materia de políticas públicas están apartados de las realidades sociales, independientemente de si son expertos nacionales o internacionales. Se cree que muchos consultores internacionales están alejados de la situación que analizan, pero también cuando trabajamos con asesores nacionales nos damos cuenta de que hace falta sensibilidad respecto al problema en cuestión. Si no existe ese equilibrio entre esos dos aspectos difícilmente se pueden generar mejores políticas, porque éstas, para ser llamadas “públicas”, requieren de la participación de las personas que serán beneficiadas. No solamente es indispensable pensar la política en términos de diseño, sino en cómo la van a vivir las personas o cómo van a experimentar sus efectos. Ahora mismo las políticas aún están alejadas de los ciudadanos, a pesar de que una condición esencial de una política pública es que vincule a los ciudadanos con el proceso decisorio.

La política se implementa a través de programas y éstos pueden contener a su vez proyectos específicos. Entonces, cuando se evalúa la política, se verifica a través de un programa o un proyecto —respecto a seguridad, educación, economía o del tema que se trate—. Y si lo que se desea es conocer si fue beneficiosa para una población, podemos medir resultados o impactos. Pero para verificar el impacto se requieren evaluaciones que son muy costosas.

Las evaluaciones de impacto tienen que ver con el cambio en la vida de la población objetivo, respecto de la situación inicial que fue identificada como problema. Por ejemplo, el resultado de una política asistencial es entregar una beca, ¿pero eso causó un impacto? Podemos medir el resultado: número de personas beneficiadas por la beca, cantidad de dinero otorgado, etcétera; pero para evaluar el impacto debemos verificar cómo este apoyo resultó en un cambio importante para la vida de esa persona, si se tradujo en mayores oportunidades para que no abandonara la escuela o si con ello se potencializó

la posibilidad de concluir sus estudios. Así se puede conocer el impacto, pero tienes que medirlo y para eso tienes que dejar que pase tiempo para lograr ver un resultado. Sin embargo, la mayoría de las veces no tenemos tanto tiempo para hacer evaluaciones de impacto y tampoco los suficientes recursos para realizarlas. Entonces, nos quedamos en evaluaciones de diseño, del proceso o del resultado; las evaluaciones de impacto son mucho más complejas de realizar y además deben ser externas y por su naturaleza generan ciertos costos que tal vez no se pueden cubrir.

**¿Por qué decidió estudiar un doctorado en vez de sólo aumentar su experiencia en la administración pública? Y una vez concluidos estos estudios, ¿por qué optó por no dedicarse de lleno a la investigación?**

Mi interés siempre ha sido dedicarme a la investigación, pero es complicado obtener una oportunidad en las universidades. La percepción de muchos estudiantes es que al concluir el doctorado continuarán en un trabajo de tiempo completo de investigación, pero se encuentran con la escasa posibilidad de hallar empleo en cualquier universidad pública como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), la UNAM u otra institución educativa similar. Las plazas son limitadas.

Yo estuve en un proceso de selección hace dos años, llegué a la fase final, entre los tres mejores lugares para la asignación de profesor de tiempo completo, pero al final no optaron por mí. Por otra parte, existe un plazo límite para las mujeres —hasta los 40 años—, todavía tengo oportunidad de postularme, pero no dispongo de mucho tiempo para hacerlo. El tema es que no existen tantas posibilidades de incorporarse o el concluir un doctorado no es una garantía para acercarte al ámbito de la investigación. Aunque inicialmente ese era mi interés, ha sido complicado someterse a procesos de selección en la búsqueda de una oportunidad laboral en un ámbito tan cerrado como el académico.

**En consideración a la pregunta anterior, ¿su decisión hubiera cambiado de existir un servicio profesional de carrera?**

Recordarás que en 2008 la EAP comenzó con la consigna de encargarse de la profesionalización de servidores públicos de la CdMx; es decir, que el propósito de la escuela no era formar académicos, sino formar mejores servidores públicos —capacitar en términos prácticos a las personas que ya tenían un puesto en la administración pública—. Entre 2008 y 2010 hubo muchos cursos enfocados en alta dirección pública, en formación de contralores; es decir, se trató de brindar a los servidores públicos herramientas para hacer mejor su trabajo. Posteriormente, hasta 2012, se discutió cómo iban a implementar el servicio profesional de carrera para la CdMx. Pero, como tal, tendríamos que generar todo un sistema que implique ingreso, selección de personal, capacitación o

formación para las personas que ya están contratadas, evaluación, incentivos y salida del sistema.

En el ámbito federal existe el portal [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx), que te muestra todas las vacantes relativas al servicio profesional de carrera, seleccionas en cuál participar, acudes a los exámenes, te hacen las entrevistas, te dicen si te seleccionaron o no y te enmarcas en un sistema mucho más delineado. No obstante, se tiene que discutir si el sistema funciona bien o si requiere mejoras. Todos los servidores públicos de la CdMx tendrían que estar inmersos en estos procesos, pero ha sido difícil implementarlos, no solamente aquí; sino en el resto del país, pues en el ámbito estatal no existen reglas claras en torno a la profesionalización y en lo municipal tampoco es el caso.

Hay muchas cuestiones que están por verse y el servicio civil o servicio profesional de carrera es un tema pendiente para formar mejores servidores públicos —para que tengan más capacidades en función del trabajo que realizan cotidianamente—, si son contralores, si son personas encargadas de evaluación, de planeación, que sean los mejores en esos ámbitos.

Desde mi punto de vista, la experiencia que he logrado desarrollar tanto en lo académico como en el servicio público me ha permitido formarme con una visión más completa que si sólo me hubiera dedicado a una de esas dos ramas.

### ¿Cuáles serían sus consejos para aquellos estudiantes que buscan incursionar laboralmente en la administración pública?

En el caso de los alumnos de licenciatura que he tenido durante estos años, me di cuenta de que ellos pensaban que la administración pública funciona mal, porque los servidores públicos no tienen las mejores capacidades o son corruptos, o no quieren hacer bien su trabajo. Pero en realidad, no creo que siempre sea así porque hay muchos funcionarios que hacen bien las cosas y trabajan mucho para obtener los resultados que se requieren. Entonces, mi consejo es pensar que la cuestión va más allá del funcionario. El tema radica en todo el engranaje que ya platicamos: están los políticos; en cómo llegan sus decisiones al ámbito administrativo, cómo las personas servidoras públicas materializan esas decisiones, cómo llegan a través de las políticas a los ciudadanos y lo que se percibe de ellas. El problema no está en un factor único. Influyen las reglas que existen y la forma de definir las políticas, de tomar decisiones. Todo está concatenado. Al trabajar en el ámbito de la administración pública hay que considerar que un problema no derivó de una sola condición; hay que pensar que todo debe funcionar de manera articulada.

Mi sugerencia para los alumnos que quieran incursionar en la administración pública es estar conscientes de que van a enfrentar muchos vicios, van a encontrar a buenos funcionarios y a otros que quizá no quieran realizar correctamente su trabajo; van a percibir reglas un poco absurdas o quizá no existan reglas sobre ciertos temas. De igual manera, van a interactuar con ciudadanos

que necesitan apoyo y con otros que creen que los servidores públicos no quieren atender un problema concreto; cuando en realidad, tal vez no pueden resolverlo porque las reglas no se los permiten.

Es mucho más complejo que sólo profesionalizar al funcionario o pensar que con el servicio civil se va resolver el problema. Habría que buscar la manera de rearticular todo, lo cual no implica desdeñar lo que ya existe y volver a empezar de cero. No tenemos esa posibilidad en la administración ni en la política, necesitamos empezar con lo que tenemos y así generar ciertos cambios; pero éstos no se ven en el corto plazo. Necesitamos tiempo para obtener mejoras y que éstas nos ayuden a llegar a donde queremos. Pero no necesariamente van a ser de raíz. No podemos desarticular todo el aparato administrativo y decir: “eso no sirve”, “esto es corrupto”, “esto no funciona, lo vamos a eliminar y vamos a empezar de cero”. No podemos cambiar de tajo todas las reglas y decir: “esta institución nacional no funciona y la voy a desaparecer”. Hay que buscar la manera de enlazar todo el aparato político y administrativo para establecer los cambios que necesitamos, pero gradualmente. Recordemos que en política y administración se requiere inmediatez, pero ello no siempre es lo mejor ya que, cuando se toman decisiones en el ámbito de lo público, precisamos ciertas condiciones, recursos y capacidades con las cuales podemos o no contar en el momento en que se debe atender un problema. No obstante, es necesario tomar la mejor alternativa posible con la información y los recursos disponibles.

### ¿Qué obra(s) podría recomendar para que las personas amplíemos nuestros conocimientos sobre la profesionalización para la buena administración?

Acerca de profesionalización recomendaría:

- I. *La profesionalización de la función electoral*, del Dr. Rafael Martínez Puón,<sup>13</sup>
- II. *La formación profesional de administradores públicos en México* del Dr. Omar Guerrero Orozco,<sup>14</sup>
- III. *La profesionalización del empleo público en América Latina*, coordinado por Francisco Longo,<sup>15</sup> y
- IV. *Skills for a High Performing Civil Service*, elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).<sup>16</sup>

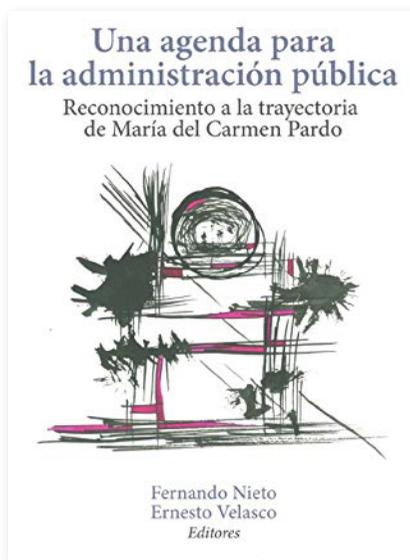
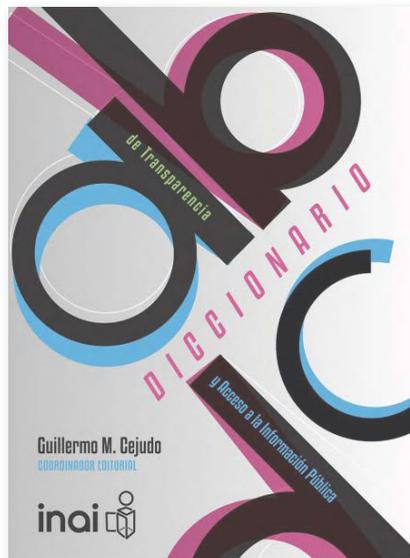
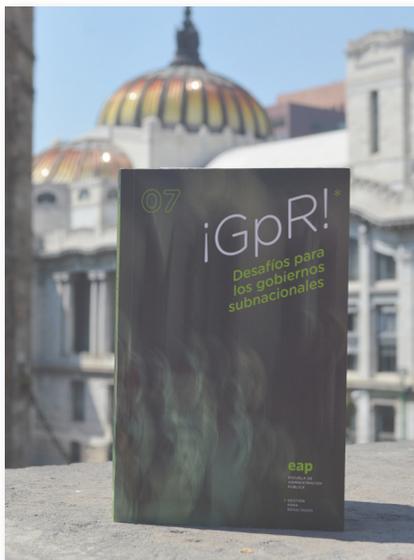
13 Martínez, R. (2019). *La profesionalización de la función electoral*. México: Tirant lo Blanch.

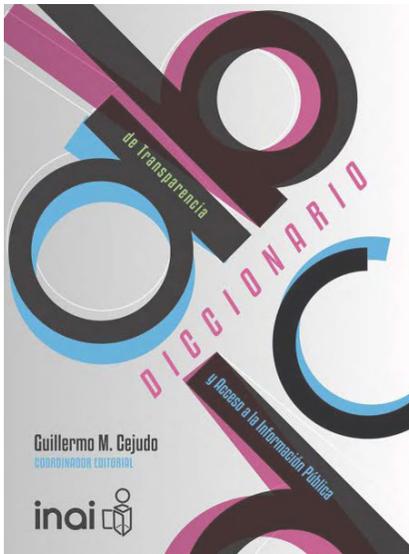
14 Guerrero, O. (1995). *La formación profesional de administradores públicos en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

15 Longo, F., Ramíó, C. (eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.

16 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. doi <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

# En síntesis





## Diccionario de transparencia y acceso a la información pública

### ¿De qué trata el libro?

La obra ofrece 181 términos legales y amplias conceptualizaciones que se subdividen en siete grandes temas y subtemas:

- I) Acceso a la información: a. acceso a la información pública, b. carga de la prueba, c. información pública, d. procedimiento de la información, e. procedimiento de acceso a la información, f. pobreza informacional, g. propaganda gubernamental y h. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Estos términos, así englobados, dan cuenta de los conceptos base sobre el acceso a la información y sus procesos, desde el solicitante hasta el área que genera la información pública y su tratamiento, los mecanismos y procedimientos de acceso, plazos y modalidades de entrega de la información. Además, nos explica qué es y cómo funciona el Sistema Nacional de Transparencia, ente de reciente creación, sus funciones y utilidad.
- II) Datos personales: a. datos. Esta definición da claridad acerca del significado, clasificación y utilidad de los datos.
- III) Gobierno abierto: a. Alianza para el Gobierno Abierto, b. Gobierno abierto, c. Gobierno electrónico. En este subtema, cada conceptualización explica las implicaciones, virtudes y elementos que la integran, así como los esfuerzos entre Gobierno y sociedad civil por la construcción del Gobierno abierto en México.
- IV) Negativas para el acceso a la información pública: a. inexistencia de información, b. información reservada, c. resguardo de información, d. secrecía, e. seguridad nacional y f. testar. Esta serie de definiciones legales nos explican y clarifican las excepciones en las que el acceso a la información puede ser negado por las entidades que la generan y/o resguardan.



**Publicación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Inai)**

- V) Rendición de cuentas: a. contabilidad gubernamental, b. Contraloría Social, c. mecanismo de rendición de cuentas, d. presupuesto participativo y e. régimen de rendición de cuentas. Se clarifican el significado de los mecanismos para la rendición de cuentas, los procesos institucionales y abiertos para la participación ciudadana y la diferencia que existe entre la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción. Al advertir la confusión de los conceptos, se enfatiza la importancia de distinguir la utilidad y los significados de cada uno.
- VI) Términos legales y derecho de acceso a la información: a. derecho de acceso a la información, b. principio de legalidad y c. sanción por incumplimiento en materia de transparencia. El entendimiento y claridad sobre el derecho de acceso a la información, su ejercicio, así como los mecanismos de exigibilidad, garantía y justiciabilidad son fundamentales para que un ciudadano ejerza sus derechos; también es esencial la participación en la toma de decisiones. Estas definiciones precisan los términos legales y administrativos para ejercer el derecho de acceso a la información.
- VII) Transparencia gubernamental: a. corrupción, b. fallas de transparencia, c. libertad de expresión, d. máxima publicidad, e. obligaciones de transparencia, f. opacidad, g. política de transparencia, h. transparencia gubernamental, i. privacidad. Este conjunto amplio de términos explica los tipos de transparencia y sus principios, así como la obligatoriedad de los entes públicos de transparentar sus procesos, recursos, actividades y toma de decisiones; los principios de actuación a los que por ley están obligados, las fallas en las que incurren y los casos de corrupción.

De manera general, se da claridad acerca de los avances, el trabajo y los procesos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales, la transparencia, la exigencia y responsabilidad de la rendición de cuentas, y el ejercicio de gobierno abierto. En lo particular, cada definición implica un entendimiento amplio y específico de la utilidad y significación de la información, el derecho a ésta, la transparencia, los mecanismos de acceso y de exigibilidad para garantizar el pleno ejercicio de las disposiciones constitucionales en la materia.

## **Aportaciones de este libro para la administración pública**

La variedad de participaciones da cuenta de que la transparencia importa no solamente a la academia, sino que, con los esfuerzos y trabajo de un amplio sector de la sociedad se ha logrado que también sea un asunto de sustancial importancia y obligatoriedad para el ejercicio de gobierno.

Existen otros trabajos que se han preocupado por conceptualizar los términos en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales, como el *Diccionario de derecho a la información*, que coordinó el Dr. Ernesto Villanueva y editó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Porrúa, en 2006, cuyo elemento característico y aportación en la materia es su visión jurídica. El enfoque jurídico es fundamental para dar claridad y precisión a nociones básicas en temas específicos, como el derecho a la información.

Ese punto de partida, por llamarlo así, contribuyó al entendimiento de la importancia del derecho a la información, y para entender los avances jurídicos e institucionales que debían realizarse y que ahora existen. La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental en 2002 incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La posterior reforma al artículo 6.º constitucional, en 2007, instauró el derecho a la información pública como una facultad fundamental para los mexicanos de exigir todo aquello que la ley establece; la aprobación, en 2010, de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del instituto, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Después, este organismo modificó su nombre al de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; y luego, con la reforma constitucional de 2015, elevó su estatus a organismo constitucional autónomo.

Todo este proceso de cambios y avances fue impulsado, acompañado y apoyado precisamente por los esfuerzos de académicos e investigadores en la materia, que plasmaron sus contribuciones para el entendimiento y valoración de estos temas. Esa es la contribución de este producto editorial, la cual se ve ampliada y enriquecida por la participación y experiencias de otros enfoques y actores, presentes en este valioso *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*.

## En síntesis

El *Diccionario de transparencia* es una obra de lectura obligada para quienes se desempeñan en la función pública, para el conocimiento de sus términos y conceptos; pero, sobre todo, para comprender y optimizar los procesos institucionales y las demandas de la ciudadanía, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, para un mejor desempeño del ejercicio de gobierno y la toma de decisiones.

Finalmente, hay que decir que esta publicación se suma a los esfuerzos de conocimiento, claridad y valoración de los avances en la materia, integrando las experiencias que han aportado diversos actores sociales y niveles de gobierno,

**[...]cada definición implica un entendimiento amplio y específico de la utilidad y significación de la información, el derecho a ésta, la transparencia, los mecanismos de acceso y de exigibilidad para garantizar el pleno ejercicio de las disposiciones constitucionales en la materia.**

lo que lo hace muy accesible en términos de comprensión y practicidad tanto para los estudiosos de la materia como para las actividades cotidianas y extraordinarias del público en general.

## Sobre los autores

Una de las aportaciones de esta publicación, además de su contenido, es la convocatoria colaborativa de autores que pertenecen a distintos ámbitos de la vida pública, desde la academia, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado y sumado esfuerzos conjuntos para el acceso a la información pública y el combate a la corrupción. El coordinador de la obra, Dr. Guillermo Cejudo, es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston (EUA) y se desempeña como profesor-investigador titular de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y tuvo a bien incorporar una pluralidad de autores en la materia.

Así, por ejemplo, no encontramos únicamente disertaciones teóricas y académicas sobre el derecho a la información, sino que éstas se han enriquecido a partir de la experiencia y la práctica en el día a día, desde las distintas áreas y ángulos en que se hace necesario el acceso a la información pública, la protección de datos personales y la exigencia de la transparencia a la que están obligados los entes públicos.

El Inai ofrece en este diccionario diversos enfoques académicos elaborados desde universidades y centros de investigación en México, como la UNAM, el CIDE, El Colegio de México (Colmex), la Universidad de Guanajuato (UG), el Colegio de Sonora (Colson), la Universidad Autónoma de Coahuila (Uadec) y otras universidades extranjeras, como la Universidad de Washington (UW).

Desde el punto de vista jurídico, político y de administración pública, cuenta con participaciones de reconocidos académicos como María del Carmen Pardo, David Arellano, Mauricio Merino, Mauricio Dussauge y el propio Guillermo Cejudo. En temas referentes a la administración y la gestión pública, Khemvirg Puente; en el enfoque de la ciencia política, Issa Luna Pla; y respecto al derecho constitucional, Sergio López Ayllón, entre otros. Estos enfoques se enriquecen con la investigación y experiencia de organizaciones como Transparencia Mexicana, México Evalúa, la Alianza para el Gobierno Abierto, la Red por la Rendición de Cuentas, Data Uruguay, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados. Asimismo, este libro contó con la aportación del Sistema Nacional Anticorrupción, instancia gubernamental descentralizada cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

## Bibliografía

- Casar, M. A. (2016). *Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México: CIDE, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Recuperado de [https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf)
- Instituto Mexicano de la Competitividad A.C. (2019). “Índice de percepción de la corrupción 2018”. Recuperado de [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/)
- Marván, I., Casar, M. A. y Puente, K. (2010). “¿A quién le rinde cuentas el Poder Legislativo en México?”. Ciudad de México: CIDE.
- Ochoa, R. A. (2017). *Corrupción. Significados y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/24.pdf>
- Transparency International (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. Recuperado de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2014). Resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2014. El crecimiento transparente en riesgo. Recuperado de <http://poderciudadano.org/resultados-del-indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-el-crecimiento-transparente-en-riesgo/>
- Villanueva, E. (2006). *Diccionario de derecho a la información*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa.



## La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana

Quinto tomo de la colección Biblioteca Básica de las Metrópolis, editado en México, durante 2018, por la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Ciudad de México y Siglo XXI Editores

### ¿De qué trata el libro?

Además de presentar artículos del compilador de la obra, el libro incluye textos de Gustavo Wilches-Chaux, Virginia García Acosta, Mario Alfonso Garza Salinas, Allan Lavell y Andrew Maskrey, Naxhelli Ruiz-Rivera y Simone Lucatello, Daniel Bitrán, Vicente Ugalde, Daniel Rodríguez Velázquez y Peter Rogers.

Lo anterior en función de las siguientes líneas temáticas:

- I. los desafíos de transitar de una política de gestión integral de riesgo de desastres a una política de ciudades y metrópolis resilientes,
- II. abordar aproximaciones teóricas de la gestión integral de riesgo de desastres desde una visión sociohistórica y conceptual,
- III. presentar una metodología para el diagnóstico de riesgos urbanos en función de los factores de vulnerabilidad que inciden en la construcción social del riesgo,
- IV. subrayar por qué y cómo las ciudades y las metrópolis pueden y deben ser planificadas bajo un principio de resiliencia.

Destaca “el derecho a saber’ que tiene la población del riesgo al que están expuestas sus vidas y sus bienes [...] para actuar de manera consistente en acciones de mitigación y prevención” (Puente, 2018a: 20), así como también durante procesos de recuperación y reconstrucción posteriores.

Muestra la evolución que ha ocurrido a nivel nacional e internacional, para enfrentar desastres originados por fenómenos ambientales, pasando de un enfoque puramente naturalista de la casualidad de los desastres—entendidos como hechos ineludibles de la naturaleza—, y por lo tanto de acciones puramente reactivas de atención a la emergencia, recuperación y reconstrucción, a respuestas derivadas de la siguiente consideración: “los desastres son

socialmente construidos”, lo cual va más allá del daño en infraestructura creado por un peligro ambiental: está ligado al conocimiento institucionalizado, a las acciones de individuos, organizaciones y comunidades antes, durante y después de que ocurre una situación de peligro (Rogers, 2018: 299).

[...] no existen desastres naturales como tal, sino desastres socialmente construidos [...] resultantes de una exposición [...] de personas y bienes, cuyo riesgo de un desastre dependerá de su grado de vulnerabilidad ante una o varias amenazas [...] la exposición a una amenaza es resultante de una decisión históricamente tomada, por uno o varios actores sociales, con o sin conocimiento de causas de la vulnerabilidad implicada, y cuyo riesgo construido es transferido a otras generaciones [...] en especial en los centros de población y ciudades (Puente, 2018a: 30).

Postula que los desastres pueden y deben ser mitigados con base en el conocimiento de los factores, actores y procesos que “históricamente” constituyen el riesgo. Señala que la falta de riesgo, o “riesgo cero”, no es posible. En realidad, existe el “riesgo socialmente aceptado” que no es estático ni inmutable, sino que está en permanente redefinición, por lo que se requiere retroalimentación continua del conocimiento sobre las amenazas.

Ejemplifica con claridad y sencillez conceptos especializados de la gestión integral de riesgos; dado que, mientras más específicos sean esos conceptos, son más eficientes para comprender y dar solución a un problema. Lo anterior es particularmente relevante cuando una política pública se basa en definiciones como:

- La *resiliencia* que es entendida como la oportunidad que brinda, paradójicamente, un desastre para incidir en la estructura social que lo propició y acentuó. Con el principio de resiliencia se pretende no sólo mitigar o prevenir un desastre sino cambiar la calidad de las condiciones del lugar o del grupo humano afectado (Puente, 2018a: 29).
- Un *desastre* es el producto de una convergencia, en un momento y un lugar determinados, de dos factores: vulnerabilidad y riesgo (Wilches-Chaux, 2018: 58).
- El *riesgo* es cualquier fenómeno de origen natural o humano que significa una modificación en el medio ambiente que ocupa una comunidad en particular, vulnerable a ese fenómeno (Wilches-Chaux, 2018: 58).
- La *vulnerabilidad* es la incapacidad de una comunidad para “absorber”, a través del “autoajuste”, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente. La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que puede producir la “ocurrencia efectiva” del riesgo sobre la comunidad (Wilches-Chaux, 2018: 58).

- Una *amenaza* es la probabilidad de que ocurra un riesgo frente al cual una comunidad es particularmente vulnerable (Wilches-Chaux, 2018: 58).
- El *peligro* es la probabilidad de ocurrencia de un “agente perturbador” con potencial para causar daños de cierta intensidad, durante un cierto periodo, en un sitio determinado (Bitrán, 2018: 221).
- La *exposición* constituye la cantidad de personas, bienes, infraestructura, medio ambiente y sistemas que son susceptibles de dañarse o perderse (Bitrán, 2018: 221).

En relación con otros títulos editados recientemente por la EAP con la misma temática (*Gestión de riesgos*, del 2012; *Gestión de riesgos de desastres: Seminario internacional*, del 2013; *La deconstrucción del riesgo: Propuestas para una gestión integral de riesgos de desastre*, publicado en el 2014), esta obra no derivó de presentaciones en seminarios ni de trabajos presentados en programas académicos. En *La gestión integral del riesgo* el abordaje de la temática va más allá de la Ciudad de la México y presenta experiencias internacionales, como el caso de Colombia en el artículo de Gustavo Wilches-Chaux.

La obra total es de fácil lectura y comprensión: la exposición de conocimientos es clara; la finalidad argumentativa del lenguaje, propia de textos de carácter divulgativo, se cumple con precisión y sencillez. Lo anterior no desatiende la relevancia y el mérito intelectual del contenido: la teoría se aborda con profundidad y su comunicación está resuelta con la precisión técnica, cuidado y rigor correspondientes. Los autores son profesionales con probada experiencia y amplio reconocimiento en sus ramos académicos.

## **Aportaciones de este libro para la administración pública**

A lo largo de la lectura se ofrece información acerca de cómo el Estado mexicano, en particular, a través de la administración pública, ha respondido a situaciones de peligro para la población, mediante la creación de múltiples instituciones encargadas del estudio de riesgos y de la puesta en práctica de proyectos y programas dedicados a la prevención y a la organización de procedimientos para reaccionar apropiadamente ante estas circunstancias:

- El sismo de 1985 propició la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), que aún norma en México el manejo de los desastres y la gestión integral de riesgos.
- El Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden), instrumento financiero de carácter público creado en 2006, tiene por objeto proporcionar auxilio y ayuda a poblaciones vulnerables ante fenómenos naturales.

- La creación de la Ley General de Protección Civil, en 2012, sienta las bases de la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno a nivel federal, en materia de protección civil y gestión integral de riesgos. Los sectores social y privado participan en la consecución de los objetivos de esta ley, en los términos y condiciones que la misma señala.
- La Ley General de Protección Civil también establece la existencia y las reglas relativas al Fondo de Prevención de Desastres (Fopreden) que, desde 2011, dota de recursos a las poblaciones que han visto rebasada su capacidad financiera para atender las afectaciones ocasionadas por situaciones de emergencia.

Se precisa que el Estado, en general, es el principal actor en la construcción social del riesgo, ya que la no observancia del Estado de derecho propicia la construcción del riesgo.

“Durante los desastres se evidencian y agudizan las amenazas contra la vida, los bienes y las oportunidades de los miembros de las comunidades afectadas, pero de manera activa o potencial, esas amenazas están siempre presentes en el medio [...] Cualquier tentativa de trabajar comunitariamente con la mira única y exclusiva de prevenir posibles desastres, estará de antemano condenada al fracaso [...]” (Wilches-Chaux, 2018: 52), ya que en muchas comunidades marginadas la preocupación por un posible desastre ocupa los últimos lugares en la lista de “necesidades sentidas” por sus miembros (mejoramiento de vivienda, instalación de servicios públicos, atención a problemas de salud, etcétera). Por lo cual, un programa de prevención de desastres deberá satisfacer, en la medida de lo posible, necesidades prioritarias, no exclusivamente materiales, de modo que, con o sin la ocurrencia de una situación de riesgo, la inversión económica y social se justifica plenamente. De igual forma, pero en sentido inverso, cualquier programa que busque mejorar la calidad de vida de una comunidad deberá incorporar el componente de prevención de posibles emergencias.

Señala Daniel Bitrán (2018: 225) en lo referente a la creación, atención y procuración de “servicios esenciales” como estrategia de mitigación de vulnerabilidad social y prevención de riesgos:

Los servicios esenciales son aquellos necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas (la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos) o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las administraciones públicas [...] La infraestructura estratégica o crítica es aquella esencial para el funcionamiento eficiente de los servicios básicos para atender a la población [...] Tal infraestructura crítica está bajo presión debido al acelerado crecimiento de la población, a los cambios sociales y cambios tecnológicos que le impiden operar incluso frente a desastres de escasa intensidad.

Por consiguiente, invertir en nueva infraestructura crítica o en el mejoramiento de la existente es imperativo.

Para gestionar riesgos es necesario conocerlos primero. Toda la infraestructura crítica o estratégica debe contar con un análisis de riesgos correspondiente, para facilitar la identificación de acciones que aumenten su resiliencia. La obligatoriedad de este tipo de análisis por un marco normativo, que mandate la estandarización de la metodología, abonaría significativamente.

Sólo cuando los Estados han asegurado la obtención de ganancias para la gente y las obligaciones legales de prestación de servicios, otras áreas —como las encargadas de formalizar y compartir las mejores prácticas para la gestión de riesgos—, pueden comenzar a recibir la atención que requieren.

Además de las de acciones emprendidas por el Estado mexicano mencionadas anteriormente, en relación con la creación de instituciones encargadas de los esfuerzos nacionales en materia de prevención y de reacción ante riesgos y desastres; la consolidación y puesta a prueba de planes de contingencia, la actualización de normatividad vigente, el entrenamiento constante de personal, entre otras acciones emprendidas por el Estado colombiano, señaladas en el artículo de Gustavo Wilches-Chaux (2018: 85), ejemplifican cómo los Estados pueden mejorar su capacidad de respuesta, poco a poco, ante situaciones de peligro para su población, en la eventualidad de un desastre. Pero ésta depende permanentemente de respuestas ágiles y oportunas de parte del Estado, que no siempre suceden de ese modo.

## En síntesis

La gestión integral de riesgos debe sustentarse en procesos, por supuesto, eficaces y expeditos, pero sobre todo perdurables y sujetos a retroalimentación y adecuaciones constantes, como lo señala el doctor Puente y Aguilar (2018b: 212):

La inacción y la negligencia, sea por ignorancia, subestimación o falta de responsabilidad [...] son los principales factores que alimentan la construcción social del riesgo. Y no es suficiente contar con enunciados formales o retóricos de prevención [...] si no se incorporan, como parte constitutiva, su implementación, monitoreo, evaluación y reformulación, es decir, si no son parte orgánica de un “proceso de gestión integral del riesgo”.

Cada una de las tareas específicas, habilidades y capacidades de las distintas organizaciones gubernamentales durante un “ciclo del desastre” (prevención, preparación, respuesta y recuperación) está encargada de diferentes aspectos para institucionalizar características de resiliencia, así como prácticas idóneas

y factibles en marcos organizacionales complejos (Rogers, 2018: 337), que deben alinearse con la adopción generalizada de estándares internacionales.

Sin embargo, como Rogers (2018: 294) señala en su artículo: “El orden social no puede permitirse mantenerse atrincherado en instituciones políticas [...] si ha de crecer en una trayectoria positiva y estable, si ha de ser resiliente a los desafíos que hoy se enfrentan”.

La población debe movilizar sus capacidades inherentes para reducir impactos negativos e incluso crear resultados positivos. “Los propios ciudadanos deben ser más conscientes de los riesgos del mundo que los rodea, no como ciudadanos neuróticos, temerosos o paranoicos, sino como participantes activos, comprometidos y preparados en una sociedad más resiliente” (Rogers, 2018: 336).

Debemos reconocer que, en algún momento, es posible que se produzca un desastre, derivado de causas naturales y acciones humanas; por lo cual, hemos de estar preparados conjuntamente. Mientras mayor sea la preparación colectiva, menor será el traumatismo producido por el desastre. La planeación social conjunta implica una noción de corresponsabilidad y reconocimiento del “otro”. “Asegurarse” individualmente frente a riesgos particulares puede ser de cierta utilidad, pero la mitigación de la vulnerabilidad “global” inevitablemente responde a políticas colectivas ya que, directa o indirectamente, las vulnerabilidades de unos sectores de la sociedad y de unas regiones de un país hacen vulnerables a todos los demás sectores y regiones, porque la sociedad es un sistema y todos sus elementos son interdependientes y se hallan conectados (Wilches-Chaux, 2018: 66).

## Sobre el autor

Sergio Puente y Aguilar, compilador de la obra, es doctor en Organización del Territorio y Análisis Regional, realizó sus estudios en la Universidad de París I, también conocida como la Sorbona, y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Además, cuenta con un Posdoctorado en Planeación y Desarrollo Urbano, otorgado por The University College London.

Es profesor-investigador de tiempo completo en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colmex; miembro del Comité Científico Asesor de la Organización Científica Internacional Sismos y Megaciudades, y representante académico y científico de México ante esa organización. Entre sus principales líneas de investigación destacan:

- riesgo, desastres y vulnerabilidad urbana,
- planeación y política urbana,
- medio ambiente y calidad de vida.

## Bibliografía

- Bitrán, D. (2018). “Prevención y resiliencia de la infraestructura crítica frente a desastres en México”. En S. Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana* (pp. 216-236). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores (5.º t. Biblioteca Básica de las Metrópolis).
- Puente, S. (2018a). “Del concepto de gestión integral de riesgos a la política pública en protección civil”. En S. Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana* (pp. 23-49). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores (5.º t. Biblioteca Básica de las Metrópolis).
- \_\_\_\_\_ (2018b). “Una megalópolis en riesgo: La Ciudad de México y el desafío de la prevención de un riesgo anunciado”. En S. Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana* (pp. 190-215). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores (5.º t. Biblioteca Básica de las Metrópolis).
- Rogers, P. (2018). “La lucha por la seguridad y la resiliencia”. En S. Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana* (pp. 293-370). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores (5.º t. Biblioteca Básica de las Metrópolis).
- Wilches-Chaux, G. (2018). “La vulnerabilidad global”. En S. Puente y Aguilar (comp.), *La gestión integral del riesgo de desastres en las metrópolis: Hacia una resiliencia urbana* (pp. 50-91). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores (5.º t. Biblioteca Básica de las Metrópolis).



## ¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales

Séptimo tomo de la colección de cuadernos de trabajo editados por la EAP, en relación con el tema de gestión para resultados

### ¿De qué trata el libro?

*¡GpR!*<sup>1</sup> *Desafíos para los gobiernos subnacionales* es una fuente de consulta rápida y accesible para conocer los retos que países y ciudades enfrentaron durante el proceso de transformación de sus modelos de gestión en administración pública.

Esta compilación derivó de las presentaciones del Seminario Permanente de Gestión para Resultados. Formando Servidores Públicos Efectivos, impartido entre 2013 y 2016 en la EAP; conforme con lo que planteó el eje Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, del Programa General del Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, dirigido a personas servidores públicas con el objetivo de promover la simplificación administrativa; una mayor planeación y evaluación en la utilización de recursos, e implementación de políticas públicas; mejoras en relación con la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la profesionalización de servidores públicos.

En este seminario, funcionarios y reconocidos expertos del ámbito nacional e internacional examinaron los principios del modelo administrativo por resultados. La colección de siete cuadernos de trabajo sobre GpR es un reflejo de las sesiones impartidas, a través de las cuales se buscó que el público interesado tuviera la posibilidad de conocer los elementos que configuran este modelo de gestión.

Los primeros cuatro tomos señalan las características y las condiciones del método de GpR, que se ejemplifican con casos, nacionales y subnacionales, de buenas prácticas en América Latina y fuera de esa región. Los siguientes tres tomos tratan sobre las reformas administrativas que se implementaron y

---

1 Gestión para Resultados.

que consolidaron la metodología de GpR, también en Latinoamérica y a nivel internacional.

Concretamente, el séptimo tomo explora de manera sucinta los efectos de la implementación del modelo de GpR en administraciones públicas subnacionales, muestra diversos avances e indica los retos que aún están pendientes en la materia.

El primer capítulo de *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* explica que los ejercicios de planeación adquieren diversos formatos de acuerdo con las necesidades y capacidades institucionales de cada gobierno. El texto presenta un análisis de gobiernos subnacionales de Argentina y de Brasil que adoptaron el procedimiento de GpR como una herramienta básica de gestión. La revisión de estas experiencias muestra que la consolidación de procesos de planeación estratégica exitosos tiene efectos en términos presupuestales y está vinculada con la evaluación de resultados, además debe tener continuidad más allá de un período de mandato, ha de involucrar la participación de actores extragubernamentales (representantes de la sociedad civil, de la iniciativa privada, de la academia, etcétera) y contar con un alto nivel de profesionalización de los responsables técnicos.

El segundo capítulo habla de gobiernos subnacionales que impulsaron reformas desde ámbitos locales, en contraste con administraciones donde el origen de las reformas fue centralista, como el caso mexicano. Este capítulo brinda evidencia de que muchas autoridades locales tienden a implementar nuevas estructuras e instrumentos administrativos sólo formalmente; es decir, buscan que estos instrumentos se ajusten a una burocracia tradicional. Y con mucha frecuencia los “viejos” métodos de dirección (reglas legales y jerarquía) se debilitan antes de que una “nueva función gerencial” (en este caso, basada en incentivos económicos y una administración descentralizada) dé resultados.

Por último, se presenta un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) respecto al avance que gobiernos de América Latina y el Caribe tuvieron en la implementación de la GpR, entre 2010 y 2015.

Comparativamente, con otros títulos que ha publicado la EAP, el diseño editorial de *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* permite una consulta más sencilla y sintética que proporciona fundamentos temáticos simplificados en figuras, cuadros, tablas y glosarios, así como la visualización de un panorama vigente y amplio, regional e internacional, de la aplicación histórica y actual del método de gestión.

## Aportaciones de este libro para la administración pública

### La implementación del modelo GpR en las administraciones públicas

La GpR es un marco operativo que busca incrementar la efectividad, la eficiencia y la transparencia en la consecución de los objetivos planteados por los programas y proyectos de Gobierno. De acuerdo con Kaufmann, Sanginés y Santiso, este incremento de la efectividad se basa en las siguientes particularidades:

- capacidad de conocer los problemas que se enfrentan;
- capacidad de planificación de políticas, programas y proyectos que sean conducentes a solucionar obstáculos, sobre la base de la evidencia;
- capacidad de generar legitimidad y consenso alrededor de la planificación orientada a resultados, impulsando la colaboración de la sociedad civil;
- capacidad de traducir las políticas, los proyectos y programas en presupuestos y planes operativos;
- capacidad de dar seguimiento a la ejecución de lo que se planificó y
- capacidad de retroalimentar las decisiones con base en estadísticas y evaluaciones (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 128).

El aumento de la eficiencia con base en los siguientes atributos:

- capacidad de operar en un entorno de reglas fiscales claras que promuevan estabilidad;
- capacidad de asignación de recursos presupuestarios según los requerimientos de las entidades;
- contar con sistemas de adquisiciones, contrataciones y pagos puntuales que permitan el acceso a insumos de calidad y a minimizar sus costos;
- contar con procesos de gestión de recursos humanos que aseguren que los perfiles, capacidades y la cantidad de funcionarios públicos se alinean con los objetivos institucionales (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 134).

Y el acrecentamiento de la transparencia con base en las siguientes condiciones:

- existencia de procesos participativos de planeación y presupuesto;
- existencia de normativas y procedimientos ágiles de acceso a la información;
- existencia de un sistema de transparencia presupuestaria;
- existencia de un sistema de estadísticas confiables;
- existencia de un sistema de evaluación de programas y proyectos, cuyos resultados se hagan públicos (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 134).

El foco de atención en el método GpR se centra en la noción de valor público, que se refiere a los cambios sociales observables y susceptibles de medición. De acuerdo con el BID, el objetivo de la GpR es “habilitar a las organizaciones

públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa” (García Moreno y García López 2011: 15). De esta manera, el impacto social de las iniciativas gubernamentales radica en los indicadores que muestran cuán efectiva ha sido la acción de las instituciones públicas para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

El BID implementó una metodología de evaluación del modelo GpR para América Latina y el Caribe que describe, en primera instancia, cada uno de los elementos del “ciclo de gestión” a los cuales denominó “pilares” (EAP, 2018: 20-23):

1. La planificación orientada a resultados: es la herramienta mediante la cual el Gobierno propone metas a mediano y largo plazo. Para ello, toma en cuenta los recursos humanos, materiales y financieros, así como la participación ciudadana, de manera que dicha planeación sea estratégica, participativa y operativa.
2. Presupuesto por resultados: busca efficientar la asignación de recursos a través de indicadores de desempeño; es decir, procesos de seguimiento y evaluación de políticas y programas de carácter público.
3. La gestión financiera, que se compone de tres elementos: gestión financiera pública, la auditoría y las adquisiciones. El pilar considera al conjunto de elementos administrativos (normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos) que intervienen en las operaciones de programación, capacitación y gasto de recursos.
4. La gestión de programas y proyectos: es la pieza medular en el ciclo de gestión y, por lo tanto, en la creación de valor público. Para ello, es necesario que se cuenten con estrategias sectoriales, alineadas con los planes nacionales a mediano y largo plazo. Además, por un lado, se deben establecer contratos de gestión de desempeño a gerentes públicos, con la finalidad de evitar ambigüedades en las condiciones y en la calidad de los bienes y servicios que se producirán. Por otro lado, las organizaciones deben disponer de estrategias para el mejoramiento continuo y recoger opiniones de los usuarios, a fin de conocer el nivel de satisfacción de los bienes y servicios que se brindan.
5. El seguimiento y la evaluación: el primero es el elemento que se ocupa de proporcionar información sobre el desempeño de distintos ámbitos de la gestión pública, tales como los servicios, los programas, las instituciones y las políticas. Mientras que la evaluación es el instrumento que permite emitir juicios sistemáticos y objetivos de los proyectos, programas o políticas, en curso o concluidos, y sirve para determinar la pertinencia y logro de las acciones públicas, así como la eficacia, eficiencia, economía, impacto y sostenibilidad de las mismas.

El éxito o fracaso de la implementación de cada uno de los pilares depende de la capacidad institucional de los gobiernos; es decir, de que cuenten con marcos normativos y con recursos humanos adecuados para su implementación. La metodología de GpR es útil para diseñar mecanismos de valoración de los avances que los gobiernos tienen al implementar reformas.

### El resurgimiento del ámbito subnacional

Una entidad subnacional se refiere a un gobierno o una administración local con un cierto grado de autonomía en un número variable de materias.

El contexto: durante el último cuarto del siglo xx, los Estados latinoamericanos experimentaron un proceso de reconfiguración en relación con la vinculación entre ellos, las economías de mercado y las sociedades. Además, ocurrió una transformación al interior de sus gobiernos, a partir de la descentralización de sus funciones, por la necesidad de reducir el tamaño y el déficit fiscal<sup>2</sup> de las instancias centrales de la burocracia. Se planteó que, de este modo, las acciones de los Estados se ajustarían de una mejor forma a las necesidades heterogéneas de las distintas poblaciones y acercarían los ámbitos de toma de decisiones a la ciudadanía.

En los hechos, la descentralización recién señalada propició que tanto las instancias locales (municipios) así como las intermedias (estados, provincias, regiones) asumieran nuevas responsabilidades en la provisión de bienes y servicios. Lo anterior sucedió en un momento en el cual la competencia y el pluralismo político se profundizaron en ámbitos subnacionales, lo que presionó a gobernantes a promover acciones públicas que produjeran mejores resultados y a generar nuevos lazos sociales que permitieran una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Estas transformaciones fueron más profundas en los países latinoamericanos con un modelo de organización federal que garantiza a las unidades subnacionales cierto nivel de autonomía en términos constitucionales (EAP, 2018: 38-40).

Desde la conceptualización de la GpR “el Estado aparece no como quien monopoliza la provisión de respuestas a la ciudadanía; sino como el articulador de una red que incluye tanto a la iniciativa privada como a la sociedad civil, generando sinergias entre diversos actores y combinando esfuerzos para desarrollar acciones compartidas” (Olmeda, 2018: 33). Es decir, el método de GpR puede guiar el funcionamiento del Estado.

En esta concepción, que se construye en el marco de la gobernanza, el adjetivo “estratégica” se incorpora a la palabra “planeación” y ello establece que el Estado interactúe con otros actores, considerando la definición de metas

---

<sup>2</sup> El *déficit fiscal* se trata de un resultado negativo de las cuentas del Estado que surge cuando los gastos estatales superan los ingresos públicos en un cierto plazo determinado; es decir, cuando los ingresos recaudados por impuestos y otras vías no alcanzan para cubrir aquellas obligaciones de pago que han sido comprometidas en el presupuesto del Gobierno.

y objetivos complementarios, así como reacciones contrarias potenciales. Al mismo tiempo, la noción remite a que la acción pública debe considerar cambios probables en las condiciones contextuales y adaptarse a ellos.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas se diseñan e implementan a partir de lo que debe ser su objetivo central: mejorar la calidad de vida de la población; antes que considerar únicamente qué tan bien cumplen con los requerimientos legales y financieros a los que se deben ajustar (Olmeda, 2018: 34). En la medida en que se profundicen los procesos de descentralización, los roles de las entidades sectoriales deben concentrarse más en la dimensión estratégica y evaluativa, y menos en la de ejecución (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: 206).

Otro elemento relevante del concepto de la GpR tiene que ver con una variación en cuanto al horizonte temporal: propone la necesidad de diseñar y promover acciones de largo plazo, que se sostengan más allá de un periodo de gobierno. Lo anterior implica pasar de una visión de políticas de gobierno a una de políticas de Estado.

## En síntesis

Aprender de las rutas que han tomado los procesos de implementación del modelo de GpR, conocer los casos de éxito y sobre todo los retos que enfrentaron y enfrentan resulta información útil para valorar con mayor objetividad su implementación en las administraciones públicas a nivel local en México, que obtuvo puntajes de “nivel alto” y “avance sustancial”, de acuerdo al índice GpR del BID, en 2007 y 2013 (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 122-123).

La consolidación de este proceso de planeación estratégica enfrenta importantes desafíos: debe tener efectos en términos presupuestales, tener continuidad más allá del periodo de mandato de un gobernador o de un partido político; buscar el involucramiento de representantes de la sociedad civil, de la iniciativa privada, de la academia, es decir, depender de decisiones consensuadas que aseguren la inexistencia de asimetrías considerables entre los participantes; y es fundamental que en el ámbito de la planificación se cuente con un alto nivel de profesionalización de los responsables que concebirán e implementarán su ejecución.

Sin subestimar lo mencionado, la mayor importancia del proceso radica, como se evidencia en el nombre del método de gestión, en los resultados y en su evaluación. Uno de los principales desafíos del modelo de GpR en la región de Latinoamérica y el Caribe es el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 119).

La GpR implica sustancialmente el análisis de cambios organizacionales, procedimentales e instrumentales que se generan dentro del sistema

político-administrativo (evaluación institucional); tomar en consideración las consecuencias de esos cambios institucionales sobre la eficacia y el desempeño de la gestión pública (evaluación del desempeño) en términos de ahorro en costos, calidad del servicio y mejoras en procesos; y analizar las consecuencias más remotas fuera del sistema político-administrativo (evaluación de resultados) a través del análisis de objetivos medibles e indicadores sobre el impacto a nivel social: la noción de valor público (Kuhlmann y Grohs, 2018: 64).

En relación con el desarrollo de sistemas de seguimiento es importante que, sin renunciar a una medición integral, exista selectividad y priorización de los elementos que se deben medir. La información medida, recolectada y sistematizada debe servir y utilizarse para la toma de decisiones en el sector público (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 156-157).

En lo referente a la construcción de capacidades institucionales en materia de evaluación de políticas, programas y proyectos, se debe contar con la suficiente autonomía institucional técnica y financiera. Asimismo, deben establecerse protocolos de planeación, aplicación y difusión de las evaluaciones (Kaufmann, Sanginés y Santiso, 2018: 157-158).

Si el seguimiento y la evaluación decaen, se minimizan las posibilidades de aprendizaje y de toma de acciones correctivas para superar obstáculos y fortalecer la gestión de bienes y servicios. Como complemento de lo anterior, sería importante que las funcionarias y funcionarios públicos locales fomenten un intercambio de información sobre las buenas prácticas con respecto a las modalidades de gestión que se van a abriendo camino para mejorar la calidad de la administración pública.

## Sobre los autores

- Juan C. Olmeda, autor del capítulo “La planeación estratégica como herramienta de política pública: Tres experiencias subnacionales en América Latina”, cuenta con un Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Northwestern. Sus principales líneas de investigación son federalismo comparado, administración pública, política subnacional y política en América Latina.
- Sabine Kuhlmann y Stephan Grohs son autores del capítulo “Evaluación de la modernización administrativa en gobiernos locales alemanes: ¿éxito o fracaso del ‘Nuevo Modelo de Dirección’?”.

La Dra. Kuhlmann realizó sus estudios de doctorado en la Facultad de Artes III de la Universidad de Humboldt de Berlín. Entre sus principales líneas de investigación destacan: ciencia administrativa comparativa, modernización administrativa, reformas del sector público, investigación de

la evaluación, investigación municipal comparativa, descentralización y sistemas multinivel.

El Dr. Grohs estudió el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Ruhr de Bochum. Sus investigaciones se centran en el análisis de organismos internacionales, gobernanza, evaluación y modernización administrativa y de estilos de gestión.

- Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Carlos Santiso son autores del capítulo “Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo de América Latina y el Caribe”.

Jorge Kaufmann es maestro de Economía por la Universidad de Chile y realizó estudios de posgrado en la Universidad de Boston. Sus principales campos de trabajo son gestión para resultados de desarrollo, macroeconomía y comercio, políticas públicas, seguimiento y evaluación de planificación estratégica.

Mario Sanginés tiene títulos en Economía y Filosofía de la Universidad de Massachusetts y en Economía de la Universidad de Vanderbilt. Es especialista sobre modernización del sector público en el BID.

Carlos Santiso es doctor en Economía Política Comparada de la Universidad Johns Hopkins. Ha escrito extensamente sobre democracia, gobierno y cooperación internacional.

## Bibliografía

- Escuela de Administración Pública (EAP) (2018). “Introducción”. En *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* (pp. 17-29). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- García Moreno, M. y García López, R. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo. Recuperado de [https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo\\_1\\_-\\_Gestion\\_para\\_resultados\\_en\\_el\\_ambito\\_publico.pdf](https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf)
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y Santiso, C. (2018). “Tendencias de la gestión para resultados en el desarrollo de América Latina y el Caribe”. En *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* (pp. 113-159). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

- Kuhlmann, S. y Grohs, S. (2018). “Evaluación de la modernización administrativa en gobiernos locales alemanes: ¿éxito o fracaso del ‘Nuevo Modelo de Dirección’?”. En *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* (pp. 59-111). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Olmeda, J. C. (2018). “La planeación estratégica como herramienta de política pública: Tres experiencias subnacionales en América Latina”. En *¡GpR! Desafíos para los gobiernos subnacionales* (pp. 31-58). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Una agenda para  
la administración pública  
Reconocimiento a la trayectoria  
de María del Carmen Pardo



Fernando Nieto  
Ernesto Velasco  
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

## Una agenda para la administración pública

Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo

### ¿De qué trata el libro?

El 24 de septiembre de 2015, El Colegio de México organizó un ciclo de conferencias para hacer un reconocimiento a la trayectoria de la Dra. María del Carmen Pardo, investigadora, autora y docente en temas de administración pública. Durante el encuentro, se recapituló la vasta investigación realizada por la profesora a lo largo de su trayectoria y se discutió el estado del arte de la administración pública como disciplina académica, objeto de estudio de científicos sociales y su praxis en el ejercicio de gobierno.

La serie de conferencias dio lugar a un libro colectivo. La obra reúne 13 artículos de distintos autores, que se integran en tres grandes apartados: I. Eficacia y efectividad de la administración pública, II. La rendición de cuentas democrática y III. Nuevo conocimiento sobre la administración y las políticas.

A manera de presentación, Fernando Nieto y Ernesto Velasco (editores) escribieron “Una agenda”, en donde destacan algunos temas sujetos a análisis: el modelo redimensionador de la administración pública, la nueva gestión pública, el institucionalismo clásico, el nuevo institucionalismo, la economía del comportamiento.

Los editores señalan como elemento contextual básico que “la teoría y la práctica de la administración han estado marcadas por el proceso de democratización del régimen político” (Nieto y Velasco, 2018: 10) y que la propuesta de *Una agenda para la administración pública* “refleja una preocupación por detonar una discusión abierta sobre el nuevo papel de la acción pública del siglo XXI” (Nieto y Velasco, 2018: 13).

Proponen algunos temas sustanciales que deben conformar esta “nueva agenda”: la capacidad de crear y establecer políticas coherentes, la necesidad de contar con formas novedosas de gestión y organización del sector público,

**EL COLEGIO  
DE MÉXICO**

**Publicación de El Colegio  
de México.**

la renovada preocupación por fortalecer las capacidades decisorias y de coordinación gubernamentales.

Finalmente, señalan la importancia y la necesidad de entender la nueva conformación del aparato público en México, que ahora incluye órganos constitucionales autónomos y distintos sistemas nacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción.

La primera parte del libro inicia con el artículo “La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente problemas complejos”, de Guillermo Cejudo. En el cual, el autor investiga los cambios realizados en el proceso de reforma administrativa en México, conocido como “modernización administrativa”. Para realizar su análisis, el autor utiliza como objeto de estudio la política social del Gobierno mexicano antes de 1990 y examina los resultados desde una visión histórica comparada.

Cejudo concluye que estas transformaciones tuvieron efectos negativos, en tanto que el Estado mexicano ha perdido capacidad de respuesta en la resolución de problemas públicos, como consecuencia de la fragmentación de la acción gubernamental, ocasionada por la aplicación de reformas administrativas tendientes a adelgazar el aparato burocrático.

En el segundo artículo, “La reforma perdida. Tendencias recientes en política social en México (2012-2015)”, de Laura Flamand, la autora hace un estudio comparado del sistema de seguridad social en México durante la gestión de Enrique Peña Nieto, del mismo sistema durante administraciones anteriores y del sistema de seguridad social del Gobierno de la Ciudad de México (CdMx).

Destaca que la insuficiencia en términos de cobertura propicia directamente la desigualdad social y económica en México, y concluye que en este país las políticas de protección social no contribuyen a la universalización, que se entiende como aquel sistema que cubre a toda la población con servicios de calidad. En cambio, el plano nacional ha sido dominado por un sistema fragmentado, que ha impuesto restricciones políticas, financieras y administrativas muy serias: existen grupos económicos (élites sociales, sindicatos, instituciones financieras) que han impulsado la expansión de la privatización del sector que se analiza.

Señala que la democratización y la liberación económica en conjunto crean un contexto ante el cual los políticos restringen la seguridad social y expanden programas asistenciales para crear clientelas políticas, más allá de preocuparse por permitir el acceso a la ciudadanía a servicios de salud dignos.

En el tercer artículo, “La difícil tarea de mejorar la acción pública: De pobreza, medio ambiente y evaluaciones de programas sociales”, de Gabriela Pérez Yarahuán, la autora señala la falta de una visión gubernamental que vincule los efectos de la explotación de recursos naturales en comunidades marginadas con las condiciones de pobreza en las que se encuentran.

Hace un diagnóstico de la política en esta materia e identifica la visión gubernamental y la forma en que responde a las demandas y problemas en este tema. Como conclusión, expresa que los ejes de política y los objetivos de planes gubernamentales carecen de elementos de vinculación en términos de actividades e indicadores para su evaluación, la cual no considera profunda ni relevante porque no abona al mejoramiento de las acciones públicas correspondientes.

En “La importancia de las redes espaciales y la localidad en la gestión del desarrollo en el sur de México”, de Héctor Flores, el autor se enfoca en el estudio de los gobiernos locales del sur de México; específicamente, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Guerrero y los municipios que los conforman, con el objeto de demostrar la importancia del desarrollo de los gobiernos locales y de sus municipios. Resalta la necesidad de profundizar en un proceso de descentralización en México, con políticas de desarrollo regional.

En “Gobernanza participativa en ciudades mexicanas: ¿La capacidad burocrática importa para su adopción y consolidación?”, de Dionisio Zabaleta Solís, el autor estudia los casos de 387 municipios urbanos (que tienen una población mayor a los 50,000 habitantes) y describe el estado que guardan los mecanismos de participación ciudadana. Luego, señala los factores que han permitido la existencia de las prácticas de participación ciudadana analizadas, así como las limitantes para su fortalecimiento y consolidación. Concluye que existe una marcada preeminencia de la capacidad discrecional de los actores políticos, que se refleja en su capacidad instrumental. Sin embargo, distingue la adopción de prácticas participativas para romper con legados autoritarios.

La segunda parte del libro inicia con un estudio de David Gómez Álvarez, “Gobierno abierto: ¿Innovación o reciclaje? Concepto y práctica de una tendencia global”, que analiza la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership); su conceptualización, criterios e indicadores, así como los planes de acción en México y los avances en su implementación a nivel federal y en los gobiernos locales.

Como conclusión, señala que adentrarse en un proceso de apertura gubernamental requiere de operadores técnicos en ingeniería, estadística y otras disciplinas asociadas a la ciencias de datos; de especialistas en ciencias sociales, capaces de comprender las problemáticas de la sociedad civil, de evaluar la factibilidad y los resultados de las posibles intervenciones, en términos de la apertura del Gobierno.

En “Participación ciudadana efectiva en la gestión pública”, María Fernanda Somuano analiza por qué la participación ciudadana en los asuntos públicos es necesaria, señala sus fortalezas y las diversas limitantes a las que se enfrenta para incidir efectivamente en la toma de decisiones públicas. El capítulo se enfoca en un caso de estudio del proceso de presupuesto participativo en la CdMx.

Se analizan los resultados y se hacen una serie de recomendaciones de mejora para todo el proceso, a partir de observar obstáculos en distintas etapas.

La autora finaliza su artículo con el señalamiento de que el interés de los ciudadanos por participar en asuntos públicos aumenta si comprueban que tienen una oportunidad real de influir en decisiones que les afecten directamente. Por ello, los funcionarios públicos deben convencerse de la utilidad de la participación ciudadana, de que su responsabilidad es como asesores de los ciudadanos y no como controladores de las organizaciones públicas.

En “Mecanismos institucionales contra la corrupción”, Miguel Ángel Valverde señala que el combate a la corrupción en México se ha realizado con un enfoque preventivo, más que sancionatorio. En este sentido, hace una crítica acerca de los resultados limitantes y poco efectivos que esta forma de ver y de combatir la corrupción han producido, en términos de control y erradicación.

Para el autor, el fortalecimiento del Congreso y de otros actores políticos y sociales, como las organizaciones de la sociedad civil, ha ayudado a imponer e incrementar elementos de control político en el combate del fenómeno.

Considera que la integración de una agenda para el desarrollo y la consolidación de mecanismos institucionales (instrumentos de transparencia, simplificación de trámites y regulación administrativa, instancias de supervisión y sanción de las conductas de los servidores públicos) de combate a la corrupción es imprescindible.

El apartado dos finaliza con el artículo “Sin traducción es dato, no información: Los contrapesos sociales y su influencia sobre las políticas de transparencia”, de Grisel Salazar Rebolledo; en el cual, se analizan las políticas de transparencia y de acceso a la información pública en México, en los gobiernos locales, específicamente.

Para la autora, la obligatoriedad constitucional de acceso a la información pública no es garantía de la aplicación del principio de máxima transparencia ni de una efectiva rendición de cuentas. Señala que la información por sí sola no es efectiva si no se le da utilidad; es decir, requiere una vinculación con una justificación y con sus consecuencias, y para ello es necesaria la actuación de intermediarios capaces de “traducirla” (eso es, procesar datos “crudos”), sistematizarla, darle resonancia.

Indica que la “traducción” en utilidad práctica de los datos generados por entes públicos, así como el fortalecimiento de las instituciones garantes del acceso a la información son tareas no solamente de ámbito gubernamental, sino que también corresponden a la ciudadanía. En este sentido, el desarrollo de mecanismos de transparencia está relacionado directamente con el fortalecimiento de la participación e incidencia de contrapesos ciudadanos.

El apartado tres comienza con “Una agenda para el estudio comparado de las administraciones y las políticas públicas en las entidades federativas

mexicanas”, de Juan Cruz Olmeda. El artículo describe, a grandes rasgos, la actualidad del estudio de la administración y las políticas públicas de los estados mexicanos, señalando tanto sus virtudes como sus limitaciones. Asimismo, plantea una agenda de investigación centrada en ese nivel gubernamental, desde una visión comparada, y los desafíos que su elaboración implica.

El autor concluye “Profundizar nuestro conocimiento sobre las cualidades de las administraciones públicas estatales tiene una fundamentación no sólo académica sino política y ligada a la práctica que servirá para entender, en todo caso, por qué la descentralización no cumplió con sus promesas y qué aspectos deben ser fortalecidos para promover una coordinación multinivel más efectiva” (Cruz, 2018: 366).

El apartado tres continua con un estudio de Ana Gabriela González, “Las mujeres en la administración pública federal en México”, el cual expone la necesidad de avanzar en la perspectiva de género dentro del sector público federal. A partir de entrevistar a 25 servidoras públicas y de la realización de encuestas a otras 133 funcionarias de diversas secretarías de Estado, González describe sus hallazgos y observa los principales obstáculos para la igualdad de género en la administración pública federal (desigualdad de oportunidades, violencia laboral, desequilibrio entre la vida laboral y privada).

A partir de este análisis, González elabora una serie de propuestas encaminadas al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres que laboran en el ámbito público federal, estas propuestas van desde reformas a la legislación hasta iniciativas en el ámbito de las políticas públicas en la materia.

En “Sobre el presente y futuro de la administración pública o variaciones sobre cuatro temas de la profesora María del Carmen Pardo”, Mauricio Dussauge expone cuatro temas de investigación en los que la Dra. Pardo se ha enfocado a lo largo de su carrera académica: el servicio civil de carrera, las reformas y la modernización administrativa, la regulación administrativa y el estudio de la administración pública. Por supuesto, el capítulo muestra el desarrollo del estudio de la administración pública a lo largo de más de 20 años. “Pero la revisión también permite comprender la vigencia de la obra de la profesora Pardo y del tino con el que ha seleccionado sus objetos de estudio” (Dussauge, 2018: 415).

Finalmente, a manera de cierre, el artículo de Claudia Maldonado Trujillo, “La administración pública como disciplina: Pistas para el futuro”, expone las vicisitudes de la administración pública para consolidarse como una disciplina científica, debido a que se observaban pocos elementos teóricos, metodológicos y prácticos en su análisis.

Se ha considerado que el área de interés de la administración pública es ilimitada, que nunca se ha adoptado ningún teorema, paradigma o sistema teórico para su estudio ni se han desarrollado definiciones precisas o una metodología rigurosa. Asimismo, se ha valorado que la administración pública es teórica y epistemológicamente difusa por apoyar y promover tradiciones de investigación tanto con fundamentos empíricos como con bases estrictamente normativas.

Sin embargo, la autora concluye que es posible concebir a la administración pública como una disciplina diversa, pero no dividida; teórica y epistemológicamente robusta más que difusa e indeterminada:

En suma, desde la discusión teórico-metodológica, la innovación conceptual, la reivindicación política-discursiva de la esfera pública y los valores públicos que dan sentido a la administración pública se pueden identificar pistas que reposicionan la(s) agenda(s) de investigación central(es) de la disciplina, matizan la dura crítica a la indeterminación disciplinaria, su relativo desarrollo teórico y marcado sesgo descriptivo y rescatan la centralidad de las grandes preguntas instrumentales que le dieron origen: el buen gobierno; el vínculo entre representación, ciudadanía y poder burocrático, la estatalidad democrática y la promoción del desarrollo (Maldonado, 2018: 448-449).

## Aportaciones de este libro para la administración pública

Al igual que otras publicaciones de la Dra. Pardo, como lo son *La modernización administrativa en México* (1991) y *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (2018), en *Una agenda para la administración pública* se exponen las modalidades administrativas que orientaron las acciones de proyectos políticos y el redimensionamiento del aparato público.

El primer libro publicado se centra en un periodo histórico y social determinado, a diferencia de las obras más recientes. Pero, los tres textos resaltan los momentos históricos, los proyectos de nación, las coyunturas políticas y económicas existentes; los impactos que los modelos, herramientas, planes, proyectos o reformas estructurales tuvieron o tienen sobre los organismos públicos y, con base en el análisis, detectan los obstáculos que limitaron sus logros.

Además de la contextualización, del manejo sistemático de la información y de la coherencia expositiva, los tres textos también tienen en común el destacamento de la creación de valor público como finalidad última de la administración pública:

La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse (Pardo, 1991: 148).

“[...] refleja una preocupación por detonar una discusión abierta sobre el nuevo papel de la acción pública del siglo XXI”

## En síntesis

Los autores de los diversos capítulos del libro *Una agenda para la administración pública* han puesto a disposición de los lectores interesados una aproximación breve pero sustanciosa de temas y retos esenciales de los procesos de mejora de la administración pública mexicana. A la vez, esa aproximación plantea una agenda de reflexión y acción para el futuro de la administración y de las políticas públicas en México, valiéndose de perspectivas e ideas nuevas, mediante un variado abanico de análisis, con el rigor académico correspondiente.

En la publicación *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge señalan: “En tanto que haya procesos electorales nacionales, transformaciones internacionales, cambios en las preferencias ciudadanas o nuevos retos/ temas/ problemas públicos que enfrentar será ineludible preguntarse si las estructuras administrativas del Estado son las más adecuadas o no, y por lo tanto si requieren de algún tipo de ajuste” (Pardo y Dussauge, 2018: 17-18).

La disciplina y la práctica administrativas están sometidas a constantes presiones culturales que conducen al cuestionamiento de sus capacidades de resolución; nuevos esquemas institucionales (locales, nacionales e internacionales) socavan constantemente sus bases tradicionales de conocimiento y autoridad.

Entender mejor cómo han operado los procesos de cambio en la maquinaria gubernamental, cómo funcionan diversos componentes de la “caja de herramientas” de la administración pública; saber cómo y por qué se usan ciertos instrumentos administrativos, ciertos mecanismos de provisión de servicios públicos y no otros, cómo varía su uso a lo largo del tiempo y qué consecuencias sociales y políticas ha traído consigo su implementación puede constituir un primer paso de mejora del desempeño de los aparatos públicos mexicanos. De cara al futuro, se requiere tanto conferir operatividad a las modificaciones necesarias así como fomentar un mayor interés en estos temas, animar y provocar nuevas investigaciones.

La lectura del libro indirectamente plantea la dificultad operativa de una reforma integral de la administración pública y permite observar cómo es que se ha optado por considerar cambios incrementales, que permiten vencer resistencias particulares poco a poco. Aparte, se alude a la importancia de mantener un dinamismo y una capacidad de adaptabilidad constantes en el sistema administrativo nacional, que permitan integrar diferentes tendencias e intereses que surgen continuamente dentro de la sociedad.

## Sobre los autores

Fernando Nieto Morales (editor) es doctor en Sociología y maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Groningen de los Países Bajos, licenciado en Administración Pública por el Colmex.

Es consultor, investigador y autor de diversas publicaciones. Ha sido docente en importantes instituciones académicas (el Colmex, la Universidad de Groningen).

Es experto en temas de análisis organizacional para el sector público, rendición de cuentas democrática, profesionalización y organización del sector público, implementación de programas y gestión del desempeño.

Ernesto Velasco Sánchez (editor) es doctor en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham de Inglaterra y licenciado en Administración Pública por el Colmex.

Es director general de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C. Ha sido consultor en proyectos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (Coneval), el BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras instituciones.

Es autor de publicaciones especializadas y ha impartido cátedra en importantes instituciones educativas [el Colmex, la Universidad Iberoamericana (Uia), el CIDE, la EAP-CdMx].

Se especializa en temas de gestión de organizaciones públicas y sin fines de lucro, evaluación de políticas y programas, y en procesos deliberativos.

## Bibliografía

- Cruz, J. (2018). “Una agenda para el estudio comparado de las administraciones y las políticas públicas en las entidades federativas mexicanas”. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 335-378). México: Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.
- Dussauge, M.I. (2018). “Sobre el presente y futuro de la administración pública o variaciones sobre cuatro temas de la profesora María del Carmen Pardo”. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 403-430). México: Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.
- Dussauge, M. I., Pardo, M. (2018). “Introducción”. En M. I. Dussauge y M. Pardo (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*.

México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Maldonado, C. (2018). “La administración pública como disciplina: Pistas para el futuro”. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 431-454). México: Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.

Nieto, F., Velasco, E. (2018). “Una agenda”. En F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 9-24). México: Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.

Pardo, M. (1991). “Conclusión: Cincuenta años de administración pública”. En *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México.

# Para tener en cuenta

Durante el primer semestre de 2021, la Ciudad de México (CdMx) recibió reconocimientos en materia económica, por su capacidad de resiliencia y por contribuir en la búsqueda de igualdad social.

## Primer lugar en América Latina de Ciudades Americanas del Futuro 2021/2022

La CdMx fue reconocida como la primera Ciudad Latinoamericana del Futuro 2021/22 (Americas City of the Future, por su nombre en inglés), debido a la cantidad de proyectos de inversión extranjera directa que concentra. Asimismo, la capital mexicana obtuvo el séptimo lugar del continente americano en la categoría Potencial Económico.

La calificación de Ciudades Americanas del Futuro es un ejercicio anual que hace la unidad de inteligencia del periódico *Financial Times*, publicación especializada en temas de negocios y economía.

MÁS INFO...

## Premio Netexplo Linking Cities 2021

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, abreviado internacionalmente como Unesco, otorgó a la CdMx el premio Netexplo Linking Cities 2021, con el que reconoció la resiliencia de la población de capital del país frente a sismos y la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como las acciones implementadas en el cuidado del medio ambiente y en movilidad sustentable.

MÁS INFO...

## Premio Construir Igualdad 2020

El programa Pilares (Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes) de la CdMx recibió el premio Construir Igualdad 2020. El Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH) de la Unesco reconoce anualmente con esta distinción las políticas públicas locales de Latinoamérica que se destacan por la promoción de la igualdad social.

MÁS INFO...



Con el fin de hacer un llamado a la acción y crear conciencia sobre diversos temas de relevancia mundial, la Organización de la Naciones Unidas (ONU) estableció un calendario de “días internacionales”, los cuales son dedicados a la promoción de estos asuntos. A continuación, señalamos algunos de ellos, consideramos que son para tener en cuenta:



Día Mundial de la Población

[Resolución de la Asamblea General de la ONU](#)



Día Internacional de los Pueblos Indígenas

[Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#)



Día Internacional de la Democracia

[Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)



Día Internacional de la No Violencia

[Resolución de la Asamblea General de la ONU](#)



Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza

[Objetivo de Desarrollo Sostenible 1](#)



Día Mundial de las Ciudades

[Objetivo de Desarrollo Sostenible 11](#)



Día Internacional Contra la Corrupción

[Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción](#)



Día de los Derechos Humanos

[Declaración Universal de los Derechos Humanos](#)



Día Internacional de la Cobertura Sanitaria Universal

[Objetivo de Desarrollo Sostenible 3](#)



Día Internacional de la Preparación ante las Epidemias

[Respuesta de las Naciones Unidas frente al COVID-19](#)

## Índice de Gobernanza Digital Estatal

La Universidad Iberoamericana (Ibero) y Data Lab Mx publicaron el Índice de Gobernanza Digital Estatal (IGDE) 2019, que mide la manera en que los gobiernos estatales, a través de sus portales web y redes sociales, fomentan la participación ciudadana, el acceso a la información y estadísticas, así como sus avances en la digitalización de los trámites y servicios. Para conocer el documento completo, da clic en el botón.

[MÁS INFO...](#)

## Red ECOs

Por iniciativa de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Sectei) se conformó la Red de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la CdMx, un grupo interinstitucional, multisectorial y transdisciplinar que incluye a instituciones de educación superior públicas y privadas, a centros públicos de investigación, a dependencias de Gobierno locales, a institutos nacionales y a otros organismos con sede en la CdMx que trabajan colaborativamente para generar propuestas, soluciones y estrategias para algunos de los retos que enfrenta la capital del país.

[MÁS INFO...](#)

## CONSULTA LA OFERTA ACADÉMICA VIGENTE DE LA EAP

[MÁS INFO...](#)

## Producción editorial EAP

Próximamente podrás consultar la primera colección digital de la EAP: Manuales de Divulgación para el Servicio Público. Esta colección ofrece un acercamiento a temas básicos y cruciales en la administración pública. Recopila un cúmulo de conocimiento concreto, cercano y práctico que busca ser de utilidad en el ejercicio del servicio público.

## RECUERDA NO BAJAR LA GUARDIA



Utiliza cubrebocas.



Lava tus manos frecuentemente.



Cumple con las medidas de distanciamiento social.



Utiliza gel antibacteriano con regularidad.



Vacúnate contra el COVID-19.



GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO

ESCUELA DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA