



**Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Derecho**



**ANÁLISIS SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE SERVICIOS
PÚBLICOS MUNICIPALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL INTERÉS PÚBLICO**

Tesis

**Que para obtener el grado de
MAESTRA EN ESTUDIOS JURÍDICOS**

Presenta

L. EN D. PATRICIA ZOE IZQUIERDO PERALTA

Tutor Académico

DR. EN D. ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ

Tutores adjuntos

DR. EN E. J. REYNALDO ROBLES CARDOSO

DR. EN D. JESÚS ROMERO SÁNCHEZ

Toluca, Estado de México, julio 2022

Índice General

Resumen	10
Introducción	11
Protocolo de Investigación	26
CAPITULO 1. Aspectos generales y conceptuales del servicio público e interés público	43
1.1. El servicio público.	44
1.1.1. Antecedentes Históricos del servicio público.	45
1.1.2. Antecedentes del problema de la concepción del servicio público y su posición en la época actual.	53
1.1.3. Concepto y fines del servicio público.....	59
1.1.4. Elementos doctrinarios y principios del servicio público.	66
1.1.5. Clasificación de los servicios públicos	68
1.1.6. Los fines y obligaciones del Estado en materia de servicios públicos .	71
1.2. El interés público	76
1.2.1. Origen de la concepción de interés público	77
1.2.2. El “interés público” como concepto jurídico indeterminado.	81
1.2.3. Distinciones conceptuales entre el interés público y otros conceptos. .	83
1.2.4. ¿En qué consiste el interés público?	86
1.2.4.1. Propuesta de definición conceptual del interés público	89
1.2.4.2. Elementos que integran su concepción.	91
1.2.4.3. Características de la concepción de interés público	93
CAPITULO 2. Principales posturas ideológicas que sostienen el interés público y su relación con el servicio público como fines del Estado.	98
2.1 El presupuesto público destinado al servicio público, en el marco de las teorías que sustentan al interés público.	99
2.1.1. La Teoría utilitarista de Jeremy Bentham y el interés público.	100
2.1.2. La Teoría Contractualista y su relación con el servicio público e interés público.	104
2.1.2.1. John Locke y el contractualismo liberal.	104

2.1.2.2. Jean Jacques Rousseau como fundamento del interés público y los servicios.....	111
2.1.2.3. John Rawls y el contractualismo contemporáneo.....	119
2.1.2.4. Robert Nozick y el Estado mínimo.....	122
2.1.2.5 Thomas Scanlon y la moralidad de las instituciones gubernamentales.	124
2.1.3. La Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas	127
2.1.4. La Democracia participativa	127
2.1.4.1. Presupuesto participativo	131
2.2. El incumplimiento de los fines del Estado, en el marco del interés público, para el financiamiento de los servicios.	141
2.2.1. Panorama general: México, la percepción de la población sobre el ente gubernamental y en relación con el interés público.	141
2.2.2. La crisis del servicio público y su financiamiento en el Estado de México.	150

CAPITULO 3. El financiamiento de los servicios públicos municipales: mecanismos de selección de prioridades en el sistema jurídico vigente. (Caso Estado de México).....

3.1. El presupuesto público en el Estado de México	185
3.1.1. Aspectos generales y conceptuales del Presupuesto Público	188
3.1.1.1. Concepto de Presupuesto Público	191
3.1.1.2. Fines y objetivos del Presupuesto Público	195
3.1.1.3. Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público	199
3.2. El financiamiento del Estado de México.....	203
3.3. Los gastos del Estado	210
3.4. Financiamiento de los Servicios Públicos en el Estado de México.....	217
3.4.1. Análisis de los Planes de Desarrollo Institucionales	223
3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo	226
3.4.1.2. Plan de Desarrollo del Estado de México	232
3.4.1.3. Planes de Desarrollo Institucionales Municipales	243
3.4.2. Gasto Público Municipal en materia de Servicios Públicos.....	253
3.4.3. Mecanismos de priorización para la designación de servicios públicos en el Estado de México.....	261

3.4.3.1. Plan de Desarrollo.....	262
3.4.3.2. Metodología de Marco Lógico	268
3.4.3.3. Presupuesto Base Cero	279
CAPITULO 4. El Interés Público como corriente teórica para la selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos	285
4.1. Modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público.....	289
4.1.1. Detección de las necesidades públicas- el inicio de la Fase 1.....	297
4.1.1.1. Exposición de las necesidades públicas.....	301
4.1.1.2. Agrupación de las necesidades públicas.....	304
4.1.2. Selección basada en el interés público	306
4.1.2.1 El interés público como criterio de selección.	308
4.1.2.1.1. Aplicación pragmática- inicio de la Fase 2.....	318
4.1.3. Estrategia de interés público	321
4.1.3.1. Factibilidad.....	323
4.1.3.2. Análisis de Beneficio	325
4.1.4. Materialización de la Estrategia de Interés Público	329
4.1.4.1. Asignación presupuestaria	330
4.1.4.2. Ejecución	334
4.1.4.3. Verificación de resultados	339
4.2. Justificación del modelo de priorización de las necesidades públicas.....	345
4.2.1. Consideraciones racionales	346
4.2.2. Mejora del servicio público	351
4.2.3. Satisfacción de necesidades públicas	355
4.2.4. Transparencia y participación ciudadana	358
Conclusiones	364
Referencias bibliográficas	369
I. Bibliografía base.....	369
II. Revistas científicas indizadas	373
III. Legislaciones y criterios jurisprudenciales	378

Resumen

La presente investigación tiene por objeto determinar la función decisoria del interés público en los esquemas de financiamiento y prestación de servicios públicos. Los esquemas actuales se limitan a la ejecución de las directrices unilaterales de la administración pública, sin que en dicho proceso exista una comprensión integral de las particularidades en torno a las necesidades públicas que se pretenden atender. En el texto se analiza el concepto de interés público, así como su relación con el servicio público y se articula un modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, que pretende generar estrategias que definan y optimicen los beneficios pretendidos mediante la dotación de servicios.

Palabras clave

Interés público, servicio público, necesidades públicas, priorización, financiamiento público.

Abstract

The following research has the purpose of determining the decisive function of the general interest in the funding schemes and public services benefits. Current schemes restrain their work into executing the unilateral injunctions from the public administration, in the absence of a full comprehension of the particularities surrounding public necessities that are to be meet. The concept of public interest and its connection with public service is analyzed in the text; also a model of public necessities prioritization based in the general interest, which pretends to generate strategies that define and enhance the alleged benefits by the endowment of services, is articulated.

Palabras clave

Public interest, public service, public necessities, prioritization, public funding.

Introducción

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos que desarrollan el marco conceptual, la teoría, la situación actual y una propuesta respecto a la distribución programática del presupuesto público en los servicios, a nivel municipal en el Estado de México, en el marco de las principales líneas teóricas que impulsan al interés público como directriz en las decisiones de los Entes Gubernamentales.

Así pues, en el capítulo primero se desarrollaran las bases y fundamentos del quehacer de los Entes Gubernamentales, traducido en el servicio público; por lo que se desahogará el marco histórico; en el que se analizará el fenómeno de la revolución francesa, como la gesta social que permitió la determinación jurídica de los servicios públicos como una actividad administrativa del Estado. Así como su aporte en la cosmovisión de concebir al bien común como fundamento de la existencia del poder público.

Asimismo, se retomarán las principales concepciones teóricas del servicio público agrupadas en dos rubros:

- I. Como una actividad eminentemente administrativa que regula, asegura y controla el desarrollo de la prestación de los servicios (Hauriou, Bonnard, Duguit, Jéze y Rolland,) y;
- II. Como un derecho ciudadano de satisfacción de necesidades (Vedel, Walline).

También se retomará que en el Derecho Administrativo Mexicano, el concepto de servicio público fue desarrollado desde diversas perspectivas, pero el punto de unión entre todos y que corresponde a un componente fundamental, es la satisfacción de necesidades colectivas como finalidad del servicio público.

De igual forma, se analizarán los regímenes de ejecución de los servicios públicos desde dos sentidos:

- I. Directa. a través de los medios del propio Estado, o;
- II. Indirecta. a través de los mecanismos de contratación o colaboración con empresas privadas.

Posteriormente, se procederá a construir una definición de servicio público, en el que se aborden los principales elementos que consideran los teóricos administrativos; ello con la finalidad de aportar un elemento determinado que servirá de base para construir el estudio que nos ocupa.

Derivado de la proporción del concepto de servicio público, se fijaran sus elementos y las diversas clasificaciones de servicios públicos, que serán analizados a detalle con la intención de concretizar que la finalidad de los servicios públicos se vincula con los fines teóricos del Estado.

Una vez establecidos los elementos que rodean la existencia teórica y real de los servicios públicos; se analizarán los fines del Estado que se vinculan con los servicios públicos, a través de la satisfacción de las necesidades públicas y el bien común.

Después, se relacionarán los fines del Estado con el interés público, por lo que, se estudiará al interés público; desde su devenir histórico, en el que se retomarán a detalle los siguientes fenómenos históricos:

- I. La formalización del término interés público, que surgió al finalizar la revolución francesa, momento en el que estaba aparejado con la concepción del servicio público.
- II. Los excesos del liberalismo europeo y la revolución industrial; que dieron inicio a una nueva corriente ideológica para percibir al Estado; en el que se destacó una fuerte carga social que se basa en el ser humano, como un ente social, transitando de la observación particular del sujeto, a una pluralidad donde destacan valores como la solidaridad y el deber social de lograr el bienestar

general. El Estado Social deja de lado las circunstancias particulares y entiende a la ciudadanía en su generalidad.

- III. La Etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento de los nuevos derechos de paz y seguridad internacional, el término interés público se volvió cada vez más confuso y derivó en una indeterminación que hasta la fecha incentiva la discusión académica y jurídica.
- IV. El surgimiento de las sociedades democráticas; que permitieron la intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión del órgano gubernamental, ya que, se inclinan por la protección del ciudadano y enfatiza la observación de las acciones que desempeña el Estado.
- V. Siglo XXI; en el que existe un interés por la colectividad más allá de las fronteras, por lo que se acogen procesos de globalización de derechos, que incluirán temáticas de importancia para los Estados y la humanidad. Con esta nueva perspectiva se retoma la discusión del interés público y se identifica su condición como concepto jurídico indeterminado.

A partir del análisis al devenir histórico, se procederá a analizar la condición de concepto jurídico indeterminado del interés público; y en la búsqueda de su definición, se concretizará lo que no es el interés público, por lo que se establecerán los conceptos de figuras con las que usualmente se confunde, como la utilidad pública, el interés colectivo, el interés nacional y el interés general.

Consecuentemente, se determinará que el interés público es un concepto que puede tener diversos sentidos de interpretación; como una pauta para observar la actividad política y jurídica; y como el orden de aplicación de ciertas normas.

Concluido lo anterior, se propondrá un concepto de interés público en el que se retomen los principales elementos teóricos para su construcción y se desagregará en una explicación concisa en todos y cada uno de ellos; en el que se analice a detalle la conducción de trascendencia al interés privado, de ser un interés tutelado por el Estado y en el que se debe buscar el mayor beneficio para todos.

Sumado a ello, se establecerán las principales características del interés público; que motiva al Estado a adoptar el bien común como fin primordial; que contribuye a la realización de la dignidad humana; que fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista; que se encuentra presente en los procesos de decisión de las instituciones políticas y administrativas del Estado; que las normas jurídicas deben fungir como evaluador de los derechos y deberes; que es vulnerable ante el dinamismo social; y sobresale; que la actividad legislativa, jurisdiccional y administrativa debe fungir como método de materialización de dicho interés público.

En secuencia con el capitulado de este trabajo, el capítulo segundo, sustentará el marco teórico, en el que se analizarán las principales teorías que sustentan al interés público como un elemento trascendente en las decisiones del Estado y que lo vinculan con el cumplimiento de sus fines.

Por ello, se analizarán las siguientes:

➤ Teoría utilitarista

Entiende a la comunidad como un cuerpo ficticio, compuesto por personas individuales que fungen como miembros constitutivos y cuyos intereses son resultado de la suma de preferencias de los distintos miembros que la constituyen.

Su objetivo social consiste en la felicidad individual y colectiva, esta última conformada por una agregación de felicidades individuales. En este sentido toda aquella acción que tiende a generar una felicidad entendida como un placer o evitar una pena, es considerada útil.

El utilitarismo detona la importancia de la inclusión del interés público en las decisiones del Estado, más aún, que este interés debe atender a las pretensiones de cada individuo. La teoría utilitarista permite sostener que el interés público se debe reflejar

en decisiones económicas e impactar de manera directa en la distribución del recurso público, pues el capital debe servir para alcanzar el bienestar de la colectividad.

➤ Teoría contractualista

El contractualismo es una teoría política y del Estado que se ha desarrollado con amplitud y profundidad. En lo general, permite concluir que las decisiones del Estado deben tener como finalidad la satisfacción de los intereses de los agremiados al contrato público (interés público). Tales aseveraciones se podrán afirmar del análisis de los siguientes teóricos:

- **John Locke: Contractualismo liberal**

El contractualismo liberal plantea una renuncia de derechos por parte de los individuos, los cuales ceden a este nuevo Estado el derecho a castigar a otros por un incumplimiento a la ley de la naturaleza, (estado en el que el hombre permanece libre y es bueno por naturaleza propia) sin embargo, otorga esta potestad con la finalidad de alcanzar una garantía por parte de la autoridad para que se haga respetar la ley.

Al respecto, se consolidará que el interés público es un mecanismo para lograr la felicidad que consiste en una protección de derechos que supere al interés particular o individualismo. En esta teoría, el legislativo debe preservar los derechos otorgados por la ley natural, por lo que la autoridad debe adoptar los fines propuestos que van dirigidos al bien colectivo o beneficio de la colectividad, buscando siempre el mayor bienestar de la población. Se prevé una obligación del Estado para atender siempre al interés público.

- **Jean Jacques Rousseau**

Se analizará que Rousseau entiende al contrato social como aquel en el que cada hombre cede a la colectividad la totalidad de sus derechos, para encontrarse en igualdad frente a otros y así en su colectividad, se va a construir el cuerpo político, cuya adhesión consiste en la voluntad general, la cual podemos entender como el interés común o público, que debe entenderse como una cualidad.

Rousseau plantea una voluntad general traducida a un interés común que implica una causa colectiva y advierte que las voluntades contrarias deberán ser obligadas a acatar la común.

Para Rousseau la voluntad general constituye un pegamento social que generara el surgimiento de las sociedades, ya que gracias a la comunión de intereses se agrupan los individuos, por lo que el soberano deberá atender a los fines para los cuales ha sido creado el Estado, es decir el bien común.

El Estado debe fijar sus fines atendiendo a los requerimientos que la voluntad general dicte, por tanto el interés público debe regir como eje fundamental para satisfacer las necesidades públicas.

La voluntad general es aquélla que busca el interés público y puede ser concebida como la suma de voluntades particulares, debe ser recta y ocuparse de la utilidad pública. En resumen, el Estado debe conducirse bajo los fines que establece la colectividad a través de una voluntad general que habrá de conducir a las acciones de mayor beneficio para la sociedad.

- **John Rawls: Teoría de la justicia**

Sobre Rawls, destacaré que el identifica a la sociedad como una agrupación autosuficiente de individuos que en su convivencia pueden reconocer en común algunas reglas de conducta obligatorias y que son respetadas por los integrantes en aras de promover el bien común a través de un sistema de

cooperación entre ellos, precisando la existencia de intereses compartidos entre los miembros que darán impulso a la búsqueda de beneficios colectivos.

Para Rawls el interés público es agrupado en un “deber ser” y en un eje de cohesión social. Los bienes sociales pueden ser entendidos como intereses públicos, ya que representan aspectos que todo ser humano desea y necesita para un correcto desarrollo individual y colectivo. Estas necesidades requieren ser vistas por el Estado como una prioridad, pues constituyen una carencia común que debe ser satisfecha.

Para Rawls, las decisiones estatales deben ser imparciales y determinar el mayor beneficio posible para la colectividad en general sin beneficios o desventajas particulares, procurando así un bien social o interés público.

- **Robert Nozick: El Estado Mínimo**

De Nozick, se destacará que desarrolló tres ideas primarias: 1) pretende defender al Estado como una institución necesaria para la subsistencia; 2) plantea la legitimidad del Estado basándolo en un Estado mínimo, y; 3) defiende una postura relativa a la igualdad y la esclavitud.

Bajo esta perspectiva es importante que el Estado cumpla con una función protectora respecto a su población, es decir, que funja como defensora de sus intereses, que para fines de nuestra investigación podemos determinar como un interés público.

- **Thomas Scanlon: La moralidad de las instituciones gubernamentales**

Del teórico Scanlon, se señalará que él sostiene que la moral de las instituciones se ocupa de justificar a las instituciones, la cual se encuentra expuesta a los individuos a los cuales les debe satisfacción o respuesta a sus

reclamaciones personales, encontrando en interpretación a ello, al interés público reflejado en estas exigencias por parte de la colectividad.

La justificación de las instituciones pretende satisfacer necesidades que atienden a intereses públicos, por lo que cada integrante del ente gubernamental, tiene el deber moral de cumplir con los roles que le son asignados a fin de lograr estos objetivos. Se aporta una visión crítica para observar el actuar de las instituciones, de forma tal, que podamos determinar si están satisfaciendo de manera óptima las necesidad que exige el interés público.

➤ Democracia participativa

Se analizará a detalle esta teoría, ya que propone una participación ciudadanía activa respecto a las decisiones políticas. Difiere de la democracia representativa en la que el papel de la ciudadanía se limita a la emisión del voto para elegir a un representante que decide por la colectividad y busca que los ciudadanos trabajen activa y conjuntamente en la identificación de necesidades y servicios públicos que los satisfagan. La democracia participativa es cercana a los intereses de la población y permite que sea la ciudadanía quien legitime los procesos de instauración de políticas públicas.

➤ Presupuesto Participativo

De esta tendencia se retomara, que propone una intervención ciudadana en las decisiones presupuestarias del Estado mediante la representatividad del ente estatal y la participación de los miembros de la comunidad. Esta participación ocurre mediante la constitución de grupos de análisis que tienen como finalidad discutir y determinar las necesidades prioritarias de interés público de una comunidad en particular.

Resultado de esta comunión entre individuos y el establecimiento de las necesidades que competen al interés público, la autoridad gubernamental cuenta con los elementos para tomar las decisiones financieras para favorecer aquellos puntos de acuerdo a los que ha llegado la población y que resultan en beneficios para el bien común y el cumplimiento de los fines del Estado, con ello se pretende una mejora en el servicio público, mediante la detección de necesidades públicas y proyección de servicios públicos para satisfacerlas.

Esta corriente permite al ente gubernamental considerar el interés público como directriz en las estrategias de gasto del presupuesto público, con independencia de que la ejecución de dichas acciones será función eminentemente estatal.

Con el estudio a detalle de las principales corrientes teóricas del interés público, se podrá ligar la necesidad de que los servicios públicos atiendan a dicho interés y que consecuencia de ello, se cumplan los fines del Estado de proveer un bien común y de satisfacer las necesidades de la colectividad.

En este contexto teórico; se observará la participación ciudadana en los procesos democráticos de elección popular en el Estado de México, con la intención de esclarecer el nivel de participación democrática y el nivel de legitimación en las decisiones políticas y financieras de los servicios públicos.

Posteriormente, se examinarán a detalle los resultados del Latinobarómetro y de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) durante el periodo que va del 2015 al 2021; en atención a que sus resultados son cada dos años; lo cual nos permitirá tener datos estadísticos sobre el nivel de percepción social en el ámbito de la confiabilidad en las instituciones públicas.

Estos datos abonarán en determinar la situación de crisis de las decisiones financieras gubernamentales, en las que se califique el nivel de satisfacción que ofrecen los servicios públicos y reflejará que estas calificaciones dependerán de la influencia

política del titular en turno; acreditando así, la influencia política en las decisiones financieras de los entes gubernamentales y reflejando una falta de observación en el interés público en el destino de recursos direccionados a servicios públicos que atiendan necesidades colectivas.

De la mano con ello, el capítulo tercero, aportará luz respecto a los recursos públicos y la determinación de su destino, a través del presupuesto público; entonces, se analizará a detalle dicha figura, desde su devenir histórico que se remonta entre los años 1010 y 926 a.C. cuando el Rey Salomón de Israel, estableció impuestos específicos para pagar los gastos del palacio, fijando así el destino para el cual se pretendía la recaudación; hasta los Estados modernos, que basados en las democracias constitucionales posteriores a la Revolución Francesa institucionalizaron el paradigma de administrar los recursos económicos mediante un presupuesto.

Así pues, se establecerá un concepto de presupuesto público; en el estudio de los diferentes conceptos teóricos y legislativos que comprenden su definición y se determinaran también sus fines y objetivos.

Los anteriores, tomando en consideración que la finalidad del presupuesto, es, justamente, presupuestar los ingresos y egresos de un ejercicio fiscal; es decir, realizar un proceso para relacionar la erogación de recursos con la consecución de objetivos establecidos; en el que no debe perderse de vista, el bien común y la satisfacción de necesidades, como una de las finalidades a la que aspira todo Estado.

Como último elemento conceptual y teórico relacionado con el presupuesto público, se analizará su naturaleza jurídica, en el que se retomarán la carga legislativa, el acto jurídico y el acto político como los fundamentos de su naturaleza.

Posteriormente, se analizará la construcción del presupuesto público del Estado de México; ya que sirve de eje rector para los presupuestos públicos Municipales;

además, de que da una visión general de las directrices a las que se destina el presupuesto público.

También se estudiarán los tipos de ingresos y sus equivalentes económicos correspondientes a los años 2019 y 2021; en el que se retomarán los ingresos tributarios (impuestos); los no tributarios (derivados de la prestación y venta de bienes y servicios por parte del Estado); y las aportaciones Federales (de programas sociales y servicios).

Asimismo, se retomarán los conceptos de gastos o erogaciones correspondientes al periodo que va de 2015 al 2022; con la finalidad de determinar la directriz de gastos, conforme a los ejes transversales de los planes de desarrollo institucional; en el que se observará cuantitativamente el recurso destinado a las direcciones establecidas en un plan de desarrollo que instituirá los intereses del Estado y que deberán seguir los Entes Municipales en sus respectivos presupuestos municipales.

Dicho ejercicio, permitirá tener una perspectiva general de los intereses institucionales gubernamentales, en las que se plasme el impacto en las decisiones financieras del Estado de México y en consecuencia, de los Municipios que lo integran.

En esta secuencia de ideas, se analizarán los Planes de Desarrollo Institucionales; desde el Nacional, Estatal y Municipales; a fin de concretar la línea de acción que se marca desde el Poder Ejecutivo Federal; en los cuales, se definen las prioridades a atender con el presupuesto público y las necesidades que se consideran prioritarias.

En el estudio de los Planes de Desarrollo Municipal; se analizarán de forma concreta los correspondientes a los Ayuntamientos de Toluca, San Felipe del Progreso y Ecatepec; con la intención de observar los mecanismos de participación ciudadana que se utilizan en la planeación y determinar el impacto real que tienen en el Plan de Desarrollo Municipal; la finalidad es comprobar el área de oportunidad para armonizar el mecanismo que se pretende proponer.

Así ,se retomarán los mecanismos previstos en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; los utilizados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 y la metodología del marco lógico y del presupuesto base cero.

Con el análisis de los Planes de Desarrollo Municipal, se vinculará el gasto público municipal, con la intención de determinar que los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, tienen posibilidad de perfección y que en ella, cabe la propuesta de nuevos mecanismos que impliquen no solo que los ciudadanos participen, sino que los Entes Municipales puedan definir las prioridades a satisfacer a través de servicios públicos y su financiamiento en el marco del interés público.

Por último, en el capítulo cuarto; se pretende proponer un modelo de priorización de las necesidades basado en el interés público; en el que se ofrezca un modelo de corte analógico y por lo tanto, se aplicará un método lógico, en el que se determine una propuesta que considere la aplicación del interés público en el proceso de determinación financiera de los servicios a nivel municipal.

Dicho modelo abarcará la integración de tres esferas principales:

1. Un conjunto de cualidades o elementos. Los elementos del modelo son:
 - Necesidades públicas
 - Financiamiento
 - Servicios públicos
 - Interés público
2. Una estructura. El modelo propuesto tendrá una estructura organizacional, de corte jerárquico y funcional, en la que el interés público constituye el núcleo decisorio primario respecto a las necesidades y servicios públicos.
3. Un proceso, un fenómeno o sistema que estudia. Se cuenta con una secuencia pragmática en la que los elementos y su estructura, son articulados por un conjunto de actividades específicas que se pueden traducir en un flujo de acciones necesarias para la concreción de un objetivo.

La estructura del modelo se integrara de dos fases principales, que implican:

Fase 1: de la determinación de las necesidades en el marco del interés público.

1. La detección de necesidades públicas; en el marco de aplicación de requisitos para consolidar el interés público; para ello se fijarán los elementos para identificarlo: (identificación de la colectividad; representatividad; e impacto social)
2. Exposición de las necesidades públicas; mediante mecanismos de foros públicos en el que se cumplan requisitos de publicidad, individualización, identificación de la necesidad pública y margen para proponer posibles soluciones.
3. Agrupación de las necesidades públicas; que se concreten en el servicio público competente y la zonificación.
4. Selección basada en el interés público; en el que se definirá conforme a los valores de Eficacia, Imparcialidad y Equidad.
 - 4.1 La selección deberá basarse en un criterio interés público; en el que se concreten tres elementos fundamentales: Esencialidad (en el que se determine su justificación, ponderación de derechos y servicios públicos relacionados); Beneficio (que contemplará el aspecto social, económico y cultural); Dimensión (que implica cuestiones de territorial y escala de impacto).
5. La aplicación pragmática del modelo; en el que se apliquen los conceptos teóricos del interés público; que se traducen en cuatro elementos de aplicación práctica: 1) Factor decisorio; 2) Herramientas decisorias; 3) Relación con el Interés Público; y, 4) Objetivo.

Fase 2: Involucrar la necesidad de interés público en el financiamiento de servicios públicos.

- I. Análisis de aplicación, de dos elementos:
 - a. Factibilidad; en la que se deberá determinar una factibilidad técnica; económica; legal y ambiental.
 - b. Beneficio: con base en tablas de diagnósticos y objetivos situacionales, en el que se analicen los criterios de: derechos de la colectividad; justificación de necesidades; y tipo de servicio público.
- II. Materialización de la estrategia en la asignación presupuestaria.
 - a. Asignación presupuestaria; en la que se establezcan alguna de las dos opciones: que se destine una partida presupuestaria previamente a la determinación de las necesidades; o bien, que la designación sea posterior a la selección de necesidades.
 - b. Ejecución; en el que se concrete, formalice y protocolice el compromiso asumido y se contesten las preguntas: ¿Qué? (Actividad); ¿Quién? (Responsable); ¿Cuándo? (Periodo); ¿Dónde? (Lugar); y ¿Cómo? (Modalidad). Estas actividades deben encuadrarse en dos parámetros: Cantidad y calidad (medición cuantitativa y estándares mínimos de la actividad).
 - c. Verificación de resultados; que deberá atender a los indicadores señalados en la etapa de Análisis de beneficio y en los resultados se debe establecer la situación deseable como la última fase que se pretende alcanzar a través de la ejecución, delimitando el tiempo y escala en la que se pretende alcanzar la situación deseable idónea.
También se debe considerar el nivel de beneficio que se pretendía generar a través de la estrategia para cada una de las situaciones deseables. Adicionalmente, la verificación debe enunciar los sujetos, medios y periodicidad para realizar la verificación correspondiente.

Ahora bien, el modelo expuesto, será tratado a detalle en el capítulo correspondiente; asimismo se expondrá la justificación del modelo basado en argumentos racionales, que se basan en señalar; que es necesario brindar soluciones a los problemas que tienen orígenes diferentes; que también resulta fundamental establecer criterios

objetivos para priorizar su selección; y que se debe transitar de procedimientos cuantitativos a procedimientos argumentativo – cualitativos.

En este tenor, también se generará una argumentación que robustece la necesidad de mejorar los modelos y herramientas de participación ciudadana para mejorar los servicios públicos; y que la propuesta es una buena oportunidad para lograr dicho objetivo.

De igual forma se abordará sobre la posibilidad que tiene el modelo de aportar un instrumento que permita a los entes municipales satisfacer las necesidades de interés público de la población, y como aportará una real comprensión de los alcances y estrategias que se requieren para cumplir con esta finalidad del Estado.

Por último y no menos importante, se destacará que el modelo propuesto favorecerá la transparencia en la participación ciudadana; pues implicará una serie de constancias que den cuenta de la ejecución de un procedimiento de inicio a fin, que dé como resultado un objeto medible y demostrable, que refleje la participación ciudadana en el destino de recursos financieros a favor de servicios públicos que satisfagan necesidades de interés público.

Protocolo de Investigación

1. Línea de investigación en que se ubica el trabajo, argumentando sobre la relación que existe entre ambos.

La línea de investigación principal es el Derecho Administrativo, Fiscal, Financiero y Municipal; con una tendencia de Derechos humanos y sociales, los cuales aportan la perspectiva del estado de bienestar.

El presente proyecto se ve íntimamente ligado al Derecho Financiero, Fiscal y Municipal; analizados en el marco de las teorías del Estado, ya que, el servicio público y las decisiones o determinaciones del financiamiento de los servicios públicos, por parte de los órganos de poder; son analizadas en relación con la ausencia del interés público en este proceso.

Destaca el Derecho Administrativo porque, el servicio público es una de las actividades más importantes del Estado, la cual se ejecuta a través de los sujetos de poder, quienes mediante las instituciones o dependencias determinadas por la normatividad, ejecutan directa o indirectamente la prestación de servicios públicos.

Es preciso señalar que históricamente el servicio público es concebido como una actividad propia del Estado y sus instituciones gubernamentales; y por lo tanto, es objeto de estudio del Derecho Administrativo, ya que, esta rama del Derecho, es el eje teórico total para el estudio de esta problemática.

El Derecho Municipal, es línea de análisis, ya que se debe poner énfasis en las estrategias y proyecciones de esta actividad en el orden de gobierno municipal.

1.1 Título del trabajo de investigación

Análisis sobre la determinación del financiamiento de servicios públicos municipales desde la perspectiva del interés público.

2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación (marco teórico, conceptual e histórico de la investigación)

El servicio público, es una de las actividades más trascendentales del Estado, históricamente se concibió como el centro de estudio del Derecho Administrativo, al ser la función central de las autoridades gubernamentales; sin embargo, a lo largo del tiempo, esta figura se ha dado por sentada, por lo que se ha analizado particularmente las acciones de las autoridades, su castigo e incumplimiento y en general, su estudio se centró en las acciones específicas; sin menoscabo de lo anterior, la figura del servicio público cuenta con bastas posibilidades para su estudio y análisis, derivado de los diversos matices que configuran su existencia jurídica.

En este sentido, existen diversas corrientes teóricas cuyo objeto de estudio principal es el servicio público. Entre los principales doctrinarios que abordaron el tema, destacan: León Duguit, Gastón Jèze, Roger Bonnard y Louis Rolland; los cuales proporcionarán conceptos y nociones sobre lo que configura el servicio público y los fines que debe cumplir.

Además, el servicio público ha sido entendido como un medio para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, lo cual se vincula con concepto del interés público, que constituye un concepto jurídico indeterminado en la legislación, pero que forma parte la doctrina jurídica.

Así, la satisfacción del interés público, bien puede considerarse como uno de los fines principales del Estado, noción que formó parte del objeto de estudio de las teorías que estudiaron la concreción del Estado y sus fines u objetivos.

En este tenor, la teoría utilitarista, la teoría de la acción comunicativa y principalmente la teoría contractualista; esta última, impulsada por John Locke, Jean Jacques Rousseau y seguida por algunos otros contemporáneos, como John Rawls, son algunas de las corrientes de pensamiento que abordaron la idea de un interés público como fin principal del Estado.

Las sociedades democratizadas por su parte, no sólo le buscan un papel protagónico en la elección del gobierno, sino que también han pugnado por la participación de los entes sociales en la toma de decisiones internas, dentro de las cuales se puede considerar al ejercicio del presupuesto en acciones concretas respecto a los servicios públicos. Es por ello, que actualmente existen algunas herramientas participativas que permiten a la sociedad incidir en la integración del presupuesto, tal como la democracia participativa y el presupuesto participativo; sin embargo, estas herramientas no han sido suficientes para lograr una integración de las necesidades públicas en la determinación del financiamiento de servicios públicos.

Lo anterior, en atención a que el financiamiento de los servicios públicos municipales atiende a un presupuesto público, en el cual, si bien, se construye apoyado en un plan de desarrollo, en el que se pueden integrar algunas herramientas participativas; sin embargo, este modelo tradicional cuenta con un formalismo específico, del que escapa la detección de las necesidades públicas como un factor o indicio para la determinación de decisiones financieras.

Así pues, el presupuesto público es un concepto que se encuentra explorado principalmente desde una óptica estrictamente económica y política en el que se omite un enfoque social, democrático y participativo activo, el cual comprende la propuesta del presente trabajo.

Existen diversos trabajos de investigación y bibliografía diversa en la que se analizan los objetos de la investigación, tales como las necesidades públicas, el financiamiento, los servicios públicos y las teorías del interés público, que son abordados desde

diversos puntos de vista y disciplina pero no existe un estudio específico que articule a dichos elementos dentro de una cohesión indivisible.

3. Objeto de Estudio

Se pretende analizar el servicio público municipal, con especial atención a los procedimientos de financiamiento, en los cuales, destaca la ausencia del interés público en la planificación y designación presupuestal.

Por lo que, se plantea analizar la autonomía del órgano municipal para atender las necesidades particulares de la población bajo su tutela, y se destaca la tendencia institucionalista e impositiva, que deriva del establecimiento protocolario de estrategias cuantitativas de análisis al seguimiento de la prestación de servicios públicos que siguen una fuerte y tajante directriz a la satisfacción de intereses de particulares específicos, políticos e institucionales.

4. Planteamiento del problema

En el proceso de planeación, designación y financiamiento de los servicios públicos existe una tendencia institucionalista, en la que se omite el interés público como un factor decisivo para la toma de decisiones en el ámbito municipal, reflejando una falta de autonomía financiera de este orden de gobierno, en el que se omite la satisfacción de necesidades como fin de las instituciones gubernamentales.

5. Descripción del problema

En la actualidad, las autoridades municipales toman las decisiones financieras de los servicios públicos de manera estadística y rígida, que sigue una línea institucionalista y política; lo que genera a su paso un ciclo interminable de determinaciones basadas en datos concretos encaminados al seguimiento de protocolos establecidos en los planes de desarrollo institucional.

Dichos planes marcan, con base a la jerarquización del órgano de la autoridad que lo emite, la pauta para el seguimiento de una tendencia a sistematizar la designación de recursos financieros a la sustentación de servicios públicos que son tajantemente impuestos a la comunidad y no siguen la finalidad del interés público.

Esta problemática puede apreciarse en el grueso de los envoltentes planes de desarrollo institucional Nacional, del Gobierno del Estado de México y en consecuencia, en los emitidos por los entes municipales; en los que se enmarcan las estrategias de planeación, designación y control presupuestal de servicios públicos, bajo una corriente institucional.

Así, por ejemplo, los sistemas de planeación financiera basada en resultados, sigue una tendencia cuantitativa de la actividad del servicio público, sin que con ello, implique que se refleje un resultado que califique el cumplimiento del objetivo teórico del servicio público, siendo este, la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad.

Así pues, existe una limitación impuesta a la autonomía de los municipios para designar las necesidades de sus comunidades y en consecuencia, dar satisfacción a ellas mediante el financiamiento y determinación de la prestación de ciertos servicios públicos, siguiendo en consecuencia a esta institucionalización del servicio público, una tendencia al interés económico o de conveniencia político, que es aquel que se ocupa de aquello que el órgano de autoridad designa como prioridad y no necesariamente a lo que reflejé la realidad.

6. Justificación del problema

En el grueso de la población mexicana el primer acercamiento a las autoridades resulta ser el ámbito municipal, pues existe una íntima relación entre la ciudadanía y el ente gobernante, a quien a través de su actividad se le percibe como el ente gubernamental

de primera línea de acción; por lo que, su actuar, se encuentra en el centro de la atención del escrutinio público informado y desinformado.

Con ello, la autoridad municipal debe hacerse cargo de las funciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y garantizar de primera mano los servicios públicos que les fueron atribuidos.

Ahora bien, para llevar a cabo esta actividad, es indispensable que se destine presupuesto público encaminado a su financiamiento, por lo que, se debe determinar un proceso de asignación de recursos públicos; sin embargo, en este paso, se ignora la voluntad y necesidades de la publicación, que permite advertir el interés público.

Esto es así, porque, al designar el recurso financiero a servicios públicos que no cumplen con la finalidad última de satisfacer las necesidades de la colectividad, se sufre el riesgo de seguir una tendencia contraria a los fines teóricos del Estado.

Las repercusiones de esta situación, resultan de gran impacto en la sociedad que gobiernan, ello debido a que los servicios públicos son una de las actividades más sobresalientes del Estado, pues las acciones que emprendan pueden determinar el crecimiento y desarrollo económico, social e incluso humano de la población.

Es por ello, que el ente soberano debe seguir la pauta encaminada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos; sin en cambio, lamentablemente se guía por una serie de intereses particulares y políticos; que daña profundamente la economía y bienestar de la sociedad.

Resulta trascendental que los ciudadanos nos encontremos informados de los mecanismos que emplean los gobernantes para designación del presupuesto público, ya que este recurso económico, es consecuencia de la aportación ciudadana, que tiene por propósito contribuir al estado los medios para cumplir con las tareas encomendadas como lo son la prestación de servicios públicos, por lo que se requiere

atender las necesidades de la población y tener presente en las decisiones financieras, lo más benéfico al interés público.

Es necesario exhibir la tendencia institucionalista y política en los procesos de financiamiento y planificación de los servicios públicos municipales, que se ven inmersos a una protocolización económica definida y limitada por los planes de desarrollo institucional de los órdenes políticos de mayor jerarquía, transgrediendo con la posibilidad de atender las necesidades colectivas de la comunidad particular que se atiende y por consiguiente una desviación en el fin del servicio público que incumple con el interés general.

Así pues, el objetivo del proyecto, inicia con la construcción de una concepción de servicio público, que contemple los elementos necesarios para crear una concepción sólida que sustente la actividad y fines del Estado encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas enraizadas al interés público.

Resultado de lo anterior, se podrá visualizar el objeto que debe cumplir teóricamente el servicio público, propiciando un panorama deontológico de esta actividad administrativa y posteriormente, estudiar con una perspectiva crítica las estrategias en la planeación y ejecución de servicios otorgados por el ente municipal, destacando sus procesos de financiamiento y la ausencia de la intervención del interés público en los mismos.

7. Delimitación del problema.

7.1. Temporal: 2015 a la fecha

7.2. Espacial: Municipios del Estado de México.

7.3. Personal: Instituciones gubernamentales de orden Municipal, en el Estado de México.

7.4 Material: Se realizará un estudio donde analice las teorías y antecedentes dogmáticos de las figuras del servicio público, el interés público y el presupuesto municipal, por lo que se atenderá a diversos documentos físicos y digitales.

8. Objetivos de estudio.

8.1 General

Demostrar que en los procedimientos de financiamiento de servicios públicos, se debe tomar en consideración al interés público y la activa participación ciudadana, para que el ente gubernamental cumpla con los fines del Estado y proponer un modelo que coadyuve en ese objetivo.

8.2 Específicos

I. Estudiar los aspectos teóricos, históricos y conceptuales del servicio público, para construir una definición que sustente su aplicación en el orden de gobierno municipal, colocando especial énfasis en los fines que persigue.

II. Reflexionar sobre el interés público como una corriente teórica concatenándola con los fines que debe cumplir el servicio público, destacando la importancia deontológica de esta actividad.

III. Analizar los procesos de financiamiento de los servicios públicos municipales, para determinar la participación del interés público en las decisiones financieras del ayuntamiento.

IV. Proponer mecanismos de integración del interés público como herramienta de priorización de servicios financiados.

9. Hipótesis de investigación

En la actualidad las decisiones tomadas por el orden de gobierno municipal en temas de financiamiento de servicios públicos atienden a una decisión unilateral y a la determinación protocolaria de los órganos de gobierno superiores jerárquicamente. Las cuales, afectan directamente a los ciudadanos de la municipalidad.

Entonces, si en la asignación del presupuesto público o en el plan de egresos se toma en consideración las necesidades propias de la población en específico, con base en el interés público, se determinará una prestación de servicios públicos útiles para que el Ente Gubernamental pueda satisfacer las necesidades de la colectividad y en consecuencia cumplir sus fines teóricos.

Por lo que, se propondrá un modelo que fortalezca la participación ciudadana en la planeación y programación financiera de servicios públicos, en los que se apliquen principios de interés público y con ello, se logre un mayor beneficio para la colectividad.

10. Esquema de trabajo preliminar

1. Aspectos generales y conceptuales del servicio público e interés público

1.1. El servicio público

1.1.1. Antecedentes Históricos del SP

1.1.2. Antecedentes del problema de la concepción del servicio público y su posición en la época actual

1.1.3. Concepto y fines del servicio público

1.1.4. Elementos doctrinarios y principios del servicio público.

1.1.5. Clasificación de los servicios públicos

1.1.6. Los fines y obligaciones del Estado en materia de servicios públicos

1.2. El interés público

1.2.1. Origen de la concepción de interés público

- 1.2.2. El “interés público” como concepto jurídico indeterminado.
- 1.2.3. Distinciones conceptuales entre el interés público y otros conceptos afines
- 1.2.4. ¿En qué consiste el interés público?
 - 1.2.4.1. Propuesta de definición conceptual del interés público
 - 1.2.4.2. Elementos que integran su concepción.
 - 1.2.4.3. Características de la concepción de interés público

2. Principales posturas ideológicas que sostienen el interés público y su relación con el servicio público como fines del Estado.

2.1 El presupuesto público destinado al Servicio Público en el marco de las teorías que sustentan al interés público.

- 2.1.1. La Teoría utilitarista de Jeremy Bentham y el interés público.
- 2.1.2. La Teoría Contractualista y su relación con el servicio público e interés público.
 - 2.1.2.1. John Locke y el contractualismo liberal.
 - 2.1.2.2. Jean Jacques Rousseau como fundamento del interés público y los servicios.
 - 2.1.2.3. John Rawls y el contractualismo contemporáneo.
 - 2.1.2.4. Robert Nozick y el Estado mínimo.
 - 2.1.2.5 Thomas Scanlon y la moralidad de las instituciones gubernamentales.
- 2.1.3. La Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas
- 2.1.4. La Democracia participativa
 - 2.1.4.1. Presupuesto participativo

2.2. El incumplimiento de los fines del Estado, en el marco del interés público para el financiamiento de los servicios.

- 2.2.1. Panorama general: México, la percepción del ente gubernamental y su falta del interés público.
- 2.2.2. La crisis del servicio público y su financiamiento en el Estado de México.

3. El financiamiento de los servicios públicos municipales: mecanismos de selección de prioridades en el sistema jurídico vigente. (Caso Estado de México)

3.1. El presupuesto público en el Estado de México

3.1.1. Aspectos generales y conceptuales del Presupuesto Público

3.1.1.1. Concepto de Presupuesto Público

3.1.1.2. Fines y objetivos del Presupuesto Público

3.1.1.3. Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público

3.2. El financiamiento del Estado de México

3.3. Los gastos del Estado

3.4. Financiamiento de los Servicios Públicos en el Estado de México

3.4.1. Análisis de los Planes de Desarrollo Institucionales

3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo

3.4.1.2. Plan de Desarrollo del Estado de México

3.4.1.3. Planes de Desarrollo Institucionales Municipales

3.4.2. Gasto Público Municipal en materia de Servicios Públicos

3.4.3. Mecanismos de priorización para la designación de servicios públicos en el Estado de México

3.4.3.1. Plan de Desarrollo

3.4.3.2. Metodología de Marco Lógico

3.4.3.3. Presupuesto Base Cero

4. El Interés Público como corriente teórica para la selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos

4.1. Modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público

4.1.1. Detección de las necesidades públicas

4.1.1.1. Exposición de las necesidades públicas

4.1.1.2. Agrupación de las necesidades públicas

4.1.2. Selección basada en el interés público

4.1.2.1 El interés público como criterio de selección.

- 4.1.2.1.1. Aplicación pragmática
- 4.1.3. Estrategia de interés público
 - 4.1.3.1. Factibilidad
 - 4.1.3.2. Análisis de Beneficio
- 4.1.4. Materialización de la Estrategia de Interés Público
 - 4.1.4.1. Asignación presupuestaria
 - 4.1.4.2. Ejecución
 - 4.1.4.3. Verificación de resultados
- 4.2. Justificación del modelo de priorización de las necesidades públicas
 - 4.2.1. Consideraciones racionales
 - 4.2.2. Mejora del servicio público
 - 4.2.3. Satisfacción de necesidades públicas
 - 4.2.4. Transparencia y participación ciudadana

Conclusiones

Referencias bibliográficas

11. Marco teórico, conceptual e histórico de la investigación.

El marco teórico; se retoman diversos teóricos administrativos; así en un principio, cuando se hable de servicio público se deberá contemplar a Bonnar, Duguit y su escuela realista y objetivista de los servicios públicos, Jèze, Rolland y George Vedel para alcanzar una concepción aceptable del servicio público y sus fines relacionados con la satisfacción de las necesidades colectivas.

Posteriormente se analizarán a teóricos como Cerri y Hector Escola, para fortalecer el concepto de interés público y definirlo como el conjunto de pretensiones particulares que resultan comunes entre la población; ello en el marco de los fines que debe perseguir el Estado.

El grueso de la teoría que habrá de analizarse, se centrará en la teoría utilitarista de Jeremy Bentham y en los principales contractualistas que sostienen al interés público como elemento del servicio público; que engloban a John Locke, Jean Jacques Rousseau, John Rawls, Robert Nozick, Thomas Scanlon, asimismo, se retoma brevemente la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas; y por último, elementos teóricos de la democracia participativa y el presupuesto participativo.

En el marco conceptual, se deben observar y definir los conceptos de servicio público, de interés público, fines del Estado, democracia participativa y presupuesto público; los cuales en su conjunto construyen el quehacer del proyecto.

El marco histórico, contemplará el devenir de los conceptos que deben establecerse en su naturaleza jurídica y quehacer jurídico; por lo que se deberán retomar desde su concreción hasta los estudios recientes; así por ejemplo, se analizarán los antecedentes históricos del servicio público desde su génesis en la Revolución Francesa y las discusiones de los Tribunales de Conflictos, hasta su aplicación en un Derecho Administrativo actual.

Por su parte, del interés público, se estudiará desde la Revolución Francesa, pasando por su avance durante la post segunda guerra mundial y su concreción en el siglo XXI.

Aunado a ello, será necesario observar el panorama de la situación actual, respecto a la percepción del servicio público de la población en torno a la confiabilidad de las instituciones y para ello, se retomarán los resultados del Latinobarómetro y de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) respecto a los años que van 2015 a 2019; ya que en 2020 y 2021, no hay resultados reportados.

En este mismo tenor, serán analizados los resultados de financiamiento de servicios públicos a través del estudio a los presupuestos públicos y Planes de Desarrollo Nacionales, Estatales y Municipales que abocaran la temporalidad que va de 2015 a 2022.

12. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.

Para el desarrollo de esta investigación se seguirán una serie de métodos que se concatenan, trabajando juntos para dar por resultado el completo análisis de la problemática que nos atañe y proponer un modelo de aplicación.

De tal forma se aplicara el método exegético jurídico que permitirá interpretar gramaticalmente las determinaciones y procesos de asignación de financiamiento de los servicios públicos expuestos en los planes de desarrollo institucional así como diversos documentos dogmáticos y normativos.

De manera paralela se usara el método sistemático jurídico para analizar el cuerpo normativo que en su conjunto contempla la prestación de servicios públicos de índole municipal, así como su planificación y financiamiento.

Se contempla también, la aplicación del método histórico de las teorías y dogmas que analizan las figuras del interés público, de los servicios públicos y del presupuesto público, de forma en la que se retome el pasado de las figuras para determinar las problemáticas del presente y configurar una proyección futura.

Se considera la aplicación de un método hipotético – deductivo, que implique llegar a concreciones sobre la observación de la realidad humana, tales como, el panorama de percepción de la población respecto al servicio público y por ello se propondrá un mecanismo de aplicación de interés público en la determinación de financiamiento de recursos públicos.

Por último, en la construcción del modelo de aplicación, se utilizará la metodología del método lógico de la construcción de presupuestos públicos.

12. Fuentes de información tentativas.

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 7ª ed. Actualizada, México, Porrúa S.A., 1986, t. I, p. 618
- Constitución Francesa de 1946 visible en: <<<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/cf1946.htm>>>
- Cordero Torres, Jorge Martín, “Los servicios públicos como derecho de los individuos”, Ciencia y Sociedad, Republica Dominicana, 2011, vol. XXXVI, núm. 4, octubre y diciembre, 693 – 694 visible en: <<<http://www.redalyc.org/html/870/87022786005/>>>.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1934, pp. 22-24.
- Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 3a ed, México, Porrúa S.A., 2000, t. I, p. 114.
- Maldonado Gómez, Tomás, “La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho”, Actualidad Jurídica, pp. 54-55, visible en: <<<http://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+p%C3%B3blico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>>>
- Real Academia Española, 2017, visible en: <<<http://dle.rae.es/?id=XhXvJqs>>>
- Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime, “Sobre las transformaciones del derecho público, de León Duguit”, Revista de Administración Pública, Madrid, 2013, núm. 190, enero – abril 2013, pp. 68 – 71 visible en: <<<https://recyt.fecyt.es//index.php/RAP/article/view/40344>>>
- Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime, “Sobre las transformaciones del derecho público, de León Duguit”, Revista de Administración Pública, Madrid, 2013, núm. 190, enero – abril 2013, pp. 68 - 71. visible en:<<<https://recyt.fecyt.es//index.php/RAP/article/view/40344>>>
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, “León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público”, Revista digital del Derecho Administrativo, primer semestre, 2011, núm. 5, enero – abril 2011, pp. 48

visible

en:

<<<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2953/2597>>>

• Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia, 9a ed., México, Porrúa, S.A., 1979, t. I, pp. 106-107

• Soto Kloss, Eduardo, “Notas sobre el Tribunal de Conflictos Francés”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, 1968, junio 2014, núm. 09, pp. 170 -176

visible

en:<<<http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/31883/33673>>>

13. Cronograma de trabajo

ACTIVIDAD	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Elección del tema						
Búsqueda de Información						
Planteamiento del problema y proyección de protocolo						
Determinación de plan de trabajo						
Primer capítulo						
Segundo capítulo						
Tercer capítulo						
Cuarto capítulo y conclusiones						

CAPITULO 1. Aspectos generales y conceptuales del servicio público e interés público

1.1. El servicio público

1.1.1. Antecedentes Históricos del SP

1.1.2. Antecedentes del problema de la concepción del servicio público y en la época actual.

1.1.3. Concepto y fines del servicio público

1.1.4. Elementos doctrinarios y principios del servicio público

1.1.5. Clasificación de los servicios públicos

1.1.6. Los fines y obligaciones del Estado en materia de servicios públicos

1.2. El interés público

1.2.1. Origen de la concepción de interés público

1.2.2. El “interés público” como concepto jurídico indeterminado

1.2.3. Distinciones conceptuales entre el interés público y otros conceptos afines

1.2.4. ¿En qué consiste el interés público?

1.2.4.1. Propuesta de definición conceptual del interés público

1.2.4.2. Elementos que integran su concepción

1.2.4.3. Características de la concepción de interés público

Aspectos generales y conceptuales del servicio público e interés público.

Por principio de cuentas, se procede a analizar las nociones del servicio y de interés público, ya que constituyen un pilar fundamental en el entendimiento de la problemática que nos atañe y de los cuales rescataremos elementos de análisis y reflexión.

Así pues, destaca el gran desafío que representa estudiar estas nociones, ya que ambas representan conceptos jurídicos indeterminados, lo cual significa que no se cuenta con una concepción fija o establecida normativamente, esto debido a que nuestro aparato normativo carece de una delimitación rígida de las nociones, por lo que las deja en un estado de indeterminación.

Por esta razón, será necesario que retomemos aspectos que van desde su origen, los elementos que los integran y sus características, resultado de ello podremos contar con las herramientas necesarias para proponer una concepción de los mismos.

Entonces, podremos avanzar con el aspecto teórico y jurídico de nuestra investigación, todo ello en el marco de los conceptos que construyen su cimiento.

1.1. El servicio público.

El análisis del fenómeno social y jurídico que nos atañe, requiere sentar las bases generales y conceptuales del servicio público, por ello, en este primer apartado, nos abocaremos a su estudio, retomaremos su devenir histórico y las principales corrientes teóricas e ideológicas que otorgaron la directriz para esta noción.

Asimismo, examinaremos conjuntamente el avance histórico del Derecho Administrativo como rama de la ciencia jurídica y con ello las tendencias teóricas que perciben al servicio público como su principal objeto de estudio, lo cual nos permitirá allegarnos de los elementos necesarios para advertir el cambio paradigmático en la

concepción de la tarea del Estado y en la forma en la que era observado por la sociedad a lo largo del tiempo.

Resultado de esta reflexión, podremos aventurarnos a la construcción del concepto del servicio público, destacando sus elementos representativos y doctrinariamente consensuados. Esto, nos permitirá diferenciar la actividad simple del Estado, de aquella que configura un servicio público bajo ciertas características y elementos, otorgándonos el panorama teórico del deber ser de esta actividad.

1.1.1. Antecedentes Históricos del servicio público.

Francia, fue el país pionero en temas de servicio público, ello en atención a la serie de cambios y transformaciones que sufrió durante la Revolución Francesa, que lo obligaron a reestructurar las instituciones políticas y jurídicas con la finalidad de dar solución a las deficiencias jurídicas de la época; de forma tal, que le permitieran atender los litigios que surgieron con motivo de los conflictos sociales, económicos y políticos.

Así pues, al inicio de la Revolución Francesa, los Tribunales se enfrentaban a un fenómeno social y jurídico que detonaría el nacimiento a una nueva rama del Derecho; la problemática consistía en que los tribunales contaban con una decisión judicial bajo un régimen básicamente de índole civil, resolviendo controversias entre particulares; sin embargo, el cambio surgió, cuando se impugnó ante estos Tribunales conflictos donde el Estado se veía involucrado.¹

¹ Es importante destacar que en un principio el Jefe de Estado era quien resolvía la competencia sobre los conflictos donde se veía involucrada la autoridad; sin embargo, a lo largo de la evolución de la figura, esto era resuelto por un Consejo de Estado y donde el jefe únicamente firmaba el fallo dictado, y que tenía la facultad de autorregular su actividad, hecho que causó abuso de poder por parte de este órgano, propiciando así el descontento social y en consecuencia el surgimiento de la figura de los Tribunales especializados. **Véase:** Soto Kloss, Eduardo, Notas sobre el Tribunal de Conflictos Francés, *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, 1968, junio 2014, núm. 09, pp. 170 -176 , <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDP/Article/viewFile/31883/33673>

Derivado de la problemática, fue necesario clasificar aquellos litigios donde se veían inmiscuidas las acciones derivadas de las funciones del Estado, de aquellos donde no intervenían; ya que no podían ser juzgados bajo la tutela de un procedimiento civil o de orden común.

Así pues, para el 22 de diciembre de 1789 surge una ley que prevé esta diferenciación y especificaba que no podían conjugarse bajo un mismo procedimiento.²

Un año más tarde, esta división, da origen a la determinación de la jurisdicción de los Tribunales Judiciales, que surgió con la *Ley del 16 y 24 de agosto de 1790* y el Decreto de *Fructidor año II*, con los que surgió una prohibición expresa para que estos Tribunales conocieran de asuntos donde intervenía el Estado.³ Este hecho fue un punto de partida para un derecho nuevo, independiente del derecho civil con una jurisdicción propia.⁴

Una vez que surgió esta prohibición, fue necesario que un órgano especializado resolviera asuntos de esta índole, por lo que se crearon los Tribunales de Conflictos, los cuales fueron antecesores de los Tribunales en materia contenciosa administrativa, con los cuales se dio un salto enorme en materia de Derecho Administrativo.

Las resoluciones dictadas por este nuevo órgano y los criterios jurisdiccionales franceses, alimentaron el objeto de estudio doctrinario en materia Administrativa, ya que algunas de ellas, impulsaron las directrices a esta rama del Derecho.

² Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, 9a ed., México, Porrúa, S.A., 1979, t. I, pp. 106-107

³*Ídem*.

⁴Es así, como en Francia surgió un derecho autónomo con jurisdicción especial derivado del deslinde de competencias que alimentó a su propio Tribunal. **Al respecto puede consultarse:** Álvarez Gendin, Sabino, *El servicio público. Su teoría jurídico – administrativa*, Madrid, Instituto de Estudios Político, 1944, p. 7.

Dentro de las decisiones jurisprudenciales de esta época, encontramos los fallos de *Rothschild Vs Larcher et Administration des Postes* del 6 de diciembre de 1855⁵, donde se determinó la fuerza obligacional del Estado para regular las condiciones de los servicios y determinar las necesidades que requerían ser atendidas, así como indicar los sujetos que actuarían a su nombre y la obligación de responder por las negligencias o malas actuaciones por parte del personal de la administración, ya entonces, se planteó la existencia de la obligación por parte del Estado y la responsabilidades que tenían a su cargo los agentes de poder.

Por su parte, en el fallo de *Arrêt Carcassonne* de 20 de febrero de 1858, insistió en que la dirección de la administración de los servicios públicos le correspondía al Estado y que trae consigo la responsabilidad de organizar al personal que ejecuta las acciones y la aplicación de la normatividad de esta índole.⁶

Tres años más tarde, el caso de *Bandry vs. Ministre de la Guerre* del 1° de junio de 1861, planteó el problema del régimen jurídico al que pertenecen este tipo de litigios, y se argumentó que la actividad de los agentes de poder no podía ser conocida bajo los procedimientos de jurisdicción común, ni bajo un sistema jurídico civil, es así como nuevamente se proyecta la necesidad de dictar normas especializadas para conocer de asuntos de esta naturaleza y establecer así un procedimiento jurídico aún más especializado, siguiendo una estructura encaminada a las necesidades de estas problemáticas.⁷

Es imperativo precisar que una de las resoluciones más sobresalientes fue dictada en agosto de 1861, en el caso *Dekeistes*, en el que se añadió formalmente la jurisdicción

⁵ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, "León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público", *Revista digital del Derecho Administrativo*, primer semestre, 2011, núm. 5, enero – abril 2011, pp. 48, <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2953/2597>

⁶ *Ibidem*, p.49

⁷ *Ídem*.

de estos Tribunales sobre el conocimiento de asuntos donde se vea involucrada la actividad del Estado⁸ como resultado de los servicios públicos que presta.⁹

Otra de las decisiones trascendentes de estos Tribunales, fue el caso *Blanco*, que fue dictado el 8 de febrero de 1873, en el que se actualizó la competencia de los Tribunales de Conflictos de Francia, otorgándoles la potestad para resolver sobre la responsabilidad del Estado por actos de autoridad e indemnizaciones a los particulares afectados por un perjuicio causado en la actividad del servicio público.¹⁰

De las resoluciones mencionadas, se puede advertir un cambio de paradigma en la visión que se tenía del Estado como ente de poder y de mandato único, transformándolo en un Estado que otorga a los gobernados una serie de derechos exigibles y garantizado por los tribunales especializados, donde la autoridad adopta una condición parecida a la de un particular, entonces, es capaz de indemnizar por su responsabilidad en los actos que efectúa.¹¹

⁸ Se entiende como actividad del Estado al conjunto de facultades y acciones que realiza la autoridad mediante sus órganos y que le son propias como persona jurídica de derecho público. **Puede consultarse en:** Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 17

⁹ Como podemos notar, es a partir de esta decisión judicial donde la noción de servicios públicos aparecen como una función relativa al Estado y su vinculación con la sociedad. **Véase al respecto:** Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7ª ed. Actualizada, México, Porrúa S.A., 1986, t. I, p. 618

¹⁰ Este último caso, podemos apreciar el surgimiento del derecho del gobernado de exigir del Estado derechos adquiridos por la prestación de servicios y las negligencias en el ejercicio de ellos ante los Tribunales correspondientes. En los considerandos de la sentencia definitiva de este litigio se aprecia que el Tribunal declaró al Estado civilmente responsable por el daño de lesión ocasionado a una menor por actos de obreros que eran empleados de la Administración de tabacos, y especificó en su segundo considerando, que esta responsabilidad no resulta general ni absoluta, sino que se aplicaría según el caso concreto y dependería de las necesidades de los servicios y la voluntad de conciliar los intereses del Estado con los particulares, de igual forma concluye definiéndose como la autoridad administrativa competente para conocer el asunto. **Véase:** *Ibidem*, p. 619

¹¹ Al respecto, algunos estudiosos del derecho aprecian que el Estado prestaba servicios encaminados a la justicia, policía, defensa nacional y recaudación de impuestos (estado gendarme) y estos cambios generaron el aumento de estos servicios y fueron encaminados al beneficio de la sociedad. **Puede consultarse:** Maldonado Gómez, Tomás, "La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho", *Actualidad Jurídica*, pp. 54-55, <http://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+p%C3%B3blico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>

Es importante retomar que el contexto social en Francia fue definitivo para que esta transformación sucediera, ya que, una vez terminada la Revolución y durante la reestructuración del Estado, la mutación ideológica y de organización jurisdiccional de los Tribunales otorgó a la rama del Derecho Administrativo su razón de ser y objeto de estudio, posibilitando en consecuencia, una evolución en la forma de estudiar y percibir el poder político, así como, el ejercicio de sus funciones.

A pesar de la metamorfosis que sufrió la estructura jurídica y las nociones de responsabilidad de las autoridades, no fue sino hasta octubre de 1946, que surgió en la norma el servicio público, justamente en la Constitución Francesa; que en influencia a sus principios políticos, económicos y sociales, consagró en las líneas de su preámbulo, la figura de servicio público nacional y en su artículo 89 determinó la posibilidad de establecer un ordenamiento reglamentario para la organización de los servicios locales, presumiendo entonces, la existencia lingüística de la concepción de servicio público.¹²

A pesar de los grandes avances en esta materia, los criterios jurisdiccionales y los doctrinarios de la época no tenían determinado un concepto de servicio público aceptado y reconocido, situación que propicio el inicio de una discusión teórica acerca de la actividad del Estado y sus mecanismos de regulación, impulsando el desarrollo de nociones doctrinales y académicas en torno al Derecho Administrativo.¹³

Dentro de los renombrados teóricos de la época¹⁴, el aporte de mayor trascendencia en materia de servicios públicos, lo propuso León Duguit, teórico francés, que encabezó la escuela realista y objetivista de los servicios públicos, también llamada

¹² Sí bien en esta Constitución aparece la palabra servicio público nacional y servicios locales, únicamente le otorga al término una concepción lingüística, ya que no los define ni conceptualiza. **Puede consultarse:** Constitución Francesa de 1946, <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolución/textos/cf1946.htm>

¹³ Si bien para esta época no se encontraba definido el servicio público, se comenzaba a vincular fuertemente a la actividad del Estado resultado de funciones propias y altamente vinculado al ejercicio de los poderes.

¹⁴ Nos referimos a los teóricos que desarrollaron el estudio de los servicios públicos, durante 1910 a 1960, siendo, León Duguit, Gastón Jèze, Roger Bonnard y Louis Rolland.

escuela de Burdeos,¹⁵ y quien abrió la puerta a la discusión científica, e impulsó a las ciencias sociales, políticas y jurídicas nuevas perspectivas de estudio.

En el ámbito del Derecho, sus obras fueron encaminadas a reafirmar su carácter científico, desde una visión sociológica, este autor fiel seguidor de Comte,¹⁶ planteó que los aspectos doctrinarios no deben quedar solo en conceptos lingüísticos, sino que estos deben ser comprobables mediante la observación de los hechos sociales.¹⁷

De esta forma, ubicó al servicio público como el eje central de la actividad del Estado, y a este último, como el suministrador, garantizador y controlador de los servicios, persiguiendo la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas de manera regular y continua, siendo una actividad fundamental para el desarrollo de la interdependencia social.¹⁸

Asimismo expuso el bien común¹⁹ y los principios de solidaridad como los fundamentos de la existencia del poder público, reconocidos mediante una norma metaestatal de

¹⁵ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 51 - 56

¹⁶ *Ibidem*, pp. 57-58

¹⁷ Es destacable la teoría de este doctrinario francés, ya que planteo una cosmovisión jurídica y política encaminada a la reflexión y análisis de los conceptos jurídicos y su impacto en la realidad social, creó una serie de estudios que buscaron reafirmar el carácter científico de la ciencia jurídica, en el que precisó que todo concepto debe ser demostrado, por lo que se colocó en un plano positivista y objetivista; sin embargo, también postuló un plano de valores y moral de los gobernantes y gobernados otorgándoles una reciprocidad moral, y exponiendo deberes y derechos subjetivos. **Puede consultarse:** *Ibidem*, pp. 43 - 69

¹⁸ Esta concepción de servicio público se ve íntimamente relacionada con el desarrollo de la noción de Derecho Público planteada por Duguit, donde advirtió que la función central del Estado a través de los actos administrativos, es el funcionamiento, organización y prestación de servicios públicos, siendo obligación directa de los gobernantes en favor de los ciudadanos. También señaló la posibilidad de la intervención por parte de los particulares, siempre y cuando el Estado este inmerso en el control de los servicios prestados. **Véase:** *Ibidem*, pp. 50-51.

¹⁹ Por cuanto hace a lo relativo al bien común como finalidad del Estado y la solidaridad como fundamento del poder público, es importante retomar que el teórico francés seguía una línea metafísica y filosófica de los valores que debía tener el Estado, de tal forma, que su objetivo principal sería la prestación de servicios que favoreciera a satisfacer las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, se presenta un aspecto trascendente en la crítica a este autor, ya que situaba a la autoridad como el único prestador de servicios, y le adjudicó una fuerza obligacional no escrita y traducida a un deber moral para con los gobernados. Aunado a ello, consideró la participación ciudadana a los miembros de la sociedad; y señaló que esta noción puede evolucionar a la par del devenir histórico. Para mayor referencia **Véase al respecto:** Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime, “Sobre las transformaciones del derecho público, de León Duguit”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, 2013, núm. 190, enero – abril 2013, pp. 68 – 71, <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40344>

valores, en los que el Estado tiene un poder equivalente a los deberes para con la colectividad, que debe cumplir mediante una cooperación entre gobernados y gobernantes.²⁰

Resulta trascendente aclarar que sí bien, para Duguit el único prestador de servicios es el Estado, ello no excluye la participación ciudadana, ya que de la concepción reconocida por este teórico francés, consideraba a la participación de los ciudadanos, siempre y cuando fuera revisada por el Estado, de tal forma que resaltaba la importancia de asegurar y garantizar la permanencia y continuidad del servicio público a través de la función del ente político.

Posteriormente, otros teóricos retomaron el tema; cabe destacar que la etapa histórica en la que nos situamos, se concebía al servicio público como el centro de estudio del Estado y su función principal, por lo que las aportaciones teóricas son encaminadas a robustecer esta idea.²¹

Así pues, surgió la discusión en torno a la forma en la que se denominaba al servicio público, de la cual, destacaron dos corrientes teóricas: la subjetiva y la objetiva; la primera de las mencionadas, definió al servicio público dependiendo del organismo que realizaba la actividad y atribuye al Estado estas actividades; por su parte, la segunda cosmovisión, se ocupó de la acción y no del sujeto que la realizaba.²²

Otra de las teorías que surgió, definió al servicio público desde nociones amplias y estrictas; las primeras contemplaban la totalidad de la actividad pública; esto quiere

²⁰Miguel Galindo Camacho en su reflexión y crítica sobre la teoría de solidaridad planteada por Duguit, y señala que el teórico francés traslapó a la realidad una regla meta estatal, que da justificación al poder del Estado, y que este únicamente apoya a los ciudadanos a satisfacer la suma de necesidades particulares de los miembros de la sociedad gobernada. **Véase:** Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, 3a ed, México, Porrúa S.A., 2000, t. I, p. 114.

²¹Para el doctrinario Gastón Jèze, el Derecho Administrativo es considerado como el conjunto de normatividades especializadas que permite el estudio y regulación de los servicios públicos, colocándolos al centro del objeto de estudio de esta rama del Derecho. **Puede consultarse:** Jèze, Gastón, *Los principios generales del derecho administrativo*, Buenos Aires, 1949, t.5., p. 4. *Citado por:* Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 108

²² La visión objetiva del servicio público proporcionó la oportunidad a los ciudadanos en la participación de la prestación de servicios públicos. **Puede consultarse:** Maldonado Gómez, Tomás, *op cit.*, p. 56.

decir, que abarcó los servicios públicos de toda especie; la segunda, de noción estricta, los distingue como una de las múltiples actividades que desarrolla la Administración diferenciando algunas actividades públicas que no constituyen un servicio público.²³

Derivado de las diversas posturas, la discusión giró en torno a la noción y concepción del servicio público y se manifestaron diversas definiciones, dependiendo de la corriente teórica que se profesaba; sin embargo, la retroalimentación de la conceptualización no ha concluido, pues siguió a lo largo del tiempo, sin que se estableciera un consenso unívoco del concepto.

Esta problemática en la determinación de un concepto consagrado y aceptado por la doctrina del Derecho Administrativo tiene lugar derivado de la complejidad en la totalidad de aspectos que comprende la actividad del servicio público.

Algunos estudiosos de la materia enmarcan estas problemáticas en tres sustancialmente:

1. La heterogeneidad de los servicios; es decir, que son conformados con una amplia gama de elementos de diversa naturaleza.
2. Los usuarios o ciudadanos beneficiarios de la actividad resultan de índole variada y son heterogéneos; y
3. Existe una multiplicidad en los sujetos que prestan el servicio público.²⁴

²³ Esta idea tiene como finalidad clasificar las concepciones del servicio público en relación a las actividades que contempla. Así pues, parte de las actividades que no se contemplan como servicio público y que sí son efectuadas por la administración, se identifica a la actividad de policía o intervención administrativa, la actividad de fomento: que básicamente puede definirse por la incentivación del ciudadano a través de medios no coactivos, como lo son las bonificaciones financieras; la actividad económica: que puede identificarse como la adquisición de bienes de interés público por parte de la Administración; y el ejercicio de funciones públicas: como pueden ser el asesoramiento legal, el control y fiscalización interna, etc. **Al respecto puede consultarse:** Martínez – Alonso, José Luís Camps, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Barcelona, España, Bayer Hnos. S. A., marzo de 2007, pp. 54- 59.

²⁴ Esta problemática la expone claramente Martínez - Alonso Camps, quién filtra en estos tres elementos como los factores que complican la tarea de conceptualizar los servicios públicos. **Al respecto puede verse:** Martínez – Alonso, José Luís Camps, *op. cit.*, p. 54.

Hoy en día, el tema del servicio público tiene una importancia trascendental en el análisis del quehacer del Estado y su responsabilidad; ya que al terminar la segunda guerra mundial, se desarrolló la ideología globalizada del Estado de Derecho y del Estado de bienestar.

Lo anterior, avivó la discusión en torno a las atribuciones y los mecanismos mediante los cuales la autoridad cumple con las obligaciones que le fueron encomendadas, esta vez, desde una perspectiva de derechos humanos, del bien común y del interés público.²⁵

1.1.2. Antecedentes del problema de la concepción del servicio público y su posición en la época actual.

Una vez agotado el breve análisis histórico de la noción del servicio público, es necesario retomar los aspectos y características generales que ofrecen los teóricos clásicos, para dar un concepto aceptable del servicio público, recordando en todo momento que debido al dinamismo de la actividad, es un concepto jurídico indeterminado, por lo que, se debe abordar esta figura teniendo en mente la complejidad que exige.

Actualmente, hace eco de ausencia la discusión en torno a la conceptualización del servicio público, lo cual, representa una enorme problemática, ya que es un término que se utiliza con frecuencia en la vida gubernamental, así como en las diversas normas que la componen, por lo que se asume de manera automática y muchas veces errada.

Es por ello, que resulta de vital importancia que retomemos las principales corrientes y escuelas que analizaron la concepción del servicio público, lo que proporcionara las herramientas necesarias para entender el fenómeno que analizamos.

²⁵ Maldonado Gómez, Tomás, *op. cit.*, p. 56.

Derivado de este ejercicio de reflexión, se ofrece un concepto que recupere los elementos indispensables que nos permitan destacar los ámbitos prioritarios de esta actividad.

Es así, que de las nociones otorgadas por los doctrinarios de la escuela del servicio público podemos observar la trascendencia de la intervención por parte del Estado, mediante la actividad administrativa;²⁶ la cual deberá ser habitual y continúa, de tal forma que regule, asegure y controle el desarrollo de la prestación de los servicios públicos; todo ello aportando al cumplimiento de sus atribuciones, con la finalidad de dar satisfacción a las necesidades colectivas de los particulares miembros de la sociedad que gobierna; lo anterior en conclusión al análisis de las posturas otorgadas por Bonnard, Duguit, Jèze y Rolland.²⁷

De igual forma; es necesario sumar a los componentes de estudio de la prestación de servicios, al aparato normativo; que involucra la creación de normas, reglamentos y procedimientos especiales que van a regular la actividad del Estado en esta materia, así como el apego a estas disposiciones en el ejercicio de esta actividad.²⁸

Posteriormente, existió un segundo grupo de teóricos que estudiaron a los servicios públicos; en el que encontramos Marcel Waline y George Vedel;²⁹ esta vez, en el contexto mundial de crítica a los gobiernos y exigencia de los derechos de los

²⁶ Es preciso retomar a algunos autores como Hauriou, quien planeaba la estrecha vinculación de la administración pública con el ejercicio de poderes y derechos que son enlazados con la finalidad de realizar los servicios públicos. **Al respecto puede consultarse:** Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.*, p. 7.

²⁷ Si bien los teóricos de referencia plantean puntos de convergencia en sus teorías, no coinciden en todos los elementos de sus definiciones ya que desde el punto de vista organicista de Bonnard, el servicio público es considerado un órgano perteneciente al Estado mediante el cual, hace cumplir sus atribuciones; sin embargo, para Duguit representa una actividad en la que interviene el Estado como un deber recíproco a su función de poder. Por su parte Jèze habla de la intención del gobernante para satisfacer las necesidades de los gobernados y pone especial atención a los procedimientos del servicio público, abarcando a los agentes públicos que ejecutan la actividad. Por último Rolland entiende a los servicios públicos como una empresa o institución de interés general que bajo la dirección del gobierno propiciara la satisfacción de necesidades colectivas. **Véase:** Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 108 – 109.

²⁸ Al teórico Gastón Jèze le debemos el aporte que implica contemplar a la reglamentación en el estudio de los servicios públicos. **Al respecto véase:** *Ídem*.

²⁹ Nos referimos a los académicos Marcel Waline y George Vedel, que analizaron estos conceptos a partir de 1960 en adelante.

ciudadanos; estos teóricos aportaron a la ciencia jurídica sus versiones del concepto de servicios públicos³⁰, destacando el aporte de Georges Vedel, quién contribuyó con una apreciación que separa el concepto en dos eslabones que confluyen: el aspecto orgánico o formal, que se refiere a la persona o ente de autoridad; y el material, que se refiere a la satisfacción de necesidades de la colectividad.³¹

De las concepciones propuestas por este segundo grupo, es posible advertir que los servicios públicos pueden ser analizados desde dos elementos: el objeto que persigue el servicio y la institución encargada de realizar esta actividad; donde el primero se encamina a cumplir con los objetivos del Estado y proveer de satisfactores a la población; y en el segundo se analizan a los sujetos de poder que materialmente realizan la actividad a nombre del Estado o su representación³².

Ahora bien, para los estudiosos de mayor renombre y reconocimiento en el ámbito del Derecho Administrativo Mexicano³³, el concepto de servicio público fue desarrollado desde diversas perspectivas; sin embargo, conculgan en el componente fundamental, que es la finalidad del servicio público, la cual, consistente en la satisfacción de necesidades colectivas.

Una más de las coincidencias en las nociones de servicios públicos, consiste en las características de regularidad o habitualidad con la cual debe ofrecerse el servicio,

³⁰ Marcel Waline apunta al análisis de la concepción a partir de cuatro factores: 1. La existencia de una obra de interés público a realizar, 2. La intervención de una persona de derecho público que se encargue de la organización y control de las actividades, 3. La existencia de una posible empresa que sostenga la cuestión financiera y la organización pública y 4. El régimen jurídico de derecho público; este último elemento lo analiza como consecuencia del servicio público pero lo estudia desde la cosmovisión de acotar el tema del régimen al que pertenece esta figura. **Puede consultarse en:** Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 622

³¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *op. cit.*, pp. 45 - 46

³² El desarrollo del pensamiento de la segunda generación de teóricos, sumó al estudio de los servicios públicos nuevos elementos: como el análisis a las instituciones y las disposiciones legales que regulan su actividad, todo ello sin apartarse, del todo, de la línea de pensamiento de los teóricos clásicos.

³³ Nos referimos a los doctores Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga, Miguel Galindo Camacho y Andrés Serra Rojas, quienes desarrollaron el estudio del Derecho Administrativo Mexicano.

algunos añaden la uniformidad, la igualdad y la gratuidad como elementos inherentes a su concepto.³⁴

En cuanto a las divergencias de pensamiento, uno de los elementos de discusión fue el régimen jurídico, ya que existen diversas formas de ejecutar esta actividad; de forma directa a través de los funcionarios del Estado, o bien, de manera indirecta mediante los mecanismos de contratación o colaboración con empresas privadas.

Al respecto, del régimen jurídico al que pertenecen los servicios públicos; algunos refieren que deben ser integrados a un régimen de derecho público especial, ya que si bien su condición inicial es derivativa de las obligaciones del Estado, este puede apoyarse de las empresas o instituciones particulares para cumplir con esta función, por lo que, no puede ser totalmente de índole público; pero si parcialmente civil.

Asimismo, en el orden jurídico mexicano, podemos atribuir esta competencia a la materia del Derecho Administrativo, que si bien, no resulta limitativa por la relación con los empresarios de los servicios, converge en un régimen que podríamos denominar especial con tendencia, primordialmente administrativa.³⁵

³⁴ Para Gabino Fraga los servicios públicos no son monopolio del Estado, sino que tiene cabida la participación de los gobernados y reitera que la finalidad es la satisfacción de necesidades colectivas de diversas tendencias. **Véase:** Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1934, pp. 22-24. Por su parte Acosta Romero en su concepción de servicio público prevé que es una actividad que seguirá los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. **Puede consultarse en:** Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* p. 624. Asimismo Miguel Galindo Camacho enlista una serie de elementos que debe contener la noción de servicios públicos, de entre los cuales destaca que es una actividad encaminada a la satisfacción de necesidades colectivas, concebida como un derecho consagrado en favor de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de las normas que los rigen y que guarda las cualidades de uniformidad o igualdad, continuidad y regularidad. **Véase en:** Galindo Camacho, *op. cit.*, pp. 116-117. Finalmente para Andrés Serra Rojas, esta actividad sigue los elementos generales de: generalidad, uniformidad o igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad, persistencia y gratuidad. **Véase:** Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 103

³⁵ Es preciso recordar que históricamente, la creación de una rama administrativa del derecho, solucionó el régimen jurídico para la resolución de los litigios en los que se encontraba inmiscuida la actividad del Estado en Francia, derivado de ello y de la competencia jurisdiccional en el Estado Mexicano, podemos determinar que resulta competencia de la rama administrativa, sin que ello, limite la participación en la rama civil derivado de los contratos o convenios que se hacen con motivo de la concesión o participación conjunta con la ciudadanía en la prestación de servicios públicos. **Al respecto puede consultarse:** Yanome Yesaki, Mauricio, "El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México", en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 695 – 699, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/31.pdf>.

Para complementar este bagaje conceptual, es preciso atender a las aportaciones del doctrinario mexicano Fernández Ruíz; quien determinó al servicio público como una actividad destinada a la satisfacción de necesidades de carácter general y señaló, que su cumplimiento debe ser uniforme y continuo, con lo cual, se asegura su permanencia, reglamentación y su control por parte de las autoridades sujetas a un ordenamiento jurídico³⁶, que busque el beneficio, sin discriminación alguna, de la totalidad de los habitantes.³⁷

De igual manera, resulta trascendente analizar las concepciones que arrojan doctrinarios extranjeros, como José Luis Camps Martínez Alonso, quien incorporó una concepción de servicio público a nivel local; y añadió el nombre de usuario al habitante de una entidad pública, lo cual nos permite advertir una relación comparable a un intercambio comercial.

También, caracterizó esta actividad técnica por la generación de utilidades a favor de dicho cliente, configurando criterios de generalidad e igualdad; condiciones de continuidad y regularidad. Una de sus aportaciones más importantes, fue que determinó que es servicio público, es aquel declarado expresamente por la legislación o asumida por la entidad en el ámbito de sus competencias, lo cual atañe básicamente a una postura *ius positivista* de la concepción.³⁸

³⁶ El jurista Fernández Ruíz, realiza un análisis de los elementos indispensables del servicio público, señalando expresamente que el régimen jurídico es de derecho especial. **Puede consultarse:** Fernández Ruíz, Jorge, *Acceso a los servicios públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 93, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/9.pdf>

³⁷ Esta concepción también prevé que el servicio público constituye una actividad técnica de carácter general, comulgando así con varios de los aspectos destacados anteriormente de los doctrinarios de la escuela del servicio público. **Al respecto puede consultarse:** Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2002, p. 25.

³⁸ Esta concepción resulta de especial interés ya que determina una postura *ius positivista* de la concepción de servicio público al incorporar un elemento esencial consistente en la declaración inequívoca y expresa de la ley, la cual deberá designar cuales son las actividades que comprenden un servicio público y se suman aquellas que el ente gubernamental asumió con este carácter en su abanico de competencias. **Puede consultarse:** Martínez – Alonso, José Luis Camps, *op. cit.*, p. 25.

En esta línea, la Real Academia Española, otorga una concepción basada en los componentes analizados por los teóricos citados, ya que identifica al servicio público como una actividad propia del Estado a través de su administración, la cual va a regular y controlar la actividad con la finalidad de saciar las necesidades de la sociedad.³⁹

Así pues, previo a externar un concepto propio que podamos presumir válido y que contenga los elementos que se analizaron a lo largo de este primer capítulo; es pertinente tomar en consideración elementos jurídicos internacionales, como lo son, los derechos económicos, sociales y culturales que son producto del pacto internacional del que México forma parte⁴⁰, con lo cual, adquirió las obligaciones y responsabilidades correspondientes.⁴¹

Dicho pacto pretende el crecimiento del individuo en su particularidad, como en su colectividad como miembro activo de una sociedad; en el grueso del texto que comprende este pacto, se aprecia la intención de procurar la dignidad humana y generar un crecimiento en los aspectos económicos, sociales y culturales; lo cual se relaciona con el ámbito de estudio del servicio público.⁴²

³⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2017, <https://dle.rae.es/servicio#D889YtW>.

⁴⁰ México forma parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, fecha en la que se expidió el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, tras la aprobación por parte de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. **Al respecto puede consultarse:** Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, 01 de agosto de 2016, <https://www.gob.mx/indesol/documentos/27712>.

⁴¹ Es importante recordar que a partir de la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, se aumentó la fuerza obligacional por parte del Estado Mexicano para adoptar activamente los pactos y tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueran ratificados por el Senado; los cuales, hoy en día, forman parte de nuestro sistema jurídico mexicano. **Véase:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

⁴² Parte del contenido del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales; hace especial énfasis en el reconocimiento de los derechos que provienen de la dignidad inherente a la persona y que para concretar el ideal del ser humano libre de temor y miseria se deben crear las condiciones que permitan a cada individuo gozar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por lo cual esta creación corre a cargo de la obligación del Estado, como ente de gobierno que dotara de condiciones para el desarrollo del individuo. **Puede consultarse:** Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto comisionado, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra Suiza, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Así pues, derivado del pacto en estudio, el Estado Mexicano, en todos sus órdenes de gobierno y mediante sus órganos gubernamentales, tienen la tarea de prestar los servicios públicos, que a su vez, pueden percibirse en derechos de los gobernados; a través los cuales, aporten al desarrollo de sus capacidades económicas, sociales y culturales; es por ello que podemos vincular la concepción del servicio público con los derechos consagrados en este pacto.

En este contexto internacional, destaca el caso de la Constitución Boliviana, que fue expedida en el año 2009 y que, en su articulado podemos advertir en el título III, relativo a los derechos fundamentales y garantías; capítulo II, artículo 20; que se determina, que los servicios públicos son considerados expresamente como derechos humanos, consagrando un derecho al acceso a ellos y garantizando una obligación por parte del Estado en sus tres niveles de gobierno para que proporcionen el servicio público a través de sus entes públicos, permitiendo la participación y control por parte de la sociedad.⁴³

Entonces, involucrar en el concepto de servicio público, la participación de los derechos económicos, sociales y culturales; así como en general, a los derechos humanos que son reconocidos por el Estado Mexicano a través de los mecanismos jurídicos internacionales.

1.1.3. Concepto y fines del servicio público

A la luz de los razonamientos expuestos, podemos definir o entender al servicio público como la actividad y/o técnica especializada ejecutada de forma continua y regular; ya

⁴³ La Constitución Boliviana es un ejemplo claro de la importancia que guarda el reconocimiento de la actividad del Estado como un derecho humano. Asimismo declara expresamente que son derechos fundamentales la educación, vivienda, agua, alimentación, salud y servicios básicos como el derecho al agua, la alimentación y la vivienda adecuada. También prevé una condición específica de no privatización de algunos servicios, ya que, estos tendrían lugar únicamente bajo la participación y control de la sociedad. **Al respecto puede consultarse:** Asamblea Constituyente de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia, 7 febrero de 2009, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

sea, de manera directa; es decir, por el Estado a través de los sujetos miembros de la administración pública y/o entes facultados; o indirectamente, mediante, sus diversas modalidades, la cual debe ser reglamentada de tal forma, que permita al Estado vigilar, dirigir y organizar su ejecución.

El servicio público debe fungir como mecanismo cuyo principal objetivo, sea satisfacer las necesidades colectivas y de interés público, generando en todo momento un beneficio para la colectividad y que se garantice el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos; incluyendo además, a todas aquellas actividades que la ley denomine como tales o que el ente gubernamental adopte en su esfera de competencias y jurisdicción como servicios públicos.

Para poder entender íntegramente los aspectos que contempla la concepción que hemos propuesto, es necesario que se desentrañen los aspectos que la conforman y se analice su estructura.

Así pues, se advierten los siguientes elementos:

- **Es una actividad técnica especializada:** porque representa una acción sistemática y particular; es decir, que sigue una serie de procedimientos propios, específicos y protocolizados, pudiendo ser determinados por las normas y disposiciones que la rigen; y que se evoca de manera concreta a las particularidades de la materia.⁴⁴
- **Se ejecuta de manera continua y regular:** la prestación de los servicios públicos debe tener lugar de manera habitual y sin interrupciones; de lo contrario, transgrediría la vida cotidiana de los miembros de la sociedad. Por lo que, el Estado deberá garantizar; mediante la creación de los mecanismos

⁴⁴ Para el jurista Italiano, Zanobini, la técnica configura el conjunto de los conocimientos y aptitudes que son indispensables para desarrollar alguna actividad específica, por lo que la actividad técnica va a encontrarse presente en todos los servicios. **Puede consultarse.** Álvarez Gendin, Sabino, *op.cit.*, pp. 24 – 25.

legales y jurídicos que sean necesarios; la ejecución de la actividad, ya sea de manera directa o indirecta, de forma tal que se satisfaga una necesidad colectiva perpetuamente.⁴⁵

- **Se ejecutaran de manera directa por el Estado:** esto quiere decir, que el servicio se prestara de manera directa siempre que sea el Estado, quien a través de los sujetos e instituciones gubernamentales, ejecute las actividades.⁴⁶ Resulta trascendente señalar que, siempre será directa cuando nos encontremos analizando un Estado con tendencia intervencionista,⁴⁷ ya que absorbe la responsabilidad total de otorgar servicios a los gobernados.⁴⁸
- **Da la posibilidad de ser gestionada indirectamente en sus diversas modalidades:** Esto quiere decir, que los entes gubernamentales puede hacer uso de otros mecanismos⁴⁹ que comprendan un acuerdo de voluntades con

⁴⁵Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 103

⁴⁶Estos sujetos se encuentra íntimamente relacionados con la Administración Pública, al respecto es preciso mencionar que su concepto se encuentra inmerso en una discusión académica, en torno a los aspectos que contempla su contenido; pues, algunos teóricos precisan que es relativa a la actividad del Estado, que es ejecutada mediante los órganos destinados para tales efectos y que es tangible a través de los actos administrativos que son emanados de la autoridad correspondiente, ya que estos van a generar la creación y modificación de situaciones jurídicas. **Véase:** *Ibidem*. pp. 76 -80. Por su parte, Miguel Acosta Romero se refiere que el concepto de la Administración Pública, en sentido integral, es un parte del sistema orgánico del Estado que se encuentra sujeto al Poder Ejecutivo y las funciones que tiene atribuidas; precisó que tiene la característica de ser una actividad continua y permanente, basada en un protocolo técnico y jerarquizado y cuya principal finalidad es el interés público. Añade a esta concepción, que esta figura se encuentra integrada por cuatro elementos: los personales, patrimoniales, la estructura jurídica y los procedimientos técnicos. **Cfr:** Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* pp. 101 -103

⁴⁷ El tipo de Estado determina la forma en la cual se satisfacen las necesidades de una sociedad, ya que para un Estado Liberal - individualista, la autoridad interviene un mínimo en la actividad dedicada a la sociedad de necesidades y funge como organizador pero no como prestador directo; por el contrario, en el Estado intervencionista o democrático la responsabilidad de satisfacer estas necesidades le es propia a la autoridad; de la misma forma, un Estado totalitario asume esta facultad e incluso la actividad económica e ideológica de la población. Traslapando esta información a la realidad del Estado Mexicano, la atribución de prestación de servicios es absorbida por la autoridad y que si bien, es posible la figura de la concesión, el ente de poder público es quien dirige y organiza esta actividad. **Puede consultarse:** Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁸ Dentro de esta gestión directa, podemos incluir a las entidades instrumentales, es decir, aquellas organizaciones que trabajan conjuntamente con los entes públicos para llevar a cabo las actividades del Estado, dentro de este grupo podemos incluir a aquellos organismos autónomos, o empresariales. **Al respecto véase:** Santiago Iglesias, Diana, "La gestión indirecta de los servicios públicos en España", *Iuris Tantum*, México, año XXV, núm. 21, tercera época, 2010, pp. 469- 470.

⁴⁹ Es preciso manifestar que esta gestión indirecta en algunos países como España, tiene lugar cuando se cumple con tres condiciones básicas: la primera es cuando la Administración que pretende gestionar el servicio, cuenta con la competencia para hacerlo; en segundo lugar, el servicio debe tener un

particulares o instituciones que no forman parte de la Administración Pública, para ceder en parte o en su totalidad el ejercicio de la actividad del servicio público, con la finalidad de ofrecer un desarrollo óptimo de los servicios públicos, ello bajo las condiciones que la ley establece.⁵⁰ De esta forma, se posibilita un tipo de participación por parte de los gobernados en la actividad del Estado; a través de figuras como la concesión; que puede ser entendida como un contrato celebrado entre la autoridad administrativa y los particulares para que puedan absorber las funciones de prestación de servicios a cambio de un beneficio económico.⁵¹

- **Debe ser reglamentada de tal forma que permita al Estado vigilar, dirigir y organizar su ejecución:** al ser una actividad propia del Estado, éste sin perjuicio del tipo de gestión que adopte para el desarrollo de la actividad, se

contenido económico que beneficie al particular; y el tercero consiste en que el servicio que se pretende gestionar indirectamente no sea de ejercicio inherente a los poderes públicos. Es así como en ese país, se proyectan diversos modelos de gestión indirecta de servicios públicos que se diferencian entre ellos dependiendo del grado de riesgo económico que corre el particular y la repartición de resultados en el desarrollo del servicio, los cuales van desde la concesión; en la cual el particular adopta todo el riesgo económico; la gestión interesada, que prevé una repartición de utilidades divididas entre el particular y la Administración; el concierto; que es aquella en la que los particulares realizan actividades análogas al servicio público; y las de sociedad de economía mixta; que son aquellas en las que existe una participación en las actividades y resultados de manera equitativa entre la Administración y el particular, aspecto que se analizara a mayor detalle cuando se analice la clasificación del servicio público. **Véase:** *Ibidem*, pp.471 – 473.

⁵⁰ Así pues, podemos poner de ejemplo, que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México faculta a los municipios a convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y prestación de servicios, estos actos jurídicos pueden llevarse a cabo ya sea con el Estado, con otros municipios o con los particulares, lo cual permite que exista la posibilidad de gestionar servicios bajo la modalidad de gestión indirecta en el Estado de México. **Puede consultar:** Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992, Toluca, Estado de México, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.

⁵¹ Gabino Fraga precisa que la concesión administrativa, es un acto administrativo especial mediante el cual, el Estado confiere a un ciudadano la conducción y explotación de un servicio público, o en su caso, de bienes de dominio del Estado; asimismo, precisó que esta figura es un acto compuesto de tres ingredientes elementales: un acto reglamentario; que estipulara los lineamientos protocolarios y jurídicos a los que debe someterse la organización y funcionamiento de los servicios, esta condición puede ser modificada por la autoridad en cualquier momento, ya que no pone en riesgo el acto contractual pactado sino únicamente las condiciones en las que debe prestarse el servicio para su mejora; el segundo elemento es el acto condicionante, mediante el cual las funciones del concesionario o particular son condicionadas a lo que la norma determina en torno al servicio, sujetando al particular al primer elemento antes descrito y asegurando su cumplimiento; el tercer elemento, es la protección a los intereses del concesionario, donde se reafirma el aspecto contractual y bilateral en el acto jurídico, ya que restringe a la autoridad para que no pueda modificar las condiciones contractuales de manera unilateral. **Véase:** Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 245.

debe encontrar en control y vigilancia del desempeño del servicio; ello con la intención de que se apegue a los lineamientos y condiciones que la normatividad exige. Esta condición permite que el Estado se responsabilice por las condiciones en las cuales se ejecuta el servicio y se cuente con una potestad para vigilar la actividad de los particulares ejecutan de manera indirecta, sin que implique un decremento o deterioro a los derechos adquiridos por las partes.

- **Esta actividad es un mecanismo por el que se busca satisfacer las necesidades colectivas y de interés público, y genera en todo momento un beneficio para la colectividad:** se inicia con la idea fundamental y primaria que considera que la necesidad colectiva o de interés pública de una población determinada, tendrá como consecuencia que el Estado por medio de la administración pública e independientemente del tipo de gestión que desarrolle, implemente el servicio público en búsqueda de satisfacer esa necesidad, de forma tal, que esta actividad no constituya un negocio o beneficio exclusivo de los sujetos de poder político, sino que la finalidad principal sea beneficiar a la colectividad.⁵² Este elemento es indispensable para diferenciar aquellas actividades que desarrolla el Estado de manera simple de aquellas que podemos nombrar servicio público, es así, que si existe una actividad ejecutada por la autoridad que no satisface necesidad colectiva, entonces no se puede denominar como servicio público.
- **Se garantice el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos:** Los servicios públicos como actividad que busca un beneficio para la colectividad y que atiende necesidades de interés público, configura intrínsecamente un mecanismo por el cual la autoridad puede garantizar el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos, entendiendo de forma correlativa la satisfacción de una necesidad colectiva mediante el servicio público con el respeto y

⁵² Gendin manifestó que la existencia de un servicio se encuentra intrínsecamente ligada a la necesidad pública o evitar un mal público, por lo que resulta fundamental que no se convierta en una actividad con fines de lucro, ya que se estaría explotando la necesidad de la colectividad. **Al respecto véase:** Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.*, pp. 27-28.

garantía de los derechos humanos, ya que ambas actividades buscan la dignidad de la persona e incluso evitar un malestar colectivo, adoptando acciones como la igualdad de oportunidades y protección ante la ley; teniendo en cuenta siempre la universalidad de los derechos y la búsqueda de un nivel de vida adecuado, entre otros derechos consagrados.

Así pues, todo Estado que siga la tendencia de un Estado democrático de derecho o de bienestar social,⁵³ tendrá en cuenta la obligación que adquiere con los tratados internacionales en materia de derechos humanos,⁵⁴ incluyendo aquellos que nos hablen de los derechos económicos, culturales y sociales (ya que busquen el completo desarrollo de la persona en los tres ámbitos); entonces, puede aspirar al mayor beneficio posible para su comunidad haciendo uso de esta actividad para lograrlo.

Un ejemplo claro de la trascendencia que tienen estos derechos en la actividad del servicio público, la podemos observar en la constitución de Bolivia, pues en ella se consagran las características del servicio público en el marco de la generalidad y uniformidad o igualdad, que tienen inherente relación con la igualdad de derechos y la no discriminación en la protección de la ley y la administración de justicia, los cuales se encuentran consagrados en la

⁵³ Jorge Garcés precisó que un Estado social es posible gracias a un sistema público de servicios sociales y de políticas públicas que busquen la promoción de la justicia, potencializando los derechos económicos y sociales de las personas a través de los programas establecidos, de forma tal, que se busque el mayor beneficio para la colectividad. Retomando la reflexión que hace el autor de diversos juristas, es posible analizar las palabras de Cabo Suero, quien refería a un Estado de Derecho o de bienestar, como aquel que va a buscar un equilibrio entre el poder político y la sociedad; y de la prioridad que tienen los derechos sociales de los ciudadanos, las políticas sociales y la búsqueda constante del bienestar de todos. **Puede consultarse:** Garcés Ferrer, Jorge (coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Cap. 1; *El marco político de los servicios sociales*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 1996, pp. 11-15.

⁵⁴ El Estado Mexicano no es la excepción, ya que a partir de la reforma realizada al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se anexa al sistema jurídico de forma íntegra y activa, el respeto a los derechos humanos que son reconocidos en los pactos internacionales de los que México sea parte, lo cual tiene plena vigencia en las decisiones judiciales de cualquier orden y rama, con ello podemos advertir el grado de importancia que adquieren estos derechos en la vida jurídica de los ciudadanos. **Véase:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pp.1-2.

declaración Universal de Derechos Humanos;⁵⁵ aspectos que se retomarán en líneas posteriores.

- **Incluye a aquellas actividades que la Ley denomine como tales o aquellas, que el ente gubernamental adopte en su esfera de competencias y jurisdicción:** Esto es así, ya que el servicio público también comprende a aquellas actividades que son determinadas en la normatividad como “servicio público” expresamente, así como, aquellas que cualquier autoridad en sus diferentes esferas de poder adopte derivado de las necesidades propias de los habitantes dentro de su delimitación territorial o su jurisdicción.

Un ejemplo claro, son los servicios públicos que son nombrados en competencia de los entes municipales a través del artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que enumera los servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, recolección y tratamiento de residuos, mercados, panteones, rastro, calles y demás bienes de uso común, seguridad, entre otros. Este artículo también prevé la posibilidad de que las legislaturas locales puedan agregar nuevos servicios en relación con las condiciones territoriales, sociales y económicas en los municipios. Entonces es posible advertir la determinación de las actividades que son reconocidas expresamente por la normatividad y la oportunidad de que puedan agregarse nuevas actividades al listado de servicios.⁵⁶

⁵⁵ La Declaración Universal de Derechos Humanos, es el documento que nos inicia en las obligaciones por parte de los Estados y de los derechos consagrados a favor de cada ser humano, los cuales deberán ser garantizados por las autoridades de cada país que forma parte. Ahora bien, teniendo en cuenta que contempla derechos como la libertad, la igualdad y la dignidad entre otros, se pueden entender en el discurso de los servicios públicos porque al igual que estos, busquen que los ciudadanos consigan la dignidad inherente al ser humano. **Al respecto véase:** Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, Francia, 10 de diciembre de 1948, <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

⁵⁶ El artículo antes referenciado está encaminado a delimitar la competencia de los órdenes de gobierno y en la fracción de referencia se señalan de forma expresa y puntual las actividades que son determinadas como servicio público y que serán de competencia del órgano municipal. **Al respecto puede verse:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pp.83 – 84.

Una vez analizados los componentes que construyen la identificación del servicio público, se debe resaltar que la finalidad que persigue esta actividad constituye la satisfacción de las necesidades colectivas de los miembros de la sociedad gobernada o del interés público, con la finalidad de buscar el mayor beneficio para los ciudadanos; y de manera correlativa el cumplimiento a los derechos humanos consagrados por los diversos documentos de índole internacional y nacional, que señalan y expresan de manera inequívoca los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano.

1.1.4. Elementos doctrinarios y principios del servicio público.

Partiendo del concepto que hemos propuesto, se procede a identificar algunos elementos doctrinarios que se adoptaron como inherentes a la actividad de prestación de servicios⁵⁷ y que pueden ser entendidos como sus características, los cuales, tienden a variar según el criterio adoptado; sin embargo, analizaremos los descritos por el autor Andrés Serra Rojas, quien precisa siete elementos generales que consisten en: **generalidad**, que consiste en el derecho a favor de todo miembro de la sociedad que cumpla con las disposiciones de la materia, a hacer uso del servicio público ofrecido por el Estado.

El segundo elemento, es la **uniformidad o igualdad**, que básicamente propone la igualdad de condiciones y el derecho al acceso a los servicios. El tercer y cuarto elemento consiste en la **continuidad y la regularidad**; los cuales, como ya expusimos en el punto anterior, se tratan del derecho del gobernado a recibir de manera ininterrumpida el servicio público,⁵⁸ así como en el estricto apego a las disposiciones jurídicas que reglamentan su actividad.

⁵⁷ Por su parte, el jurista mexicano Fernández Ruíz señala siete elementos indispensables para que tenga lugar el servicio público los cuales son: la necesidad de carácter general, ya que sin la existencia de una necesidad no surge la razón de ser del servicio; la actividad técnica, el usuario, la intervención estatal, el sujeto encargado de ejecutar la actividad, los recursos materiales, humanos y financieros; y por último el régimen jurídico especial. **Puede consultarse:** Fernández Ruíz, Jorge, *Acceso a los servicios públicos*, cit. p. 93.

⁵⁸ Ello atendiendo a la obligación que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las disposiciones en materia laboral y de responsabilidad administrativa, que prohíben al servidor público suspender labores sin previo aviso a las instancias correspondientes.

De manera concatenada a los anteriores, el quinto elemento es **la obligatoriedad**, el cual reafirma la obligación por parte del Estado a proporcionar y garantizar la prestación de los servicios públicos en favor de los ciudadanos.

El sexto elemento es **la persistencia**, que pretende dar seguimiento a las dinámicas necesidades colectivas y a su transformación a través del tiempo, de tal forma que las autoridades tengan la oportunidad de satisfacerlas, renovando los mecanismos e instrumentos que emplea para tales efectos.

El último elemento consiste en la **gratuidad del servicio**, que en un inicio abordaba la posibilidad de proporcionar servicios a la comunidad de manera gratuita, ya que las autoridades absorberían la obligación enteramente; sin embargo, hoy en día, este elemento se ve rebasado por las condiciones de mantenimiento de los servicios públicos, provocando que los ciudadanos aporten económicamente para el mejor desempeño de esta actividad.⁵⁹

Estos elementos o características forman parte de la actividad de prestación de servicios y la forma en la cual son ejecutados por el Estado, asegurando su cumplimiento en favor de los gobernados; es preciso mencionar que estos elementos

⁵⁹ Estos elementos representan aspectos fundamentales en la ejecución del servicio público, sin que estos sean limitativos, ya que podemos sumar algunos otros que son previstos por doctrinarios de la época. **Véase:** Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 103. Por su parte Cordero Torres, contempla seis principios de los servicios municipales: el principio de igualdad, el cual resalta la necesidad de propiciar un beneficio a la totalidad de los miembros de una sociedad, impulsando la igualdad de acceso a los servicios; el principio de permanencia, que busca generar una seguridad en cuanto a la continuidad en la prestación de los servicios, ya que su duración a largo plazo aseguraría que las necesidades de la sociedad puedan ser satisfechas a lo largo del tiempo; el principio de adecuación, que retoma la importancia que tiene la autoridad en la determinación de las necesidades que requiere satisfacer de la comunidad, así como lo indispensable que resulta contar con el equipo, infraestructura y recursos necesarios para llevar a cabo esta tarea. Asimismo retoma los principios de Fernández Ruiz de continuidad, obligatoriedad y gratuidad, donde el primero pretende que los órganos competentes ofrezcan el servicio público bajo los lineamientos de las disposiciones legales, bajo un seguimiento de permanente; el segundo refrenda la vinculación del deber del Estado en asegurar la satisfacción de la necesidad que tiene la comunidad, hasta en tanto persista; para concluir, el último principio insiste en la prestación de servicios públicos de forma gratuita, salvo casos específicos. **Cfr:** Cordero Torres, Jorge Martín, “Los servicios públicos como derecho de los individuos”, *Ciencia y Sociedad*, República Dominicana, 2011, vol. XXXVI, núm. 4, octubre y diciembre, pp. 693 – 694, <http://www.redalyc.org/html/870/87022786005/>.

no son limitativos ya que como se precisó pueden ser sumados algunos otros, derivados de la tendencia doctrinaria adoptada.

1.1.5. Clasificación de los servicios públicos

Existe una amplia gama de clasificaciones de los servicios públicos, las cuales atienden a diversos aspectos estructurales, ya sea a la jurisdicción u órgano que tiene la titularidad; que los divide en de federales, estatales o municipales; así como aquellas que colocan mayor énfasis en la fuente obligacional que nace de la norma.

Doctrinariamente, se cuenta con una aceptación de diversas clasificaciones dependiendo del enfoque; así por ejemplo, existe la clasificación en función de la titularidad de la actividad y que reconoce a los servicios públicos **generales o nacionales**, que son aquellos que conciernen a la autoridad del país de forma general; **a los regionales**, que son específicos a una área determinada, como los de una región, providencia o entidad federativa; también están los **municipales**, que son los enumerados en el artículo 115 Constitucional; **los concurrentes**, estos servicios no se otorgan exclusivamente a uno de los círculos de jurisdicción, sino que se distribuyen entre ellos; por último **los coexistentes o coincidentes**, que son aquellos que son prestados por ambos.⁶⁰

Otra clasificación puede ser la que distingue entre servicios públicos obligatorios y voluntarios; donde los primeros son aquellos que se fijan en la norma de forzoso cumplimiento, como lo son los que se establecen en el artículo 115 Constitucional; y, los voluntarios, atienden a las oportunidades que tiene el Estado o Municipio para prestar un servicio sin que cuente con un precepto legal que lo obligue.⁶¹

⁶⁰ Esta clasificación otorga especial enfoque a la distribución de la titularidad del servicio público; es decir, al órgano encargado de ejecutar la actividad y su sitio en el orden de jurisdicción. **Al respecto puede consultarse:** Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, cit., pp. 25 – 26

⁶¹ Álvarez Gendín, propuso esta clasificación y puso como ejemplo para el servicio público voluntario en el Derecho Español, el de ferrocarriles para el Estado y el de tranvías para el Municipio. Asimismo retoma al doctrinario Hauriou, quien manifestó que esta distinción carecía de cualquier valor para los Estados y que únicamente se aplicaba a los municipios o servicios departamentales, ya que pueden

Por otra parte, la clasificación de los servicios necesarios y facultativos; que atienden a una distinción en las relaciones con el particular o el motivo de su uso, así; los primeros atienden a la obligatoriedad por parte del ciudadano a participar activamente en el pago de impuestos que vienen aparejados al servicio obligatorio, como lo puede ser el de agua o seguridad social; y los segundos, son aquellos que se usan a voluntad del ciudadano.⁶²

También se planteó una clasificación dependiendo de la población a la que atienden los servicios públicos; así se tienen, los servicios *uti singuli*, o servicios prestados concretamente, estos contrario a la característica de la generalidad atienden a una sección específica de la población de acuerdo a las necesidades que se deben satisfacer; los *uti universi*, son aquellos servicios que deben ser prestados a la totalidad de la colectividad, estos servicios pueden ser tales como la defensa nacional.⁶³

Otra clasificación es la que diferencia entre servicios públicos generales y especiales, donde los primeros atienden a satisfacer intereses de la totalidad de los ciudadanos y donde todos pueden aprovechar el servicio; los segundos, son aquellos que se prestan únicamente a ciertas personas que concurren en una circunstancia determinada.⁶⁴

Se pueden clasificar los servicios públicos desde el punto de vista de su gratuidad o cobro, siendo los primeros los llamados gratuitos; y los segundos remuneratorios u

organizar la prestación de servicios acorde a lo que dicten sus normas emitidas de acuerdo a la gestión suprema del interés general. **Véase:** Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.* pp. 38 – 40.

⁶² Esta distinción resulta sumamente interesante, porque atiende a que el ciudadano es visto como usuario y que tiene una obligación a la par de un beneficio; así en tanto, que cuenta con servicios públicos que atienden a la satisfacción de una necesidad específica que no necesariamente sea permanente, propuso como ejemplo de los servicios facultativos, el de servicio postal, el telegráfico y el ferroviario, entre otros. **Al respecto puede consultarse:** *Ibidem*, pp. 40 – 41.

⁶³ Resulta común que esta clasificación atienda también a su equivalente, entre generales y especiales; los primeros pueden ser aprovechados por todos los miembros de la colectividad, sin embargo, los segundos se encuentran encaminados al aprovechamiento de un grupo reducido de personas, que cuentan con una necesidad específica. **Puede consultarse:** *Ibidem*, pp. 42-42.

⁶⁴ Como ejemplo de los especiales podemos referir el supuesto en el que caen los ciudadanos de una determinada edad o con alguna condición social específica. **Véase:** *Ídem*.

onerosos, este segundo grupo a su vez despliega los remuneratorios simples que tendrán lugar una vez que se reintegre el costo del servicio por tasas; y los lucrativos o industrializados, que son aquellos donde la autoridad explota la actividad con los mecanismos propios de una sociedad particular y obtiene un lucro o beneficio pecuniario.⁶⁵

Una clasificación más, es aquella que diferencia en función de la competencia económica y que distingue entre los **monopolizables o exclusivos y los concurrentes u oligopolios**; donde los primeros son prestados únicamente por los entes administrativos; como pueden ser, los que se refieren a la seguridad de las personas y el servicio público de policía; los segundos no atienden dichas actividades.⁶⁶

La clasificación en atención a la importancia del servicio, planteó que unos servicios resultan **indispensables**, otros **secundarios** y otros **superfluos**; asimismo, se expone una diferenciación por motivo de necesidad, en **constantes, cotidianas, intermitentes y esporádicas**.⁶⁷

Resulta interesante analizar también, la clasificación que los divide en **simples y mixtos**; los primeros son previstos como aquellos que satisfacen la necesidad por sí mismos; y los segundos, lo hacen a través de distintas personas del derecho público, estas últimas atienden precisamente a servicios en los que intervienen administraciones de dos territorialidades diversas en conjunto; o bien, cuando lo hacen un ente de gobierno municipal, en conjunto con un ente estatal o federal.⁶⁸

⁶⁵ Los servicios remuneratorios simples son por ejemplo, los servicios de correo postal; y los lucrativos serán aquellos donde la administración cuente con una forma indirecta de prestar el servicio y sea accionista mayoritario. **Véase:** *Ibidem*, p. 43

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Fernández Ruiz, Jorge, "Apuntes para una teoría de las actividades del Estado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, nueva serie, año XXIII, núm. 99, septiembre – diciembre 2000, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3653>, pp. 1035 -1036.

⁶⁸ Un ejemplo del tipo de servicio mixto que propone el doctrinario francés Jèze, atiende a las cajas de retiro. **Véase:** Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.* p. 44.

Finalmente, la clasificación **directa o indirecta**, atiende a la forma en la cual se gestiona el servicio, la cual se analizó previamente, pero que, consiste en que la primera, es aquella en la que la administración de manera directa presta el servicio a través de los agentes de poder o funcionarios públicos y el capital es recurso público; y la segunda, atiende a la prestación en la que se ve inmiscuida la asociación con algún particular o tercero, como lo puede ser una concesión.⁶⁹

Esta última clasificación es particularmente interesante, ya que de ella devienen diversos rubros; a manera de referencia en el Derecho Español, la prestación de servicios públicos de forma indirecta adquiere diversas directrices, denominadas en conjunto como contrato de gestión de servicios públicos y que adquieren la modalidad de concesión o gestión interesada: que es aquella donde la administración y el empresario participan en los resultados de la prestación del servicio; el concierto, que tiene lugar cuando, la administración y el particular pactan concesiones mutuas; y el de sociedades de economía mixta, que son aquellas donde la administración participa en conjunto con personas jurídico colectivas.⁷⁰

1.1.6. Los fines y obligaciones del Estado en materia de servicios públicos

Una vez analizados los elementos que conforman el deber ser del servicio público, es preciso que relacionemos esta información con el sujeto que emite la acción; es decir, el Estado, entendido como aquel órgano que va a ejecutar la acción y/o a vigilarla y dirigirla.

Entendamos en un principio la figura del Estado, como una noción que ha evolucionado a lo largo de los años y que sigue la tendencia que las exigencias de las diversas épocas requirieron; es por ello, que hoy en día esta concepción puede ser

⁶⁹ Santiago Iglesias, Diana, *op. cit.*, pp. 469 – 470.

⁷⁰En todas y cada una de ellas muestran diferencias importantes en cuanto a la participación en la inversión y riesgo de pérdida de capital por parte de la administración pública. **Al respecto puede consultarse:** *Ibidem.*, p. 476.

traducida a un plano que va, desde el ámbito geográfico, jurídico, administrativo e incluso social.

Para poder entender esta concepción retomaremos las palabras del Doctor Jorge Fernández Ruiz, que expuso al Estado como un sistema construido por un grupo humano que logró asentarse en una zona territorial específica y que a través de la coincidencia de voluntades buscara organizarse, renovando los acuerdos de voluntades, siempre que sea necesario, estableciendo un orden jurídico y un poder soberano, al cual se verá sometido.⁷¹

Es así, como podemos advertir elementos esenciales que se vinculan íntimamente y que generan una relación de dependencia entre ellos, logrando identificar el territorio, el grupo humano, el acuerdo de voluntades y el establecimiento de un orden jurídico y político.

El primero nos ofrece la configuración geográfica necesaria para el asentamiento del segundo elemento; el grupo humano ofrece la expresión de voluntades, las cuales buscaran llegar a una serie de acuerdos, dentro de los cuales, se establecerá la normatividad; y en consecuencia, surgirá el orden jurídico y político.

Entonces, podemos entender al Estado como parte de un sistema, en el que es vital la agrupación de seres humanos, quienes a través de la expresión de sus voluntades buscaran establecer un orden social y político en beneficio de la colectividad.

Se debe precisar que los fines destacables del Estado, se encuentran en la satisfacción de las necesidades públicas, tarea que implica una búsqueda incesante

⁷¹ La concepción del jurista mexicano Fernández Ruiz, nos otorga claridad en torno a proporcionar los elementos propios de una institución conformada por voluntades coincidentes de una sociedad establecida, otorgando un factor normativo que regule su actuación y un ente de poder soberano. Planteó un factor de dinamismo al precisar que este acuerdo puede renovarse constantemente, así como también que esta agrupación seguirá los fines que el grupo dominante precise. **Puede consultarse:** Fernández Ruiz, Jorge, "Apuntes para una teoría de las actividades del Estado", *cit.* p. 1014.

por alcanzar un bien común; y continuar con un orden público impuesto por los miembros del grupo; y garantizar sus derechos y libertades.⁷²

Esta idea, se converge con los principales ideales contractualistas; pues prevé que el Estado debe seguir esa tendencia a ser el protector de garantías y cuya finalidad debe ser el bien común.⁷³

El Estado, bajo la perspectiva de Rousseau, tendrá que velar por el pueblo como el padre lo hace por los hijos; en el que la economía del grupo es un tema trascendente, por lo que, la administración de los recursos a favor de la colectividad potencializa la posibilidad de satisfacer las necesidades de interés público y en consecuencia, cumplir con los fines y deberes fundamentales del Estado.⁷⁴

Por lo que estos fines son intrínsecos a la naturaleza misma del origen del Estado,⁷⁵ ya que este acuerdo de voluntades entre el grupo humano, va a garantizar un orden y observancia de sus derechos; con lo cual se instituyen los mecanismos necesarios para cumplir con esta tarea.

Aunado a ello, debemos reiterar la directriz que deberá seguir un Estado de derecho, social o de bienestar, al que ha aspirado nuestro país con la finalidad dar cumplimiento

⁷² Fernández Ruíz, hace referencia también a que dentro de las finalidades del Estado se encuentra la propia supervivencia de la institución construida a partir de las voluntades de los miembros del grupo humano que lo construye. **Al respecto puede consultarse:** *Ibidem.*, p. 1015.

⁷³ Rousseau, prevé que, del contrato social nace un estado o república que regirá bajo ese estrecho vínculo entre el pueblo; que si bien, se encuentra súbdito de las leyes; también, es participé de las autoridades soberanas, al entregar la totalidad de derechos a la colectividad que se entrega de igual forma para garantizar un orden social y jurídico; y entonces, encarna en la figura del Estado. **Véase:** Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4ª. Ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014, pp.22 – 61.

⁷⁴ Se hace referencia al impacto trascendental de la idea desarrollada por Rousseau de comparar la relación Estado – población con la existente en el núcleo familiar, donde el Estado se vuelve una figura paternalista que debe de procurar por los ciudadanos, como un padre lo hace por los hijos, incluso en el ámbito de la economía pública; cuestión que fue señalada por el Serrano Triana. **Puede consultarse:** Serrano Triana, Adolfo, *II Fundamentos del servicio público*, Madrid, Servicio de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 256 -257.

⁷⁵ Por su parte los teóricos clásicos de la escuela del servicio público como Gastón Jèze, precisan que la naturaleza de la fuerza obligacional del Estado surge con la norma que determina esta disposición y que genera un contrato o convenio entre el usuario y el prestador del servicio. **Cfr:** Álvarez Gendin, Sabino, *op. cit.* pp. 29 -30.

a un óptimo ejercicio de las normas y de respeto a los derechos de los ciudadanos; lo que necesariamente implica, fijar como meta el mayor beneficio de la sociedad.

Para cumplir con estos fines, la autoridad echa mano de diversos mecanismos, entre ellos la prestación de servicios públicos a favor de la población⁷⁶ que garanticen la satisfacción de las necesidades de interés público, por lo que, surge una latente obligación por parte del prestador y un derecho ineludible a favor del usuario.

En este punto, es sumamente importante que fijemos la diferencia entre la actividad del servicio público y la función pública; pues se trata de términos que estructuralmente reflejan una serie de contraposiciones, esto, a pesar de encontrarse en la misma sección de mecanismos por los cuales el Estado cumplirá sus fines.

Así, **la función pública** es un instrumento que atenderá a las necesidades propias del Estado, por lo que también atiende a sus intereses y a los de los sujetos públicos que son construidos por las instituciones y que fueron creadas por el mismo ente de autoridad.

Asimismo, constituye una actividad básica y simple del Estado que se muestra íntimamente ligada con el ejercicio del poder, imperio o autoridad,⁷⁷ por lo que no puede descansar en una figura como la concesión.⁷⁸ Se pueden señalar tres tipos de función: la legislativa, jurisdiccional y administrativa.⁷⁹

⁷⁶ Dentro de las actividades de las que se ocupa el Estado para cumplir con sus fines, se encuentran: las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades económicas residuales. **Al respecto puede consultarse:** Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría de las actividades del Estado”, *cit.* p. 1015.

⁷⁷ Por su parte, André Hauriou señala que esta actividad es una función de poder, donde se pone de manifiesto la actividad dominadora del Estado. **Véase:** Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, *cit.*, p. 90.

⁷⁸ Esta actividad a diferencia del servicio público, no puede concesionarse, ya que representa una actividad propia del ente público, por lo que, tiene que ver con la actividad simple del Estado. **Véase al respecto:** *Ibidem.*, pp. 87 – 88.

⁷⁹ Estas funciones son determinadas por los órganos de poder que se encargan de ejercitar las funciones de poder previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, pp. 90 - 91.

Estos tipos de función atienden íntimamente al órgano de poder y la actividad que realiza; así la función legislativa, será aquella que desempeñen las instituciones legislativas; es decir, el Poder Legislativo, cuya función será el emitir y aprobar las normas que rigen el país.⁸⁰

Por su parte, la función jurisdiccional, es la que le compete al Poder Judicial, comprendido por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Electorales, Colegiados y Unitarios de Distrito, entre otros; quienes tendrán en su encargo aplicar la Ley y dirimir las controversias de particulares, entre estos y el Estado, o de este último con sus compares, de forma tal, que sigan los procedimientos competentes y le lleven a dictar sentencias concluyan los conflictos.⁸¹

La función administrativa, corre a cargo del Poder Ejecutivo, que corre a cargo del sujeto que es elegido de manera democrática y quien deberá dar cumplimiento a la Ley con la finalidad de coadyuvar en el logro de los fines del Estado, a través de sus diversas actividades específicas.⁸²

Para el caso concreto, de nuestro país, dichas funciones se encuentran previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la que se delimitan las atribuciones de cada una de las funciones descritas.

Así pues, podemos concluir, que la función pública consiste en esa separación de poderes o fuerzas que van a generar un contrapeso en el poder soberano; que se encaminarán a ejercer las actividades de: crear el aparato normativo, hacer cumplir las normas y a administrar el quehacer del Estado; en el ejercicio de las tres funciones, se va a encontrar el servicio público, como una herramienta que permita concretar las atribuciones de cada función y que será notable en la actividad del Poder Ejecutivo.

⁸⁰*Ibidem.*, pp. 91 – 92.

⁸¹*Ibidem.*, pp. 93 – 94.

⁸²*Ibidem.*, pp. 92 – 93.

De esta forma concluimos el apartado relacionado con el servicio público en el que se recorrió un largo camino, para desentrañar sus orígenes, elementos y características; y se concretó una concepción para fines de nuestra investigación.

Asimismo, se retomaron los fines del Estado y se destacó la íntima relación que tienen con el bien común y la función que cumple el servicio público como mecanismo para su concreción. Es así, como se procede a dar un paso hacia el estudio del interés público.

1.2. El interés público

Se inicia este apartado con el análisis de la concepción o definición del interés público y se desentrañarán sus principales elementos; esto en atención a que constituye el pilar fundamental de las teorías que expondremos a lo largo de esta investigación; asimismo, se retomará el desarrollo del concepto y sus fines; todo ello relacionado con el servicio público.

Así pues, el estudio del interés público nos ofrecerá claridad, en torno a la problemática que nos atañe, así como la vinculación entre el servicio público, el interés público y cómo estos conceptos influyen fuertemente en los fines del Estado.

Es importante destacar la complejidad que implica este apartado, pues el término “interés público” ha sido calificado como un concepto jurídico indeterminado; lo cual indica, que carece de una concepción que resulte universalmente válida o consensuada, por lo que existe un abanico enorme de posibilidades para su estudio.

Derivado de la su condición indeterminada, plantearemos la discusión en torno a los factores que pueden diferenciar este término, de aquellos con los que usualmente se confunde. Esta reflexión nos permitirá identificar las particularidades que rodean al interés público y su íntima relación con el servicio público.

Una vez que se explique su complejidad y su diferenciación con otros conceptos, será momento de explicar las posturas teóricas que sustentan la discusión en torno a su concepción. Será en ese punto donde podremos identificar sus elementos y sus características, lo anterior, nos permitirá proponer un concepto que resulte viable para fines de la presente investigación.

A partir de la definición que propondremos, comenzaremos el análisis de las teorías que refieren al interés público, así como de las principales posturas ideológicas que le dan sustento, con lo que lograremos, su vinculación con el actuar de la autoridad gubernamental, específicamente en la tarea del servicio público y de la asignación presupuestal para tales fines.

1.2.1. Origen de la concepción de interés público

Así por principio de cuentas, es necesario observar los diversos elementos que concretizan la existencia del interés público en el mundo jurídico, por lo que, en este primer momento haremos un recuento de los procesos históricos en los que lo han desarrollado y la influencia de las corrientes de pensamiento de cada época.

Particularmente podemos identificar cinco momentos en la historia que generaron una aportación en el crecimiento de la idea del interés público, los cuales, regularmente, derivaron de cambios sociales y políticos que produjeron un movimiento en el esquema de pensamiento.

Iniciamos recordando que el interés público comparte su raíz histórica con la concepción del servicio público, ya que podemos rastrear su origen en la época posterior al fin de la Revolución Francesa.

Es de recordar que fue en esa época, en la que se crearon los órganos encargados de dirimir las controversias en las que el Estado era una de las partes en el conflicto; es

entonces, cuando se advierte una nueva postura ideológica y orgánica en la administración pública.

Fue en esa época, cuando el Derecho implementó formalmente el ejercicio de una nueva rama de estudio, a la que hoy en día conocemos como Derecho Administrativo, que surgió con la finalidad de sancionar los atropellos y abusos por parte de las autoridades monárquicas y marcó el inicio de una nueva postura en torno al ente gubernamental.⁸³

Esta nueva postura de la actividad administrativa, se centraba en respetar los derechos de los gobernados y a priorizar los derechos de la libertad, la propiedad y la seguridad individual; por lo que nos encontramos históricamente, ante la aparición de un Estado con una tendencia más liberal.

Bajo esta nueva concepción del ente gubernamental, nació la idea del interés público y se fortalecieron valores del liberalismo; por lo que, se reconoció un grupo de derechos individuales que limitó la actividad del Estado y que facultó a los particulares para accionar el órgano jurisdiccional y reclamar por actos realizados por los órganos gubernamentales.⁸⁴

A raíz de este cambio paradigmático; en el que se limitó al ente gubernamental, creció la idea del interés público; pues se creó una esfera de derechos a favor de los ciudadanos a la cual, los entes gubernamentales, no podían acceder; por lo que sus

⁸³ Es en este momento, donde surgió la rama del derecho administrativo, y que sujetaba a las autoridades a una serie de deberes, que lo construyeron a responder ante un órgano jurisdiccional específico y a cumplir las normas puntualizadas a ésta materia; con lo que, se estableció una nueva dinámica jurídica. **Al respecto puede consultarse:** Rodríguez Rodríguez, Libardo, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en: Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Comp.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 295 – 300, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>

⁸⁴ Correa Fontecilla, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho,” *Revista Española de Control Externo*, España, 2006, núm. 24, p. 146 – 147, [http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/biblioteca/index.html?title=Correa Fontecilla Jorge](http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/biblioteca/index.html?title=Correa%20Fontecilla%20Jorge).

funciones se vieron reducidas a conservar el orden público y a resguardar la seguridad exterior, en el marco de estricto apego al cumplimiento de las normas.⁸⁵

Posteriormente, ante los excesos en los que incurrió el liberalismo europeo y la Revolución Industrial, surgieron varios movimientos sociales, que obligaron al Estado a adoptar una postura que utilizó como estandarte la prestación, solidaridad y la necesidad pública.⁸⁶

Esta nueva tendencia social, se basó en observar al hombre como un ente social, dejando de lado la subjetividad relacionada con el Estado liberal; y transitando de la observación particular del sujeto, a una pluralidad donde destacan valores como la solidaridad y el deber social de desenvolverse, cumplir su misión y lograr el bienestar general.⁸⁷

En esta secuencia de sucesos, el Estado Social dejó de lado las circunstancias particulares de cada individuo y entendió a la ciudadanía en su generalidad, por lo que la concepción del interés público se ve distribuida e incluso difuminada, sin encontrar bajo esta cosmovisión una distinción clara entre el interés público y el particular.⁸⁸

Ahora bien, después de la Segunda Guerra Mundial y ante el surgimiento de los nuevos derechos que protegieron entre otras cosas; la paz y la seguridad internacional, y que fueron consecuencia de la industrialización, así como de la cohesión de aspectos políticos y económicos; el término interés público se volvió cada vez más confuso y derivó en una indeterminación que hasta la fecha incentiva la discusión académica y jurídica.⁸⁹

⁸⁵ Estas ideas sirvieron de base para fundar la corriente del derecho natural, en el que, se establecen una serie de derechos que son inherentes al hombre y que son inalienables e imprescriptibles, visualizando al hombre como libre e igual en derechos. **Al respecto véase: Ídem.**

⁸⁶ *Ibidem.*, p. 147

⁸⁷ En razón de este fenómeno se da origen a los derechos sociales y económicos que van a reconocer la función social y algunos derechos políticos, todo ello fomentara un mejor panorama para la democracia social. **Al respecto puede consultarse: Ibidem.**, pp. 147 - 148.

⁸⁸ *Ídem.*

⁸⁹ *Ibidem.*, p. 148

Otro proceso histórico trascendente es aquél que surgió con la democracia; a partir del cual, podemos observar el proceso de transición de una democracia política; donde los grupos partidarios no dan cabida a la partición de la sociedad, en la toma de decisiones; y la que aspira a convertirse en una democracia social, donde el ciudadano pueda intervenir en los procesos de decisión del órgano gubernamental.⁹⁰

Una vez que este proceso ideológico tuvo lugar, el derecho público que se inclinó por la protección del ciudadano, por lo que puso especial énfasis en la observación de las acciones que desempeñaba el Estado, de forma tal, que pretende evitar los abusos de la administración sobre la colectividad, es por ello, que en ese momento, se desarrollaron estudios en materia de responsabilidad administrativa.⁹¹

Es así como llegamos al siglo XXI, una época llena de cambios, que van a fortalecer el dinamismo en la concepción del interés público. Es aquí, donde a partir de un preponderante interés por la colectividad, más allá de las fronteras, inunda el quehacer gubernamental.

Por lo que, se adoptaron procesos de globalización, internacionalización y transnacionalización, que van a tener en la mira los asuntos que son de observancia no solo de un Estado, sino de la humanidad, y a tratar tópicos que van desde la paz, la seguridad, la hambruna, entre muchos otros.⁹²

Con esta nueva perspectiva, se retomó la discusión del interés público y se identificó su condición como concepto jurídico indeterminado, que generó una tarea importante

⁹⁰ En este proceso de transición, hubo un cambio trascendental en la perspectiva de la toma de decisiones por parte del Estado, pues bajo la idea de la escuela democrática social, tanto, en el ámbito social, como en el político, se conjugaron para lograr un desarrollo en conjunto. **Al respecto véase:** *Ibidem.*, p. 149

⁹¹ *Ídem.*

⁹² Este proceso histórico, nos ha dado la posibilidad de que los intereses de los Estados e incluso países, se unan tanto política, económica y jurídicamente, para lograr objetivos comunes, en los que las problemáticas mundiales, se encuentran bajo la mirada crítica de múltiples sectores, quienes buscan soluciones en conjunto. **Puede consultarse:** *Ídem.*

para los legisladores, ya que, si bien para fines de aplicación del término no lo delimitan, sí deben prever en las nuevas normas, que la idea principal no se vea transgredida en su aplicación y dentro de ello, buscar la realización de un verdadero Estado de Derecho.

Esta cosmovisión del Estado de Derecho implementó diversos principios como el equilibrio de las funciones públicas, las acciones legitimadas, entre otros, cuyo centro de actuación será el interés público.⁹³

1.2.2. El “interés público” como concepto jurídico indeterminado.

Todo proceso de conocimiento acerca de algún fenómeno requiere el análisis de la composición lingüística de su concepto, por lo que analizaremos los elementos que integran al interés público.

Así pues, dedicaremos este apartado, al estudio de la indeterminación del concepto jurídico del interés público, lo cual resulta de gran interés, ya que aporta importantes nutrientes para su comprensión.

Por principio de cuentas, se debe tener claro lo que significa un concepto jurídico indeterminado (CJI); pues así, se les denomina a aquellos conceptos que si bien, son encontrados en una realidad normativa y refieren a un supuesto fijo, no se encuentran determinados, ni limitados concretamente por ella, esto derivado de su naturaleza, la cual no permite su cuantificación o determinación rigurosa.⁹⁴

⁹³ *Ibidem*, pp. 150 -151.

⁹⁴ Para De Enterría y Fernández la realidad que otorga la ley en torno a los conceptos jurídicos indeterminados, se encuentra sin advertir algún tipo de límite y abona la posibilidad de encontrar estos supuestos reflejados en una realidad, aun cuando no exista su determinación, por lo cual, pueden ser precisados a merced del momento en que se pretenda su aplicación. ***Al respecto puede verse:*** García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, España, Ed. Civitas, 2003, pp. 448 – 449.

Aunado a ello, es posible encontrar en la realidad jurídica a los CJI,⁹⁵ ya que estos conceptos se articulan en la vida práctica, en la normatividad procesal o procedimental de un sistema jurídico, ello, a pesar de que en las leyes que lo integran puedan padecer de límites y precisión de su concepto.

Al respecto, en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en torno a las particularidades de los CJI, precisando que estas nociones no provienen de una declaración formal de una ley, por lo que no se encuentran limitadas; sin embargo, también precisó que son conceptos de imposible definición, y que para poder bosquejarlos en una realidad jurídica se tiene que tomar en consideración las circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación al tiempo de valoración.⁹⁶

Asimismo, la jurisprudencia ha indicado que estos conceptos son resultado de la indeterminación natural y propia del lenguaje humano, por lo que, el legislador, al momento de generar una norma, se ve en la necesidad de usar los CJI para dar posibilidad a la aplicación de diversas combinaciones de circunstancias que direccionen al concepto en cuestión.⁹⁷

Este tipo de conceptos nos proporcionan una amplia gama de posibilidades en torno a su aplicación, su análisis y probables definiciones; y en el marco de este tipo de conceptos encontramos al interés público, por lo que, podremos adherirnos a la

⁹⁵ Para hacer referencia de “conceptos jurídicos indeterminados”, usaremos las siglas CJI, ello con la finalidad de agilizar la redacción y evitar entorpecerla con repeticiones innecesarias.

⁹⁶ Esta interpretación se obtuvo de la lectura de la jurisprudencia relativa a las nociones de orden público y de interés social, de donde advertimos la falta de declarativa formal en la norma y la imposible definición de los CJI. **Véase:** SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA., Tesis I.3o.A. J/16, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, enero 1997, p.383

⁹⁷ Todo ello derivado de la incapacidad del legislador para poder prever a futuro, todas las posibles circunstancias que puedan dar diversos sentidos a un CJI. **Puede consultarse:** LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS., Tesis 1a. /J. 1/2006, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, Febrero de 2006, p. 357.

discusión y proporcionar una versión que resulte útil y válida para los fines que persigue la presente investigación.⁹⁸

Dentro de los tipos de CJI, podemos entender que se bifurcan dependiendo de si en ellos, se incorpora una noción de experiencia, o si comprenden un concepto de valor;⁹⁹ es así como podemos identificar que el interés público se circunscribe dentro del segundo tipo, por encontrarse en un campo lingüístico ideológico y no así a un hecho que pueda ser percibido por los sentidos.¹⁰⁰

Así, una vez, en contexto de las implicaciones de un concepto jurídico indeterminado, podemos abocarnos al tema del interés público, el cual es un término usado frecuentemente en las diversas normas que conforman la legislación mexicana; sin embargo, no se encuentra conceptualizado o delimitado en ninguna de ellas, e incluso suele ser confundido con términos como utilidad social, interés social, interés nacional o utilidad pública, entre otras.

Derivado de la falta u omisión de delimitación del concepto de interés público en las diversas leyes que conforman la normatividad mexicana, es considerado como un concepto jurídico indeterminado, adquiriendo esta calidad al caer en los supuestos de imprecisión normativa.

1.2.3. Distinciones conceptuales entre el interés público y otros conceptos.

⁹⁸ Dentro de la doctrina española podemos encontrar que estos CJI se encuentran estructurados por tres esferas, que comprenden: una “zona de certeza” o “núcleo fijo”: el cual se construye con datos seguros; posteriormente se encuentra una “zona de incertidumbre” o “halo del concepto”: que es más o menos precisa; y por último, una “zona de certeza negativa” la cual se compone de la seguridad de exclusión del concepto. Estas tres esferas darán lugar al entendimiento de lo que comprende el concepto jurídico indeterminado que se analiza. **Véase:** De Enterría y Fernández, *op. cit.*, p. 452.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 448 - 449.

¹⁰⁰ Es decir; el interés público es un concepto que nace de la razón, quien da nombre y origen al supuesto ideológico, no así a aquellos hechos comprobables con los sentidos como puede ser la apreciación de un incendio o el colapso de una casa. **Al respecto puede consultarse:** *ídem*.

Aunado a que el término interés público no se encuentra delimitado o definido por la normatividad mexicana, éste fácilmente puede ser confundido con otros términos que resultan afines pero que cuentan con diferencias que resultan trascendentales.

Por lo que se analizarán los términos de **utilidad pública, interés colectivo, interés nacional e interés general**, en la concepción prevista en las diversas enciclopedias y diccionarios de derecho mexicano.

Así pues, la **utilidad pública**, es un concepto que cuenta con una serie de interpretaciones igual de extensas que el interés público, pero que regularmente es usado en cuestiones de índole patrimonial y económica.¹⁰¹

Con relación a este término, a pesar de que se trata de un CJI,¹⁰² su significado se encuentra fuertemente vinculado a los casos de expropiación por parte del Estado, entendiendo a dicha figura como un beneficio que recibe la colectividad, mediante un bien común de índole material, moral,¹⁰³ o incluso cultural.¹⁰⁴

Ambas concepciones se encuentran vinculadas, porque buscan saciar una necesidad colectiva; sin embargo, dentro de la totalidad de necesidades que pretende satisfacer el interés público, se encuentran las necesidades de índole patrimonial o económica; por lo que, engloba a la utilidad pública.

Asimismo, podemos identificar la utilidad pública como un beneficio estrechamente vinculado a bienes inmuebles o patrimoniales, por lo que es posible identificar el término utilidad pública como un subgrupo de la generalidad que comprende el interés público.¹⁰⁵

¹⁰¹ De Cores, Carlos Andrés y Cal Laggiard, Juan Manuel, "El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Uruguay, año VI, núm. 11, 2007, p.132

¹⁰² Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Teórico. Práctico*, México, IURE editores, febrero de 2010, pp. 484 – 486.

¹⁰³ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, editorial Porrúa, 2015, p.493.

¹⁰⁴ Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, pp. 484 – 486.

¹⁰⁵ De Cores, Carlos Andrés y Cal Laggiard, Juan Manuel, *op. cit.*, p.132.

Por otra parte, el termino **interés colectivo** forma parte de los conceptos que se usan indistintamente al referirnos al interés público, lo peculiar respecto de este término es que, mientras para algunos doctrinarios ambas concepciones son equivalentes, para otros se encuentra una diferencia latente.¹⁰⁶

Y es que, se señala que el interés colectivo es conformado por los intereses de un grupo de individuos; sin embargo, sus fines no son respaldados por el Estado; mientras que en el interés público, la autoridad adopta los intereses colectivos y los agrega a sus propios fines, por lo que existe una intervención por parte del ente gubernamental, quién se adhiere a los intereses colectivos, transformándolos en un interés público.¹⁰⁷

Entonces el interés colectivo, es atribuible a un grupo específico de individuos, como lo pueden ser las asociaciones o grupos sociales, con ello se da la posibilidad de que sea identificable la titularidad del interés.¹⁰⁸

Otro de los términos utilizados para referirse al interés público, es el **interés nacional**; el cual, se refiere concretamente a los intereses de un país, específicamente a aquellos de índole de seguridad en relación con otros países; es decir, que se relaciona con temas de índole internacional, donde se establecen los mecanismos de defensa como la milicia, todo ello en aras de fortalecer un país frente a otros.¹⁰⁹

¹⁰⁶ **Cfr:** Para la doctrina Italiana esta diferenciación no tiene lugar y ambos términos son equivalentes, esto es así, porque para establecer un interés colectivo y un interés público se encuentra ante el mismo supuesto jurídico ya que existen muy pocas normas de derecho cuyo objeto sea la sanción del Estado a favor de un particular que cuente con un derecho subjetivo ejercitable, por lo que las normas de índole administrativo y se limitan a la regulación del funcionamiento y creación de órganos encargados de ejercer la actividad del Estado, y se evita generar una situación jurídica particular, sino por el contrario, una colectiva en la que se encuentra la totalidad de ciudadanos ante una condición general, que da como resultado un interés público, al ser común a todos. **Al respecto puede verse:** Correa Fontecilla, Jorge, *op. cit.*, p. 138.

¹⁰⁷ **Puede consultarse:** *Ídem.*

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 139.

¹⁰⁹ Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, 14ª ed., trad. de Aricó, José, Martí Soler y Tula, Jorge, Siglo XXI Editores, 2005, vol. 1, pp.825 -826.

En este interés nacional, es un concepto que incluso, puede ir en contra del interés público; pues bajo ciertas circunstancias, en un momento determinado las autoridades del Estado podrían tomar decisiones en aras de la defensa nacional que transgredan el interés público.¹¹⁰

Ahora bien, por lo que respecta al **interés general**, resulta menester manifestar, que tanto este término como el de interés público son utilizados indistintamente, ya que diversos doctrinarios de la materia han defendido la equivalencia entre ambos conceptos, manifestando que la única diferencia, radica en la efectividad de utilizar el término interés público y no general, ya que el segundo en estricta lógica resulta discutible al momento de establecer los fines de la sociedad, pues existe una latente posibilidad de discrepancia entre los miembros.¹¹¹

Para los fines de la presente investigación, nos limitaremos a utilizar el término interés público, por lo que en líneas posteriores se propondrá la definición, sus elementos y características, ya que se considera que es el que resulta de mayor aporte académico.

1.2.4. ¿En qué consiste el interés público?

El interés público al considerarse un concepto jurídico indeterminado, deja a merced del interprete la construcción de su concepción o definición; por lo que, una vez que se ha determinado algunos de los términos con los que usualmente es confundido o utilizado, se procede a establecer las bases para construir un concepto que nos resulte válido para los términos de esta investigación.

¹¹⁰ Por lo que hace al interés nacional, este es traducido por algunos doctrinarios de la materia en la prioridad de la búsqueda de una seguridad para el propio país en su colectividad, y bajo un supuesto de enfrentamiento con algún otro país; es decir, bajo una circunstancia donde se ejerza la fuerza en su contra. ***Al respecto puede consultarse: Ídem.***

¹¹¹ Este término fue revisado en distintas enciclopedias jurídicas, textos jurídicos y académicos, donde se resalta fuertemente la equivalencia entre ambos conceptos. ***Al respecto puede consultarse: Martínez Morales, Rafael, op. cit.p.248.***

Así, es necesario mencionar que, el interés público proviene de una conjunción de palabras, que en su particularidad, nos permiten dar los primeros pasos en el camino de la construcción de una posible definición.

Por principio de cuentas, el interés como concepto proviene del latín *interesse*, que significa importar¹¹² y lo encontramos traducido a una ventaja, un provecho o una utilidad a favor de una persona en exigencia a un derecho que le asiste,¹¹³ cuyo enfoque no se remite a términos de intereses mercantiles o pecuarios.

Por otra parte, la Real Academia Española, define el término público, y refiere que proviene del latín *publicus*, que significa un aglomerado de personas que en su conjunto conforman la colectividad, así como un adjetivo, que dicho de una cosa es de acceso a todos.¹¹⁴ También refiere comúnmente a todo aquello que es propio del pueblo o que pertenece a la comunidad y que no es particular o individual.¹¹⁵

Una vez que se definieron los términos, que en su conjunto, estructuran la figura del interés público, es momento de analizar su significado desde la visión jurídica y administrativa.

En primer término, podemos considerar que el interés público tiene diversos caminos de interpretación; uno de ellos, lo determina como una pauta para observar la actividad política y jurídica, esto es así, porque con regularidad encontramos el término utilizado en discursos políticos y legislativos que fundamentan en el interés público una

¹¹² Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, México, editorial Porrúa, t. I, 2003, p. 848.

¹¹³ De Pina Vara, Rafael, *op.cit.*, p. 328.

¹¹⁴ Este término también se traduce en el conocido o sabido por todos y en su estrecha relación con la figura del Estado. **Al respecto puede verse:** Real Academia Española, *op.cit.*, <http://dle.rae.es/?id=UYbbTs8>.

¹¹⁵ Huerta Ochoa, Carla Leticia de Guadalupe, "El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional", *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 134, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2375/8.pdf>

actividad específica o una norma, sirviendo entonces como argumento positivo que robustece un actuar, con miras a ser benéfico para la sociedad.¹¹⁶

Podemos sumar a la interpretación del significado del interés público, su fuerte vinculación con las normas del Estado, y en las cuales se organiza la administración; estableciendo sus funciones y los órganos encargados de ejecutarlas; pudiendo ser éstas, normas de interés público ya que son comunes a todos, y omiten establecer relaciones precisas entre el Estado y los particulares.¹¹⁷

Bajo este orden de ideas, recordemos que las normas suelen tener una serie ilimitada de clasificaciones, dentro de las cuales podemos encontrar algunas leyes que son generadoras de relaciones jurídicas; y por ello, son llamadas normas de relación.

Por otra parte, se encuentran otro tipo de normas que serán aquellas que van a reglamentar lo correspondiente a la actividad administrativa del Estado, siendo estas, las llamadas normas de acción, las cuales podemos considerar de interés público.¹¹⁸

Es así como podemos establecer que el interés público tiene una correlativa relación entre los particulares y el Estado; donde los primeros en su conjunto, deberán generar una serie de intereses que son adoptados por el ente gubernamental, con la finalidad de satisfacer las necesidades de esos intereses; y el segundo, por su parte, deberá toma estos intereses y fijarlos en sus objetivos y fines, aspecto que se analizará en los siguientes apartados.

Por lo antes analizado, se puede concluir que el interés público en su calidad de concepto jurídico indeterminado, puede contener diversos significados dependiendo

¹¹⁶ Este término sirve para calificar como positiva una acción o una ley que se fundamenta en el interés público y para rechazar de igual forma aquellas que no lo hacen. **Puede consultarse:** Correa Fontecilla, Jorge, *op. cit.*, p. 137

¹¹⁷ Estas normas son aquellas que determinarán el actuar de la administración y al ser propia de un Estado específico, atenderá a una relación colectiva y no a una relación particular. **Al respecto véase:** *ibídem*, p. 138

¹¹⁸ *Ídem*.

del uso que se le dé al término; de forma tal, se puede entender como un valor para juzgar la actividad administrativa del Estado, así como a las normas que de ella deriven; es fundamental, que estos intereses no solo se construyan de deseos o intenciones colectivas, sino también que estos fines sean adoptados y perseguidos por el Estado, con el objeto de beneficiar a la totalidad de ciudadanos.

1.2.4.1. Propuesta de definición conceptual del interés público

Derivado de lo antes analizado y de los elementos que nos otorgan los teóricos de la materia, es posible construir un concepto o definición de interés público que pueda resultar válido y que configure una sólida construcción para el desarrollo de esta investigación.

Es preciso reiterar en que esta conjunción deriva de la unión de las palabras: interés y público; cuyo significado permite interpretarlas; como un alto grado de valoración o importancia de los asuntos de la comunidad; lo cual, sirve como punto de partida para iniciar la discusión en torno a su concepción.

Por otra parte, es necesario que tomemos como referencia a algunos autores que estudian la materia como lo será Cerri; quién determina al interés público como un juicio de valor expresado por una mayoría y que resulte homogéneo a la población, el cual alcanza su punto de concreción al verse reflejado en un texto constitucional.¹¹⁹

Entonces, el interés representa un valor o una valía que resulta de la colectividad y que incluye un sentimiento igualitario de cada individuo; asimismo, se refleja la intervención del Estado a través de la constitución, consagrando así la adopción de este interés a los intereses de la autoridad.

¹¹⁹ En Cerri podemos notar la condición del término como un juicio de valor e interpretación que le es propio a la mayoría de una población y que el Estado adoptará a través de su reflejo en la Constitución. ***Al respecto puede consultarse:*** De Cores, Carlos Andrés y Cal Laggiard, Juan Manuel, *op.cit.*, pp. 132- 133

Por su parte, el doctrinario Héctor Escola, identificó al interés público, como aquél que involucra al conjunto de intereses que comparten y en los que coinciden un grupo mayoritario de ciudadanos; el cual, se ve establecido a la totalidad de integrantes de la comunidad y que, estos últimos, puedan reconocer su propio querer y valoración en estos intereses.

Señaló que dichos intereses tienen un contenido que resulta eventual, ya que se establecerán de acuerdo al momento o época, será concreto y determinable, así como personal y directo respecto de la colectividad. Asimismo, sobresalen y prevalecen con relación a los individuales, los cuales colocados frente a los públicos resultaran sustituidos o desplazados, pero no necesariamente aniquilados o destruidos.¹²⁰

De Escola se puede retomar la importancia que tiene que el interés público, que tiene sus cimientos en un conjunto de intereses particulares; en los que podemos apreciar su punto de vista respecto a que el grupo mayoritario es el que impone o marca el paradigma bajo el cual se regirá la colectividad, y releja un sentir colectivo.

De igual forma planteó que la administración, juega un papel fundamental, ya que será quién esté destinada a dar respuesta a las necesidades colectivas de los ciudadanos; asimismo, puntualizó en la necesidad de contar con una organización eficiente por parte del órgano gubernamental.

Por otra parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala una definición relacionada con las pretensiones que derivan de las necesidades colectivas de cada uno de sus integrantes, las cuales cuentan con una necesaria intervención directa y perpetua por parte de los órganos gubernamentales.¹²¹

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa, México, t. III, 1996, p. 1779.

De la concepción que de este diccionario, deriva una postura que atenderá a las necesidades colectivas como una prioridad para el Estado, por lo que, se coincide ampliamente con este concepto, pero es posible abonar al mismo y nutrirlo.

Así pues, es necesario tener en mente que el concepto de interés público, puede tener diversas variantes que dependerán de la función que deba cumplir; sin embargo, para fines de la investigación que nos atañe, entenderemos al interés público de la siguiente forma:

Conjunto de pretensiones particulares que resultan comunes entre los integrantes de una población específica; cuya agrupación refleja las necesidades públicas indispensables para su completo desarrollo, mismas que deberán ser adoptadas por la autoridad gubernamental como una prioridad frente a cualquier otro interés privado, buscando la satisfacción de dichas necesidades y el mayor beneficio para la colectividad, cumpliendo así con uno de los fines del Estado y garantizando su observancia a través de la concreción de la obligación en las normas.

1.2.4.2. Elementos que integran su concepción.

El interés público es un término que posibilita la combinación de variables en su comprensión; sin embargo, contiene en esencia, algunos elementos que le son propios e invariables en cualquier uso, los cuales consisten en:

- **El interés público, trasciende al interés privado:** esto quiere decir, que el significado va más allá de un interés privado; cabe aclarar que no representa lo contrario, sino que, se refiere a la suma de intereses particulares que siguen la misma tendencia y que generan un interés colectivo, el cual posteriormente se ve transformado en un interés público, por lo que, ambos conceptos no son

contradictorios, más bien el privado constituye las bases para generar el público.¹²²

- **El interés público, debe ser un interés tutelado por el Estado:** esto significa, que debe ser adoptado por el Estado de forma tal que se convierta en sus fines y en consecuencia, su actividad se vea encaminada a la dar cumplimiento o atención al interés público.¹²³ Con ello, resulta lógica y necesaria la intervención por parte del Estado, quién debe velar por el cumplimiento del interés público, siendo esta función facultativa y no limitativa.¹²⁴

Esta intervención por parte del Estado también involucra la expedición de las normas, las cuales fungen como un mecanismo por el cual, se crea un sistema jurídico que intente regular las relaciones entre particulares y el Estado; así como del propio Estado y la administración que corresponde, todo ello con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos que fija el interés público y garantizar su atención.¹²⁵

- **El interés público deberá buscar el mayor beneficio para todos:** es importante recalcar que el interés público, consiste en una postura bajo la cual, es necesario atender al conjunto de intereses particulares que deben seguir una tendencia al beneficio colectivo, buscando en todo momento la satisfacción de necesidades comunes a la totalidad de los ciudadanos.

Podemos encontrar otros elementos que dan fuerza a la concepción del interés público; como puede ser, el equilibrio entre los intereses que convergen en la

¹²² Resulta imprescindible destacar la participación del Estado en la tutela del interés público, ya que este elemento es el diferenciador frente a otros conceptos que se usan como sinónimo de forma incorrecta. **Al respecto véase:** Huerta Ochoa, Carla Leticia de Guadalupe, *op.cit.* p. 133.

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ *Ibidem*, p. 134

¹²⁵ Las normas jurídicas juegan un papel fundamental en la actuación del Estado y una de las principales líneas de acción es la búsqueda de un beneficio a la colectividad, por lo que la autoridad debe adoptar los intereses públicos como sus fines y objetivos a perseguir. **Al respecto véase:** Correa Fontecilla, Jorge, *op. cit.*, p. 139

administración pública y la incesante necesidad de perseguir aquellos fines que resulten beneficiosos para la colectividad,¹²⁶ empero, para fines del presente proyecto se consideran los enumerados por resultar los más trascendentes.

1.2.4.3. Características de la concepción de interés público

Las características del interés público permiten dar particularidad a este concepto y abonan a identificarlo frente a otros.

Al respecto, el doctrinario Jorge Correa Fontecilla, señaló algunas características del concepto, de las cuales se retoman e interpretan las siguientes:

- 1. El interés público motiva al Estado a adoptar el bien común como fin primordial.** Para los fines que atiende la presente investigación, se debe tomar en consideración que, tanto el concepto de interés público, como el de bien común,¹²⁷ se encuentran íntimamente entrelazados, porque si bien no constituyen en estricto sentido términos iguales, sí resultan medianamente equivalentes, y desarrollan un fundamento que puede resumirse en el mayor beneficio para la colectividad.

Aunado a ello, en diversos textos de índole internacional podemos apreciar que la condición de interés público se encuentra en gran medida ligada con el bien común; por ejemplo en la opinión consultiva 6/86, del 09 de mayo de 1986, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ofrece una delimitación de la condición de interés general en las normas que emanan del Estado, y precisa que tienen como función primordial el bien común;¹²⁸ ante lo cual es

¹²⁶ *Ídem.*

¹²⁷ En torno al tema del bien común, es un aspecto que retomaremos a fondo posteriormente.

¹²⁸ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece en el punto 29 de la opinión consultiva 6/86, que la interpretación adecuada del bien común, es la de identificarlo como un elemento que forma parte de un Estado democrático y de orden público, por lo que tiene como finalidad la protección de los derechos y el establecimiento de circunstancias que propicien en desarrollo espiritual y material del hombre, a fin de que consiga alcanzar su felicidad, todo ello en alusión a la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre. **Al respecto puede verse:** Corte Interamericana de Derechos

indispensable reiterar, que, si bien el término de interés general no es igual en estricto sentido que el interés público, en este caso podemos retomarlo para fines explicativos.

2. **Contribuirá a la realización de la dignidad humana.** El interés público considerado por los entes gubernamentales, tendrá como consecuencia beneficios a la colectividad y dentro de los fines perseguidos se encuentra el reconocimiento, la protección y respeto a la dignidad humana,¹²⁹

Ello en atención a que, si bien el interés público tiene que ver con las necesidades colectivas, no se debe perder de vista que éstas son resultado de la suma de necesidades particulares, privadas o individuales; que en su conjunto siguen los mismos objetivos y que buscan el mayor desarrollo posible para la totalidad de sujetos que convergen en una colectividad.

3. **Fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista.**¹³⁰ Esto es así, porque el interés público se debe reflejar en las decisiones del Estado y contribuye al fortalecimiento de la democracia, que se transforma en libertades políticas, las cuales fungen como potencializador de la armonía entre las opiniones de los ciudadanos.¹³¹

Humanos, *Opinión Consultiva OC- 6/86*, de fecha 9 de mayo de 1986, p. 8, http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf.

¹²⁹ Al respecto, retomando las ideas del Dr. en Derecho Jorge Correa Fontecilla, quien toma en fuerte consideración el trabajo en beneficio de la dignidad humana dentro del quehacer del ente gubernamental, considerándolo como una meta fundamental del Estado, pues su tarea es la búsqueda incesante de las estrategias para ejecutar este beneficio y materializar el interés público. **Puede consultarse:** Correa Fontecilla, Jorge, *op. cit.*, p. 142

¹³⁰ Una de las características más trascendentes del interés público es la democracia, uno de los principales defensores de esta idea es Montalvo Abiol, quien desentraña el sentido del interés general, término que defiende equivalente al de interés público, y que lo definió como todo aquello que resulte contrario a las prácticas antidemocráticas del Estado, por lo cual se puede entender la íntima relación entre este concepto y la democracia. **Véase:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, "Interés General y Administración Contemporánea", *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, España, 2011, num.14, julio – diciembre, p. 131, <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/12255>

¹³¹ Con relación a este aspecto, la democracia es analizada como un pilar que sostiene la libertad política, y para el caso, la relación entre el interés público y la democracia, se asienta en un sentimiento de tolerancia entre los individuos, donde se respeta la opinión del prójimo y se asocia al derecho que tiene cada uno de opinar en torno a algún tema. Ahora bien, por nuestra parte consideramos que las sociedades cuentan con un derecho ya reconocido a la libre expresión de sus ideas y a la libertad

4. **El interés público debe estar presente en los procesos de decisión de las instituciones políticas y administrativas del Estado.** Esto quiere decir, que la autoridad gubernamental tiene a su cargo la adopción de esta postura para determinar las prioridades y tomar las decisiones que resulten benéficas para la sociedad, de tal forma, que el interés público se adopte como elemento fundamental en el proceso de toma de decisiones.¹³²

5. **Las normas jurídicas deben fungir como un evaluador de los derechos y deberes.** El Estado debe ser traducir las necesidades públicas y generales en instrumentos para plantear o fincar los mecanismos por los cuales se deben satisfacer y plasmarlo en normas que permitan observar la atención del órgano gubernamental a las exigencias de la colectividad y den muestra de los derechos y deberes que emanan del interés público.¹³³

6. **El interés público se ve vulnerable ante el dinamismo social.** Lo que equivale a mencionar que, debe evolucionar en la medida en la que la sociedad o colectividad se transforma. Ello también implica su relación con la

espiritual y material para realizar conjeturas que resulten de su preferencia, por lo que, entendemos claramente que esta libertad da pie a un ejercicio democrático de solidaridad y ejercicio colectivo del poder. Consecuentemente encontraremos que si ante todo ello, se cuenta con una postura en la que predomine el interés público se generará un beneficio constante a la colectividad. **Al respecto puede consultarse:** *Ibíd.*, p. 143.

¹³² Este aspecto resulta de vital importancia para los fines de la presente investigación, ya que establece la pauta para el análisis de las decisiones adoptadas por el Estado a través de los agentes investidos de potestad; es decir, de los servidores públicos, y detectar si las acciones que derivan de su quehacer toman en cuenta al interés público como pilar en las prioridades del órgano gubernamental, o en su caso, a los intereses privados o individuales del sujeto; o en el común de los casos, a una agrupación de intereses ligados a una institución política, sin miras de atender a la necesidad pública sino a la propia y en consecuencia transgredir los fines propios del Estado. Este tema será abordado en el grueso de la presente investigación, por lo que, lo retomaremos más adelante. **Véase:** *Ibíd.*, p. 144.

¹³³ En este caso nos referimos a un uso pragmático del concepto de interés público; es decir, a materializar el término en una norma, la cual, debe reunir los instrumentos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad a la que le atañe y con ello, deben integrarse una serie de principios y valores que resulten indispensables para la posible convivencia y el desarrollo de la vida en sociedad y en consecuencia la particular. **Véase:** *Ibíd.*, p. 145.

característica previamente indicada con el numeral 2, ya que se debe buscar incansablemente el amplio desarrollo de la colectividad.¹³⁴

7. **La actividad legislativa, jurisdiccional y administrativa debe fungir como método de materialización del interés público.** Esto quiere decir, que las tres funciones del poder deberán reflejar en su quehacer, la atención a las necesidades de la colectividad y aplicar la observancia al interés público como un factor determinante en la toma de decisiones.¹³⁵

De estas características del interés público, podemos deducir que su naturaleza está encaminada a satisfacer las necesidades sociales, entre las cuales, destaca la importancia del respeto a la dignidad humana, como uno de los pilares que sostienen su concepción.

De igual forma, resalta la necesaria de intervención del Estado, quién a través de la ejecución de cada una de sus funciones, tendrá que adoptar en su sistema de toma de decisiones una postura en beneficio del interés público, lo cual requiere una ponderación de prioridades, donde la necesidad pública o colectiva tenga un lugar principal.

Así se concluye el análisis del interés público, como la noción que sirve como foco de vital atención en las decisiones del Estado, en el cual habrá de favorecer al ciudadano y procurar su desarrollo; a través del servicio público, como la actividad que coadyuva en este proceso.

¹³⁴ Esta característica resulta sobresaliente, porque marca un aspecto fundamental para el desarrollo de la idea del interés público, ya que, el término se ve intrínsecamente ligado con la actividad del Estado en las diversas funciones que desempeña y en consecuencia a la sociedad a la que atiende, por lo que resulta lógico que este interés público establecerá las necesidades y mecanismos para satisfacer los requerimientos de una sociedad en una época o momento histórico determinado, dado el paso del tiempo será necesario que estos mecanismos cambien en función de las nuevas necesidades. **Al respecto puede consultarse: Ídem.**

¹³⁵ *Ídem.*

Entonces, tanto el concepto de servicio público y de interés público que fueron desarrollados en este capítulo, son los cimientos para comprender las teorías que sustentan nuestra investigación, por lo que es necesario tenerlas presentes.

CAPITULO 2. Principales posturas ideológicas que sostienen el interés público y su relación con el servicio público como fines del Estado.

2.1 El presupuesto público destinado al Servicio Público en el marco de las teorías que sustentan al interés público.

2.1.1. La Teoría utilitarista de Jeremy Bentham y el interés público.

2.1.2. La Teoría Contractualista y su relación con el servicio público e interés público.

2.1.2.1. John Locke y el contractualismo liberal.

2.1.2.2. Jean Jacques Rousseau como fundamento del interés público y los servicios.

2.1.2.3. John Rawls y el contractualismo contemporáneo.

2.1.2.4. Robert Nozick y el Estado mínimo.

2.1.2.5 Thomas Scanlon y la moralidad de las instituciones gubernamentales.

2.1.3. La Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas

2.1.4. La Democracia participativa

2.1.4.1. Presupuesto participativo

2.2. El incumplimiento de los fines del Estado, en el marco del interés público para el financiamiento de los servicios.

2.2.1. Panorama general: México, la percepción del ente gubernamental y su falta del interés público.

2.2.2. La crisis del servicio público y su financiamiento en el Estado de México.

Principales posturas ideológicas que sostienen el interés público y su relación con el servicio público como fines del Estado.

Una vez que se determinó el marco conceptual, es procedente realizar el análisis de las principales corrientes ideológicas y teóricas que sustentan al interés público como eje toral en las decisiones del Estado, observando su indispensable participación en la actividad del órgano de autoridad en una colectividad y su indisoluble unión con el servicio público.

El análisis de estas teorías que van desde el utilitarismo, el contractualismo y culminan en el presupuesto participativo, aportarán una cosmovisión de vital importancia en el análisis de la actividad gubernamental, específicamente de la prestación de servicios públicos, reflejando la necesidad de su aplicación en diversos momentos del proceso de ejecución del servicio público y la identificación de prioridades del ciudadano.

Se prestará especial atención al presupuesto participativo, por ser un esquema de administración, que expone de manera directa la necesidad de una participación activa de los ciudadanos en las decisiones financieras del Estado, favoreciendo ampliamente a la identificación de necesidades y la implementación de los mecanismos para satisfacerlas.

Todo ello, nos aportara la postura teórica que nos permitirá analizar la problemática que nos atañe y exponer el marco de sustento teórico de la investigación.

2.1 El presupuesto público destinado al servicio público, en el marco de las teorías que sustentan al interés público.

Hasta ahora, se ha determinado que el Estado fija para su actuar una serie de fines que deben ir encaminados principalmente al mayor beneficio para la colectividad. Para hacer frente a este reto, el ente estatal debe implementar una serie de mecanismos, dentro de los cuales podemos apreciar la actividad del servicio público.

Esta acción debe tener como principal objetivo, satisfacer las necesidades de la población, por lo que, representa secuencialmente una tarea prioritaria en la agenda del ente gubernamental; el cual, para cumplir con dichos fines cuenta con un presupuesto público.

El presupuesto público, será analizado como el mecanismo que sirve de herramienta al Estado para cumplir con sus fines; por lo que, en la toma de decisiones económicas, se debe optar por una postura encaminada a considerar el interés público como una prioridad, dejando de lado intereses particulares o políticos.

La postura que se adopta se ve respaldada por una serie de teorías que robustecen la participación del interés público, como un elemento que debe ser fundamental en la toma de decisiones del Estado, y en la que se refleje una intervención por parte del elemento humano del propio Estado.

Las teorías que expondremos, nos ofrecen una base sólida para sustentar la importancia que tiene que, los entes gubernamentales adopten el interés público como la directriz que rige su actividad, y que debe transformarse en un mecanismo por el cual, logren satisfacer las necesidades de la población.

De igual manera, las teorías que se analizarán, van a robustecer la construcción de la noción del interés público que hemos expuesto anteriormente y consolidarán su intervención en la toma de decisiones de la autoridad. Por otra parte, también analizaremos teorías que van a respaldar la necesidad de enfocar la atención al actuar de las instituciones públicas y que nos permitirán establecer parámetros de actuación.

2.1.1. La Teoría utilitarista de Jeremy Bentham y el interés público.

Iniciamos el análisis de las teorías partiendo desde el enfoque que nos proporciona soporte para el concepto de interés público que hemos expuesto en páginas

anteriores, así como una vista inicial de una tendencia de política económica, todo ello, atendiendo a la corriente ideológica cuyo principal precursor es el pensador británico Jeremy Bentham.¹³⁶

La teoría utilitarista entiende a la comunidad como un cuerpo ficticio,¹³⁷ compuesto por personas individuales que fungen como miembros constitutivos y cuyos intereses son resultado de la suma de preferencias de los distintos miembros que la constituyen.¹³⁸

Bentham, también expuso que el objetivo social consiste tanto en la felicidad¹³⁹ individual como en la colectiva; esta última conformada por una simple agregación de felicidades individuales, y se alcanza este objetivo con la motivación de cada integrante, para que, se comporte a favor de lograr esa felicidad de la sociedad, a esto último le llama principio de comportamiento.¹⁴⁰

Dentro del pensamiento utilitarista se establece la regla general en la que toda aquella acción que tiene a generar una felicidad; entendida como un placer o evitar una pena, es considerada útil.¹⁴¹

¹³⁶ Principal precursor de la doctrina utilitarista, Jeremy Bentham es un pensador, filósofo, economista y escritor nacido en Londres, Inglaterra hacia el año de 1748.

¹³⁷ Para este importante pensador británico cada individuo funge como parámetro de medición para la organización social. **Puede consultarse:** Rivera Sotelo, Aída Sofía, “El utilitarismo de Jeremy Bentham ¿Fundamento de la teoría de León Walras?”, *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, año 2011, vol. 30, núm. 55, p. 59

¹³⁸ **Cfr:** Si bien bajo la cosmovisión utilitarista encontramos una composición de elementos que resulta sólida para entender el esquema de intereses que debe perseguir la comunidad, esta teoría se enfrenta a fuertes críticas por para algunos tratadistas, ya que prevé un esquema de regla de mayoría donde al dejar de lado a una minoría se encuentra un desequilibrio que genera desigualdades, además se alude fuertemente a la naturaleza individualista del hombre y la relatividad de sus deseos. No obstante la teoría utilitarista nos permite vislumbrar la importancia de tomar en consideración los intereses de los individuos que forman parte de una comunidad y que en su conjunto deben perseguir un mayor beneficio para todos; de igual forma aporta la maximización de la utilidad colectiva como un elemento de justicia. **véase:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op.cit.*, p. 132.

¹³⁹ La felicidad es entendida por Bentham como un placer intenso y puro, sin rastro de pena. **Al respecto véase:** Rivera Sotelo, Aída Sofía, *op. cit.*, p. 60

¹⁴⁰ Es así como podemos precisar que para el utilitarismo el objetivo o fin último es conseguir la felicidad del individuo que en sociedad generara una felicidad colectiva. **Véase:** *Ibidem.*, pp. 59 -61

¹⁴¹ *Ibidem.*, p.72

Así pues, la teoría utilitarista reitera la necesidad de tomar en consideración las pretensiones de los miembros de la ciudadanía, quienes bajo la aglomeración de las intenciones particulares, permiten reflejar un interés público, que tenga como objetivo primordial la felicidad individual y de la colectividad, todo ello bajo una clara idea de igualdad entre los individuos y por ende un estado de imparcialidad.

Esta teoría resulta de vital importancia para plantear las bases de interpretación del significado y función del interés público, ya que plantea como uno de los elementos de justicia la maximización de la utilidad,¹⁴² buscando siempre un bien colectivo y tomando en gran consideración los intereses particulares de la población, los cuales en suma configuran el interés público.

La corriente ideológica del utilitarismo contiene tres pilares importantes; dos de ellos ya expuestos: la idea de sociedad como la aglomeración de individuos particulares; las percepciones de cada ciudadano del placer o la pena (siempre buscando un placer) y por último la búsqueda de la mayor felicidad como el objetivo que persigue el hombre en lo particular y social; aspecto que posteriormente fue referido como buscar el mayor número de individuos felices.¹⁴³

Asimismo esta teoría también identificó la labor del órgano administrativo, como garante del interés público, por lo que nuevamente se observa, la importante relación que existe entre el Estado y la figura que analizamos.¹⁴⁴

¹⁴² Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.* p.132

¹⁴³ Así lo explica Aída Rivera cuando plantea los pilares de la teoría de Bentham. **Puede consultarse:** *ibídem.*, pp. 59 – 60.

¹⁴⁴ La teoría utilitarista intenta descifrar la forma correcta de alcanzar los objetivos de lograr una felicidad individual conjuntamente con una colectiva, para ello, confía en el ser humano como un hombre capaz de calcular adecuadamente su actuar, de forma tal, que se conduzca bajo la fórmula de perseguir placeres propios que desencadenen una felicidad social y evitar los placeres inmediatos. Sin embargo se prevé la posibilidad de que el hombre cometa errores y calcule mal su actuar, por lo que para resolver este problema, Bentham propone la introducción de dos figuras fundamentales: el legislador que será el encargado de establecer y hacer funcionar un sistema que conlleve penas y recompensas, como mecanismo para orientar la actividad del hombre y dirigirla al logro de los objetivos; por otra parte, añade la figura de la persona denominada *deontologista*, que será aquel encargado de transmitir a los individuos la forma correcta de calcular sus acciones, con la potestad de poder aplicar sanciones morales a manera de enseñar a la colectividad. **Véase:** *ibídem.*, pp. 61 – 62.

Bajo el amparo de esta teoría, se desarrollaron ideas relacionadas con la economía, de las cuales, podemos rescatar parte de la política económica expuesta a la luz de la teoría utilitarista; donde se señaló la fuerte defensa de dos axiomas que sostienen la economía: la subsistencia y la abundancia aquellos principios que dan fortaleza al camino del logro de los objetivos.

Estos dos valores a su vez se dividen en cuatro grupos conformados por: la seguridad, la subsistencia, la abundancia y la igualdad; donde el primero advierte principios de índole moral, en los cuales la felicidad de uno a causa de dañar a otro, no puede ser superior al sufrimiento de ese otro; por su parte, la subsistencia se advierte como el objetivo de todo ser humano y considera al legislador como aquel ente que deberá encargarse de la subsistencia de la colectividad.¹⁴⁵

En este sentido; el grupo de la abundancia tiene que ver con la aportación a los otros dos anteriores, y por último la igualdad guarda relación con la potencialización de los ingresos de una clase trabajadora, con la condición de que ésta construya la mayor parte de la sociedad.

En resumen, podemos apreciar que de esta postura ideología robustece la importancia de la inclusión del interés público en las decisiones del Estado; más aún, que este interés debe atender a las pretensiones que de cada individuo deriven y que se conjugan.

Además de que, es de vital importancia de que el interés público se vea reflejado en decisiones de índole económicas e impacte de manera directa en la distribución del recurso público, ya que como explica Bentham; este capital debe servir para alcanzar el bienestar de la colectividad.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibidem.*, pp. 67 – 68.

¹⁴⁶ En la crítica que realiza Rawls a esta teoría explica que el utilitarismo plantea una sociedad ordenada y justa cuando la institución ha conseguido el mayor equilibrio de satisfacción distribuido entre los miembros. Lo cual respalda la idea de satisfacción de necesidades y de lo indispensable que resulta un

2.1.2. La Teoría Contractualista y su relación con el servicio público e interés público.

La teoría contractualista es una corriente ideológica de gran fuerza para el análisis de cualquier aspecto del Estado, sumado a que nuestra investigación trata de explicar la importancia que tiene, que en las actuaciones de los entes gubernamentales, se adopte como prioridad al interés público.

Es así, como en el presente apartado vamos a desarrollar las principales ideas de los contractualista clásicos como lo son: John Locke y Jean Jacques Rousseau; de quienes extraeremos las ideas que fundan al Estado a través del contrato social.

De Locke adoptaremos su influencia en la crítica a la autoridad derivado de una falta a sus funciones y los fines que debe seguir; y de Rousseau, al ser el mayor representante del contractualismo daremos un extenso seguimiento al desarrollo de su teoría, con la intención de entender a grandes rasgos su ideología y rescatar los conceptos de voluntad general, de soberanía y de los fines económicos del Estado.

Por otra parte; desarrollaremos las ideas de los contractualista de la nueva generación que evolucionó la idea del contrato social y añadieron a la discusión académica, las funciones del Estado y la forma en la cual se toman las decisiones, reforzando las ideas del interés y el servicio público como principales deberes del ente gubernamental.

2.1.2.1. John Locke y el contractualismo liberal.

Locke ofreció la posibilidad de analizar los elementos que robustecen el carácter legítimo de un gobierno, ya que otorgó un derecho a los ciudadanos, para que, en el

equilibrio. **Puede consultarse:** Caballero García, Francisco, “La Teoría de la Justicia de John Rawls”, *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, 2006, vol. I, núm. II, p. 3, http://www.iberomx.com/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf

caso concreto, tenga el poder de resistirse al Estado¹⁴⁷ creado,¹⁴⁸ e incluso, la potestad de diluirlo.

Esta cosmovisión planteó un estado de naturaleza¹⁴⁹ en el que existe una libertad para cada individuo, en el que cada miembro dispone de sus posesiones y persona como le parezca oportuno; incluyendo una serie de derechos que tienden, como el de ser juez de sus propias causas; todos ellos, dentro de los límites que la ley de la naturaleza impone; ¹⁵⁰ no obstante, el individuo se encuentra ante la posibilidad de actuar sin depender de la voluntad de otro.¹⁵¹

¹⁴⁷ Locke intentó consolidar la idea de que, el absolutismo no es compatible con un gobierno legítimo, ya que éste, surge como resultado del consentimiento de los integrantes de una sociedad. **Véase:** Cortés Rodas, Francisco, “El contrato social liberal: John Locke”, *Co-herencia*, Colombia, año 2010, vol. 7, núm. 13, julio – diciembre, p.101

¹⁴⁸ Podemos detectar elementos que hacen de Locke, uno de los representantes más grandes del contractualismo, cuando describe la posición originaria de un estado de naturaleza; que es corrompido y por ende, se acrecienta la necesidad de establecer un Estado mediante un acuerdo o contrato entre los individuos, para garantizar una convivencia óptima. Este modelo da pauta al liberalismo clásico, ya que desarrolla ideas en las que justifica la resistencia legítima contra el gobierno como expresión de la soberanía. **Al respecto véase:** Cortés Rodas, Francisco, *op. cit.*, p.100

¹⁴⁹ Locke estableció lo que parecen dos estados de naturaleza; el primero de ellos, consiste en un estado de calma donde el hombre vive disfrutando de las igualdades que tiene; el segundo momento, consiste en un estado de guerra, que no es definido en términos de Hobbes, sino más bien es un estado de calma, que fue corrompido por hombres perversos que transgredieron la ley natural y que generaron una serie de actos que propiciaron la necesidad de establecer el orden. El movimiento de transición entre un momento y otro depende de que, un hombre ataque a otro, desatando así el segundo estado de naturaleza. **Véase:** Cortés Rodas, Francisco, *op. cit.*, p.103

¹⁵⁰ La ley natural; es una ley no escrita pero que parte de la razón y que se configura a partir de la igualdad e independencia propia de cada ser humano y consiste en que ninguno debe dañar a los demás, principalmente en los aspectos de salud, posesiones, vida o libertad. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, pp.103 – 105.

¹⁵¹ Este Estado de naturaleza, prevé a los individuos en un estado de libertad que les permite disponer de sus pertenencias y personas, en una absoluta igualdad y reciprocidad entre ellos, en el que pueden disponer de imparciales posibilidades de disfrutar de los beneficios y ventajas que les otorga el entorno. Este argumento, es el designa a Locke como liberal. **Al respecto puede consultarse:** Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, traductor López Álvarez, Pablo, Madrid España, Biblioteca Nueva S. L., 1999, Clásicos del pensamiento, pp.47-54.

Locke propone la posibilidad de un contrato, que surge resultado de un estado de naturaleza corrompido y la necesidad de imponer paz.¹⁵² Este contrato¹⁵³ consiste en que los individuos libres, van a establecer acuerdos en torno a su convivencia, constituyendo un gobierno con la finalidad de tener una relación pacífica y duradera, ello derivado de un estado de naturaleza que se ha visto comprometido por *hombres degenerados*¹⁵⁴ que cometieron actos de corrupción o vicio.¹⁵⁵

Del contrato, surge un Estado que tiene como finalidad garantizar la auto - preservación de la vida; el respeto de los derechos con los que cuenta cada individuo en un estado de naturaleza; y dar solución a las principales problemáticas de un estado que podemos llamar en guerra y que implica, la falta de una ley universal que sea aplicable y entendida por todos, así como, la falta de un juez común, que sea imparcial y que aplique los castigos.¹⁵⁶

Para que tenga lugar este contrato, Locke prevé que debe realizarse una renuncia de derechos por parte de los individuos, los cuales ceden a este nuevo Estado el derecho a castigar a otros por un incumplimiento a la ley de la naturaleza, derecho que, le es propio derivado de un estado natural; sin embargo, otorga esta potestad con la

¹⁵² Para este teórico, se aprecia un estado de naturaleza, que puede ser corrompido, derivado de una tendencia que resulta de una secuencia lógica, ya que si para ésta teoría se establece que cada individuo goza de una libertad que le permite ser juez y ejecutor de una causa propia en reparación a los daños que le son ocasionados, éste, en consecuencia puede cometer injusticias en aras de resarcir su daño; todo ello, genera la inexistencia de un juez común, que dé solución a las discrepancias, es por eso que, la tendencia a un estado de naturaleza en Locke, puede entrar en un estado de conflicto. **Véase:** *Ibidem.*, pp. 55- 57.

¹⁵³ En la tendencia ideológica de Locke, el hombre está dotado de una autonomía moral que lo hace libre; sin embargo, establece una obediencia a las normas que fueron acordadas mediante un contrato, proporcionando así legitimidad al Estado y a las normas que se dicten en una función legislativa. **Consúltese:** Cortés Rodas, Francisco, *op. cit.*, p.101

¹⁵⁴ Esta teoría consideró que la ley natural sería suficiente para una buena convivencia entre los hombres; sin embargo, este estado ideal se encuentra a merced de *hombres perversos*, que con sus actos llevan a la sociedad a un estado de guerra. **Véase:** *Ibidem.*, p. 104

¹⁵⁵ Resultado de la transición entre un estado de calma y otro corrompido, es que surge la necesidad del hombre por garantizar los derechos que le son reconocidos a través de la ley natural, y con ello establecer la figura de un juez común, que dirima los conflictos y establezca castigos; para que esta función deje de ser particular y se puedan evitar conflictos, de igual manera, este estado nos lleva a la necesidad de instituir una autoridad común. **Al respecto véase:** *Ibidem.*, pp. 108 – 110

¹⁵⁶ Recordemos que el surgimiento de este Estado, es únicamente por voluntad de los integrantes, por lo que, no puede ser adquirido por medio de la violencia o medios de coacción. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, p. 118.

finalidad de alcanzar una garantía por parte de la autoridad para que se haga respetar la ley.¹⁵⁷

Las ideas liberales de Locke¹⁵⁸ apuntan a un derecho del gobernado, quien es el único que, a través de su consentimiento da surgimiento a un ente gobernante, aceptando implícitamente su condición de sujeción a este;¹⁵⁹ con ello el filósofo inglés sostuvo la legitimidad de un gobierno, que se apoya en la aceptación por parte de las personas que se encuentran en el supuesto de ser libres e iguales y soberanas de sí mismas.¹⁶⁰

También consideró, que en la instauración de un poder, el pueblo constituyente deberá hacer surgir un poder legislativo; al cual denominó, como poder supremo, al cual se le otorga la tarea regulación con la finalidad de buscar, el bien público, la garantía de sus derechos y la paz; bajo una tutela imparcial que no pretenda otra cosa diferente al bienestar común.¹⁶¹

Por lo que respecta al interés público; se considerará como un mecanismo para lograr la felicidad, que consiste en una protección de derechos que supere al interés particular o al individualismo,¹⁶² por lo que, de la teoría de Locke; se rescata, que, si

¹⁵⁷ *Ibidem.*, pp. 119 – 120

¹⁵⁸ Recordemos que las ideas desarrolladas por John Locke, resultan de tendencia liberal gracias a que evoluciona la idea del hombre en una sociedad, bajo un gobierno monárquico y lo transforma, dotando al individuo de una libertad e igualdad con sus semejantes, previendo una condición de seres racionales y libres; otro aspecto que lo determina como liberal, es el hecho de que sustenta la legitimidad de un gobierno basándose en el consentimiento de esas personas que se encuentran bajo su mandato. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, p.101

¹⁵⁹ *Ídem.*

¹⁶⁰ Esta participación del gobernado en la creación del Ente Gubernamental, proporciona una base para desarrollar una justificación para la resistencia a la corona. Veremos entonces que, un Estado no podrá ser legítimo, en tanto que aplique, medios de coacción, niegue la libertad, amenace o someta involuntariamente al individuo. **Véase:** *Ibidem.*, pp. 101 – 121.

¹⁶¹ Locke declaró una posición de la autoridad legislativa en la cual debe actuar bajo principios que podemos interpretar como de honestidad y moralidad, donde deben existir directrices de imparcialidad y de respeto en normas concretas destinadas a la población, que puedan ser entendidas. Con ello, otorga legitimidad a sus decisiones, ya que la institución de esta función del Estado resulta de un consenso, de un acuerdo de los ciudadanos para conseguir una convivencia pacífica. A esta investigación se suma el argumento de Locke ya que nos proporciona las bases para argumentar que las decisiones del Estado, a través de las funciones que les son asignadas mediante la norma constituyente, las cuales deben ir encaminadas a un beneficio colectivo. **Al respecto véase:** Locke, John, *op. cit.*, pp.121- 122.

¹⁶² Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.* p. 133.

bien el pacto político genera un Estado con funciones específicas, el encargado del legislativo no puede abrogar los lineamientos de bien común, de perseverancia de la vida humana y la sociedad; que son inculcados por la ley natural.

Esto quiere decir, que si bien, se establece una autoridad, ésta debe adoptar los fines que se han propuesto, incluso antes de su creación; los cuales van dirigidos al bien colectivo: garantizando su igualdad, su libertad y protegiendo estos derechos; lo cual, reitera lo descrito en esta investigación, en el apartado de los fines del Estado.

Entonces, podemos rescatar, que el Poder Legislativo tiene bajo su tutela la reglamentación, por la cual habrán de cifrarse las relaciones entre los hombres y la tarea del Estado será siempre disponer de los derechos que son cedidos por el pacto, en beneficio de la colectividad, buscando sin ningún pretexto, el mayor bienestar de la población.

Respecto a las ideas desarrolladas en torno a la propiedad; si bien el análisis de este elemento escapa de los alcances de la presente investigación, resulta indispensable mencionar que este filósofo inglés, resaltó la legitimidad en la adquisición de grandes propiedades, siempre y cuando éstas satisfagan las necesidades básicas para todos los hombres; con ello, se identificó la importancia que tiene la sociedad debe darse a las necesidades de la colectividad.¹⁶³

Otra de las ideas trascendentes de este teórico, es la relativa a la soberanía del pueblo; en el que se planteó que al ser éste, quien otorga derechos y potestades a la autoridad; específicamente al legislativo por ser el poder supremo constituyente; también tiene la posibilidad de expulsarlo o alterarlo; una vez que ha sido instituido

¹⁶³ El análisis de la propiedad para Locke es sumamente interesante, pues resalta ideas que van a legitimar la posesión de tierras encaminadas a respaldar aquéllas que sean resultado del trabajo del hombre. **Puede consultarse:** Cortés Rodas, Francisco, *op. cit.*, pp.110 – 115.

para conseguir fines específicos; y si no lo hace, la colectividad tiene el derecho y el poder para modificarlo.¹⁶⁴

Este autor, dota de un poder al pueblo que le da la potestad para tomar las decisiones que competen a su vida política; entonces, que si ha instituido una asociación, esta debe seguir los intereses públicos y con ello satisfacer sus necesidades.

Asimismo, haciendo uso de ese poder, el pueblo puede disponer sobre la viabilidad de los sujetos a cargo de una función, cuando estos no estén cumpliendo con dichos fines.¹⁶⁵

Recordando que para Locke la función del Estado radica en una suma de tres poderes el ejecutivo, legislativo y judicial; y que todos se encuentran integrados y han sido elegidos por el pueblo mismo.¹⁶⁶

La problemática que plantea esta teoría, radica también en la posibilidad de que el hombre que ha sido designado como sujeto que represente a alguno de los poderes, pudiese caer en el supuesto de defender los intereses particulares, dejando de lado los intereses públicos que han sido designados por la colectividad, para lo cual se plantea la posibilidad de un derecho de resistencia y disolución del gobierno a favor de la población.¹⁶⁷

Este derecho se ve inmiscuido en el proceso de disolución del gobierno, el cual no significa la disolución de la sociedad, sino que, consiste en la posibilidad de que el

¹⁶⁴ Se puede entender este poder del pueblo como resultado de la soberanía con la que cuenta, de tal forma que la colectividad, al ser la única que puede crear normas como una constitución, también será aquella que esté en condiciones de cambiarla. **Véase:** *Ibidem.*, p. 123

¹⁶⁵ Esta ideología nos proporciona una perspectiva en cuanto a la actitud del legislador, en la cual, éste, al formar parte del pueblo, debe favorecer a la colectividad, porque asume que no puede atacar al pueblo del que es integrante. **Véase:** *ídem.*

¹⁶⁶ Se prevé que al inmiscuirse todo hombre en la designación de los integrantes de estos poderes, todo acto que éstos dicten, debe ser reconocido por todo súbdito como propio, transformándose a una persona política. **Al respecto véase:** *ídem.*

¹⁶⁷ Este derecho a la resistencia va a tener lugar cuando se tiene una proyección para la disolución de un gobierno. **Puede consultarse:** *ibídem.*, p. 125.

pueblo retome los derechos y potestades que ha otorgado a un legislativo, para entregárselo a otro diferente.¹⁶⁸

Por su parte, el derecho de resistencia surge en el supuesto de que el ejecutivo domine las decisiones del legislativo y corrompa sus fines, emitiendo leyes que vayan en contra de la ley natural o la transgredan; es entonces, cuando se establece un derecho a favor de la colectividad para ir en contra del ejecutivo en rebelión.¹⁶⁹

De ambos derechos antes descritos, rescatamos la trascendencia que tiene para Locke que los poderes instituidos por el pueblo sigan los intereses públicos, previendo un acto de corrupción cuando se entregan a los deseos y ambiciones particulares, entrando así a un estado de guerra por dañar los derechos de la colectividad; y en consecuencia perdiendo el carácter de gobernante político.¹⁷⁰

Aquéllos agentes de poder, que en uso de la confianza conferida por el pueblo, realizan acciones atendiendo únicamente a sus intereses personales, son tratados como traidores y tiranos; por lo que, el derecho de resistencia descansa sobre una defensa a la sociedad en contra de ese político, que no sólo ha traicionado la confianza depositada en él, sino también ha transgredido la ley establecida por la colectividad.¹⁷¹ Esto conlleva como consecuencia, la pérdida de la representatividad del sujeto; es decir, el pueblo deja de sentirse representado por el tirano que ha caído en saciar intereses particulares en lugar de públicos.¹⁷²

Se destaca de la teoría de Locke que prevé, la obligación del Estado para atender al interés público y el derecho del pueblo, para actuar cuando no lo haga; es por ello que

¹⁶⁸ *Ibidem.*, p. 127

¹⁶⁹ *Ídem.*

¹⁷⁰ Dentro de la ideología de Locke se plantea que quien atiende a sus intereses personales, sin adherirse a los públicos en ejecución de un cargo de poder se convierte en un tirano y ello implica colocarse en un estado de guerra con el pueblo. **Al respecto véase:** *Ídem.*

¹⁷¹ Se prevé a aquellos tiranos como rebeldes por ir en contra de la autoridad o del poder soberano residido en el pueblo. **Véase:** *ibidem.*, p. 128.

¹⁷² La determinación de que el poder ha sido corrompido, lo designa el pueblo, porque es el único que puede juzgar con base en su propia experiencia. **Puede consultarse:** *ibidem.*, p. 129.

resulta trascendente señalar que la actividad de la autoridad, no debe en ningún caso y por ningún motivo, atender a intereses de índole personal, siendo éstos económicos o políticos.

2.1.2.2. Jean Jacques Rousseau como fundamento del interés público y los servicios.

Es inevitable retomar ideas de Rousseau cuando hablamos de contractualismo, aún más, mencionar sus aportaciones alrededor de la concepción de interés público y de la satisfacción de necesidades; ya que, en análisis a sus diversas publicaciones, vamos a encontrar distintas nociones que resultan sumamente valiosas para el desarrollo de nuestra investigación.

Se debe hablar del contrato de Rousseau¹⁷³ como aquel, en el que cada individuo cede a la colectividad la totalidad de sus derechos, para encontrarse en igualdad frente a otros; y así en su conjunto, se va a construir el cuerpo político, cuya adhesión consiste en la voluntad general,¹⁷⁴ la cual podemos entender como el interés común o público; que no deberá constituir una suma como lo es con la teoría del utilitarismo; sino que, debe seguir una cuestión cualitativa.

El contrato social surge por la necesidad de conformar una asociación, que va a defender los bienes y la persona misma de cada individuo que forma parte, basándose en una fuerza colectiva, para que en conjunto, se puedan obedecer a sí mismos pero sigan siendo libres,¹⁷⁵ ya que los derechos cedidos van a regirse bajo la dirección de una voluntad general que prevé a todos como una unidad.

¹⁷³ El contrato social que describe Rousseau puede ser interpretado como, aquel por el cual cada uno de los que forman parte de una sociedad, cede la totalidad de derechos a la colectividad, encontrándose todos frente a una circunstancia que los pone en igualdad de condiciones, que bajo los ojos de esta teoría, podría representar que el hombre igual a los demás no buscará un interés particular en perjuicio de los demás, colocando a todos bajo un mismo derecho y una situación equivalente. **Puede consultarse:** Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4ª. Ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014, p. 9.

¹⁷⁴ Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.* pp. 133 – 134.

¹⁷⁵ Podemos interpretar que la forma de asociación o de conjunto va a generar un aglomerado que se dota de fuerza política y social para coincidir en fines y objetivos, de forma que la institución de un

Que es conformada por la totalidad de contratantes y adquiere el nombre de Estado; por su parte la aglomeración de individuos, recibe el nombre de pueblo, los cuales en lo individual serán súbditos de la ley¹⁷⁶ Entonces, el contrato que expone Rousseau tiene como eje central al individuo unido a otro por su voluntad.

Partiendo de esta asociación, surge el soberano el cual es conformado por miembros de la colectividad; es por ello, que ante los ojos de esta teoría resulta imposible que el cuerpo soberano se rija bajo intereses que resulten contrarios a los de la comunidad, ya que al formar parte de esta, no puede ir en su contra ni dañarla.¹⁷⁷

Así pues, la soberanía en el contrato social de Rousseau asigna así la obligación implícita a la autoridad para se dirija bajo los intereses que ha marcado la colectividad; ya que se entiende que es una totalidad que contrata a favor de un beneficio colectivo.

Este aspecto podemos equipararlo a una actitud por parte de la autoridad en la cual, siempre deberá atender a los fines e intereses que son propios de la colectividad, evitando atraerse por los intereses particulares; ya sean económicos o políticos.

Rousseau planteó ideas vitales para el entendimiento de un interés público, y lo entendió como una voluntad, traducida a un interés común;¹⁷⁸ que puede equipararse a una causa colectiva; en la que previó la existencia de una voluntad contraria, que será generadora de conflicto y en consecuencia deberá ser obligada a seguir la común.

Recordando que el argumento toral en el que se basa el contrato social; si cada ciudadano entrega por completo sus derechos a la masa, todos adquieren los mismos

Estado va a generar un estado de igualdad entre los individuos. **Al respecto véase:** Rousseau, Juan *op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁶ Son súbditos de la ley dictada por el Estado. **Véase:** *Ibidem.*, p. 10.

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ Que es entendido bajo los términos de Rousseau, no así como lo hemos descrito anteriormente, ya que lo desplegado por este filósofo puede equipararse a lo que en esta investigación entendemos como interés público.

derechos; y por ende, adoptan un estado de plena libertad unos frente a otros; por lo que, la voluntad tendría que recaer sobre los mismos intereses y buscar la satisfacción de los deseos en comunidad; entonces no habría cabida para un interés contrario, porque atentaría contra los derechos y libertades concedidos en el contrato.¹⁷⁹

Para Rousseau esta voluntad general establece el pegamento social, que genera el surgimiento de las sociedades, ya que gracias a la comunión de intereses, se agrupan los individuos, por lo que juega un papel fundamental en el actuar del ente soberano, ya que únicamente deberá atender todas sus fuerzas a los fines para los cuales ha sido creado el Estado, es decir el bien común.¹⁸⁰

Es así, como podemos sostener que los fines del Estado deben atender a los requerimientos de la voluntad general; y en la toma de decisiones del Estado, el interés público debe regir como eje fundamental para direccionar sus esfuerzos, en dirección a satisfacer las necesidades públicas.¹⁸¹

Bajo esta secuencia de ideas, cabe destacar que Rousseau planteó que esta voluntad no puede ser enajenada; entonces, podemos decir que, esta voluntad o interés no puede atender a intereses que resulten económicos y particulares; pues se estaría atacando al interés público.

Rousseau habló sobre la soberanía inalienable y explicó que la autoridad puede emitir voluntades que se someten al escrutinio de la colectividad o cuerpo soberano y que es este, quién resulta libre para oponerse a esas decisiones cuando no atañen a una

¹⁷⁹ Este aporte resulta de la interpretación que hacemos al apartado referente a la soberanía expuesto por Rousseau en su obra *El contrato social*. Véase: Rousseau, Juan *op. cit.*, pp. 10 – 11.

¹⁸⁰ La soberanía bajo la ideología del contractualismo de Rousseau atiende al ejercicio propio de la voluntad general, por lo que juega un pilar fundamental que sostiene la estructura del Estado. **Puede consultarse:** Rousseau, Juan *op. cit.*, p. 14.

¹⁸¹ Esto es así por una interdependencia entre la existencia del Estado y la población ya que es el ente soberano; es decir, el pueblo es quien le otorga las potestades a la autoridad para guiarse por la voluntad general y cumplir así los fines comunes.

voluntad común; sin embargo, también señala, que bajo esta posibilidad, el silencio del pueblo expone un presunto consentimiento a favor de esta decisión.¹⁸²

En atención a lo anterior, es posible afirmar que una decisión expedida por el Estado se encuentra puede ser refutada por el pueblo soberano; y a los ojos de esta teoría, se tendría constancia de una inconformidad colectiva; entonces se estaría en posibilidad de argumentar que el Estado está tomando decisiones que transgreden o son contrarias a un interés público; pues conforme a la teoría Contractualista, atenta contra una voluntad general, y en consecuencia transgrede los fines de bien común o interés público.

Rousseau también expuso acerca de la voluntad general, y precisó que siempre tiene a ser recta y a ocuparse de la utilidad pública,¹⁸³ a pesar de ello, no dejo de lado la posibilidad de que existan asociaciones parciales que se formen a expensas de la comunidad y sigan sus propios fines; siendo estos colectivos únicamente para los miembros de dicha asociación; pero no de índole común para todo el pueblo, es así como estas agrupaciones al dirigirse bajo sus propios intereses y llegar a ser más grandes que las demás pueden, en su caso, dominarlo, y entonces la voluntad general puede contener vicios.

Cuando esto sucede se dejan de lado las pequeñas diferencias que pudiesen existir entre la totalidad de individuos y que pudiesen dialogarse, para seguir a una opinión particular; es decir el de dicha asociación,¹⁸⁴ que podríamos entender como un grupo de élite.

Es preciso mencionar que durante el desarrollo de las ideas de este filosofo nos encontramos ante la posibilidad de interpretar una noción de voluntad general, a partir

¹⁸² Rousseau, Juan *op. cit.* p. 14.

¹⁸³Entendida como concepto equiparable a la de bien común. **Véase:** *Ibidem.* 15.

¹⁸⁴ Al respecto Rousseau expone que cuando tiene lugar esta situación, la voluntad general desaparece y quedan las decisiones de la población a merced de una voluntad particular. **Puede consultarse:** *Ibidem.* 15

de los elementos que nos ofrece; y decir que es aquella voluntad que busca en todo momento el interés público y que puede ser concebida como la suma de voluntades particulares.¹⁸⁵

Asimismo, consideró la existencia de un pequeño grupo de voluntades que podrían discrepar, y explicó que, si se tiene un pueblo suficientemente informado y aislado de cualquier vicio que pudiese corromperlo, podríamos observar una verdadera voluntad que tendría como objetivo un bien colectivo y una concordancia con las otras voluntades, lo que da como resultado una voluntad general y una deliberación buena.¹⁸⁶

Para que exista esta voluntad general optima, se espera la inexistencia de asociaciones parciales y que a cada ciudadano se le permita pensar libremente y que actúe en concordancia. Esta situación prevé a un individuo racional capaz de tomar buenas decisiones a favor de un bien común.¹⁸⁷

Resulta sumamente trascendente la idea de Rousseau en torno a la voluntad general; ya que soporta fuertemente la postura, de que, para que se exista el interés público se debe requerir una inexistencia de grupos élite; ya que estos podrían corromper los fines del Estado.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Para establecer un parámetro de medición a estas voluntades, podemos interpretar una posible fórmula, en la que Rousseau explica que la voluntad general es una suma de voluntades particulares, sin embargo en esta suma se van a suprimir las menos y las más, las cuales se destruyen entre sí y resulta la suma de las diferencias, las cuales van a generar esa voluntad general, si bien suena compleja dicha formulación podemos encontrar que el autor defiende la posibilidad de la existencia de una voluntad general en la que el propio hombre lejos de cualquier vicio podría apoyar, ya que se encamina siempre hacia un bien común. **Puede consultarse:** *ibídem.*, p. 16.

¹⁸⁶ Es así donde podemos notar que Rousseau prevé que los individuos en su particularidad tienen una tendencia natural a buenas deliberaciones. **Al respecto véase:** *Ídem.*

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ Es preciso mencionar que el Estado para esta corriente es aquel que habrá de interpretar la voluntad general y por lo cual deberá actuar como garante del interés público o general, de forma que este se encuentra no solo ligado a la colectividad, sino también que debe proteger los intereses comunes. **Puede consultarse:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.* pp. 133 – 134.

Para Rousseau resulta peligroso que este grupo sea quién tiene la encomienda de determinar el destino de las funciones de autoridad; o bien, que las ejecute, ya que si este atiende a intereses particulares, contrario al interés público, se atentaría en contra de la voluntad general e incluso contra la soberanía¹⁸⁹ del pueblo.

Así pues, para que la voluntad general adquiriera la calidad de verdadera, debe serlo en esencia y objeto; esto quiere decir, que se inicia en cada uno y se aplica a la totalidad; en el entendido de que, si esta voluntad comienza a dejarse vencer por intereses u objetos que resultan particulares, transgrede su objetivo y su naturaleza.

Entonces, el factor que determina a la voluntad general, no es la cantidad de votos, sino, los objetivos de bien común y de mayor favorecimiento a la totalidad, que debe perseguir.¹⁹⁰

Hasta aquí se desarrollaron ideas de Rousseau acerca de la voluntad general; que dan fundamento y robustecen las propuestas acerca del interés público; ya que el interés público y la voluntad general comparten el fin de mayor beneficio para la colectividad.

Esta teoría también nos aporta para comprender el deber ser de las instituciones públicas; ya que al ser quienes tienen un poder, que es otorgado por el pueblo soberano, deben cumplir con los fines para los cuales fueron creados; es decir, en su actuar debe prevalecer el bien común y seguir los intereses que el pueblo exige; lo que podemos traducir como el interés público.

¹⁸⁹ La soberanía entendida por Rousseau consiste en que la naturaleza le da el poder al hombre sobre todos los integrantes de un pueblo, estos a través del contrato otorgan al cuerpo político un poder absoluto sobre sí mismos y por ello deben actuar a favor de una voluntad general. **Al respecto véase: *Ídem.***

¹⁹⁰ Resulta sumamente trascendental que la voluntad general atienda a un bien común o a intereses públicos, ya que si a través del pacto cada uno se da a los demás y entrega sus derechos para encontrarse en igualdad de circunstancias frente a los demás, no puede trasgredir la naturaleza que le otorga la adopción del pacto porque entonces transgrede los fines para los cuales fue realizado, generando así un desequilibrio y una inequidad. **Puede consultarse: *Ibidem.***, pp. 16 -17.

La postura de Rousseau; en la que argumentó que dentro de una sociedad; en la cual creó un ente de autoridad para que dirija los medios que otorga el poder soberano; debe dejar de lado los intereses particulares y tomar como directriz la búsqueda incesante de un mayor beneficio y favorecimiento a la sociedad que le ha dado creación; y el derecho con el que cuenta la población para exigir de este dicho cumplimiento, justificado en otorgar su consentimiento a las decisiones del Estado o en su caso expresar su descontento; nos permite tener una idea sobre las corresponsabilidades entre los gobernados y las instituciones gubernamentales.

Relata también la idea que sostiene que toda asociación que atienda a intereses particulares o voluntades contrarias a las de la colectividad y que haga uso de su fuerza o dominio sobre otros para tomar decisiones con una tendencia a su propio favorecimiento, estará atentando contra el pueblo soberano; del cual naturalmente forma parte.

Asimismo estará atacando los fines del contrato social, que consisten en la igualdad y equidad de condiciones y derechos, por lo que se encontrará transgrediendo el pacto original y con ello engañando o manipulando la voluntad del pueblo.¹⁹¹

Ahora bien, es preciso señalar que Rousseau señaló los deberes económicos del Estado; lo que sirve de pilar de esta investigación, y es que, para este contractualista es la satisfacción de necesidades, es uno de los deberes económicos fundamentales.

Recordemos que al hablar de economía pública, Rousseau comprendió al Estado como aquel paterfamilias que habrá de administrar los bienes familiares, y que ha de buscar como prioridad satisfacer todas las necesidades de los hijos, quienes en retribución le deben obediencia, como un principio de necesidad y reconocimiento.¹⁹²

¹⁹¹ Dentro de las ideas de Rousseau podemos prever que si tiene lugar una violación al pacto, esta da como resultado el retorno a un estado de derechos primitivos. **Al respecto véase:** *Ibidem.*, pp. 14 – 18.

¹⁹² Es en este punto donde podemos encontrar uno de los fundamentos para entender el servicio público como instrumento de satisfacción de necesidades. **Puede consultarse:** Serrano Triana, Adolfo, *op. cit.* pp. 256 -257.

Este aspecto da un fuerte sostén a la prestación de servicios; entendidos como aquel mecanismo que habrá de desarrollar el Estado, con la finalidad de dar completa satisfacción a las necesidades del ente soberano y por ende cumplir los fines de bien común e interés público, que le son encomendados a raíz del contrato social que ha pactado.¹⁹³

Es así como en resumen podemos tomar una serie de argumentos que expone el más reconocido precursor del contractualismo, para entender que el Estado es resultado de un acuerdo de los miembros de una sociedad que, decidió ceder en su totalidad sus derechos a la colectividad para que exista un estado de completa imparcialidad de derechos y someterse a una jurisdicción; donde este ente de autoridad deberá conducirse bajo los fines que establece la colectividad.

Estos fines son fijados a través de una voluntad general que habrá de conducir a las acciones de mayor beneficio para la sociedad misma, sin que en este proceso exista una disposición, de esta potestad para conseguir fines particulares; ya que en su caso, atentaría contra el propio contrato social.

Entonces, el ente soberano será quien decida sobre las instituciones creadas; para disponer de los derechos que se han cedido, con la posibilidad de que la autoridad se someta a la opinión favorable de las acciones que emprende, o en su caso al descontento de la misma.

En el quehacer de las autoridades, se deberán tener en mente, que los bienes que se aportan a la colectividad; como, el aspecto económico, habrán de ser utilizados única y exclusivamente para cumplir con los fines del Estado, los cuales atienen a un mayor beneficio de la sociedad.

¹⁹³ *Ídem.*

Esta teoría sostiene en diversos aspectos la presente investigación, ya que contiene elementos que habremos de desarrollar en las próximas líneas para comprender la problemática que atienen a nuestra realidad.

2.1.2.3. John Rawls y el contractualismo contemporáneo.

Por su parte el pensador americano John Rawls, quién fue precursor del contractualismo contemporáneo, expuso ideas sumamente interesantes acerca de la justicia y la toma de decisiones por parte de los integrantes en una sociedad; asimismo, reforzó la postura de imparcialidad ante el establecimiento de atribuciones y derechos.¹⁹⁴

En interpretación a Rawls podemos hablar de la trascendencia de la moralidad política implícita en las sociedades democráticas con tendencia liberal, las cuales serán llamadas justas; cuando la distribución de derechos y deberes se encuentra libre de distinciones y busque una equilibrada condición en la carga de cooperación y beneficios sociales.¹⁹⁵

Destaca el sentido de justicia que planteó en su teoría de justicia, ya que consiste en una capacidad moral del hombre para determinar ciertas cosas justas y distinguirlas de otras que no lo son; y seguir las primeras; así como, desear que los demás actúen de la misma manera.

Para la teoría de la justicia expuesta por Rawls, la sociedad es una agrupación medianamente autosuficiente de individuos que en su convivencia pueden reconocer en común algunas reglas de conductas obligatorias y que son respetadas por los integrantes, en aras de promover el bien común a través de un sistema de cooperación

¹⁹⁴ Para esta teoría, la postura de imparcialidad es vital, ya que si se parte en una imparcialidad de condiciones los resultados serán proyectados de la misma manera. ***Al respecto véase:*** Caballero García, Francisco, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁵ Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.* p. 134.

entre ellos, precisando la existencia de intereses compartidos entre los miembros que darán impulso a la búsqueda de beneficios colectivos.¹⁹⁶

Así, en el marco de la teoría de Rawls, se robustece el interés público; no solo como pilar deontológico de las decisiones del Estado; sino también, como un motivo de unión social, defendido por la colectividad, que constituye en sí mismo una serie de intereses compartidos.

Podemos interpretar la importancia de la justicia en la sociedad; entendida como la directriz principal, pues es, la medida por la cual las instituciones habrán de distribuir la carga de deberes y los derechos.¹⁹⁷ Es por ello que en la toma de decisiones se debe seguir principios de mayor equidad e imparcialidad.

Para que tenga lugar esta circunstancia, el autor describió un modelo para la toma de decisiones por parte del Estado, donde los miembros son partícipes de una discusión; en la cual, se determina la distribución y repartición de deberes y derechos,¹⁹⁸ no obstante, existe una condición específica llamada el “velo de la ignorancia”,¹⁹⁹ supuesto bajo el cual, cada integrante de la discusión desconoce totalmente las funciones y roles que desempeñará en la sociedad sobre la cual decide.

¹⁹⁶ El filósofo estadounidense observa a la sociedad en una estructura similar al de una empresa cooperativa que busca obtener beneficios para todos, sin embargo también se puede enfrentar al conflicto, pero en ello impera un acuerdo de intereses. **Puede consultarse:** Caballero García, Francisco, *op. cit.*, p. 5

¹⁹⁷ *Ídem.*

¹⁹⁸ Rawls plantea una especie de contrato social, sin embargo a este lo reemplaza por una noción de acuerdo, que resulta hipotético, pero que fundamentalmente atiende a un acuerdo al que llegan los individuos que comparten la condición de libres y racionales y que buscan promover sus fines partiendo de una idea de igualdad los unos con los otros; esta postura a la que nos referimos podemos entenderla como una “posición original”. **Véase:** *Ibidem.*, p. 6

¹⁹⁹ Bajo el velo de la ignorancia se designan los principios que habrá de adoptar la sociedad en su conjunto, por lo que la condición de quienes los discuten se localizan bajo una completa ignorancia del futuro que les espera, sin embargo, todos se encuentran en una posición original en la que son iguales por lo que no debe mediar ningún interés más que el propio. Es decir, esta teoría propone que un hombre que se encuentra sin saber en qué posición se encontrará, y se encuentra en igualdad frente a los demás, tendrá la tendencia a buscar su beneficio sin interés en los otros, bajo un estado que Rawls llama de mutuo desinterés, por lo que tomará las decisiones que más convenga a cada uno y en conjunto a la colectividad, ya que protegerán todos los tipos de intereses posibles, asegurando un buen futuro propio e indirectamente, el colectivo. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, pp. 8 - 9.

Este estado de desconocimiento sobre sus rol en la sociedad, aportara imparcialidad a sus daciones y en consecuencia, buscará el mayor beneficio para todos, dando como resultado una incrementada cooperación social.

Este acuerdo por parte de los integrantes de una sociedad; parte de una postura ideológica de posición igualitaria entre los individuos, ya que al reconocerse estos como iguales se someten a una misma condición inicial u originaria, que da como resultado un acuerdo racional e imparcial gracias a la participación del velo de la ignorancia.

La imparcialidad a la que se refiere Rawls, proviene de un estado de desinterés reciproco entre los individuos; ya que, al encontrarse todos ante un total desconocimiento de sus posibles ventajas o desventajas en el futuro, buscaran un bien colectivo que evite maximizar o minimizar diferencias entre los individuos, ya que les asegura a cada uno, la posibilidad de una dinámica social más equilibrada.²⁰⁰

El acuerdo al que se llega de esta discusión tiene que ver con establecer una serie de principios; de posible aplicación para la sociedad en general; entre ellos se establecen bienes sociales primarios: que serán aquellos que todo ser racional desee; es decir, derechos, libertades, oportunidades e incluso auto respeto.²⁰¹

Algunos de los bienes que denomina Rawls como sociales, son equiparables a una necesidad de interés público, ya que representa aspectos que todo ser humano desea y necesita para un correcto desarrollo individual y en consecuencia colectivo.

²⁰⁰ Resulta claro pensar que si la postura de los sujetos que discuten en torno a la distribución de deberes y derechos lo hacen bajo una posición originaria que los mantiene en un margen de igualdad y a su vez no conocen el destino que les espera, la conversación y el acuerdo llegaran bajo un claro esquema de desintereses, donde se dejaran de lado los deseos particulares porque no se tendrá la intención de obtener algún lucro o beneficio dada la ignorancia de su propio futuro, por lo que el establecimiento de un interés público específico podría tenerse claro y preciso bajo las condiciones que expone el filósofo estadounidense.

²⁰¹ Estos bienes resultan de un denominador común, y son designados bajo el velo de la ignorancia, con la finalidad de que la imparcialidad propicie la aplicación de estos bienes a la totalidad de individuos sin existir alguna distinción entre la sociedad. **Véase:** *Ibidem.*, p. 7

Estas necesidades deben ser una prioridad para el Estado, ya que constituyen una carencia común; por lo que, la autoridad debe tener en la mira su satisfacción.

Por su parte, la justicia tiene que ser entendida como un valor de aplicación en las instituciones públicas, principalmente en el proceso de toma de decisiones, ya que dicha postura obliga al Estado a atender cuestiones de razón pública y de justicia básica como elemento toral del actuar institucional y que se traduce, en términos de esta teoría, a la expresión misma del interés público.²⁰²

Entonces, de teoría de Rawls, podemos atraer para esta investigación; la imparcialidad en el establecimiento de los derechos y mecanismos para garantizarlos; lo que genera que la autoridad determine el mayor beneficio posible para la colectividad y busque en todo momento evitar beneficios desmedidos o desventajas a ciertos los ciudadanos.

Tener una postura parecida al velo de la ignorancia, en la que establezca “las mejores condiciones para el desarrollo” de todos,²⁰³ y busque saciar las necesidades públicas; que pueden ser equiparadas a los bienes sociales de los que nos habla Rawls, ello con la finalidad de procurar un interés público, que posibilite su propio desarrollo.

2.1.2.4. Robert Nozick y el Estado mínimo.

Por otra parte, uno de los representantes más recientes del evolucionado contractualismo es Robert Nozick, filósofo que aportó a nuestra investigación respecto a fortalecer la participación social en las decisiones del Estado.

²⁰² **Cfr.:** Thomas Scanlon, en uno de sus textos más conocidos, declara la posibilidad de que Rawls al plantear esta teoría de la justicia, entiende a la sociedad como una agrupación de sujetos que son unidos por la búsqueda de alcanzar algún objetivo o meta en común. **Al respecto véase:** Scanlon, Tomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 134, otoño 2014, p. 92 <http://www.cepchile.cl/estudios-públicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html>

²⁰³ Dentro de los principios de justicia que enuncia esta teoría se encuentra la propuesta de establecer un sistema de libertad natural y de igualdad de oportunidades, atendiendo a que los menos favorecidos puedan llegar a acceder a las mismas condiciones y buscar así un equilibrio. **véase:** Caballero García, Francisco, *op. cit.*, pp. 10 – 12.

Nozick desarrolla en uno de sus textos más importantes, una idea dividida en tres elementos; la primera pretende defender el Estado como una institución necesaria para la subsistencia; el segundo plantea la legitimidad de ese Estado, basándolo en un Estado mínimo; y el tercero que defiende una postura relativa a la igualdad y la esclavitud.²⁰⁴

Destaca la idea del Estado mínimo; que tiene como finalidad evitar que se invadan derechos entre los individuos y que se administre justicia de manera particular; entonces el Estado que no proteja al individuo frente a cuestiones de violencia, robo, etcétera, no es legítimo,²⁰⁵ se asume también, que es el Estado la única institución que protege al individuo para que no se violen sus derechos.

Bajo esta perspectiva podemos apreciar la importancia que tiene que el Estado cumpla con una función protectora; y que funja como defensor de sus intereses; que para fines de nuestra investigación, determinaremos, como un interés público.

El Estado es el que toma el papel de tutelar el derecho del ciudadano y su participación solo tiene lugar para su protección; empero, no debe, ni puede, intervenir en una esfera privada; de esta forma, se entiende a la autoridad, como una “agencia de protección dominante”,²⁰⁶ cuya finalidad será defender los derechos de cada persona, sin que en el cumplimiento de esta, se viole alguno derecho individual.²⁰⁷

²⁰⁴ Paulette Dieterlen, "La filosofía política de Robert Nozick", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, vol. 37, no. 150, 1992, pp.123 -124,<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5141847.pdf>

²⁰⁵ Este filósofo norteamericano expone un argumento en el cual prevé que antes de la existencia de un Estado y ante la necesidad de la protección de cada individuo, se formarían asociaciones que otorgarían un Estado ultra mínimo, estableciendo un monopolio sobre la protección a quienes pudieran pagar por ella. Ante esta situación, esta teoría propone que la única organización que puede garantizar una protección a todos los individuos es el Estado. así podemos notar que el estado de naturaleza en Nozick atiende a una población en búsqueda de protección y a un monopolio por un grupo de ellos, y este estado, va a producir el surgimiento de un Estado formalmente, no por deseo de la población, sino más bien por la necesidad de protección. **Puede consultarse:** *ibídem.*, p.125.

²⁰⁶ Nozick realiza una fuerte crítica a los sistemas de distribución, la cual, si bien no compartimos, dicha discusión es ajena a los objetivos de la presente investigación por lo que nos limitaremos a mencionar que este autor plantea que el Estado mínimo debe reducir su actuación a la protección de los derechos de cada individuo, ya que un Estado que exceda de dicha función causaría su ilegitimidad. **Véase:** *ibídem.*, pp.126 -133.

²⁰⁷ Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 135

El Estado mínimo, debe tratar a los miembros de la sociedad con dignidad y respeto, añadiendo a su quehacer; el crear las condiciones necesarias para generar posibilidades de desarrollo, de las cuales cada individuo, en ejercicio de su libertad, elegirá entre tomarlas o dejarlas, de conformidad con lo que pretenda alcanzar y la vida que decida llevar.

De esta teoría, podemos rescatar la obligación que del Estado de dotar de las oportunidades y servicios necesarios, para que cada individuo tenga a su alcance y elección²⁰⁸ su óptimo desarrollo y ofrezca el abanico de posibilidades para que cada individuo tenga la posibilidad de crecer y desarrollarse completamente.

2.1.2.5 Thomas Scanlon y la moralidad de las instituciones gubernamentales.

Uno de los aportes teóricos que resulta indispensable para la presente investigación, lo ofrece el filósofo americano Thomas M. Scanlon, quien a través de su análisis a la moralidad de las instituciones aportó una postura deontológica por parte del ente gubernamental en la toma de decisiones, dotándonos de una cosmovisión que permite observar el actuar del Estado, bajo una serie de aspectos morales que resultan, a la luz de esta teoría de aplicación universal.

Scanlon sostiene que la moral de las instituciones les da justificación; ya que su actuar se encuentra juzgado o calificado por los individuos a los cuales les debe satisfacción o respuesta; lo cual puede ser interpretado en vinculación, al interés público reflejado en estas exigencias por parte de la colectividad.²⁰⁹

²⁰⁸ La teoría propuesta por Nozick se pronuncia a favor de una libertad individual, en la cual cada ciudadano debe ser capaz de decidir por sí mismo, en tomar o dejar ir las oportunidades que el Estado ofrece para completar su desarrollo, explicando que si bien la autoridad debe dotar de estas posibilidades, el ciudadano no está obligado a tomarlas. Cuestión que si bien plantea una libertad por parte de los individuos, esta no exime al Estado de que oferte las condiciones necesarias para un óptimo desarrollo integral. Esta idea expuesta por Nozick proviene de una tendencia neoliberalista donde pretende seguir una tesis política en la cual el Estado puede y debe proteger al ciudadano pero no puede inculcarle metas ni fines. **Al respecto véase:** Paulette Dieterlen, *op. cit.* pp. 131 -135.

²⁰⁹ Con ello aparece la preocupación de Scanlon respecto a las pretensiones individuales, mismas que en su conjunto conforman a la colectividad y un derecho a favor de los miembros de ésta para reclamar

Esta moralidad descrita por el pensador estadounidense, ofrece el puente de unión entre el actuar institucional; especialmente en la toma de decisiones y la perspectiva de interés público.

Esta teoría, consideró que el actuar de las instituciones debe ser guiado por valores; en lo que cada uno de los individuos que la integran deben cumplir con los roles y responsabilidades que le son asignados.

En interpretación a lo descrito por Scanlon, podemos apreciar, que el Estado constituye una institución, que se encuentra integrada por individuos; los cuales tienen en lo particular una serie de roles que les son impuestos, por lo cual, debería existir una tendencia a que cada uno de ellos cumpla con sus roles asignados.

Para fines de esta investigación, se retoman dichos principios, para considerar que el Estado, en su actuar debe encaminarse a generar la satisfacción de necesidades que atienden a intereses públicos; en el que cada integrante del ente gubernamental, tendría el deber moral de cumplir con los roles que le son asignados a fin de lograr estos objetivos.

De las ideas de Scanlon, destacan los pilares de honestidad, lealtad y confianza, como valores que las instituciones deben de adoptar en su actuar; la primera consiste en hacer lo que se dice que se hará, o en su caso, evitar una corrupción institucional.

Scanlon, refiere dicha situación como la influencia interna dentro de una institución, que lleva a que no opere acorde a los valores que debería y en consecuencia, se pierda la lealtad y confianza de los sujetos a los cuales debe satisfacer.²¹⁰

o exigir a las instituciones cuando estas no satisfacen sus intereses. **Puede consultarse:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 135.

²¹⁰ El aspecto de la lealtad, tiene para Scanlon un factor sumamente importante, ya que refiere a esta como un asunto que atiende a una relación entre la institución con los particulares, donde existe un orden de correlación, en el que el individuo atenderá a los compromisos asumidos con la institución en la medida en la que valga la pena seguir haciéndolo, es decir que, el sujeto debe contar con los

Es así como esta tendencia nos invita a reflexionar sobre la actividad del ente gubernamental, y en establecer una crítica que otorgue luz en la obscuridad del actuar del Estado, de forma tal, que podamos preguntarnos si está haciendo o no lo que afirma que hace; o bien, discernir si se cumple con los fines que se ha impuesto, e inclusive si sigue los valores que se le han designado.²¹¹

De las ideas de Scanlon, podemos resumir que el Estado; entendido como el conjunto o aglomerado de personas, en el que cada una de ellas, debe cumplir con su labor asignada, para que, en conjunto logren cumplir con los objetivos que se han cifrado; por ejemplo, la satisfacción de necesidades públicas.

Aunado a lo anterior, se aporta una visión crítica, para observar el actuar de las instituciones, en la que podamos determinar si están o no, cumpliendo con las promesas hechas; o si están satisfaciendo de manera óptima las necesidad que exige el interés público.

De esta manera nos acercamos al ejercicio del poder soberano; ya que se observa y se exige de la autoridad el debido cumplimiento a sus obligaciones y el apego a los fines que tiene que cumplir.

elementos suficientes para seguir creyendo en la institución a seguir apoyándolo en sus objetivos. **Al respecto véase:** *Ibidem*, pp. 91 – 92.

²¹¹ En este caso podemos aplicar esta misma relación en la observación de un Estado que argumenta seguir con los fines de interés público y en el actuar de la realidad no lo hace, y es entonces donde, según la visión de Scanlon, la sociedad a la cual le fue prometida esa acción con finalidades de interés público, tiene la posibilidad de preguntarse si el ente gubernamental está cumpliendo o no con lo que le ha prometido. Al respecto este filósofo estadounidense proclama un razonamiento extenso para expresar las consecuencias a las que se enfrentan tanto los individuos como las instituciones en una situación donde estas últimas no cumplen con lo prometido o no atienden a las pretensiones de la totalidad de los miembros de una sociedad, al respecto plantea una interesante postura en la que superpone a la justicia por encima de la legalidad, argumentando la posibilidad de que el ciudadano deje de seguir las exigencias a las que el Estado le obliga, cuando este ha perdido su confianza a causa del incumplimiento, de esta forma realiza una fórmula que atiende a la obediencia o cumplimiento hacia los mandatos del Estado en correlación a la justicia que éste aplica a los individuos, así si la institución sigue principios de moralidad y justicia, el ciudadano puede y debe seguir en obediencia a los mandatos que ésta dicta. **Puede consultarse:** *Ibidem*, pp. 93 – 107.

2.1.3. La Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas

En interpretación a la teoría de la acción comunicativa que expuso Jürgen Habermas, se tiene que, la administración moderna adquiere la condición de legítima en correlación a la implementación de un interés público, el cual debe cumplir con las condiciones de libre asociación y discurso.²¹²

Así, la acción comunicativa que expone el filósofo alemán, cobra sustento con la fuerza mediática que tiene el lenguaje en los procesos de entendimiento, cuya dinámica consiste en que cada uno de los involucrados puedan presentar unos frente a otros, sus pretensiones y estas, puedan ser reconocidas o bien, cuestionadas.²¹³

Asimismo, podemos rescatar la crítica que realiza a un Estado presa de un capitalismo moderno, en el cual se advierte un sistema conformado por estructuras económicas que han de dirigirse con fines de dinero y poder, esquema bajo el cual, la autoridad gubernamental actúa en aras de engrandecer las contradicciones sociales.

2.1.4. La Democracia participativa

La teoría y aplicación de una democracia participativa; cobra relevancia ya que implica, una ciudadanía mucho más activa en relación a la toma de decisiones políticas.

Obligadamente se debe señalar que este tipo de democracia participativa; para fines de esta investigación, no es contradictoria a la democracia representativa; por el contrario, sirve de apoyo para identificar áreas de oportunidad de la democracia representativa.

²¹² *Ibidem*, p.135.

²¹³ Para esta teoría podemos entender al interés público como aquella razón del mejor argumento que se encuentra respaldada y aceptada por la totalidad de sujetos. **Al respecto véase:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 135

Esto es así, derivado de la propia naturaleza de la democracia representativa; que tiene lugar, por un proceso de elección de un representantes, que habrá de determinar el rumbo a seguir en torno a las políticas públicas; y en las que la ciudadanía juega un papel activo únicamente en el momento de emitir el voto para elegir a dicho representante; y uno pasivo a lo largo de su mandato.²¹⁴

Esto, implica un punto sensible y de amplia discusión, ya que el pueblo soberano se ve limitado en su actuar a ser únicamente aquel que emite el voto, sin posibilidad de discutir lo relacionado a su gobierno; y si bien, hoy en día se instrumentaron mecanismos para su participación, esta se ve limitada.

Ahora bien, en la elección de los titulares de los poderes, los ciudadanos eligen e entre las elites o partidos políticos; los cuales cifran las necesidades y preferencias de la población, en una práctica que denota su libre determinación; lo que implica que el ente gobernante podría en todo caso, fijar el destino de la comunidad y el grado de desarrollo según sus propias expectativas, sin atender precisamente a la sociedad que gobierna.²¹⁵

Esta cuestión presenta grandes retos ya que, la confiabilidad o confianza en los sujetos que detentan un poder político y que fueran electos por voto popular ha disminuido debido a diversos factores; como lo son la corrupción, o bien, el incumplimiento de promesas realizadas en un periodo previo a elecciones.

En este sentido, la población denota una opinión generalizada de desconfianza en los sujetos que la representan, e incluso en las autoridades que observan el proceso de

²¹⁴ Todo ello justificado en la necesidad de legitimar a los dirigentes del país por medio de la participación ciudadana. Es así como para los teóricos de la democracia representativa, el papel del ciudadano únicamente es la elección del voto y de los representantes la toma de decisiones, ya que son estos los que gobiernan. **Puede consultarse:** Montecinos, Egon, “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas Venezuela, 2012, núm. 53, junio, p.2

²¹⁵ En la democracia representativa existe una obligación de los entes del Estado a buscar una intervención mínima en la vida del ciudadano, pero habrá de regular las condiciones para que se cumplan las preferencias ciudadanas. **Véase:** *Ibidem.*, p. 3

votaciones, aspecto que habremos de analizar más adelante con datos estadísticos que robustecen este párrafo.

Así pues, la democracia representativa tiene diversas áreas de oportunidad, principalmente en la participación ciudadana efectiva; ya que, al analizar los índices de participación ciudadana en el proceso de elección; que regularmente son bajos; dan cuenta, de la baja proactividad en los ejercicios democráticos, a pesar de ser uno de los procesos en los que realmente se tiene efectos en los resultados.

El no ejercer estas actividades y no participar en ellas, genera una población pasiva, que no interviene en las decisiones del Estado y que además, se ve limitada en su ejercicio.

Ante estas complicaciones, la democracia participativa nos ofrecernos una solución que robustece al ente gubernamental y a la población; ya que esta tendencia fortalece el quehacer del Estado, y puede funcionar como mecanismo para detectar las problemáticas a las que se enfrenta la sociedad; favoreciendo la posibilidad de buscar soluciones que satisfagan sus necesidades; y en consecuencia puede propiciar un gobierno mucho más eficiente.

Esta tendencia propone concretamente que la participación ciudadana se vea expuesta a través de la intervención de la población en los asuntos que le impactan, sin que ello, implique una contradicción en la representación u obstáculo en el quehacer de los sujetos electos; más bien, tiene la finalidad de coadyuvar con ellos en el cumplimiento de sus funciones.

Este modelo busca que los ciudadanos no reemplacen los puestos de elección; sino que, por el contrario, se complementen con ellos y trabajen conjuntamente²¹⁶ en la identificación de necesidades y servicios públicos que los satisfagan, cumpliendo con los fines de desarrollo colectivo.

²¹⁶ Es por ello que se requiere identificar que esta tendencia no resulta contraria a la democracia representativa, sino que completa su función y ayuda a que el Estado pueda cumplir debidamente los fines que ha propuesto en beneficio de la sociedad. ***Al respecto véase: ídem.***

El término de democracia participativa es usualmente utilizado para designar aquellas democracias en las que los miembros de la sociedad tienen una participación trascendente en la toma de decisiones políticas, en comparación a las democracias representativas tradicionales; bajo este esquema de pensamiento, se puede advertir que es la más cercana a los intereses de la población.²¹⁷

Así, la idea de la democracia participativa, es que los ciudadanos miembros de una ciudad específica, puedan discutir en relación a las decisiones tomadas por el gobierno en asuntos que les impacten directamente; bajo la concepción de que la población es quien mejor conoce sus necesidades; y por lo tanto, es quien puede aportar elementos decisivos en la efectividad de las políticas públicas o implementación de servicios públicos.²¹⁸

Entonces, la principal diferencia entre la democracia representativa y la participativa; radica en que el papel que juega el ciudadano; pues en el primero de los casos, es aquel que legitima a los sujetos que detenta el poder y toman las decisiones; y en el segundo, la ciudadanía da legitimidad a los procesos de instauración de políticas públicas, de forma tal que se convierten en actores activos en la relación con el Estado.²¹⁹

Dentro de toda esta dinámica, se busca que el ciudadano tenga un ánimo cooperativo e interesado en las necesidades de la población y en los asuntos del Estado,²²⁰ y que se impulse el dialogo entre los ciudadanos para formular necesidades colectivas e

²¹⁷ **Cfr:** La dificultad que atiene esta corriente de pensamiento es que prevé, la toma de decisiones bajo un sistema encaminado a un grupo pequeño de ciudadanos, por lo que resulta complejo en su aplicación a grupos grandes de personas. **Al respecto véase:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 136.

²¹⁸ Esto también implica que se cuente con los espacios necesarios para poder llevar a cabo las discusiones que resulten necesarias. **Véase:** Montecinos, Egon, *op. cit.* p.3

²¹⁹ Es sumamente trascendente la labor que cumple bajo esta nueva tendencia, ya que se busca que la población en conjunto con la autoridad pueda buscar. **Puede consultarse:** *ídem.*

²²⁰ Este elemento representa uno de los pilares que sostienen esta tendencia, ya que se requiere necesariamente de una población que pretenda ser activa en las cuestiones del Estado y que busque defender el interés colectivo, en aras de conseguir un desarrollo general. **Consúltese:** *ídem.*

identificar los mecanismos con los cuales la autoridad gubernamental podría coadyuvar en su satisfacción.

Este tipo de corriente nos permite entender que existe una transición que ha transformado la forma en la que se ven a las instituciones burocráticas, las cuales pueden haber sido trastocadas por intereses particulares que desembocaron en la pérdida de confianza en las instituciones por parte del ciudadano, el cual, ha reclamado y señalado las faltas del Estado y la necesidad de hacerse escuchar.

Es por ello, que esquemas como el que expone la democracia participativa aportan fuertemente al desempeño óptimo de una sociedad en su conjunto, ya que trabajan de forma conjunta los ciudadanos y las autoridades gubernamentales; para que, estas últimas cumplan debidamente con sus fines.

2.1.4.1. Presupuesto participativo

Una tendencia que parte de la democracia participativa, es el presupuesto participativo; que es una nueva cosmovisión con tendencia a la implementación de una intervención ciudadana en las decisiones presupuestarias del Estado.

El presupuesto participativo, tiene sus orígenes²²¹ en Brasil,²²² y que consiste en aumentar la influencia de la participación ciudadana en las decisiones financieras del Estado,²²³ en el que, este último continúa teniendo la potestad de decisión,²²⁴ con la variación de una mayor intervención por parte de la población; por lo que, convergen dos elementos: la representatividad por parte de la autoridad y la participación de los miembros de la comunidad.²²⁵

²²¹ Es necesario dentro del contexto de esta tendencia entender de donde surge la idea de la intervención de la población en las decisiones de gasto público. Pues bien, recordemos que en Brasil hacia la década de los setenta surge el Partido de los Trabajadores, los cuales eran conformados por sindicatos, comunidades eclesióstas, intelectuales de izquierda y la clase media; este partido tenía como fundamental objetivo atacar de manera directa el autoritarismo y proyectar la democratización del Estado, incluyendo su economía y la sociedad. Es así como para finales de los ochenta y ante el antecedente e la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur, surge en Brasil una reforma constitucional que robustecía el federalismo, dotando a los municipios de un incremento en su presupuesto y en la responsabilidad de los servicios públicos. Sin embargo, durante esta década de los ochenta también se incrementó la población y con ello, las necesidades a satisfacer por parte del ente gubernamental, es así como en 1989 en Porto Alegre, se presenta una propuesta de implementar el presupuesto participativo como la herramienta fundamental para la asignación de prioridades de las autoridades locales. Un dato interesante de la implementación de esta medida, es que se logra a partir de que dos funciones del Estado, el legislativo y ejecutivo no correspondían al mismo cause político, siendo el ejecutivo de una tendencia mucho mas de izquierda y sirviendo como presión para el legislativo en la aplicación de este mecanismo. Logra su mayor importancia, cuando en el año 1992 se logra establecer un mayor campo de aplicación para esta herramienta, ya que se destina de manera inminente en la planeación de los servicios públicos. **Al respecto véase:** Ayala Sánchez, Alfonso (coord.) y Hernández Polanco, José Ramón, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 78 – 79.

²²² De manera específica, surge en Porto Alegre, donde se implementa este método con la finalidad de generar un dialogo mucho más cercano entre el ente gubernamental y los individuos de la sociedad, en el cual se comparte información en atención a las necesidades en las que se debe invertir el presupuesto público. Cabe mencionar que esta tendencia fue implementada como una política pública en un primer momento. **Puede consultarse:** Ayala Sánchez, Alfonso (coord.) y Hernández Polanco, José Ramón, *op. cit.*, p. 75.

²²³ Surge como un instrumento por el cual la ciudadanía puede involucrarse en el diseño y planeación del destino del presupuesto público. **Véase:** *ibídem*.

²²⁴ Es preciso retomar la fuerte discusión académica que existe entre esta tendencia teórica y su relación con la democracia representativa, ya que algunos críticos de la materia argumentan su contradicción, sin embargo nos parece aceptable la postura que comulga ambas teorías, ya que no consideramos su discrepancia, por el contrario, consideramos que ambas trabajan a favor de la colectividad y pueden coexistir, ya que no se elimina el poder o las facultades dotadas a los representantes electos democráticamente, simplemente se les propone planes de trabajo para coadyuvar en el cumplimiento de sus fines. **Al respecto véase:** Sintomer, Uves, *et al.*, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, traducción de Martínez Ruiz, Beatriz, Paris, Francia, La Découverte, 2008, Reimpreso en español por TNI, pp. 5 – 8.

²²⁵ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.) y Hernández Polanco, José Ramón, *op. cit.*, p. 76.

La participación ciudadana tiene lugar cuando el Estado, vincula a los individuos miembros de una comunidad específica, en la designación del presupuesto público; a través de grupos de análisis, que tienen como finalidad discutir y determinar las necesidades prioritarias de interés público, para lograr una comunión entre los integrantes de la sociedad. ²²⁶

Resultado de esta comunión entre individuos; y el establecimiento de las necesidades que competen (interés público); la autoridad gubernamental cuenta con los elementos para tomar las decisiones financieras direccionadas a favorecer aquellos puntos de acuerdo a los que llegó la población y que resultan en el bien común y favorecen al cumplimiento de los fines del Estado. ²²⁷

Para el mayor entendimiento de esta corriente podemos retomar algunos elementos que nos ofrecen Anaya Sánchez y compañía; quienes refieren que para identificar cuando estamos frente a un presupuesto participativo, debemos observar que existan los siguientes elementos:

- a) Una discusión que verse específicamente sobre el gasto público; es decir la asignación del presupuesto público;
- b) Que sea aplicable a una jurisdicción política y jurídica determinada; es decir un territorio y jurisdicción limitada; y
- c) que provenga de un ejercicio de *proceso deliberativo*. ²²⁸

Esta postura pretende evitar que la autoridad determine el destino del presupuesto público a favor de intereses que resulten ajenos a las necesidades de la población; por

²²⁶ Esta participación ciudadana tiene como finalidad evitar que la autoridad gubernamental investida de autoridad tome decisiones de manera arbitraria o autoritaria. **Véase:** *Ídem*.

²²⁷ *Ídem*.

²²⁸ El proceso deliberativo lo entenderemos como aquel proceso, en el que la democracia tiene como punto central el diálogo con la ciudadanía, buscando el establecimiento de mecanismos de comunicación, tales como los foros públicos, en el cual derivado de la interacción, se llega a diversos acuerdos. **Al respecto consúltese:** Monsiváis Carrillo, Alejandro, "La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2014, vol. 76, núm. 3, julio – septiembre, pp. 473-476

lo que modifica el esquema de toma de decisiones; para que, en un primer momento, la discusión sobre los intereses de la población resulten horizontales; es decir, entre los miembros de la autoridad gubernamental.

Así las discusiones tienen dos sentidos, vertical y horizontal; donde se discute entre ciudadanos para llegar a acuerdos; y estos a su vez, pueden comunicárselo a los sujetos investidos de autoridad, para que discutan entre sí, la viabilidad de decidir a favor de las pretensiones que han sido expuestas como resultado del ejercicio antes descrito.²²⁹

El ejercicio de participación ciudadana que propone esta corriente, interviene de forma positiva en la labor de renovación de prioridades del ente gubernamental; ya que implica que los integrantes de una sociedad se involucren en el proceso.

No se debe dejar de lado que los ciudadanos al aportar económicamente al Estado; para que este, cumpla sus funciones y fines; es necesario que se le permita intervenir en las decisiones e influir en el gasto del mismo; lo que puede generar un índice de mayor eficiencia del gasto y distribución, ya que se orienta a satisfacer las necesidades específicas y básicas de una comunidad en concreto.

De la mano de este mecanismo de mejora en la distribución del presupuesto público, se desencadena una mejora en el servicio público, ya que este sistema ofrece una amplia posibilidad de detectar las necesidades públicas y proyectar los servicios públicos que deben implementarse para satisfacerlas.

Bajo este orden de ideas, destaca la importancia que tienen este tipo de herramientas de participación ciudadana, en el desarrollo de una sociedad; pues le permitirán al ente

²²⁹ Esta potestad de la cual se encuentra investida el Estado para tomar la última decisión en torno a los temas de interés y necesidad pública, tiene como fundamento la democracia, asimismo se ve sustentado derivado de la siempre latente posibilidad de la aparición de un sentimiento individualista entre los ciudadanos que los lleve a proponer pretensiones a favor de unos cuantos o en perjuicio de otros. **Al respecto consúltese:** Sintomer, Uves, *et al.*, *op. cit.* 8.

gubernamental tomar el interés público como directriz en las estrategias de gasto del presupuesto público y de la mano de ello, generar una mayor cercanía entre la autoridad y los gobernados, implementando una relación de dialogo entre ambos.²³⁰

Por otra parte, este instrumento también puede favorecer ampliamente a la rendición de cuentas de la autoridad, ya que al proveer a los ciudadanos de un derecho a la intervención en las decisiones del gasto público, éstos pueden observar de manera directa, en que se destina y en su caso, evitar que se gaste en cuestiones que resulten ajenas a un interés público.

Este instrumento se implementó en los diversos lugares; por ejemplo, en el país que vio nacer esta tendencia; pues en Porto Alegre, se ha dividido la ciudadanía en 16 demarcaciones territoriales, donde se realizan reuniones durante los meses de marzo a diciembre de cada año; en los que se encuentran pobladores y personal de la autoridad, a fin de proyectar el presupuesto público del año siguiente.

Este proceso de discusión, asignación y observación del presupuesto comprende cuatro etapas:

- a) Elaboración de un proyecto presupuestario;
- b) Se realiza la discusión y la votación de una Ley Presupuestaria;
- c) Se ejecuta el presupuesto aprobado;
- d) Se realiza un seguimiento y control del presupuesto asignado.²³¹

La participación ciudadana tiene lugar a través de una figura comunitaria que tiene el nombre de Consejo del Presupuesto Participativo, el cual funge como un órgano de decisión comunitaria y tiene la tarea de convocar y realizar las reuniones con cada demarcación.

²³⁰Ayala Sánchez, Alfonso (coord.) y Hernández Polanco, José Ramón, *op. cit.*, p. 78

²³¹ Durante todo el proceso se centra con la participación permanente de la ciudadanía, lo cual evidencia una relación cercana entre la autoridad y la población. **Véase:** *Ibidem.*, 79

En dicho Consejo participan empleados de la municipalidad, por lo que la población puede conocer a los funcionarios encargados de la toma de decisiones de índole presupuestal.

Posteriormente, de las reuniones con las demarcaciones, se establecerán las prioridades en el gasto público se verán reflejadas en el proyecto de ley presupuestal.²³²

Después de ello, la gubernamental Brasileña establece las prioridades en el gasto público, con ayuda de la participación ciudadana; lo que se traduce, en determinar el interés público que persiguen en atención a las necesidades que habrán de discutir en cada demarcación, ubicando así los puntos a actuar a favor de la comunidad y buscar así un desarrollo colectivo.

Es preciso mencionar que si bien la ciudadanía participa activamente en la discusión de necesidades y el establecimiento de prioridades; es labor del ente gubernamental planificar y establecer las políticas públicas o servicios.

Como parte de los efectos que tuvo la aplicación de este mecanismo en Brasil; se ha desarrollado ampliamente en materia de transparencia gubernamental y se han debilitado los consejos municipales en los procesos presupuestarios, lo cual trajo grandes beneficios.

El factor más importante para el éxito de este instrumento, es la participación ciudadana activa; pues en dicha ciudad se ha incrementado de 976 a 28,907; en tan solo 12 años. Asimismo se implementaron una serie de adiciones a las normas para que este sistema funcione como herramienta vital para la planeación de presupuestos públicos en la mayor parte del país.²³³

²³² *Ibidem.*, p. 80

²³³ Una cuestión fundamental, es que este sistema funciona bajo el amparo de la participación conjunta de la autoridad con la ciudadanía, ya que ambos trabajan para beneficio de todos, lo cual ha causado tal impacto que incluso se han creado en este país consejos nacionales que buscan discutir con la

En este orden de ideas vamos a identificar que el proceso que se lleva en este país, sirve de puntero para otras ciudades del mundo que intentan implementar este mecanismo y buscar una participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales.

Para que este sistema sea efectivo, se debe enfrentar a adversidades que van a depender de aspectos culturales y sociales; por lo que, para que esta herramienta resulte efectiva; Anaya Sánchez y compañía; han propuestos cinco elementos para asegurar su correcto desempeño:

1. El interés y voluntad política y social;
2. La existencia de una descentralización política que posibilite su implementación;
3. Que se cuente con los recursos económicos suficientes para ser expuestos a la discusión público; y
4. La delimitación a un tamaño compacto del espacio geográfico, que facilite la aglomeración de la comunidad.

Brasil sirve de puntero para la aplicación de sistemas de presupuesto participativo, corriente que continua a lo largo del mundo, y se adopta en países como Corea del sur y en China, donde el sistema es un poco diferente y ha generado consecuencias discutibles; pues en el primero de ellos, se aplicó un esquema de participación vecinal a través de la creación de consejos; sin embargo, se enfrentaron a la falta de intereses por parte de la comunidad.

Por su parte, China cuenta con una lógica de aplicación de la herramienta de participación ciudadana cifrada sobre tres pilares: 1. La administrativa; que tiene que ver con la libertad con la que cuentan los ciudadanos para expresar sus necesidades y que el Estado se adhiera a ellas; 2. La democratización de gobiernos locales; y 3.

ciudadanía temas en relación a la salud, políticas urbanas y medio ambiente, entre otros. ***Al respecto puede consultarse: Ibídem., p. 81***

Un ánimo de empoderamiento del ciudadano donde se le permita decidir sobre los gastos e inmiscuirse en este proceso presupuestario.²³⁴

En lo que respecta al continente Europeo, se han implementado varios sistemas parecidos a la participación ciudadana, bajo las necesidades que imperan en las diversas ciudades; por ejemplo, el “método basado en la consulta ciudadana” donde se busca conocer las opiniones de los pobladores basándose en foros de consulta, en el que se estipulan las demandas de los ciudadanos.

De igual forma se ha aplicado una presupuestación comunitaria, en la que se ven inmersas las organizaciones de sociedad civil, con el interés de que se financien determinados proyectos.²³⁵

Podemos retomar de la experiencia de este continente la aplicación de varios esquemas que pueden variar, pero que tienen en común, el interés por parte de la autoridad para que sea escuchada la voz ciudadana y que exista una verdadera intervención de los ciudadanos en las decisiones del Estado, ya sea a través de foros de consulta, o de discusión en torno a proyectos de infraestructura.

Por su parte, se ha adoptado iniciativas y esbozos de participación ciudadana, en países como Perú, Bolivia, Estados Unidos y México; los resultados han sido diversos y esta herramienta se ha implementado de manera diferente, en algunos casos cambiando radicalmente y se evitó la aplicación de algunos elementos esenciales para lograr un real y verdadero presupuesto participativo.

En Bolivia se desarrolló la idea de participación ciudadana, no bajo el esquema de planeación o identificación de necesidades; sino que se enfocó principalmente a la

²³⁴ No obstante de las dificultades en relación al interés de la ciudadanía, se ha sumado la complicación de la capacitación de los funcionarios de estos países, ya que consideran que se debe invertir demasiado tiempo en el adiestramiento de los ciudadanos y personal del Estado, asimismo se ha visto complejo la realización de protocolos para la creación de los consejos vecinales, sobretodo, la integración de los civiles ya que al ser una actividad que resulta voluntaria, el que la sociedad no cuente con un gran interés afecta fuertemente. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, 84.

²³⁵ *Ibidem.*, 84 – 85.

parte de vigilancia en la ejecución del presupuesto aprobado, creándose Comités de Vigilancia integrados por ciudadanos, quienes pueden congelar el presupuesto municipal, si sus gastos no resultan acordes con lo autorizado en las normas de la materia, otorgándole así un derecho de intervención en aspectos presupuestales enfocados en el control de la acción gubernamental y no así en planeación.²³⁶

Por lo que en este caso podemos analizar que el sistema de participación ciudadana no se encuentra encaminada a establecer una comunicación entre el ciudadano y la autoridad, sino que, el primero funge como revisor o contralor del segundo sin que exista una propuesta de identificación de necesidades.

Otro país que intentó sumarse a esta implementación fue Perú; sin mucho éxito, pues creó un sistema de participación ciudadana demasiado técnico que provocó el desánimo de la población y por ello, la falta de interés en participar, por lo que nos deja la reflexión de que el sistema no debe ser complicado y ni engorroso; sino que tiene que ser de fácil acceso, propiciando el alcance colectivo.²³⁷

En Estados Unidos de América, aplicaron en Denver y en Los Ángeles un sistema parecido al presupuesto participativo; en el primero de ellos se aplicó una serie de foros en la plataforma de *Internet*, con la finalidad de que los ciudadanos opinaran en el ajuste de gastos públicos.

Por lo que respecta a los Ángeles, se crearon consejos vecinales que tienen la función de presentar ante el alcalde una lista de prioridades previamente aprobadas y

²³⁶ Esto sin menospreciar la tarea de transparentar el proceso de ejecución del presupuesto público que tiene como consecuencia la forma de aplicar la participación ciudadana en Bolivia, sin embargo resulta mucho más equiparable a una forma de control presupuestal. **Puede consultarse:** *Ibidem.*, p. 82

²³⁷ Es la cercanía con la sociedad necesitada la que dotara a la autoridad de los elementos necesarios para identificar las herramientas que debe implementar para saciarlas, por lo que el proceso debe ser de fácil acceso a la población, evitando en todo momento la burocracia innecesaria o la inexigibilidad a dicho proceso. **Véase:** *ídem.*

discutidas para ser contempladas en el gasto público, asimismo estos consejos pueden vigilar de forma continua la ejecución de servicios públicos.²³⁸

De las propuestas adoptadas en estas ciudades podemos destacar que se aplica una participación ciudadana invariablemente; sin embargo, esta resulta un tanto indirecta, ya que, en la conversación para el establecimiento de prioridades; no se encuentra inmiscuida directamente la autoridad; por lo que se rompe el vínculo entre la comunidad y la autoridad para la toma las decisiones.

De todos estos países podemos rescatar dos elementos fundamentales de la participación ciudadana, y es que si bien, estos no aplican de forma exacta el sistema como fue creado en Brasil, si adoptan dos cuestiones primarias; primero, existe un interés de la autoridad a escuchar y conocer las necesidades de la colectividad; y segundo, el Estado está tomando las decisiones escuchado a la población.

Por lo que respecta a México, un antecedente a puntualizar lo encontramos en la Ciudad de México, donde a partir del año 2011 se implementó un sistema de participación ciudadana en el presupuesto, el cual se ve reflejado en la Ley de Participación Ciudadana.

Este proceso que lleva a cabo la Ciudad de México funge como mecanismo para definir las prioridades a atender por parte de la autoridad gubernamental y determinar el destino de los recursos financieros que han sido aprobados por el Poder Legislativo Local.

Este sistema es el primer paso para que se extienda a los Estados de la República, el ánimo e interés de las autoridades gubernamentales en detectar el interés público y atenderlo.

²³⁸ Otra de las medidas que se han adoptado en este país es la creación de un “día del presupuesto” donde se capacita a la comunidad acerca de asuntos presupuestales, dejando ver que existe un interés en que las personas se interesen en el proceso de distribución del dinero público. **Puede consultarse:** *Ibíd.*, 83.

Una vez analizados los casos, se debe reiterar que el esquema de presupuesto participativo, favorece de manera considerable el quehacer institucional; porque permite a la autoridad conocer de primera mano las necesidades de las que carece la sociedad que gobierna y detectar los mecanismos con los cuales puede satisfacer esas necesidades.

Esto implica que exista un dialogo cercano y directo entre las autoridades gubernamentales que toman las decisiones en materia de distribución del presupuesto y los ciudadanos que recienten las consecuencias de ellas.

La aplicación de este sistema puede favorecer a recobrar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, y que, la población ejercite el poder ciudadano de opinar y decidir sobre el presupuesto público y los servicios que presta el Estado.

2.2. El incumplimiento de los fines del Estado, en el marco del interés público, para el financiamiento de los servicios.

Una vez que se expusieron los fines del Estado y el deber ser de su actividad; así como algunos precedentes de participación ciudadana; es preciso analizar la realidad del Estado de México y sus Municipios, respecto a la financiación de recursos públicos y la directriz de su planificación.

Para poder estudiar la problemática que atiende a esta investigación se consideró iniciar de una visión general de la situación que aqueja a nuestro país y posteriormente, el caso concreto del Estado de México y sus Municipios.

2.2.1. Panorama general: México, la percepción de la población sobre el ente gubernamental y en relación con el interés público.

México es un país que tiene una amplia diversidad de necesidades, por lo que, para el establecimiento de los mecanismos de satisfacción se cuenta con un sistema regionalizado y facultativo; pues se distribuye la competencia para su atención por Estados y Municipios, así como por funciones específicas que señala la Ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, tiene un corte contractualista al establecer a los ciudadanos como parte de un cuerpo soberano, que decide constituir una República, el cual va a nombrar a los representantes de cargos públicos a través de un ejercicio democrático; y el ejercicio de las facultades otorgadas se van a dividir en tres funciones: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.²³⁹

Cabe señalar que en términos de la Constitución, todo poder público que ha sido instituido por el pueblo, debe ser instaurado a favor y beneficio a los integrantes de esta población. Aspecto de detona de manera clara y contundente que los fines de cualquier autoridad gubernamental es un beneficio a la sociedad.²⁴⁰

Nuestra carta magna, también establece la distribución de funciones en tres órdenes de gobierno: el municipal, que atiende a una población específica; el estatal, que atiende a Estados; y el Federal, que consagra a la totalidad de ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, es necesario analizar la perspectiva que tiene la ciudadanía respecto a las instituciones públicas y los servicios públicos que prestan como mecanismos de satisfacción de necesidades.

Al respecto el Latinobarómetro 2017 y 2021; reflejan datos interesantes en materia de desarrollo económico y de democracia de 18 países de Latinoamérica, entre los cuales

²³⁹ Sera este pueblo soberano el que ejerza este poder a través de los poderes de la unión, que consolidan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. **Puede consultarse:** Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial del órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, México, 05 de febrero de 1917, p. 45, http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum/cpeum_orig_05feb1917.pdf

²⁴⁰ *Ídem.*

destaca México,²⁴¹ esto en atención a que el último resultado del que se tiene constancia es el 2021.

Uno de los rubros a analizar es la democracia, ya que en los indicadores que expone el estudio de Latinobarómetro; se advierte un descenso en la percepción favorable de la ciudadanía en relación a este tema.

Para el año 2017 solo el 54% de la población encuestada, está de acuerdo con que la democracia es “*el mejor sistema de gobierno*”,²⁴² lo cual resulta alarmante y denota el grado de inconformidad de casi la mitad de la población. Sin embargo, algunas cifras desprendidas del Latinobarómetro del año 2021 podrían resultar alentadoras, aunque en escasa medida, pues para dicho año, la cifra aumentó hasta el 57%.²⁴³

Seguidamente, el estudio en cuestión, ha reflejado que tan solo el 2% de los entrevistados cree que en México existe una democracia plena,²⁴⁴ dejando al descubierto la percepción de la ciudadanía, del sistema democrático en nuestro país.

Aspecto que también se observa, en los índices de percepción *de que tan democrático o no democrático es el país*, donde México, se encuentra entre los tres peores puntuados, rebasando por poco a países como el Salvador, con un puntaje de 4.7 en el año 2017.²⁴⁵

²⁴¹ Este estudio se basa en una medición realizada con base en 374.468 entrevistas aplicadas en 2017 a una muestra de la totalidad de habitantes de los 18 países analizados. **Al respecto véase:** Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2018, p. 3, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

²⁴² Resulta sumamente alarmante que nuestro país se muestre como el más bajo en la escala de aprobación en el sistema democrático ya que con 54% nos encontramos al final de la gráfica, estando por encima de nosotros países como Guatemala con un 57 %, Perú y el Salvador con 60%, entre otros, hasta culminar la gráfica con Uruguay quien cuenta con un 84% de aceptación con el sistema democrático. **Puede consultarse:** *ibídem.*, p. 14.

²⁴³ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, Santiago, Chile, 07 de octubre de 2021, p. 31, `javascript:SetDocDownload(11665)`

²⁴⁴ La gráfica en análisis refleja también un incremento en la prospección de los latinoamericanos en que la democracia de sus países cuenta con grandes problemas. **Véase:** Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, cit. p. 15.

²⁴⁵ En esta escala de medición, el estudio del Latinobarómetro refleja que 1 es “*no democrático*” y 10 es “*totalmente democrático*”. **Al respecto véase:** *ibídem.*, p. 16.

Respecto al índice de satisfacción de la democracia, el año 2017 del 100% de los ciudadanos mexicanos encuestados: el 18% señaló estar *satisfecho o muy satisfecho*.²⁴⁶

Esta cifra aumentó considerablemente para el año 2020, en que 33% de los mexicanos manifiesta su satisfacción con la democracia; si bien, el aumento en esta cifra puede considerarse bastante positivo; es posible concluir de los datos señalados, que la satisfacción de la ciudadanía respecto a la democracia, aún no ha alcanzado niveles positivos o satisfactorios conforme a una media poblacional.²⁴⁷

Estos datos en torno a la democracia en nuestro país resultan alarmantes, ya que significan un descontento general en relación al sistema de gobierno representativo que resulte fiel a los fines del ente soberano.

Una parte sumamente interesante y sensible del informe que analizamos; es el aspecto que atiende a medir el grado de percepción que tienen los latinoamericanos en torno a que intereses atienden sus gobiernos; en el que, México aparece en segundo lugar, exponiendo que los intereses que siguen nuestras instituciones son a favor de *pequeños grupos de poder en su propio beneficio*, para mayor referencia me permito presentar la gráfica en análisis:

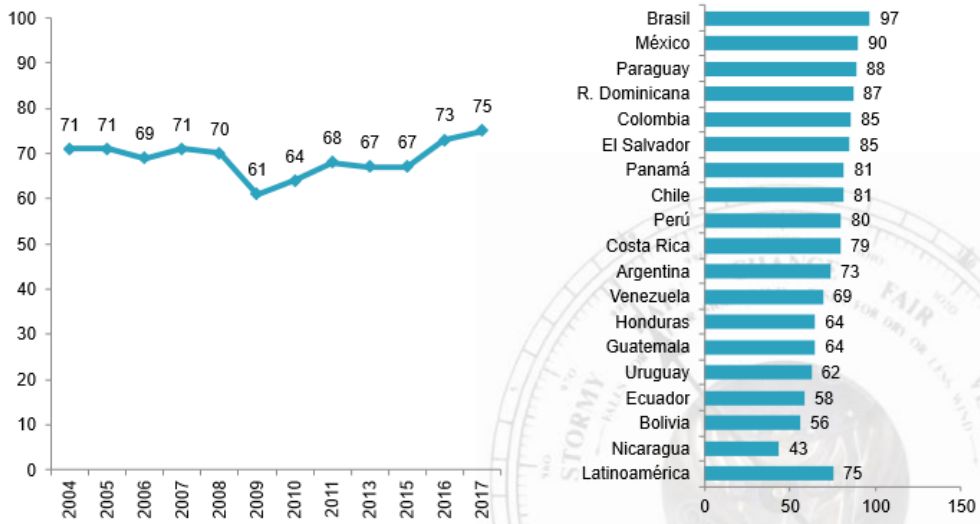
²⁴⁶ Países como Uruguay refleja un índice de satisfacción de 57% en la democracia de su país, mientras que México se muestra entre los cinco menos puntuados favorablemente, solo por encima de Brasil con un 13%, El salvador con un 15% , Perú con un 16% y Colombia con un 17%. **Véase:** *ibídem.*, p. 17

²⁴⁷ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, cit. p.39

SE GOBIERNA PARA UNOS CUANTOS GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO BENEFICIO
TOTAL AMÉRICA LATINA 2004 - 2017 - TOTALES POR PAÍS 2017



P. En términos generales ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? *Aquí solo 'Grupos poderosos en su propio beneficio'



Fuente: Corporación Latinobarómetro, informe 2017, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2018, p. 18, <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

De la gráfica que nos ofrece este informe, podemos apreciar que; de los ciudadanos que participaron en el estudio; en su gran mayoría consideran que las instituciones gubernamentales atienden a intereses particulares; es decir, grupos minoritarios que cuentan con un poder económico y a favor de quienes se gobierna; lo cual implica invariablemente, que se deja de lado los intereses públicos y la sociedad de necesidades de la colectividad.

Ahora bien, esta cifra es una de las que ha sufrido un radical cambio positivo, pues en los datos arrojados correspondientes al año 2021 se advierte un considerable descenso sobre las personas que estiman que se gobierna, sólo para unos cuantos

grupos de poder, pues pasamos de un alarmante 90% en 2017 a un 67% en 2020 que se mantiene por debajo de la media latinoamericana incluso (73%).²⁴⁸

Por otra parte y en relación a la aprobación de las decisiones gubernamentales, el estudio realizado por el Latinobarómetro también despliega una postura interesante de los ciudadanos encuestados en la cual se mide el índice de aprobación del gobierno en turno, donde podemos apreciar que de 2002 a 2005 durante la gestión del ex presidente Vicente Fox Quesada los números de aprobación se mantienen entre el 41 y el 47%, mientras que en el sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa se mantiene un índice que va desde el 52 al 60%, sin embargo para el gobierno presidido por el C. Enrique Peña Nieto, refleja una caída de más del 20%, ya que inicia con un 46% en 2013 y baja hasta un 18% en 2018. Finalmente, en el caso del actual presidente, C. Andrés Manuel López Obrador, se advierte una aceptación de salida de 58% para el año 2020.²⁴⁹

Este índice nos permite observar la caída en la aprobación por parte de los ciudadanos en relación al gobierno en turno, no solo la persona al frente sino la gestión en general, dando muestra de una inconformidad clara y contundente por parte del pueblo soberano de México con las instituciones gubernamentales que dirigen el país.

Por otra parte, resulta necesario exponer los números que hacen referencia a los temas que dan mayor confianza a las instituciones, dentro de los cuales, el Latinobarómetro del año 2017 expresa que en México el 63% de la población cree que lo más importante para confiar en una institución es que *trate a todos por igual*, mientras que un 43% refleja que resulta fundamental que los titulares de las

²⁴⁸ Es necesario considerar que dicho informe únicamente da la percepción ciudadana en torno al ente gubernamental, lo cual no necesariamente implica una modificación en las dinámicas de gobernanza que hayan de instrumentarse, pero sí un mayor nivel de confiabilidad institucional. **Véase:** *Ibidem*. p. 43

²⁴⁹ Este índice resulta muy claro en reflejar que tanto se aprueba la gestión en turno por parte de los ciudadanos. Si bien en el caso del presidente en turno se advierte un alto nivel de aprobación, debe considerarse que el dato de mayor importancia es el de cierre en cuanto a su aprobación, pues la única constante en cuanto a las actividades administrativas, es la constante fluctuación **Al respecto véase:** *Ibidem*. p.48

instituciones *cumplan sus promesas*, y un 16% considera que es vital que las instituciones sean *fiscalizadas*.²⁵⁰

Cabe la posibilidad de preguntarnos ¿si es acaso que la fiscalización no resulte trascendente para los mexicanos debido a la falta de confianza que podríamos tener en la institución fiscalizadora?, lo cual para términos de nuestra investigación resulta excedente, sin embargo resulta puntual realizar la observación. Sin embargo, se adhiere a nuestro análisis el aspecto de imparcialidad que deben tener las instituciones y que a falta de ello la ciudadanía pueda perder la confianza en ellas, aspecto que se ve claramente reflejado en el estudio del informe del Latinobarómetro 2017.

En este orden de ideas, se expone también una gráfica que refleja el grado de confianza que tienen los ciudadanos encuestados en relación con algunas instituciones, donde se observa que en nuestro país solo el 21% tenía confianza en la policía en el año 2017; cifra que, pese al aumento generalizado en la confiabilidad institucional dentro de México en los años recientes, no se ha modificado pues en el año 2020 dicha cifra apenas alcanza el 22%.²⁵¹ Lo anterior permite advertir la incapacidad del gobierno para dotar a la población de uno de los servicios públicos de mayor relevancia: la seguridad pública.

Por otra parte, podemos atender a la gráfica que sostiene la confianza en el gobierno en general, donde México pasó de ocupar en 2017 el tercer lugar dentro menor confianza (15% de la población) a ser el quinto con mayor confianza en Latinoamérica en 2020 (24% de la población).²⁵² De la mano con la confianza en el gobierno podemos retomar los resultados que ha obtenido nuestro país en relación a la confianza en los

²⁵⁰ En este índice el informe explica que en este caso se aplicaron una serie de respuestas múltiples, sin embargo estas tres fueron las más referenciadas. Cabe aclarar que este dato no se encuentra contenido en lo que respecta al Latinobarómetro del año 2021. **Véase:** Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, cit, p. 20.

²⁵¹ Es importante destacar que México figura como el último país en la lista; es decir es en Latinoamérica el país con mayor grado de desconfianza en la policía. **Puede consultarse:** Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, cit. p.72.

²⁵² Si bien actualmente se vive un ánimo de júbilo en cuanto a la confiabilidad gubernamental, este dato debe analizarse al tenor de su contenido histórico, en el que se advierte una sistemática desconfianza en la función gubernamental. **Puede consultarse:** *Ídem*.

partidos político, pues el panorama entre el año 2017 (9% de confianza) no ha cambiado mucho en relación al 2020 (13% de confianza)²⁵³ lo cual denota un grave problema en términos de democracia y representatividad en nuestro país.

Bajo este esquema de pensamiento, nos remitimos a los resultados que arroja el Latinobarómetro en términos del poder legislativo, donde encontramos que tan solo el 22% de los encuestados confiaba en los encargados de la acción legislativa en el año 2017,²⁵⁴ cifra que se ha mantenido intacta para el año 2020, lo cual denota una baja confiabilidad de esta función.

En términos de seguridad pública, vamos a encontrar que nuestro país es el cuatro más alto en declarar que los conflictos entre ricos y pobres es una temática fuerte, encontrando en ello que existe una disparidad latente entre estos dos grupos económicamente distintos,²⁵⁵ por otra parte el índice de temor en la población para ser víctima de algún delito nos muestra que en el año 2017 tan solo el 10% de los ciudadanos encuestados *nunca se han sentido preocupados por ser víctimas de violencia.*²⁵⁶

Por su parte, y en relación a la confiabilidad de las instituciones es inevitable hablar de corrupción, en donde para los ciudadanos encuestados, este tema representa el tercer en la lista de los más importantes, asimismo encontramos que en el año 2017 tan solo el 27% consideraba que se ha tratado de reducir este problema, sin embargo en términos de percepción de la administración pública, el 59 % consideraba que la lucha contra la corrupción ha ido muy mal o mal.²⁵⁷

²⁵³ *Ídem.*

²⁵⁴ En este rubro podemos encontrar a nuestro país con una baja confianza en las instituciones legislativas, que son traducidas a nuestro sistema, ya que la pregunta en general se dirige a parlamentos o congresos nacionales encargados de la acción legislativa. **Véase:** Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, cit, p. 26.

²⁵⁵ Vamos a identificar a México con un 79% de los encuestados considere que este es su problema que es latente en la sociedad mexicana. **Al respecto véase:** *ibídem.*, p. 27.

²⁵⁶ Al respecto podemos notar que los índices de violencia en América latina se han disparado y subido en distintos rubros. **Véase:** *ibídem.*, p. 27.

²⁵⁷ Destaca que estos dos datos no se contemplaron dentro del Latinobarómetro del año 2017. Al respecto se pueden analizar los tres gráficos que hacen referencia la corrupción. **Puede consultarse:** *ibídem.*, pp. 34 – 36.

A pesar de ser considerado el tercer tema en la lista de prioridades de los encuestados, el tema es que cuando les preguntan el índice de percepción del grado de corrupción en los países que forman parte del estudio del Latinobarómetro, el resultado se contrapone y encontramos que en México las personas encuestadas reflejaron que el grado de corrupción que se cree que hay en las instituciones: del gobierno, los municipios, el congreso, los sindicatos, los tribunales y las grandes empresas va tocando una media cercana al parámetro de *mucha corrupción*, lo cual denota que el problema de la corrupción es realmente grande y que la percepción de la población, atiende a que absolutamente en todas las esferas se encuentra presente.²⁵⁸

Hasta este momento hemos expuesto una serie de resultados que arrojaron el estudio del Latinobarómetro en relación con México y otros países de Latinoamérica, en los cuales hemos observado la situación crítica que enfrenta nuestro país, donde la percepción acerca de la democracia es de bajas expectativas, donde la confianza en las instituciones que otorgan seguridad y guían las decisiones políticas y legislativas del país es realmente baja, es entonces donde debemos preguntarnos si ¿es acaso que las instituciones están cumpliendo con sus fines?, ¿si están satisfaciendo las necesidades de la población? O bien como se ha expuesto de manera tajante en el estudio del Latinobarómetro, ¿el gobierno de nuestro país está atendiendo a intereses propios o de grupos elite? ¿Ajeno todo esto a los fines de interés público que exige la sociedad?, el dar respuestas a estas interrogantes requiere de un estudio que rebasa los límites del presente, sin embargo abordaremos una pequeña parte del problema, específicamente del Estado de México.

Estas interrogantes sirven como punto de partida para analizar una parte de la totalidad que representa el Estado Mexicano, por lo cual atenderemos este estudio a la

²⁵⁸ Se denota que la percepción del ciudadano se encuentra encaminada a creer que en absolutamente todas las esferas y en los órdenes ya sean de aspecto público o privado, tienen un alto grado de corrupción, podemos notarlo porque los números que refleja la tabla exhibida por el Latinobarómetro muestran que México cuenta con una media de margen que va desde el 7.4 al 8, donde los parámetros eran: 0 equivale a *nada de corrupción* y 10 corresponde a *mucha corrupción*. Véase: *ibídem.*, p. 39.

particularidad del Estado de México, por lo que una vez que hemos planteado un panorama general de las estadísticas que rigen nuestro país es momento de pasar al análisis más específico materia de nuestra investigación.

2.2.2. La crisis del servicio público y su financiamiento en el Estado de México.

Una vez que hemos planteado la situación general en la que se encuentra nuestro país en comparación a otros países de América Latina y que hemos propuesto un panorama que nos permite observar que la percepción general de la población prevé que en México los líderes políticos son vistos con desconfianza, al tiempo que se tiene presente la posibilidad de que estos, durante su gestión atiendan a intereses de tendencia particular y sin que se ponga una verdadera atención a los interés públicos.

Ahora bien, como hemos planteado anteriormente, los ciudadanos que representan al pueblo a través de las funciones del poder soberano, no cuentan con un apoyo latente por parte de los ciudadanos y es por ello que prestamos nuestra atención al caso específico del Estado de México.

Es pertinente señalar que el Estado de México, es gobernado por el Sr Alfredo del Mazo Maza; quién ocupa el cargo desde el año 2017 hasta el 2023; y que fue elegido por un total de 33.56 % de los votantes en el Estado; la participación ciudadana en la elección de este gobernador fue un total de 53.7 % de la población,²⁵⁹ lo cual, evidentemente nos arroja un resultado de omisión en votación del 46.3%; es decir, este porcentaje permite señalar que, poco menos de la mitad de la población no ejerció su derecho al voto.²⁶⁰

²⁵⁹ Podemos encontrar este dato descrito en el informe de resultados del estudio denominado Latinobarómetro. **Al respecto véase:** Corporación Latinobarómetro, *ibídem.*, p. 6.

²⁶⁰ Este es un dato obtenido de los criterios desarrollados en el Latinobarómetro donde refiere el bajo índice de participación en los ejercicios democráticos en nuestro país. **Al respecto puede consultarse:** *ibídem.*, p. 7.

Al respecto el dato preciso que describe el Instituto Electoral del Estado de México a través de su portal en internet es que el hoy gobernador del Estado de México obtuvo un total de 2,040,709 votos a favor, mientras que la candidata Delfina Gómez Álvarez obtuvo un total de 1,872,542 votos, el candidato Juan Manuel Zepeda Hernández obtuvo un total de 1,084,571 votos a su favor, de tal forma que el cómputo total, que suma estos resultado más aquellos obtenidos por los candidatos restantes y los votos nulos, así como aquellos que fueron emitidos a favor de candidatos no registrados dio un total de 6,080,214 votos, que participaron en la elección a gobernador del Estado de México.²⁶¹

A pesar de los datos expuestos en relación a los votos emitidos a favor de los diversos candidatos a la gubernatura del Estado de México, es preciso mencionar que la población total en el Estado es de 16, 187,608 habitantes,²⁶² por lo que podemos notar la baja participación en el proceso democrático del Estado de México en las elecciones correspondientes.

Estos datos que hemos descrito nos permiten posicionarnos en perspectiva para analizar el grado de participación ciudadana en las decisiones democráticas, ya que como hemos expuesto anteriormente es el pueblo soberano quien a través de este ejercicio tendría que establecer a las personas que habrán de fungir como representantes en ejercicio a ese poder cedido por el pueblo, para ser utilizado en beneficio de la colectividad.

²⁶¹ En los datos que refiere el IEEM, se aprecia que la candidata Josefina Eugenia Vázquez Mota obtuvo un total de 682,520 votos, mientras que la candidata independiente María Teresa Castell de Oro Palacios obtuvo la cantidad de 130, 100 votos, por su parte se emitieron 65, 471 votos a favor del candidato Oscar González Yáñez, por lo que se emitieron votos a favor de candidatos no registrados en un total de 6,396, asimismo se emitieron 175,228 votos nulos, y finalmente el Tribunal Electoral anuló un total de 23,677 votos. **Al respecto véase:** Instituto Electoral del Estado de México, *Cómputo final de elección a gobernador/a. votación final por candidato, 2016-2017*, http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima16_17/docs/resultados2017.pdf

²⁶² **Cfr.:** Por su parte el Presupuesto de Egresos refiere que la cantidad de población es de 18.08 millones de habitantes. **Puede consultarse:** LIX Legislatura del Estado de México, *Decreto número 163, Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2017*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 28 de noviembre del año 2016, Toluca de Lerdo, Estado de México, p. 2, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/marcoprograma-ppto-egresos-2017>.

Cabe mencionar que el ejercicio democrático juega un papel fundamental para el ejercicio de la soberanía, pero el ejercicio del voto; que en el caso del Estado de México y en la elección antes mencionada la participación es baja, lo cual representa un punto discutible, ya que como hemos mencionado anteriormente es criticable que la corriente de democracia representativa advierta que el único momento donde puede el ciudadano ser activado sea a través de su voto, y si, como en este caso no lo emite, estamos ante una comunidad que resulta totalmente pasiva ante los ejercicios democráticos y las decisiones que se toman en consecuencia de ello.

Bajo este razonamiento resulta preciso que reflexionemos acerca de lo dramático que resulta que en los ejercicios democráticos de representación, los ciudadanos omitan ejercer su derecho al voto, ya que implica un desánimo en participar en el proceso de legitimación en los individuos que habrán de tomar las decisiones, cuestión que puede atender a una desconfianza en las instituciones electorales, o incluso de la falta de credibilidad o de respaldo a los candidatos a elegir, de cualquier forma los datos arrojados expresan un debilitamiento en la aplicación de la democracia representativa.

La falta de participación en los procesos democráticos puede producir que los ciudadanos no se sientan inmiscuidos en las decisiones del ente gubernamental, así como este último puede adoptar una postura poco incluyente a la participación ciudadana, en este caso y para el Estado de México resulta notable el desánimo frente al ejercicio democrático, lo cual puede denotar la posible existencia de una desconfianza ante las instituciones electorales, al proceso o incluso a los sujetos que detentan la posibilidad de acceder a un cargo de representación popular.

Existen distintos indicadores que dan muestra de la falta de confianza e insatisfacción de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales que otorgan los servicios públicos básicos.

Uno de los textos que exhiben claramente esta fuerte problemática son los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los años 2015, 2017, 2019 y 2021; y que permiten exponer claramente los rubros de crisis en los que se encuentra el Estado de México.²⁶³

Cabe señalar la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), es realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y se cuenta con los resultados de las encuestas aplicadas en los años 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.

Así pues, de los resultados de la ENCIG, podemos notar que el Estado de México para el año 2017 se encontraba con un bajo índice de 38.5% de satisfacción general de los servicios básicos y bajo demanda; considerando como servicios básicos a los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, la labor de la policía, condiciones de calles, avenidas, carreteras y caminos sin cuota, incluye también los servicios de educación pública básica y universitaria, así como servicios de salud, energía eléctrica y transporte público masivo,²⁶⁴ mientras que para el año 2021 la cifra apenas se ha modificado, llegando a un 40.6% de satisfacción.²⁶⁵

²⁶³ Esta encuesta realizada por el INEGI expone los índices de insatisfacción de los ciudadanos ante el servicio público prestado por los diversos Estados de la República Mexicana, donde se toma en consideración las experiencias de los usuarios en la realización de pagos o diversos trámites en la solicitud y desarrollo de la prestación del servicio público; contemplando a los servicios públicos básicos como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, policía, calles, entre otros, asimismo prevé los servicios públicos bajo demanda que incluyen los servicios de educación obligatoria, universitaria, atención médica, energía eléctrica, transporte público, entre otras; denotando ampliamente los casos de corrupción y percepción ante las instituciones gubernamentales. Cabe la precisión de que esta encuesta fue aplicada a 46,000 viviendas a la población mayor de 18 años. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, ENCIG, 2017*, Comunicado de prensa, número 136/18, publicado el 22 de marzo del año 2018, p. 1
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

²⁶⁴ Cabe precisar que Estados como Nuevo León, Sinaloa, Baja California Sur y Yucatán cuentan con un índice general de satisfacción en los servicios públicos básicos y bajo demanda superior a los 50%. **Véase:** *Ibidem.*, p. 2

²⁶⁵ Se advierte un aumento proporcional de 2 puntos porcentuales en 4 años. Véase: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, (ENCIG) 2021*,

Del año 2017 destaca el bajo índice de satisfacción en relación al servicio de agua, donde los resultados de ENCIG nos muestra que en el Estado de México únicamente el 41.1 % se dijo satisfecho o muy satisfecho con el servicio de agua potable, dato que se encuentra por debajo del promedio a nivel nacional,²⁶⁶ precisando que el 16.6% de la población se encuentra satisfecha con la potabilidad del agua, es decir que consideran que no es peligrosa o que se puede beber sin ningún riesgo,²⁶⁷ por lo que se expone que más del 60% de la ciudadanía se encuentra insatisfecha e incluso se puede inferir una desconfianza a las instituciones gubernamentales encargadas de este rubro. Para el año 2021 la satisfacción en cuanto a la satisfacción con el servicio de agua potable alcanzó los 44.2%.²⁶⁸

Vale la pena precisar que en términos generales y en comparación con los resultados arrojados por la ENCIG del año 2015 y 2017, podemos advertir que el porcentaje de satisfacción se redujo, ya que para el año 2015 se aprecia un índice que llega a los 41.3%²⁶⁹ y para el año 2017 llega al 41.1%.²⁷⁰

Cabe señalar que de la ENCIG del año 2015, en comparación con la aplicada en 2017, se puede apreciar que los índices de satisfacción respecto a las características del servicio de agua potable sufrieron una reducción, así podemos notar que para el año 2015 el 51.8% de los encuestados se dijeron satisfechos o muy satisfechos con *la*

publicado el 24 de mayo de 2022, p.7,
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/15_estado_de_mexico.pdf

²⁶⁶ Alcanzando a nivel nacional un índice de satisfacción de 53.8 %. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados, ENCIG, 2017*, publicado el 22 de marzo del año 2018, p.8, http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf

²⁶⁷ Este índice de satisfacción es sumamente bajo en comparación con Estados como Chihuahua quien cuenta con un índice de satisfacción de la potabilidad de agua de 54.1%, quedando muy por debajo incluso con Estados como Zacatecas quien cuenta con un índice de 25.5% de satisfacción con la potabilidad del agua. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados, ENCIG, 2017...*, cit., p. 8.

²⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados, ENCIG, 2021...*, cit., p. 4.

²⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.101

²⁷⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2017...*, cit., p.8.

pureza y claridad del agua,²⁷¹ mientras que para el año 2017 el índice se redujo al 50.1%,²⁷² mismo caso sufrió *la potabilidad* la cual se redujo de un 20.00%²⁷³ a un 16.6%,²⁷⁴ por su parte *el suministro constante* de dicho servicio también sufrió un declive, ya que decreció de un 49.1% en 2015²⁷⁵ a un 44.2% al año 2017,²⁷⁶ mismo número que se mantuvo en el año 2021, hecho que nos demuestra un bajo índice de satisfacción y conformidad de la ciudadanía mexiquense con el servicio de agua potable.²⁷⁷

Dichos índices de satisfacción dan muestra de la percepción que la población tiene del servicio de agua potable y los aspectos en los que resulta deficiente, dando alarma al ente gubernamental para que realice los cambios pertinentes en los mismos, sin embargo dicha situación no tiene lugar, incluso la carga presupuestal destinada a dicho servicio se ha aumentado sin conseguir resultados, ya que para el ejercicio presupuestal del año 2015 se proyectó destinar la cantidad de \$1,738, 887, 496²⁷⁸, sin embargo para el año 2022 la cantidad de presupuesto para el abastecimiento de agua ascendió a 1,430,368,001 pesos.²⁷⁹

En este mismo tenor se prevé que en el Estado de México, el servicio de drenaje y alcantarillado cuenta con un índice de satisfacción que alcanza el 40% para el año

²⁷¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 10

²⁷² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2017...*, cit., p. 8.

²⁷³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 12

²⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2017...*, cit., p. 8.

²⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 9

²⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2017...*, cit., p. 8.

²⁷⁷ Se realizó un análisis comparativo entre los resultados en materia de agua potable arrojados por la ENCIG aplicada en el año 2015 y la aplicada en 2017. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., pp. 8 - 12

²⁷⁸ Ello de acuerdo con el Presupuesto de Egresos para el año fiscal 2015. **Al respecto:** H. LVIII Legislatura del Estado de México, Decreto 333, *Presupuesto de Egresos del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal de 2015*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", p. 3, artículo 5. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/presupuesto-egresos-2015.pdf>

²⁷⁹ **Al respecto, véase:** H. LXI Legislatura del Estado de México, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2022*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", p.8. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/gaceta-presupuesto-egresos-2022.pdf>

2017 siendo un promedio nacional de satisfacción de 43%.²⁸⁰ En cuanto al año 2021 la cifra aumento a un 42.7% de satisfacción, lo cual si bien constituye una mejora, no logra ser el salto de calidad que se pretende en torno a la dotación de servicios públicos.²⁸¹

En contraste con los resultados de la encuesta ENCIG del año 2015 se aprecia una baja en el rubro de *limpieza constante*, ya que para 2015 se llegó a un porcentaje del 24.4%²⁸², cifra que en un lapso de 6 años ha variado en muy poca medida al alcanzar un 24.9% en 2021.²⁸³

Ahora bien, ya que hemos analizados los resultados de satisfacción, debemos poner especial atención al presupuesto que ha sido destinado en materia de agua, alcantarillado y drenaje, ya que para el año 2015 en el Presupuesto de Egresos para el Estado de México, se aprecia que se destinó una cantidad que asciende a \$2, 043, 171, 989 en total destinados a los rubros de manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado. Por su parte se asignó una cantidad de \$1, 738, 887,496 al manejo eficiente y sustentable del agua.²⁸⁴

En este sentido, para el ejercicio fiscal 2017 en el Presupuesto de Egresos para el Estado de México, se aprecia que en estos rubros se destinó la cantidad aproximada de \$3,702,866,562.00; de los cuales se asignó de la siguiente manera: en materia de aprovechamiento sustentable del agua se designó \$7,193,160.00, por otra parte, para el manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado se determinó una cantidad de \$1,859,792,647.00, y por último se asignó una cantidad de \$1,835,880,755.00 al manejo eficiente y sustentable del agua.²⁸⁵

²⁸⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2017...*, cit., p. 9.

²⁸¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 7.

²⁸² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.18

²⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 8.

²⁸⁴ Los datos vertidos son descritos en el artículo quinto de Presupuesto de Egresos. **Puede consultarse:** H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.* p. 2, artículo 5.

²⁸⁵ Los datos vertidos forman parte del apartado correspondiente a desarrollo social en la ley de egresos del Estado de México, para el año 2017. **Al respecto, véase:** H. LIX Legislatura del Estado de México, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2017...* cit., p. 11

En cuanto al año 2022, a la regulación para el aprovechamiento sustentable del agua se le destinó la cantidad de \$7,933,319 mientras que al manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado se determinó una cantidad de \$1,430,368,001.²⁸⁶

Resulta menester precisar que dentro de los recursos asignados a diferentes rubros, el servicio de agua se encuentra bastante bajo en comparación a otros aspectos como el Electoral, al cual para el ejercicio fiscal 2017 se le asignó un presupuesto que alcanza los \$2,282,767,295.00;²⁸⁷ de igual forma resulta sumamente bajo el recurso destinado al aprovechamiento sustentable de agua. Destaca que al rubro electoral en el año 2022 se le asignó la cantidad de \$1,582,774,951.²⁸⁸

Por otra parte, los resultados del ENCIG para el año 2017 muestra que el servicio público de recolección de basura, cuenta con un bajo índice de satisfacción, ya que se muestra que en nuestro Estado únicamente el 38.0% de los ciudadanos ha contado con el servicio de recolección de basura, *sin que se le solicitara algún tipo de aportación económica voluntaria u obligatoria*, lo cual resulta sumamente alarmante, ya que menos de la mitad de los ciudadanos manifestó contar adecuadamente con la prestación de dicho servicio, el cual resulta de impacto al medio ambiente.²⁸⁹

Bajo este mismo tenor cabe mencionar que los índices de satisfacción en los rubros relacionados con recolección de basura han bajado en comparación con los resultados que muestra la encuesta ENCIG del año 2015, donde encontramos que el 67.9% de la población encuestada se considera que el servicio de recolección de basura en su ciudad resulta *oportuno*, y el 39.5% manifestó que dicha recolección

²⁸⁶ **Véase:** H. LXI Legislatura del Estado de México, *op.cit.*, p.63

²⁸⁷ LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163... cit. p.5

²⁸⁸ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op.cit.*, p.66

²⁸⁹ Resultado del ENCIG, podemos notar que el índice de personas que se ven en la necesidad de realizar aportaciones económicas a los prestadores del servicio de recolección de basura aumento notablemente, lo cual resulta sumamente criticable, ya que dicho servicio se encuentra dentro del catálogo de servicios básicos que debe prestar el Estado a sus ciudadanos, y que debería de contar con la característica de gratuidad, incluso derivado de la naturaleza de dicho servicio y los efectos colaterales que surgen en perjuicio del medio ambiente. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p. 12

estuvo *libre de cuotas o propinas a los servidores públicos*.²⁹⁰ En contraste, para el año 2021, la recolección de basura en el Estado de México alcanza un nivel de satisfacción del 57.6%.²⁹¹

Si bien pareciera que estos índices indican un grado de satisfacción alto, lo cierto es que, en comparación con la información que arroja la ENCIG del año 2015 en este rubro el Estado de México se encuentra en un nivel de medio a bajo de satisfacción en este rubro solo por encima de Michoacán, Guerrero, Oaxaca o Tabasco, siendo rebasado por Estados como Nuevo León, Coahuila, Durango y Querétaro.²⁹²

Para el año 2017, las cosas cambiaron y se redujeron los índices de satisfacción, encontrando que un 67.5% de la población encuestada determinó que el servicio de recolección de basura era *oportuno*, asimismo el 38.0% declaró que en el ejercicio de esta actividad los servidores públicos *no solicitaban cuotas o propinas*,²⁹³ lo cual nos marca una diferencia latente entre ambos años, denotando el incremento de una problemática en la calidad del servicio y de los sujetos representantes del Estado que ejecutan dicha actividad. Si bien estos datos no se han actualizado en la correspondiente ENCIG 2021, se advierte que la tendencia en cuanto a satisfacción no se ha modificado con base en el grado de “satisfacción general con los servicios públicos básicos y bajo demanda.”²⁹⁴

Es preciso mencionar que por cuanto hace al financiamiento de esta actividad, el Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el año 2015 establecía un monto de \$ 113, 442, 236 pesos destinados a la Gestión integral de

²⁹⁰ En este rubro, el Estado de México se encuentra en la media baja de los índices de satisfacción en relación a la recolección de basura, encontrándose dentro de la media de 65.0 a 75.9 %, compartiendo dicho lugar con estados como Yucatán, Chiapas, Veracruz, entre otros. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 29.

²⁹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 11.

²⁹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 29.

²⁹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p. 12

²⁹⁴ En este apartado el Estado de México es el 4° con la peor evaluación general total al tener una satisfacción promedio de 40.6%, estando por debajo tan sólo de Guerrero (32.7%); Tabasco (35.6%) y Oaxaca 38.5% **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 11.

desechos, dentro de los cuales también se prevé el apoyo a los diversos municipios de la entidad con la finalidad de mejorar dicho servicio público.²⁹⁵

Ahora bien, para el año fiscal 2017 el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México prevé una cantidad de \$120, 000,000 destinado a la gestión integral de residuos sólidos,²⁹⁶ siendo preciso mencionar que esta actividad consiste en un servicio público de participación compartida entre la entidad federativa y los municipios, por lo que existe una coordinación entre ambas esferas de gobierno.²⁹⁷

En otro aspecto, en la encuesta referida también se aprecia una baja en la percepción de satisfacción por cuanto hace a la reparación inmediata de baches y coladeras, correspondiente al apartado de calles y avenidas. Esto es así ya que en los resultados de la ENCIG 2015 se aprecia que únicamente el 9.0% de la población encuestada, aprecia que la *reparación de los baches y coladeras se realiza de forma inmediata*,²⁹⁸ sin embargo para el año 2017 este índice tan bajo, se redujo aún más, ya que el resultado porcentaje de satisfacción en este rubro fue de 8.8%,²⁹⁹ asunto que resulta de inminente observación, ya que comprende una de las funciones de atención continua y de necesidad colectiva. Afortunadamente, en este rubro, para el año 2021,

²⁹⁵ Gobierno del Estado de México, *Gestión integral de residuos sólidos*, Estado de México, Transparencia Fiscal, 2015, pp. 1-9, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/02010101.pdf>

²⁹⁶ El rubro de gestión integral de residuos sólidos forma parte del apartado encomendado al Desarrollo social, siendo el primero en ser nombrado. **Puede consultarse:** LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op.cit.* p.6

²⁹⁷ Para el año 2022 el presupuesto destinado a este mismo rubro fue cero, lo cual no debe ser entendido como una desatención al sector, sino que dicho presupuesto se diversificó según la clasificación funcional en algunos otros rubros enfocados al mismo sector, tales como el manejo de aguas residuales o protección al ambiente.

²⁹⁸ En relación al rubro de calles y avenidas, se menciona que a nivel nacional es sumamente bajo, ya que el porcentaje de satisfacción en este aspecto es de 20.7% lo cual muestra la falta de atención a este aspecto. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p. 35.

²⁹⁹ Es preciso mencionar que el índice de satisfacción en el rubro correspondiente a calles y avenidas resulta bajo a nivel nacional, ya que únicamente el 23.7% de los encuestados se encuentran satisfechos con el servicio; en este tenor el Estado de México cuenta con un porcentaje de satisfacción que apenas alcanza los 15.4% en dicho rubro, lo cual advierte la falta de atención por parte del Estado a este aspecto. **Al respecto véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 14

se dio un progreso significativo aunque aún insuficiente al considerarse un 18.0% de satisfacción.³⁰⁰

En el mismo tenor de la movilidad y por cuanto hace a la seguridad de los caminos y carreteras sin cuota que conectan a todo el Estado, resulta menester precisar la baja existente en el porcentaje de satisfacción, ya que para el año 2015 la población se manifestó satisfecha en un 14.8% en cuanto a que fueran *seguras en términos de delincuencia*,³⁰¹ sin embargo para el año 2017 se aprecia un porcentaje que alcanza el 12.3%³⁰² de satisfacción en este aspecto, reflejando el problema latente de la delincuencia no solo en la zona habitacional o comercial, sino también en aspectos de comunicación vial. Nuevamente se advierte una moderada mejora en este aspecto para el año 2022 en que se alcanza un nivel de satisfacción estatal del 19.9%.³⁰³

En cuestión presupuestal de los citados servicios, vale la pena mencionar, que para el ejercicio fiscal 2015 se proyectó destinar la cantidad de \$3,384,789,697 para la Secretaría de Movilidad,³⁰⁴ sin embargo para el año 2017 se estableció la cantidad de \$730,725,138 para la misma Secretaría,³⁰⁵ dando muestra de la baja en el presupuesto asignado a las funciones de movilidad en la entidad. Para el año 2022 la Secretaría de Movilidad recibió 5,773,503,451.³⁰⁶

³⁰⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 13.

³⁰¹ Los resultados de la ENCIG del año 2015 nos muestran que el índice de satisfacción a nivel nacional relacionado con el rubro de carreteras y caminos sin cuotas es de 31.6% precisando que en dicho año fue la primera vez que se estableció un porcentaje para este aspecto en específico. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 40

³⁰² Para el año 2017 el porcentaje de satisfacción en aspectos inherentes al servicio de carreteras y caminos en el Estado de México es de 21.5%, señalando también que el índice nacional apenas alcanza el 30.5% lo cual permite apreciar una reducción en el porcentaje de satisfacción a nivel nacional en este rubro. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p. 15

³⁰³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 14.

³⁰⁴ Es necesario precisar que el presupuesto de egresos para el año 2015 en su artículo 10 prevé la cantidad precisada para la Secretaría de Comunicaciones, habiendo establecido previamente su desincorporación a la Secretaría de Infraestructura que anteriormente acogía esta función. **Puede consultarse:** H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 7, artículo 10.

³⁰⁵ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 265, *op. cit.*, p. 14, artículo 14 2017

³⁰⁶ Aunque el presupuesto público para la Secretaría de Movilidad comprende un significativo aumento, dicho dato debe ser contrastado en función del gasto que se realice al interior de la Secretaría de

En este momento, es preciso retomar que la encuesta ENCIG distribuye los servicios públicos para su análisis en dos grandes rubros, los primeros serán los que podemos considerar como básicos y los segundos aquellos que son bajo demanda de la población, pero que forman parte del catálogo de servicios prestados por el Estado y que son administrados de forma directa o indirecta; es decir bajo la intervención de un intermediario.

Es así como una vez que hemos analizado los servicios que bajo este esquema se consideran básicos, es momento de prestar atención aquellos servicios públicos que son considerados bajo demanda, donde encontramos aspectos correspondientes a los rubros de salud, educación, energía eléctrica, transporte masivo y autopistas con casetas de cuota; dentro de los cuales abordaremos únicamente aquellos que muestran un detrimento en contraste con los resultados de la ENCIG de los años 2015, 2017 y 2021.

Por cuanto hace a temas de salud, el Estado de México cuenta con bajos índices de satisfacción, un ejemplo de ello es que para el año 2015 tan solo el 35.2% se dijo satisfecho con el servicio de salud prestado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Cabe precisar que nuestro Estado es uno de los 8 Estados que se encuentran por debajo del 43.2% de índices de satisfacción en este rubro donde también se encuentran el Estado de Querétaro, Tlaxcala, Morelia, Puebla, la Ciudad de México, Chiapas y Quintana Roo.³⁰⁷

Movilidad y el destino específico o utilidad que se le da al recurso. **Véase:** H. LXI Legislatura del Estado de México, *op cit.*, p.71

³⁰⁷ Es preciso señalar que el Estado de la República con mejor índice de satisfacción es el Estado de Guerrero, que cuenta con un índice de 61.4% de satisfacción en relación al IMSS. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 9

Puede consultarse: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, pp. 49 – 53.

Al respecto, véase: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 1.

Puede consultarse: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados, ENCIG, 2017*, publicado el 22 de marzo del año 2018, p.8

En este sentido el servicio de salud otorgado por el IMSS ha tenido una baja en los índices de satisfacción en comparación con los resultados de la ENCIG del año 2015, ya que para ese entonces los porcentajes en aspectos como *médicos suficientes*, *disposición de medicamentos* y *atención inmediata* contaba con los siguientes índices de satisfacción: 61.7%, 45.3 % y 42.9% correspondientemente.³⁰⁸

Para el año 2017 la suerte del IMSS, no mejoró ya que el porcentaje de satisfacción en los rubros antes mencionados se redujo y en algunos aspectos demostró una baja drástica por ejemplo en el rubro de *médicos suficientes*, donde se aprecia que el índice es de 50.5% lo cual implica una caída de más de 10%, asimismo se aprecia una baja en la *disposición de medicamentos* donde le porcentaje actual alcanza los 45.2 % así como en la atención inmediata la cual baja a un 41.7% lo cual nos da muestra de una grave inconsistencia en el servicio público de salud, ya que por cuanto hace al Instituto Mexicano del Seguro Social se aprecian aspectos de importante observación por debajo del 50% de opinión satisfactoria.³⁰⁹

Aunado a lo anterior se precisa que de manera general el índice de satisfacción en temas del servicio de salud ofrecido por el IMSS en los resultados del año 2015 asciende al porcentaje de 39.0%³¹⁰ sin embargo para el año 2017 se observa una baja ya que únicamente alcanza el 35.2% de porcentaje de satisfacción³¹¹ por lo que podemos advertir una baja de casi 4% en la percepción de la población encuestada.

³⁰⁸ Es preciso notar que el índice de satisfacción en el servicio de salud proporcionada por el IMSS ha tenido altas y bajas, pues en los resultados de la ENCIG 2015 se muestra la comparativa con los resultados del año 2013, donde se aprecia que se tenía un porcentaje de satisfacción de 52.7% en 2013 y para 2015 bajo a 38.8% lo cual implica una picada en el comportamiento de resultados en este rubro. **Véase:** *Ibidem*, pp. 46 - 50

³⁰⁹ Por cuanto hace al sector salud, habrá que observarse que para el año 2017 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tuvo un índice de satisfacción que alcanza los 44.8%, lo que si bien implica una mejora en comparación con el año 2015, no logra llegar a los porcentajes de satisfacción obtenidos en el 2013, precisando la existencia de una posible mejora, sin embargo se continua por debajo de un nivel de satisfacción que rebase el 50% de la población. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 17

³¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p.105

³¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 17

El panorama en el año 2021 nos permite advertir que respecto al rubro de *médicos suficientes*, el índice logró alcanzar un resultado mínimo aprobatorio con un 62%, pero respecto a la disponibilidad de medicamentos, los números se han mantenido en un escaso 46.4%; los números anteriores mantienen al IMSS en un porcentaje de satisfacción del 52%.³¹²

Por su parte el servicio de salud estatal o seguro popular ha recibido una baja en los porcentajes de satisfacción en la ENCIG del año 2017, pues en para el año 2015 se encontraba cerca de lograr un 50% en los índices de satisfacción de rubros como *instalaciones adecuadas y equipo necesario*; que contaba con un 62.8%, *médicos suficientes* que contaba con un 49.9% y *disposición de medicamentos* en el que contaba con un 49.3%.³¹³

Para el año 2017 los porcentajes se redujeron considerablemente, ya que en los rubros de *instalaciones adecuadas y equipo necesario* se advierte una baja de más de 10% quedando en un 50.8%, así como en *médicos suficientes* se tiene un porcentaje de 43.7% y en *disposiciones de medicamentos* se tiene una baja dramática a un 27.1% ofreciendo un claro ejemplo de la falta de atención a los servicios prioritarios o de necesidad pública.³¹⁴

Mención aparte merece el Seguro Popular, ya que para el año 2021, éste modificó sustancialmente su razón de ser, a grado tal de desaparecer con el nombre de seguro popular y ser substituido por el de Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), cuya modificación orgánica no ha generado un impacto considerable en cuanto a

³¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 104.

³¹³ Es necesario mencionar que el índice de satisfacción nacional en el 2015 alcanzaba una cifra de 47.0% sin embargo en dichos resultados, se muestra la comparativa con el año 2013 donde podemos apreciar que el porcentaje alcanzaba un 54.9% lo cual demuestra la disminución de la apreciación positiva en este rubro. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., pp. 56 – 60.

³¹⁴ A nivel nacional el porcentaje de satisfacción es de 47.7%, subiendo únicamente 7 décimas, lo cual implica una mejora en comparación con 2015, sin embargo aún no se consigue llegar al índice que se tenía en 2013 por lo que aún se encuentra por debajo de un mínimo de 50% de satisfacción. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p. 19

confiabilidad institucional se refiere, pues el número se mantiene en un 54.5% de aprobación.³¹⁵

En cuanto a los datos específicos correspondientes al año 2021, en el rubro *instalaciones adecuadas y equipo necesario* el porcentaje de satisfacción se encuentra en un 69.6%%, mientras que en el rubro *médicos suficientes* se tiene un porcentaje de 62.3% y la categoría *disposiciones de medicamentos* se mantiene como el rubro peor evaluado con un 32.2% de satisfacción.³¹⁶

De manera general en temas de servicios de salud estatal, el cual comprende al seguro popular, se redujo considerablemente en comparación con los resultados del año 2015, ya que para ese entonces se tenía un porcentaje de satisfacción general del 38.4%³¹⁷ sin embargo para el año 2017 se redujo hasta alcanzar un porcentaje de 35.9%,³¹⁸ aunque para el 2021 esta cifra se recuperó hasta alcanzar un 45.3% de satisfacción.³¹⁹

De los datos que hemos vertido podemos apreciar que el servicio de salud en nuestra entidad se encuentra en un estado de alerta al carecer de los prestadores del servicio, es decir de los médicos suficientes para satisfacer las necesidades y de los medicamentos necesarios para dar respuesta a las exigencias medicas de los ciudadanos, siendo necesario mencionar que a la Secretaría de Salud del Estado de México se le asignó un presupuesto de \$1,181,900,459 para el ejercicio fiscal 2015³²⁰, sin embargo para el año 2017 se le asignó un presupuesto de \$1,271,670,123 por lo que podemos apreciar un incremento en la cantidad destinada a los servicios de salud

³¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 18.

³¹⁶ *Ídem.*

³¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.103

³¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p. 19

³¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 18.

³²⁰ H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 7, artículo 10 2015

pública.³²¹ Para el año 2022 el monto asignado a la Secretaría de Salud fue de 103,094,764.³²²

En otro tenor y por cuanto hace al servicio público de la educación, la ENCIG refleja lo correspondiente a dos aspectos: la educación pública obligatoria y la educación universitaria; por cuanto hace a la primera de ellas podemos advertir que existe una baja en dos rubros en específico y son aquellos que encaminados al *cumplimiento de temarios e instalaciones y mobiliarios adecuados*.

Para el caso del *cumplimiento de temarios*, podemos apreciar que en el resultado de la ENCIG correspondiente al año 2015 se contaba con un índice de satisfacción que alcanzaba un 78.1 %, aspecto que implica uno de los porcentajes más altos al encontrarse por encima del 50%,³²³ sin embargo para el año 2017 dicha cifra se redujo considerablemente pues los resultados de la encuesta arrojan un porcentaje de 75.9%, por lo que advierte una baja de 2.2% advirtiendo un declive en la percepción de la población en relación a los temas de educación.³²⁴

En el año 2021 encontramos en el servicio público de la educación a uno de los servicios mejor evaluados con un muy alto 92.2% de satisfacción y específicamente respecto al punto del cumplimiento de los temarios, se considera que un 97.2% de la población estima que se cumplen con los temarios.³²⁵

³²¹ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 265, *op. cit.*, p. 14, artículo 14 2017

³²² Debe considerarse que el tema presupuestal, sobre todo en cuanto a salud se refiere, fue modificado en gran medida en razón de la pandemia causada por el virus SARS-COV2 **Al respecto véase:** H. LXI Legislatura del Estado de México, *op cit.*, p.70

³²³ Para el año 2015 y según los resultados de la ENCIG, a nivel nacional el porcentaje de satisfacción correspondiente al rubro de educación obligatoria asciende a 61.0% y se muestra la reducción en comparación con los resultados del año 2013, donde alcanzo un 62%. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p. 61

³²⁴ En este sentido vale la pena precisar que para el año 2017 a nivel nacional el índice de satisfacción subió en comparación al año 2015, pues se encuentra en un 66.7%, por lo que se muestra un aumento de casi 6% en el porcentaje de satisfacción a nivel nacional, mostrando una mejora considerable en la percepción a nivel nacional de temas relacionados con la educación obligatoria. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 20

³²⁵ Cabe preguntarse entonces si la percepción de la satisfacción de la población es, en efecto, indicativo de calidad en el servicio público. Al respecto, si se contrastan los altos niveles de satisfacción de la población con el servicio educativo en México, en contraste con los bajos resultados de los estudiantes mexicanos en pruebas tales como ENLACE y PISA, que sitúan a México muy por debajo de los índices

En este sentido, es necesario reflexionar sobre la relación que guardan estos índices de satisfacción y el aspecto presupuestario, ya que para el año 2015, el Presupuesto de Egresos contemplaba un gasto que asciende a la cantidad de \$47, 586, 421,745 pesos destinados a la educación básica y \$5, 736, 777, 056 pesos destinados a la Educación media superior, dando un total de \$53, 323, 198, 801 pesos destinados a los rubros de educación obligatoria.³²⁶

Por otra parte, para el año 2017, el gasto destinado a la educación obligatoria, según el Presupuesto de Egresos es de \$63,347,266,855 pesos, resultado de sumar la cantidad de \$56,655,420,066 pesos destinados a la Educación básica y \$6,691,846,789 pesos destinados a la Educación media superior, dando muestra de un incremento al presupuesto destinado a la educación obligatoria.³²⁷

En 2022 el monto asignado a educación básica fue de \$72,646,838,039 y de \$8,436,812,707 para educación media superior, dando un total de \$81,083,650,746, ante lo cual se advierte un incremento sistemático en el gasto educativo mexiquense.³²⁸

Ahora bien, por cuanto hace a la educación pública universitaria se aprecia una baja considerable únicamente en el rubro del *cumplimiento de temarios*, donde según los resultados de la ENCIG para el año 2015 se alcanzaba un porcentaje de 88.3% de satisfacción entre la población encuestada,³²⁹ sin embargo para el año 2017 se aprecia un declive considerable alcanzando la cifra de 82.7%, mostrando que la educación universitaria cuenta con los más altos índices de satisfacción según los resultados de

promedio dentro de los países de la OCDE veremos que la percepción tampoco debe ser entendida como un detonante de la calidad en los servicios. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 20.

³²⁶ H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 4, artículo 5.

³²⁷ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, pág. 11, artículo 9. 2017

³²⁸ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op. cit.* p.64

³²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p. 66 2015

la encuesta en cuestión.³³⁰ Para el año 2021 la cifra ha alcanzado un histórico 97.2% en este aspecto.³³¹

Por cuanto hace al ámbito presupuestario, para el año 2015 la educación universitaria recibió como presupuesto la cantidad de \$6,106,274,746 pesos,³³² sin embargo para el año fiscal 2017 el presupuesto subió, alcanzando la cantidad de \$8,380,767,230 pesos³³³ y para 2021 el monto ascendió a \$10,424,261,913.³³⁴

Por lo que en aspectos que comprenden al transporte público masivo automotor, encontramos un índice realmente bajo en rubros como *ascenso de pasajeros en paradas oficiales*, donde se advierte un 10.1% de satisfacción por parte de la población encuestada; por su parte en el rubro de *operadores respetuosos de señalamientos viales*, se muestra un porcentaje de 17.6% estos aspectos si bien fueron considerados en los resultados del ENCIG 2017.³³⁵

Los aspectos antes señalados, no fueron calculados para el 2015, por lo que nos limitaremos a realizar el análisis respecto año 2021, en que las cifras respecto al ascenso de pasajeros en paradas oficiales apenas ha alcanzado un 16.3%, mientras que el rubro de *operadores respetuosos de señalamientos viales* cuenta con un 27.8% de satisfacción, aunque el servicio de transporte público masivo automotor continúa con muy bajo nivel de aceptación, estando en un 34.3%.³³⁶

³³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit. ,p. 22

³³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 20.

³³² H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 4, artículo 5.

³³³ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 11, artículo 9.

³³⁴ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p.114

³³⁵ En este sentido vale la pena precisar que el aspecto de transporte público masivo automotor comprende el transporte público de tipo autobús urbano, van, combi o microbús. También resulta necesario mencionar que se obtienen rubros que van por debajo del 50% de satisfacción por parte de la población, lo cual muestra claramente una inconformidad al servicio prestado en materia de transporte público, recordando que en el Estado de México este servicio público se presta de manera indirecta, es decir a través de concesionarias. De igual forma resulta trascendente referir que sería necesario agregar a los rubros a encuestar el aspecto de la seguridad en el transporte, esto justificado por los hechos recientes de delincuencia y violencia que azotan a nuestro Estado. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit. ,p. 23

³³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 22.

Por cuanto hace a la cantidad de presupuesto público que fue asignado al rubro de transporte público, podemos mencionar que en el año 2015 se asignó la cantidad de \$392, 999, 754 pesos a la modernización del transporte masivo³³⁷ y para el año 2017 se incrementó notablemente, ascendiendo a la cantidad de \$1,557,758,185 de pesos,³³⁸ mientras que para 2022 el monto correspondiente se consolidó en \$5,354,926,668.³³⁹

Ahora bien, el último de los servicios públicos bajo demanda que se analiza en la multicitada encuesta es el de autopistas con casetas de cuota, en el cual advertimos que el rubro *comunicación eficiente en el Estado*, ascendía a 84.6% para el año 2015,³⁴⁰ se redujo a 81.8% para el año 2017³⁴¹ y se recupera a 83.7% para 2021.³⁴²

Uno de los rubros en los que se advierte una constante declive es el de *buen estado*, el cual inicia para 2015 en 71.6%,³⁴³ desciende a 70.1% para el año 2017³⁴⁴ y agrava su declive en 2021 alcanzando apenas un 66.8%.³⁴⁵ en el rubro de *seguridad en términos de delincuencia* se aprecia en los resultados del año 2015 que alcanzaba una cifra de 60.1% de satisfacción,³⁴⁶ sin embargo para el año 2017 baja a 52.6%³⁴⁷ y para 2021 llega a 55.8%.³⁴⁸

³³⁷ H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 4, artículo 5.

³³⁸ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 12, artículo 9.

³³⁹ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p.65.

³⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p. 89

³⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 24

³⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, *cit.*, p. 23.

³⁴³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p. 90

³⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 24

³⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, *cit.*, p. 23.

³⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, *cit.*, p. 91

³⁴⁷ En plano nacional, el rubro de autopistas con casetas de cuota presenta una baja considerable, pues para el año 2015 se contaba con un porcentaje que llegaba a los 72.4%, sin embargo para el año 2017 sufre una baja a 68.9%, lo cual representa una estima de suficiencia en detrimento considerable. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, *cit.*, p. 24

³⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, *cit.*, p. 23.

De manera general debemos mencionar que existió una baja del porcentaje con el cual fue calificada la satisfacción de la población en relación a la prestación del servicio de autopistas con cuota de cuota, de tal manera que observamos que para el año 2015 los resultados de la encuesta ENCIG arrojan un promedio de satisfacción de 67.5%³⁴⁹ sin embargo para el año 2017 se prevé un porcentaje de 66.9% teniendo una baja de un 1%³⁵⁰ y para 2022 la situación se agrava descendiendo hasta el 64.1%.³⁵¹

Se debe precisar que en materia de los servicios públicos bajo demanda algunos de ellos se encuentran concesionados, por lo que su ejecución se lleva a cabo de manera indirecta por lo que se observa la participación de particulares en su ejecución, por lo que el Estado únicamente se encarga de la vigilancia de su aplicación y el cumplimiento con las normas impuestas a estos rubros.

A pesar de lo antes precisado, es necesario mencionar que el Presupuesto de Egresos del año 2015 contemplaba un gasto que alcanzaba los \$3, 837, 501,419 pesos destinados a la modernización de la infraestructura para el transporte terrestre,³⁵² sin embargo, para el ejercicio fiscal 2017 se tuvo prevista la cantidad de \$4,701,074,896 de pesos destinados al mismo rubro³⁵³ y para el año 2022 el monto establecido se ha fijado en \$526,397,280³⁵⁴ dando muestra de un incremento en el presupuesto asignado, no obstante este servicio no atiende exclusivamente a una inversión gubernamental, sino que puede existir una inversión de particulares, como lo hemos expuesto anteriormente, aspecto que debemos tomar en consideración en el análisis de este servicio en específico.

Ahora bien, por último la encuesta ENCIG también plantea un porcentaje de satisfacción correspondiente a la percepción que tiene la población en relación con los

³⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.96

³⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.24

³⁵¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 23.

³⁵² H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 4, artículo 5.

³⁵³ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 12, artículo 9.

³⁵⁴ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p.65.

servicios públicos provistos por el gobierno federal, municipal y entidad federativa, haciendo notar que en dichos resultados que para el año 2015 se tenía un porcentaje de 32.7%,³⁵⁵ para 2017 se advierte un 32.0%³⁵⁶ y para el año 2022 la cifra de satisfacción en cuanto a la prestación de servicios por parte de la entidad federativa apenas alcanza el 32.7% de satisfacción.³⁵⁷

De igual forma la encuesta del ENCIG 2017, proporciona los porcentajes de satisfacción en relación al *tiempo destinado* a realizar pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos, donde podemos ubicar al Estado de México como uno de los 7 Estados de la República con menor índice de satisfacción, contando con un 69.6%, solo por encima de los Estados de Aguascalientes, Oaxaca y Chiapas. Siendo preciso mencionar que los altos índices de satisfacción le corresponden a los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa y Nuevo León, con índices que rebasan los 80.9% de satisfacción.³⁵⁸

Debe considerarse que en este aspecto el Estado de México ha logrado mejorar considerablemente su condición, pues en la ENCIG 2021 el porcentaje de satisfacción con el tiempo destinado a pagos, trámites y servicios ha alcanzado un 81.1% “que se acerca en gran medida a la media nacional” de 82.3%³⁵⁹

Dentro de los servicios públicos que señala la encuesta ENCIG 2017, se prevé que para el Estado de México el servicio público con menor nivel de satisfacción en relación con el tiempo destinado para realizarlo es el de *llamadas de emergencia a la policía*

³⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.93

³⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, ENCIG, 2017*, p.25

³⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 24.

³⁵⁸ Cabe precisar que en este índice el INEGI incluyó las respuestas de la ciudadanía que incluyen el reactivo de “satisfecho” y “muy satisfecho”. **Al respecto, véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.13

³⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 31.

con un 34.1%, el segundo peor calificado fue el de *atención médica de urgencia* con un 43.3% y el tercer peor calificado fue el de *tramites vehiculares* con un 54.1%.³⁶⁰

La tendencia mencionada se mantiene en el año 2021, en que los servicios con menor nivel de satisfacción son llamadas de emergencia a policías (47.7%); atención médica programada (59.0%) y atención médica urgente (61.1%).³⁶¹

De este índice podemos advertir que la población no se encuentra satisfecha con el tiempo que tarda en realizar cualquier trámite que involucre la solicitud o incluso el pago de servicios prestados por el Estado, cuestión atrae nuestra atención al reflejar una inconformidad con el proceso burocrático destinado a servicios de alta prioridad como lo son los de seguridad pública o de salud.

En este tenor vale la pena precisar que ENCIG del año 2017 arrojó resultados en torno a las problemáticas a las que se enfrenta el ciudadano cuando pretende realizar pagos, tramites o solicitudes de servicios público, en el caso del Estado de México, los resultados exponen que el 43.2% de la población encuestada manifestó que se enfrentó con algún problema, de los cuales el 94.4% considero que atendían a *barreras al trámite*, incluyendo en dichas barreras las largas filas, el canalizar de una ventanilla a otra, los requisitos excesivos o incluso la necesidad de trasladarse a un lugar lejano.³⁶²

De igual forma el 25.3% dijo haberse enfrentado a problemáticas de *asimetrías de información*, lo cual quiere decir que la información en relación a los requisitos era nula o errada. Por último el 5.5% manifestó enfrentarse a *problemas con las TIC y otras*

³⁶⁰ Dentro de los servicios mejor calificados se encuentra el pago de servicio de luz con un 87.9%, el pago de tenencia o impuesto vehicular con un 78.1% y el pago de predial con un 69.4%. precisando que dentro de los no precisados se encuentran los servicios que atienden a educación pública, al pago de agua potable y los trámites fiscales, entre otros. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.33

³⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 32.

³⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.30.

causas, dentro de las cuales incluye complicaciones con los medios de comunicación como internet o teléfono.³⁶³

En cuanto al año 2021 36.9% de las personas manifestaron encontrarse con algún problema, dentro de las cuáles 86.6% indicó la imposición de barreras al trámite y 22.6 expresó asimetrías de información y 6% señaló problemas con las TIC y otras causas.³⁶⁴

En cuanto hace a los resultados de “Satisfacción general” en atención por parte de los servidores públicos para con los ciudadanos muestra bajos índices de satisfacción, pues en los resultados de la multicitada encuesta para el año 2017 arrojan que los servicios públicos peor calificados en relación al trato recibido fueron los de: *atención médica de urgencia* con un 50.0%, *tramites vehiculares* con un 66.2% y *atención medica programada* con un 72.1%.³⁶⁵

Para el año 2021, los servicios con las peores calificaciones en cuanto al trato recibido fueron seguridad pública con un 5.9% de satisfacción, seguido por atención médica programada con un 67.2% y atención médica de urgencia con un 74.7%.³⁶⁶

Uno de los principales problemas que afronta nuestro país en el tema de servicios públicos, es la corrupción, de manera específica para el Estado de México podemos apreciar que en los resultados de la multicitada encuesta para el año 2017 la

³⁶³ Para el caso de las mediciones en relación con las problemáticas que enfrentaron los ciudadanos, la ENCIG señala que el ciudadano pudo señalar más de una opción. **Puede consultarse:** *Ídem*.

³⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 29.

³⁶⁵ De dichos resultados el mejor calificado fue el de *pago ordinario de servicio de luz* que cuenta con un 87.7% de satisfacción, siguiendo *pago de tenencia o impuesto vehicular* con un 83.0% y en tercer lugar encontramos los *tramites en el registro civil* con un 74.3%. resulta prudente también manifestar que a nivel nacional el servicio público peor calificado en cuanto al trato del personal, es la atención médica de urgencia. **Véase:** *Ibidem*, p.35

³⁶⁶ Estas cifras demuestran una mejora en el nivel de satisfacción respecto a la atención en los servicios médicos tuvo una considerable mejora, la cual bien puede deberse a la contingencia sanitaria causada por el virus SARS-COV2 que tuvo como consecuencia una mejor percepción del sector médico de forma generalizada. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 34.

ciudadanía refirió que los tres principales problemas en la entidad son *la inseguridad y delincuencia* con un 78.6%, *corrupción* con un 57.5% y *mal desempeño del gobierno* con un 40.7%,³⁶⁷ aspectos que resultan sumamente importantes, ya que al notar los resultados en relación a la corrupción habremos de notar que son principalmente los sectores de seguridad pública y el ente gubernamental en sus tres esferas los principales actores de corrupción, ello en atención a la percepción de la población, como veremos más adelante.

Para el año 2021 el escenario no se modificó, ya que las cifras en cuanto a inseguridad y delincuencia se mantuvieron en un 78.7%, mientras que la corrupción alcanzó el 57.3% y el desempleo un 35.8%. Destaca que el porcentaje en cuanto al mal desempeño del gobierno disminuyó considerablemente hasta alcanzar un 28.5%.³⁶⁸

En la encuesta ENCING del 2017 se tomó en consideración la corrupción como un índice a medir y es así como podemos apreciar que en el Estado de México se observa un dramático incremento en la cantidad de víctimas de corrupción, ya que en el año de 2015 el número de víctimas fue de 12,278 por cada 100,000 habitantes,³⁶⁹ sin embargo para el año 2017 la cantidad de víctimas aumento a 15,901 por cada 100,000 habitantes³⁷⁰ En 2021 la situación se ha agravado hasta llegar a un promedio de 17,700 por cada 100,000 habitantes.³⁷¹

De las cifras que hemos vertido, es preciso destacar la dramática situación que vive el Estado de México, ya que cuenta con un serio incremento en el número de ciudadanos que fueron víctimas de actos de corrupción por parte de algún servidor público,

³⁶⁷ Dentro de las problemáticas de menor índice de importancia se encuentran los desastres naturales, la falta de rendición de cuentas y la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno con los porcentajes de 2.2%, 4.0% y 6.7% correspondientemente. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 41.

³⁶⁸ Estas cifras arrojan la percepción de un “mejor funcionamiento del gobierno pero sin que exista disminución alguna respecto a la solución de los problemas más importantes en la entidad”. **Véase:** *Ibidem.* p. 40

³⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados...*, cit., p.124

³⁷⁰ Señalando también que el Estado de México es uno de los 6 Estados de la República con mayor tasa de victimas por actos de corrupción en la República. **Véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit.,p.15

³⁷¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 9

demostrando nuevamente que la falta de confiabilidad en las instituciones gubernamentales se ha robustecido de la mano a un incremento a los actos de enriquecimiento ilícito por parte de los servidores del Estado, lo cual afecta gravemente la actividad en materia de servicios públicos, ya que trasgrede fuertemente su objetivo a favor de la ciudadanía.

En la encuesta de referencia se exhiben los trámites burocráticos que cuentan con persistencia en actos de corrupción, para el caso del Estado de México, los tres actos de mayor prevalencia son aquellos que atienden a autoridades de seguridad pública, trámites ante el Ministerio Público y actos burocráticos de carácter municipal.³⁷²

Encontramos también los resultados en cuanto a la *percepción de la frecuencia de los actos de corrupción*, donde encontraremos que para el año 2017 95.8% de los pobladores del Estado de México encuestados la *corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente*, principalmente se prevé dicha actividad en los sectores gubernamentales, encabezando la lista los *partidos políticos* con un 95.8%, siguiendo las instituciones de seguridad pública *los policías* con un 94.6%, posteriormente *Diputados y Senadores* con un 91.8%, *Gobierno Estatal* con un 90.0%, *Ministerio Público* con 89.5%, *Gobierno Federal y Municipal* con 89.2%³⁷³ y 88.1% correspondientemente, siendo preciso destacar que para los ciudadanos encuestados el mayor nivel de frecuencia en actos de corrupción lo tienen las instituciones de gobierno a los tres niveles, así como las instituciones de seguridad pública, los cuales se encargan de servir a la ciudadanía tales como la policía y el ministerio público, información que vale la pena contrastar con las principales problemáticas que enfrenta la entidad como anteriormente precisamos.

³⁷² Dichos trámites son enunciados en orden de mayor frecuencia, siendo el más frecuente, el de acercamiento a la autoridad de seguridad pública, siguiendo el de trámites ante Ministerio Público y el tercero que encabeza los actos de corrupción son aquellos de tendencia municipal. **Puede consultarse:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.18

³⁷³ Se debe mencionar también que las instituciones con menor índice de percepción ciudadana en cuanto a la frecuencia de la corrupción se encuentran instituciones como las universidades públicas con un 44.9%, el ejército y la marina con un 37.6% e instituciones sociales como lo son la familia con un 16.2% y compañeros de trabajo con un 28.7% y vecinos con un 29.1% quienes son los tres con más bajos porcentajes. **Véase:** *Ibidem*, p.43

Es así como los resultados de la ENCIG 2017 muestran que el 93.4% de la población del Estado de México encuestada aprecia que los actos de corrupción en nuestra entidad son muy frecuentes o frecuentes,³⁷⁴ lo cual da muestra clara de la falta de confianza que se tiene en el trabajo de los servidores públicos y la omisión de atención a las necesidades de la población ya que dicha problemática representa un atentado mismo en contra de la población quien manifiesta claramente que los servidores públicos no están atendiendo a satisfacer las necesidades públicas o el interés público, sino por el contrario atienden a cuestiones de índole económico particular.

En cuanto se refiere al año 2021 la percepción sobre la práctica muy frecuente o frecuente en cuanto a actos de corrupción alcanzó un 93.1% de la población mexicana, dentro de la cual, son los policías los que se sitúan en primer lugar con un 93.1% seguido de los partidos políticos con el 87.4%, el ministerio público con 83.9%, los gobiernos estatales con 79.8% y los gobiernos municipales con 77.6%.³⁷⁵

De la mano con el análisis anterior es preciso mencionar, que la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) para el año 2017 también muestra un dramático resultado en cuanto a la confianza en las instituciones, donde claramente demuestra el estado tan deplorable en el que se encuentran las instituciones gubernamentales en la percepción del ciudadano, siendo las once peor calificadas instituciones de gobierno.

Estas once instituciones que menos inspiran confianza al ciudadano encuestado son: en último lugar se encuentran *los partidos políticos* con un 12.8%, en segundo lugar *Cámaras de Diputados y Senadores* con un 16.1%, *Ministerio Público* con un 18.0%, *Gobierno Federal* con un 19.1%, *Gobierno Estatal* con un 19.8%, *Gobiernos Municipales* con un 23.6%, *Jueces y Magistrados* con un 24.5%, *Policías* con un 24.6%, *Sindicatos* con un 24.8%, *Instituciones electorales* con un 26.6% y *Servidores*

³⁷⁴ *Ibidem*, p.42

³⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021 ...*, cit., p. 42

Públicos con un 28.9%,³⁷⁶ este aspecto nos muestra claramente que la institución peor calificada atiende a la actividad gubernamental, es preciso que notemos que en contraste las mejores calificadas atienden a organizaciones sociales, es decir a entes de congregación ciudadana de orden natural como lo son la familia, los vecinos, las instituciones religiosas, entre otras que implican una participación directa de los pobladores.

Para el año 2021 la confiabilidad institucional continúa mostrando una ausencia de confianza en los partidos políticos que apenas alcanzan el 22.8%, seguido de los policías con un 23.6%, el ministerio público con un 26.9%, las cámaras de diputados y senadores con un 32.0% y los sindicatos con un 34.3%. Por su parte, las instituciones mejor evaluadas son las familias con 85.3%, universidades públicas con 82.1% y escuelas de nivel básico con 82.1%. Estos números arrojan un seguimiento sintomático de la desconfianza en las instituciones públicas y la mayor confianza en las instituciones ciudadanas o educativas.³⁷⁷

En este tenor vale la pena precisar que el problema que atiende a la conducta de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones puede rebasar los fines y objetivos de la presente investigación, sin embargo cabe realizar la mención de que se han establecido mecanismos que buscan inhibir las actividades que resulten contrarias al bienestar público y a sus intereses.

Asimismo, es necesario precisar que el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México prevé un gasto destinado al Desarrollo de la función pública y ética en el servicio público, el cual, para el año 2015 ascendía a la cantidad \$509,515,948 pesos,³⁷⁸ cantidad que para el ejercicio fiscal 2017 se incrementó hasta llegar a

³⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional...*, cit., p.47

³⁷⁷ Destaca el caso del ejército y la marina, que dentro de las instituciones públicas se mantiene como la institución con mayor confianza (72.7%). Véase: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional 2021...*, cit., p. 46

³⁷⁸ H. LVIII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p. 3, artículo 5.

\$630,805,713,³⁷⁹ y alcanzó el monto de 673,686,086 en 2021,³⁸⁰ lo cual da un panorama de la destinación de presupuesto público con la finalidad de tratar las problemáticas antes expuestas.

Es así, como los datos antes expuestos invitan a la reflexión y al análisis del servicio público como aquella actividad que debe seguir los fines que atiendan al interés público, ello de acuerdo con las teorías antes expuestas, donde el Estado habrá de servir a favor de los ciudadanos que gobierna, de forma tal, que permita el desarrollo humano y el crecimiento económico de la población, otorgando las oportunidades idóneas para la totalidad de los ciudadanos.

Asimismo el Estado deberá de velar por dar satisfacción a las necesidades básicas y primordiales de la población a través de la prestación de servicios públicos, cumpliendo así con los fines propios del servicio y del Estado mismo.

Sin embargo, el gobierno del Estado de México da muestra clara de la falta de atención que destina a los pobladores, a conocer y satisfacer sus necesidades, quienes exponen las deficiencias que perciben en los servicios públicos otorgados por el ente gubernamental, constancia de ello son los resultados que exponen las Encuestas Nacionales de Calidad e Impacto Gubernamental de los años 2015, 2017 y 2021, las cuales nos ofrecen un amplio panorama de incremento en la insatisfacción que detectan los pobladores en los servicios ofertados en su entidad.

Es importante destacar los bajos porcentajes de satisfacción que los ciudadanos señalan de los servicios básicos: como lo son el agua potable, el drenaje, el servicio de salud pública, educación e incluso de la recolección y tratamiento de los residuos sólidos, de forma tal que podemos apreciar un índice realmente bajo de satisfacción en la actividad gubernamental encaminada a la prestación de servicios públicos que resulta alarmante.

³⁷⁹ H. LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 11, artículo 9.

³⁸⁰ H. LXI Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, p.66.

Destacando la insistencia que existe en la problemática de la delincuencia y violencia en diversos sectores del servicio público, ya sea en carreteras o incluso en un sentimiento persistente de inseguridad por parte de los pobladores, lo cual expone una necesidad pública de dar seguridad a los ciudadanos.

También se hace presente una latente desconfianza a la actividad del servidor público, ya que los pobladores exponen haber sido víctimas de corrupción e incluso tener una alta percepción de actividades ilícitas en la función del servicio público, dando nuevamente una señal de alerta de la crisis en la que se encuentra la actividad gubernamental en la entidad mexiquense.

Aunado a ello, resulta necesario contraponer los resultados de satisfacción de los servicios públicos con el presupuesto que le es asignado, porque a continuación se muestra una tabla, en la cual hemos precisado el indicador de satisfacción y el recurso financiero que le fue asignado en 2015, 2017, 2019, 2021 y 2022 correspondientemente³⁸¹:

ESTADO DE MÉXICO		2015 (32.7%)		2017 (32.0%)		2019 (40.2%)		2021 (%)		2022 (%)
Índice general de satisfacción	Índice específico de satisfacción	2015 ENCI G % de satisfacción	PPTO EdoMex. 2015	2017 ENCI G % de satisfacción	PPTO EdoMex. 2017	2019 ENCIG % de satisfacción	PPTO EdoMex. 2019	2021 ENCIG % de satisfacción	PPTO EdoMex. 2021	PPTO EdoMex. 2022
SERVICIO PÚBLICO BÁSICO										
Agua potable	En general	41.3%	\$1,738,887,496	41.1%	\$1,835,880,755	n/a	\$1,222,493,446	44.2%	\$1,993,350,892	\$1,796,323,513
	Pureza y claridad	51.8%		50.1%		55.5%		35.5%		

³⁸¹ Cabe mencionar que los datos ofrecidos en cuanto al año 2021 deben estimarse con cautela, pues el gasto público se adecuó en gran medida a las necesidades derivadas de la contingencia sanitaria causada por el virus SARS-COV2 que modificó el destino de los gastos públicos. Derivado de lo anterior, se analiza el presupuesto correspondiente al año 2022, ya que si bien no se cumple el periodo de dos años que se ha establecido respecto a nuestro muestreo, sí permite tener un punto de referencia a considerar sobre la forma en que se ha modificado la asignación presupuestal con base en las necesidades de los tiempos actuales.

	Potabilidad	20%	"Manejo eficiente y sustentable del agua"	16.6%		21.7%		19.6%		
	Suministro constante	49.1%		44.2%		55.7%		46.2%		
Drenaje y alcantarillado	Limpieza constante y mantenimiento frecuente	24.4%	\$2,043,171,989 "Manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado"	21.5%	\$1,859,792,647	29.5% Limpieza constante 34.6% Mantenimiento frecuente	\$1,161,140,897	24.9% 27.5%	\$1,121,750,572	\$1,430,368,001
Recolección de basura	Oportuno	67.9%	\$113,442,236	67.5%	\$120,000,000	68.1%	\$0	67.6%	\$0	\$0
	Libre de cuotas	39.5%	"Gestión integral de desechos"	38.0%		49.4%	"Ordenación de desechos"	54.8%		
Calles y avenidas	Reparación inmediata de baches y coladeras	9.0%	\$3,384,789,697 "Secretaría de comunicaciones"	8.8%	\$730,725,138	9.9%	\$2,830,005,117	8.6%	\$2,974,846,385 "Secretaría de Movilidad"	\$5,773,503,451
Caminos y carreteras sin cuota	Seguras en términos de delincuencia	14.8%	\$3,384,789,697 "Secretaría de comunicaciones"	12.3%	\$730,725,138	13.5%	\$2,830,005,117	16.8%	\$2,974,846,385 "Secretaría de Movilidad"	\$5,773,503,451
Salud Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	General	39.0%	\$1,181,900,459	35.2%	\$1,271,670,123	40.8%	\$132,617,475	50.6%	\$520,687,961	\$103,094,764
	Médicos suficientes,	61.7%	"Secretaría de salud"	50.5%		55.1% (nación)		58.4%		
	Disponición de medicamentos	45.3%		45.2%		35.9% (nación)		53.9%		
	Atención inmediata	42.9%		41.7%		58.4% (nación)		57.5%		
Servicio público de la educación	Cumplimiento de temarios	78.1%	\$53,323,198	75.9%	\$63,347,266,855	80%	\$45,875,728,322	73.8%	\$94,752,174,651 "Educación"	
Educación pública obligatoria	Educación pública obligatoria		\$47,586,421,745 Educación básica		\$56,655,420,066 Educación básica		\$61,877,002,410 Educación básica	73.8%	\$61,711,503,496 Educación básica	\$72,647,838,039 Educación básica
			\$5,736,777,056 Educación media superior		\$6,691,846,789 Educación media superior		\$7,395,853,255 Educación media superior		\$7,272,829,639 Educación media superior	\$8,436,812,707 Educación media superior

Educación pública universitaria	Cumplimiento de temarios	88.3%	\$6,106,274,746	82.7%	\$8,380,767,230	82.9%	\$10,061,633,449	92.2%	\$10,424,261,913	\$10,883,176,894
Transporte público masivo automotor	Ascenso de pasajeros en paradas oficiales	n/a	\$392,999,754	10.1%	\$1,557,758,185	36.6% (nación)	\$526,436,664	16.3%	\$5,346,844,542	\$8,845,638,008
	Operadores respetuosos de señalamientos viales	n/a		17.6%		42.8%		27.8%		
Autopistas con casetas de cuota	Generales	67.5%	\$3,837,501,419	66.9%	\$4,701,074,896	n/a	\$2,941,583,694	64.1%	\$588,737,887	\$526,397,280
	Comunicación eficiente	84.6%		81.8%		46.1%		83.7%* Comunicación rápida		
	Buen estado	71.6%		70.1%		27.8%		66.8%		
	Seguridad en términos de delincuencia	60.1%		52.6%		13.5%		55.8%		
Tiempo destinado a realizar el trámite de los servicios	A realizar pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos	61.0%		69.6%		76.2%	\$1,488,469,178	81.1%	\$1,502,692,396	\$1,496,050,731
	Llamadas de emergencia a la policía	n/a		34.1%		55.4% (nación)		47.7%		
	Atención médica de urgencia	n/a		43.3%		61.9% (nación)		61.1%		
	Tramites vehiculares	n/a		54.1%		62.2% (nación)		72.4%		
Problemas 43.2% si 56.8% no	Barreras al trámite	n/a		94.4%		85.1% (nación)		86.6%		
	Asimetrías de información	n/a		25.3%		36.7% (nación)		22.6%		
	Problemas con las TIC y otras causas	n/a		5.5%		5.9% (nación)		6%		
Trato recibido al	Atención médica de urgencia	n/a		50.0%		76.6%		74.7%		

realizarlo	Tramites vehiculares	n/a		66.2%				80.5%		
	Atención medica programada	n/a		72.1%				67.2%		
PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA POBLACIÓN										
Principales problemas	Inseguridad y delincuencia	n/a	\$509,515,948 pesos	78.6%	\$630,805,713	n/a	\$13,070,512,734	78.7%	\$14,434,517,217	\$17,800,679,036
	Corrupción	n/a		57.5%		n/a		57.3%	\$450,343,727	\$450,343,727
	Mal desempeño del gobierno	n/a		40.7%		n/a		28.5%		“Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”
CORRUPCIÓN										
Víctimas de corrupción		12,278 por cada 100,000 habitantes		15,901 por cada 100,000 habitantes		20,683 por cada 100,000 habitantes		17 727 por cada 100,000 habitantes		Sin información
Percepción de la frecuencia de actos de corrupción		n/a		95.8%		91.5%	\$643,424,856	93.1%	\$645,871,715	\$450,343,727
	Actos de corrupción	n/a		93.4%		91.5%		89.8%		“Sistema anticorrupción del Estado de México y Municipios”
Sectores donde es frecuente la corrupción	Partidos políticos	n/a		95.8%		27.4% (confianza)	\$362,611,802	87.4%	\$450,343,727	\$450,343,727
	Policías	n/a		94.6%		25.8% (confianza)	“Sistema anticorrupción del Estado de México y municipios”	93.1%		
	Diputados y Senadores	n/a		91.8%		27.4% (confianza)		75.9%		
	Gobierno Estatal	n/a		90.0%		32.2% (confianza)		79.8%		
	Ministerio Público	n/a		89.5%		n/a		83.9%		
	Gobierno Federal	n/a		89.2%		44.1% (confianza)		67.3%		
	Gobierno Municipal	n/a		88.1%		35.7% (confianza)		77.6%		

Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal correspondiente a los años 2015, 2017, 2019, 2021

y 2022 correlativamente y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de los años señalados.

De la tabla previa se puede concluir que si bien existen partidas presupuestales asignadas a la prestación de diversos servicios públicos, ello no implica una percepción de satisfacción de las necesidades de los usuarios, por lo que hay una disociación entre el monto económico destinado y la satisfacción respecto al uso directo que se otorga a dichas partidas.

**CAPITULO 3. El financiamiento de los servicios públicos municipales:
mecanismos de selección de prioridades en el sistema jurídico vigente. (Caso
Estado de México)**

3.1. El presupuesto público en el Estado de México

3.1.1. Aspectos generales y conceptuales del Presupuesto Público

3.1.1.1. Concepto de Presupuesto Público

3.1.1.2. Fines y objetivos del Presupuesto Público

3.1.1.3. Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público

3.2. El financiamiento del Estado de México

3.3. Los gastos del Estado

3.4. Financiamiento de los Servicios Públicos en el Estado de México

3.4.1. Análisis de los Planes de Desarrollo Institucionales

3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo

3.4.1.2. Plan de Desarrollo del Estado de México

3.4.1.3. Planes de Desarrollo Institucionales Municipales

3.4.2. Gasto Público Municipal en materia de Servicios Públicos

3.4.3. Mecanismos de priorización para la designación de servicios públicos en el
Estado de México

3.4.3.1. Plan de Desarrollo Estatal

3.4.3.2. “Metodología del marco Lógico” Chile

3.4.3.3. “Presupuesto Base 0”

El financiamiento de los servicios públicos municipales: mecanismos de selección de prioridades en el sistema jurídico vigente. (Caso Estado de México)

Los servicios públicos resultan un tema jurídico complejo para su abordaje, no sólo desde el punto de vista conceptual, sino que también resulta compleja su comprensión en cuanto a su integración y conformación.

Así, uno de los mayores retos para la incorporación de las teorías participativas en materia de servicios públicos, es también el financiamiento³⁸² de los mismos, entendiendo la complejidad normativa y pragmática que implica no sólo la obtención de recursos y sus distintas categorías, sino también la planeación, presupuestación y ejecución que culminan en la materialización de un servicio público.

En el presente capítulo se analizará la manera en la que se integra el presupuesto público en el Estado de México, el financiamiento de los servicios públicos, abordando dichos temas desde un enfoque normativo, pero también puntualizando los aspectos teóricos de mayor relevancia para la comprensión del tema, atendiendo en todo momento a la naturaleza y fines de las categorías de estudio.

La cadena de integración, financiamiento y destino de los recursos económicos para la ejecución de servicios públicos permitirá aclarar el marco normativo y la dimensión económica³⁸³ en la que actualmente se conforma el presupuesto público, tomando

³⁸² El término financiamiento puede adquirir múltiples aristas en función del enfoque con el que se pretende abordar el tema, pero resultan coincidentes diversas categorías en las que se concibe a este término como una obtención de recursos, mencionando que las mismas pueden derivar de diversas fuentes (internas o externas) y en diversos plazos (corto, mediano o largo) los cuales se requieren para la operación normal y eficiente de una empresa (pública, privada, social o mixta) **Al respecto véase:** Perdomo, Moreno Abraham, *Planeación financiera*, cuarta edición, México, D.F., ECAFSA, 1998, p. 207.

³⁸³ La dimensión económica es aquella en la que se cifran los esfuerzos con la intención de lograr una viabilidad económica, en un marco de contribución al desarrollo económico-social del entorno, por lo que, a nivel estatal y municipal en materia de presupuesto público, esta tiene por objeto utilizar los recursos de índole económica para la obtención de los objetivos de los planes de desarrollo correspondiente. **Puede consultarse en:** Molina Serrano, Beatriz y otros "Análisis de las dimensiones institucional, económica, social y ambiental portuarias a través de inteligencia artificial" *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, Argentina, No.18, 2018, p.266 <file:///C:/Users/malanis/Downloads/Dialnet-AnalisisDelasDimensionesInstitucionalEconomicaSoci-6564406.pdf>

como base un caso de estudio respecto al Estado de México, el cual si bien muestra una clara radiografía general sobre la integración presupuestaria, es críticamente disímil cuando se analiza específicamente en cuanto a su ámbito municipal, existiendo en el Estado de México, municipios tan polarizados como el caso de Ecatepec de Morelos, municipio conurbado de la ciudad de México que en el año 2015 registró una población de 1,677,678³⁸⁴ habitantes y Papalotla con apenas 3,963³⁸⁵ habitantes, cuyos presupuestos municipales son razonablemente contrastantes y consecuentemente, las necesidades en materia de servicios públicos de cada municipio es distinta.

3.1. El presupuesto público en el Estado de México

Es necesario estudiar el aspecto económico del Estado de México, para lo cual deberemos analizar los aspectos que corresponden a los años 2019 y 2021³⁸⁶ con la gestión del Gobernador Alfredo del Mazo Maza y algunos años anteriores correspondientes a la administración del ex gobernador Eruviel Ávila Villegas.

En noviembre del año 2016 se aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2017 en el que se definió un monto que asciende a los \$260,318,933,616.00 pesos, para el gasto de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, así como de los entes autónomos y para apoyo a los municipios miembros del Estado³⁸⁷, mientras que para el año 2019 el presupuesto de egresos aprobado para los rubros indicados fue de

³⁸⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Información por entidad / Estado de México / Territorio, México, Distrito Federal, INEGI, 2016.*
http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=15

³⁸⁵ *Ídem.*

³⁸⁶ En el caso del año 2021, los números deben considerarse con cautela en razón de que, como es conocido, el año 2021 estuvo enmarcado por la pandemia causada por el virus SaARS-COV2, motivo por el cual, tanto la programación del presupuesto, como su propio ejercicio se modificaron en gran medida, tanto por la crisis causada por el virus como por la necesidad de solucionar las grandes complejidades y retos que implicó la responsabilidad de superar la crisis económica y sanitaria.

³⁸⁷ **Puede consultarse en:** LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 69.

291,059,430,336³⁸⁸. Por su parte, el presupuesto de egresos del año 2021 ascendió a los \$303,120,223,774.³⁸⁹

Ahora bien, el presupuesto de egresos tiene su base económica en cuatro principales categorías de fuentes de financiamiento a través de las cuales se integra dicho presupuesto, siendo estas los recursos fiscales, ingresos propios, recursos federales y recursos estatales, destacando los recursos fiscales por ser los que mayormente financian al presupuesto público.³⁹⁰

Debe comprenderse también que, tal como se advertirá en el siguiente apartado, el presupuesto público no sólo se integra por sus fuentes de financiamiento, sino que también contempla un conjunto de categorías de destino en las que se dividen los gastos, pudiendo agruparse en cinco grandes rubros que son: gasto corriente, gasto capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos, pensiones y jubilaciones

³⁸⁸ La diferencia entre los presupuestos de egresos de los años 2017 y 2019 que implican tan sólo un par de años de diferencia corresponde a un 11.8% de aumento en el presupuesto de egresos correspondiente. **Al respecto véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2019*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 31 de diciembre del año 2018, Toluca de Lerdo, Estado de México, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/presupuesto-egresos-2019.pdf>. Por cuanto se refiere al año 2020, el presupuesto de egresos aprobado ascendió a la cantidad de 301, 184, 610,778, implicando un aumento de 3.47% con relación al año antecesor, sin embargo, el ejercicio fiscal del año 2020 no será motivo de análisis a fondo en esta investigación, en razón de que al momento de su desarrollo aún se encuentra en ejercicio dicho periodo y por consiguiente no existen las condiciones idóneas aún para verificar los resultados de tal ejercicio. **Al respecto véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 119, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 23 de diciembre de 2019, Toluca de Lerdo, Estado de México, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/gaceta-presupuesto-egresos-2020.pdf>.

³⁸⁹ H. LX Legislatura del Estado de México, *Decreto 263...* cit. p.66.

³⁹⁰ El presupuesto de egresos del año 2017 se integró por cuatro fuentes de financiamiento, en la que los Recursos Fiscales aportaron un monto de \$163,181,906,068, mientras que Ingresos Propios financiaron \$32,863,683,941, los Recursos Federales \$28,331,293,798 y los Recursos Estatales \$35,942,109,809 para sumar un total de \$260,318,993,616. **Puede consultarse en:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *op. cit.*, p. 69. Para el año 2019 se adicionó el rubro “no etiquetado”, que en dicho ejercicio fiscal comprendió la mayor fuente de financiamiento para tal ejercicio al aportar un importe de \$204, 091, 511,790 **Puede consultarse en:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *cit, p. 80*.

y; participaciones, pudiendo dividirse de forma más específica cada uno de los gastos estimados según su clasificación funcional o programática.

Finalmente, resulta necesario precisar que el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal debe estar orientado a satisfacer las necesidades sociales de interés colectivo, que debe atender al plan de desarrollo del Estado de México vigente, motivo por el cual se distribuye en pilares temáticos y ejes transversales para el desarrollo, así como fondos específicos. A continuación se muestra una tabla en la que se analizarán los pilares temáticos de los dos presupuestos de egresos en análisis (2017, 2019 y 2021).

Pilares		
2017	2019	2021
Gobierno solidario	Social	Social
Estado progresista	Económico	Económico
Sociedad protegida	Territorial y Seguridad	Territorial
		Seguridad

Ejes transversales		
2017	2019	2021
Gobierno municipalista	Igualdad de género	Igualdad de género
Gobierno de resultados	Gobierno capaz y responsable	Gobierno capaz y responsable
Financiamiento para el desarrollo	Conectividad y tecnología para el buen gobierno	Conectividad y tecnología para el buen gobierno

Fondos		
2017	2019	2021
Fondo General de Previsiones Salariales y Económicas	Fondo General de Previsiones Salariales y Económicas	N/A

Fondo General para el Pago del Impuesto sobre Erogaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado	Fondo general para el pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo persona	
--	---	--

Fuente: Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de México para los Ejercicios Fiscales 2017, 2019 y 2021 correlativamente.

En síntesis, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México es integrado a través de las fuentes de financiamiento de las cuales se obtienen los recursos económicos, mismos que son destinados al gasto público³⁹¹ que puede ser clasificado en distintas categorías, los cuales tienen por objeto la satisfacción de las necesidades sociales a través de distintos pilares, ejes transversales y fondos. En el presente apartado se analizará el presupuesto público como base del financiamiento del Estado, sus aspectos generales y conceptuales, el caso específico del Estado de México y finalmente los gastos del Estado.

3.1.1. Aspectos generales y conceptuales del Presupuesto Público

A pesar de que la noción de presupuesto público contemporáneo podría estimarse moderna, existen diversos ejemplos de que el acto de presupuestar ha estado implícito no sólo en los trabajos formales de presupuesto público desarrollados en el Estado Moderno, sino que han sido implícitos en diversos momentos históricos en el desarrollo de la humanidad. Ejemplo de lo anterior existe si nos remontamos al México prehispánico, en que los pueblos mesoamericanos contemplaban las estrellas para

³⁹¹ Se suele estimar que el gasto público comprende únicamente las erogaciones del Estado, pero este término es más complejo y amplio que tal resultado, pues el gasto público, en sus distintas dimensiones hace referencia no sólo a las erogaciones del gasto corriente, sino también a la inversión física y financiera, la cual puede contemplar el pago de pasivos o deuda pública e inclusive algunos conceptos de mayor amplitud tales como la responsabilidad patrimonial. **Al respecto véase:** Lyden, Fremont y Millar, Ernest G., *Presupuesto público, planeación, evaluación y control de programas*, México, Editorial Trillas, 1983.

prever o presupuestar los frutos del trabajo agrícola que habrían de producirse, e inclusive, encontramos ejemplos aún más distantes, si tomamos como base el caso de los egipcios, quienes hacían estimaciones para pronosticar los resultados en sus cosechas de trigo y estar preparados para las épocas de mayor escases, o también podemos considerar la existencia de un presupuesto, aunque distante pero ya más evolucionado, el caso de la capital del imperio romano, en cuyo seno se estimaban las posibilidades de pago que cada uno de los pueblos conquistados tenía, para con base en tales estimaciones, exigir la tributación correspondiente.³⁹²

Se considera que los primeros bosquejos de un presupuesto se remontan entre los años 1010 y 926 a.C. cuando el Rey Salomón de Israel, estableció impuestos específicos para pagar los gastos del palacio, fijando así el destino para el cual se pretendía la recaudación,³⁹³ posteriormente, las culturas griegas y romanas también generaron considerables aportes en la cosmovisión actual del presupuesto.³⁹⁴

A pesar de los claros antecedentes presupuestarios que se desarrollan, se estima que las previsiones presupuestarias formales se originaron en la Carta Magna que los nobles ingleses promulgaron al Rey Juan sin tierra en 1215, principalmente detonadas

³⁹² Si bien el concepto de presupuesto y más específicamente el de presupuesto público, tal como se conoce en la actualidad resulta mucho más contemporáneo que los ejemplos desarrollados, es posible advertir que existen ejemplos diversos de civilizaciones antiguas que ya consideraban estimaciones y preveían horizontes económicos o en especie, para definir balances financieros elementales, pero que a la larga resultarían ser la base de los presupuestos contemporáneos tal como se les conoce en la actualidad. **Al respecto véase:** Del Rio, Cristóbal, *El presupuesto*, 10 Edición, México, Cenage Learning, p.21.

³⁹³ Floris Margadant, Guillermo, *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, 6ª edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1998, p.37.

³⁹⁴ En Esparta los Éforos administraban el tesoro que se integraba por los distintos tributos, mientras que la capital griega, Atenas, el control del tesoro y las tributaciones estaba a cargo del *bule* o *boule*, también llamado "Consejo de los Cuatrocientos" que tenía por objeto cubrir las necesidades básicas. **Puede consultarse en:** Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIII, Buenos Aires, Argentina, riskill, S.A., 1986, p.47.

En el caso de Roma, los cónsules delegaban sus funciones a los *quaestores* que eran los encargados de administrar el erario, no obstante también existen antecedentes que evidencian una administración dual en la que todo el aparato financiero se encontraba administrado parcialmente tanto el Senado en cuanto al erario se refiere y por el Emperador por lo que respectaba al fisco. **Al respecto véase:** Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, p.92-99.

como consecuencia del descontento por los despilfarros económicos en que incurría la corte y con el claro objetivo de colocar límites a la recaudación desmedida.³⁹⁵

Posteriormente, existieron algunos avances en la integración del presupuesto, sobre todo en el ámbito recaudatorio, en algunas de las principales monarquías europeas, tal como en el caso de Francia y España, las cuales se vieron obligadas a articular presupuestos a causa de las guerras, que obligaron a los monarcas a calcular los ingresos y egresos del Tesoro buscando un equilibrio que permitiera financiar el gasto público y la milicia.³⁹⁶

No obstante, no fue hasta los Estados modernos, basados en las democracias constitucionales posteriores a la Revolución Francesa que no sólo se consolidó el paradigma de administrar los recursos económicos mediante un presupuesto, sino que además dicha práctica se institucionalizó, dotando así a los pueblos de un margen de participación en la integración del presupuesto, al establecerse atribuciones para que el poder legislativo, que a su vez es representante popular del pueblo, revise y apruebe el ejercicio presupuestario, no obstante, a pesar del desarrollo histórico y los diversos avances en materia presupuestaria, es claro que pocos han sido los ejercicios en los que se ha buscado una participación más activa y directa del pueblo en la integración del presupuesto para la satisfacción de sus necesidades primarias mediante los servicios públicos.

El presupuesto pretende la planeación y el control de los recursos económicos, no obstante nociones de mayor actualidad apuntan a extender tal objeto en un conjunto de objetivos interconectados como pueden ser la previsión, planeación, organización, coordinación o integración, dirección y control³⁹⁷ e inclusive, el presupuesto, aunque aún tiene un enfoque preponderantemente económico, ha adquirido también una connotación enfocada a los recursos no sólo de naturaleza económica, sino también humanos y materiales.

³⁹⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, *op. cit.*, p.49.

³⁹⁶ *Ídem.*, p.302.

³⁹⁷ Del Rio, C., *op. cit.*, p.30.

Si se parte de la premisa de que un presupuesto busca la adecuada sistematización en la erogación de recursos, debemos considerar entonces que para el caso del presupuesto público, tal erogación debe estar delimitada no sólo por los ordenamientos jurídicos aplicables en la materia, sino también por un entendimiento de las distintas realidades sociales para las cuales se pretende destinar tales recursos, he ahí la brecha jurídica y social, en que se visibiliza no sólo la posibilidad, sino la necesidad de articular las teorías participativas en la conformación del presupuesto público.

3.1.1.1. Concepto de Presupuesto Público

El concepto de presupuesto público puede ser entendido en una multiplicidad de sentidos y en función de la naturaleza y objetivos de cada definición. Si bien existen elementos comunes en las distintas nociones teóricas, es posible advertir diversas tendencias en cuanto a la definición se refiere, encontrándose algunas más inclinadas por una conceptualización de índole financiera, algunas otras sociales y otras más cargadas con una clara influencia jurídica tal como se examinará en lo posterior.

Previamente a definir el presupuesto público que ya en esencia contiene dos elementos (presupuesto y el carácter de público) analizaremos la raíz etimológica del término que se compone de dos vocablos latinos “pre” que significa antes de, y “supuesto” que significa hecho formado, por lo que bien podríamos asegurar que la traducción etimológica del concepto presupuesto es “antes del hecho formado”.³⁹⁸

Existen diversas concepciones del presupuesto, entre las cuales destaca la de Ramírez Padilla, quien afirma que “es un plan integrador y coordinador que se expresa en términos financieros respecto a las operaciones y recursos que forman parte de una

³⁹⁸ La definición etimológica de presupuesto, si bien podría parecer poco revelador, resulta más profundo de lo que en apariencia implica, ya que al afirmar que un presupuesto es algo que antecede a un hecho formado, claramente alude a una estimación o previsión futura con base en una realidad tangible, es decir, anticiparse a la materialización de un hecho de inminente consumación. **Al respecto véase:** Del Rio, C., *op. cit.*, p.20.

empresa para un periodo determinado, con el fin de lograr los objetivos fijados por la alta gerencia,”³⁹⁹ definición que es amplia en cuanto al término presupuesto, pues al hacer referencia a los objetivos de la alta gerencia, queda en evidencia que no sólo se trata de una definición de carácter preponderantemente financiero, sino que pretende abarcarlas diversas esferas que pueden conformar los presupuestos, siendo éstas la pública o la privada.

Algunos otros autores, como el caso de Kafury entienden al presupuesto como un instrumento o herramienta de dirección o como el acto de “determinación y asignación de los recursos requeridos para la consecución de los objetivos,”⁴⁰⁰ mientras que Koontz, sumándose a la noción de carácter preponderantemente administrativa, entiende el presupuesto como “un instrumento utilizado para el control administrativo mediante la exposición de planes y resultados esperados, expresados en términos numéricos.”⁴⁰¹

Continuando con la línea de autores que definen al presupuesto en amplio sentido, es posible advertir que dicho término cuenta con una naturaleza que bien podría enfocarse por defecto más al ámbito privado y ejemplo de ello es el caso de Burbano y Ortiz, que definen al presupuesto como “un conjunto coordinado de previsiones que permiten conocer con anticipación algunos resultados básicos,”⁴⁰² mientras que en el

³⁹⁹ Ramírez Padilla, David Noel, *Contabilidad Administrativa*. Séptima Edición, México, Mc Graw Hill, 2005, p.270.

⁴⁰⁰ Kafury no sólo entiende al presupuesto como una herramienta o instrumento, sino que lo estima como la principal y más eficiente herramienta para la adecuada administración de una empresa mediana o grande. (Si bien al igual que en el caso de Ramírez Padilla esta connotación puede ser más orientada a ámbito privado, es claro que al referirse a una empresa mediana o grande, tal conjetura bien puede ser aplicada a la administración pública, en razón del nivel estructural de dicho ente público) **Al respecto véase:** Kafury Silva, M, *Administración Financiera*, Quinta Edición, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 55. Otra de las principales diferencias entre las posturas de ambos teóricos es que si bien Kaufury adopta una posición funcionalista, Ramírez Padilla desarrolla su concepto desde un punto de vista preponderantemente financiero. **Cfr.** Ramírez Padilla, *op. cit.*, p.270.

⁴⁰¹ Koontz, Harold, *Administración, una perspectiva global*, Séptima Edición, México, Mc-Graw Hill, 2005, p.128.

⁴⁰² Al respecto Burbano y Ortiz refieren que los resultados de dicho presupuesto deberán ser de utilidad para el jefe de la empresa, dejando en evidencia la naturaleza privada del término presupuesto en amplio sentido. **Puede consultarse en:** Burbano Ruiz, Jorge E. y Ortiz Gómez Alberto, *Los presupuestos*, Segunda Edición, Santafé de Bogotá, Colombia, Mc-Graw Hill, 2006, p.11.

caso de C. Mendoza dicho presupuesto constituye un plan financiero que orienta “al empresario a la consecución de las metas propuestas.”⁴⁰³

Si bien es claro que el término presupuesto en diversas doctrinas tiene principalmente hacia un carácter privado, ello no implica que en el ámbito público no se hayan desarrollado teorías de equivalente envergadura, no obstante, habiendo ofrecido un panorama general sobre la conceptualización del presupuesto, aun cuando este pueda orientarse al ámbito privado, se analizará el concepto en esencia del presupuesto en esfera pública.

El presupuesto público en esencia puede considerarse como un instrumento⁴⁰⁴ o documento contable que relaciona los ingresos y gastos del estado con mención de las fuentes de financiamiento,⁴⁰⁵ el cual se articula de manera anual y es formulado por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo. Se trata entonces, de una actividad financiera del Estado consistente en una planificación de índole económica.

Como se advierte, al aterrizar el término presupuesto, en el ámbito público, existe una tendencia a la unificación de nociones en un sentido preponderantemente económico, en razón de tratarse de un balance financiero que tiene por objeto la administración de los egresos del Estado.

Para efectos de la presente investigación, con base en lo desarrollado en este apartado, se entenderá por presupuesto público al instrumento jurídico y financiero en el que se articulan los ingresos y egresos del Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades y objetivos del mismo.

⁴⁰³ Mendoza Roca, Calixto, *Presupuestos para empresas de manufactura*, Barranquilla, Colombia, Ediciones Uninorte, 2004, p.3.

⁴⁰⁴ El presupuesto público es un instrumento de administración financiera a través del cual se asignan recursos financieros y responsabilidades para resolver con previsibilidad los problemas futuros en el ámbito estrictamente económico. **Al respecto puede verse:** Las Heras, José María, *Estado Eficiente. Sistemas de Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*, Cuarta Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Osmar D. Buyatti, 2018.

⁴⁰⁵ E. Rodríguez, Carlos, *Diccionario de Economía. Etimológico, conceptual y procedimental*, Mendoza, Argentina, 2009, p.100. <https://www.eumed.net/diccionario/dee/dee.pdf>

Señalada la definición del término “presupuesto público”, también se debe precisar que existe un término íntimamente relacionado que es usado en múltiples fuentes y ejercicios como un sinónimo, siendo este el Presupuesto de Egresos⁴⁰⁶.

Así, el Presupuesto de Egresos, lo podemos definir como: “Documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.”⁴⁰⁷

El Observatorio del Gasto en materia de Transparencia Presupuestaria sostiene que el “Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.”⁴⁰⁸

Finalmente, se precisa que un Presupuesto de Egresos puede articularse en los distintos niveles de la administración pública, lo cual no se limita al ámbito federal, toda vez que la definición de Presupuesto de Egresos Federal resulta coincidente, por

⁴⁰⁶ El Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación” sostiene que dicho documento presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación, “las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos. El PEF integra además las metas a alcanzar durante el ejercicio del gasto.” **Puede consultarse en:** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación”*, México, D.F., octubre de 2007, p.10. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0582007.pdf>

⁴⁰⁷ Observatorio del Gasto, Transparencia Presupuestal, *Glosario*, México, D.F., 2016, <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

⁴⁰⁸ *Idem*.

señalar un ejemplo a menor escala, con la concepción del Presupuesto de Egresos que se articula al interior de la Universidad Autónoma del Estado de México, cuya esencia es la de un “instrumento financiero en el cual se determina el monto y el ejercicio del gasto para el desarrollo de las funciones académicas y administrativas de la Universidad para un año, y que sirve como estimación y control de gastos.”⁴⁰⁹

3.1.1.2. Fines y objetivos del Presupuesto Público

El presupuesto público es una universalidad que comprende distintos niveles y esferas, por lo que podría resultar más adecuado analizar las distintas finalidades y objetivos de los distintos presupuestos públicos, pues resulta claro que esta pluralidad de presupuestos persigue fines y objetivos distintos en función de las necesidades propias de la esfera en la que éste se habrá de aplicar.

Si bien los distintos presupuestos deben ser congruentes bajo un modelo de alineamiento, cada uno de ellos puede perseguir en lo individual distintos fines y objetivos en razón del contexto de aplicación, así por ejemplo si bien la Organización de Naciones Unidas establece un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible, cada uno de los Estados miembros puede adoptar diversas estrategias para dar cumplimiento a tales objetivos, las cuales no sólo habrán de requerir un análisis de políticas públicas, sino también partidas⁴¹⁰ diferenciadas que impacten directamente en las estrategias y objetivos propios de cada Estado Nación.

⁴⁰⁹ El presupuesto de egresos de la Universidad Autónoma del Estado de México deja en evidencia que a múltiples escalas y en distintos niveles, este instrumento tiene por objeto la adecuada administración del gasto para el cumplimiento de los objetivos del ente público. **Puede consultarse en:** Gasca Pliego, Eduardo y otros, *Diccionario de términos jurídico – universitarios*, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2010, p.93. <http://web.uaemex.mx/abogado/docs/Diccionario%20pdf.pdf>

⁴¹⁰ Una partida de carácter presupuestal es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones económicas, concretas y detalladas de las erogaciones realizadas, las cuales se pueden materializar a través de partidas genéricas que buscan impactar en todos los niveles y esferas del gobierno y partidas específicas que permiten a las unidades administrativas generar sus propios egresos con base en sus necesidades específicas. **Al respecto véase:** Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2020*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno, 19 de noviembre de 2019, p. 62. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/nov191.pdf>

De forma genérica es posible afirmar que la finalidad del presupuesto es presupuestar los ingresos y egresos de un ejercicio fiscal, es decir realizar un proceso “para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos,”⁴¹¹ no obstante, existen diversas teorías que nos permiten profundizar más en la finalidad y objetivos de los presupuestos, las cuales se analizarán a continuación:

Fremont Lyden y Ernest Millar sostuvieron que el objetivo del presupuesto es la realización de tres funciones específicamente definidas, la planeación, ejecución y el control,⁴¹² los cuales deben estar presentes aún en el más elemental de los sistemas presupuestales. Podríamos entonces concluir que esta perspectiva sostiene la existencia de tres funciones interrelacionadas a través de las cuales se habrá de ejercer el gasto público.

Otros teóricos se suman a la cosmovisión procedimental del objetivo del presupuesto, pero pretenden pronunciarse por un enfoque de mayor amplitud que se encuentre alineado a su vez con el proceso administrativo empresarial, el cual si bien se encuentra relacionado con el sector privado, es coincidente en su esencia con los presupuestos de carácter público.

⁴¹¹ Lyden, Fremont y Millar, Ernest G., *cit.*, pp .30 y 31

⁴¹² Como se mencionó previamente los primeros sistemas presupuestales únicamente se habían enfocado en la planeación del gasto público, pero el desarrollo histórico de las sociedades pronto evidenció la necesidad de extender la finalidad del presupuesto, de la mera previsión estimativa que implicaba la planeación, a la materialización de dicha planeación a través de su ejecución y consecuentemente, a establecer mecanismos que permitieran supervisar y vigilar el adecuado cumplimiento y armonización entre lo planeado y lo ejecutado a través del control del presupuesto. Así podría decirse que para estos teóricos el presupuesto busca el adecuado la adecuada erogación del capital económico a través de este proceso. **Véase: Ídem**

Del Río afirma que los objetivos del presupuesto son los de previsión⁴¹³, planeación⁴¹⁴, organización⁴¹⁵, coordinación o integración⁴¹⁶, dirección⁴¹⁷ y control⁴¹⁸, etapas que se traducen en el ya mencionado proceso administrativo empresarial y que, de forma coincidente con Fremont Lyden y Ernest Millar buscan la adecuada erogación de recursos para la consecución de objetivos específicos.

Si bien ambas perspectivas cuentan con visibles diferencias, son coincidentes en el hecho de que el presupuesto es un instrumento que se articula con el objetivo de erogar adecuadamente los recursos, pero la adecuada erogación debe considerarse en función de la finalidad para la cual se destinan tales recursos.

Con base en lo presentado en el apartado teórico de la presente investigación se ha sostenido que el bien común es una de las finalidades a la que aspira todo Estado y en el presente trabajo se sustenta la necesidad de incorporar teorías participativas en la integración del presupuesto público para garantizar el adecuado financiamiento de los servicios públicos en concordancia con las necesidades propias de cada municipio.

La finalidad del presupuesto deberá estar íntimamente relacionada con los objetivos del mismo, pues el procedimiento ideal que se persigue a través del objetivo del presupuesto deberá culminar en la obtención de una finalidad específica propuesta por

⁴¹³ La previsión se refiere a contar de manera anticipada con todo lo necesario para la elaboración y ejecución del presupuesto, es decir, preparar de antemano lo conveniente para atender a tiempo las necesidades presumibles. **Puede consultarse en:** Del Río, Cristóbal, *op. cit.*, p. 23

⁴¹⁴ Planeación entendida como la planificación coherente, unificada y sistematizada de las posibles acciones, en atención con los objetivos, es decir, en síntesis, un camino a seguir. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴¹⁵ La organización se define como la “estructuración técnica, de las interrelaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de una empresa, (también aplicable para el caso de la administración pública) con el fin de alcanzar su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados y cumple la necesidad de que exista una adecuada, concreta y funcional estructura y desarrollo.” **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p. 24

⁴¹⁶ El objetivo de la coordinación dentro del presupuesto público tiene el presupuesto específico de erigirse como “un engranaje estrecho y coordinado de todas y cada una de las secciones para que cumplan con los objetivos de la organización.” **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴¹⁷ La dirección es una función ejecutiva para guiar o conducir las acciones con el objeto de arribar a los resultados esperados y deseados. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p. 25

⁴¹⁸ Se considera que el control es la última etapa de este proceso administrativo empresarial, la cual es síntesis “es la acción a través de la cual se determina si los planes y objetivos se están cumpliendo.” **Puede consultarse en:** *Ídem*.

el Estado. Sumado a lo anterior, la finalidad del presupuesto público deberá estar adicionalmente armonizado con lo previsto en el correspondiente plan de desarrollo.

Como se ha mencionado, la finalidad específica de cada presupuesto público atiende a las necesidades propias que se persiguen en cada ejercicio fiscal.⁴¹⁹ A continuación se presenta una breve enunciación de los fines específicos para los que fue destinado el presupuesto público de la federación en los años 2017, 2019 y 2021.⁴²⁰

En el año 2017 la administración del Gobierno del Estado de México basó su presupuesto de egresos en el Plan de Desarrollo del estado de México, el cual se distribuía en tres Pilares Temáticos (Gobierno solidario⁴²¹, Estado progresista⁴²² y Sociedad protegida⁴²³) y tres Ejes Transversales (Gobierno municipalista, Gobierno de resultados y Financiamiento para el Desarrollo).

Para el año 2019, el Gobierno del Estado de México a cargo del Gobernador Alfredo del Mazo Maza articuló un Presupuesto de Egresos basado en cuatro Pilares

⁴¹⁹ Por considerar un ejemplo, en el caso del Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020, se sostiene que éste busca “la contribución a la consecución de los ejes generales y transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los ámbitos: internacional, nacional, estatal, regional y municipal. **Puede consultarse en:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 119”. *cit.*, p.45.

⁴²⁰ La elección de los años 2017 y 2019 tiene por objeto ofrecer un panorama diferenciador de dos años no secuenciales, ambos con ejercicios fiscales concluidos y consecuentemente evaluables cuantitativamente.

⁴²¹ El gobierno solidario a su vez perseguía los siguientes objetivos específicos: “ser reconocido como el gobierno de la educación, combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los mexiquenses a través de la transformación positiva de su entorno y alcanzar una sociedad más igualitaria a través de la atención a grupos en situación de vulnerabilidad”. **Al respecto véase:** LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *op. cit.*, p. 90-92.

⁴²² El pilar de Estado progresista a su vez contemplaba cinco objetivos puntuales: “promover una economía que genere competitividad, generar un mayor crecimiento económico por medio del fomento a la productividad y el empleo, impulsar el desarrollo de sectores específicos, impulsar el desarrollo de las economías regionales para alcanzar un progreso equitativo y alcanzar un desarrollo sustentable.” **Al respecto véase:** *Ibidem* p. 92-93.

⁴²³ El pilar de sociedad protegida a su vez contempló cuatro puntos: “fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia, utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia, avanzar en el uso de tecnologías así como en los mecanismos de coordinación interinstitucional y mantener una sociedad protegida ante riesgos.” **Al respecto véase:** *Ibidem* p. 93-94.

Estratégicos (Social⁴²⁴, Económico⁴²⁵, Territorial⁴²⁶ y Seguridad⁴²⁷) y en tres ejes transversales (Igualdad de género, económico, territorial y seguridad), mismos que se replicaron en el presupuesto de egresos 2021; salvo el caso, del pilar territorial, que se separó del pilar de seguridad, y en consecuencia se tiene un total de cuatro pilares transversales.

Los fines y objetivos de cada presupuesto público habrán de variar entonces en función no sólo del panorama financiero del Estado, sino también en atención de las necesidades primarias enmarcadas por su contexto histórico específico, es por ello que se hace aún más evidente la necesidad de dotar a las sociedades de herramientas jurídicas que les permitan tener una participación activa en la conformación de sus presupuestos, conocedoras ellas de sus principales carestías en materia de servicios públicos.

3.1.1.3. Naturaleza Jurídica del Presupuesto Público

⁴²⁴ El pilar social se basó en 4 objetivos: “reducir la pobreza y propiciar desarrollo humano, reducir las desigualdades a través de la atención a grupos vulnerables, garantizar una educación incluyente, equitativa y de calidad que promueva las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida y, finalmente, fomentar una vida sana y promover el bienestar para la población en todas las edades. **Al respecto véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17” *op. cit.* p.107-111.

⁴²⁵ El pilar económico se cimentó con cinco objetivos específicos, siendo estos el “recuperar el dinamismo de la economía mexiquense y fortalecer sectores económicos con oportunidades de crecimiento, Incrementar de manera sustentable la producción, calidad, eficiencia, productividad y competitividad del sector primario, Transitar hacia una planta productiva más moderna y mejor integrada, Potenciar la innovación y el desarrollo tecnológico como instrumento para impulsar el desarrollo económico y Desarrollar infraestructura con una visión de conectividad integral.” **Al respecto véase:** *Ibidem*, p.111-114.

⁴²⁶ El pilar territorial previó los siguientes objetivos: “Garantizar el acceso a una energía asequible y no contaminante, Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y mitigar sus efectos, Procurar la preservación de los ecosistemas en armonía con la biodiversidad y el medio ambiente, Mejorar los servicios en materia de agua, su gestión sostenible y el saneamiento.” metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible y, finalmente, “fomentar la prosperidad de las ciudades y su entorno a través del desarrollo urbano y metropolitano inclusivo, competitivo y sostenible.” **Al respecto véase:** *Ibidem*, p.114-117.

⁴²⁷ El cuarto y último pilar estratégico que plasmó el Gobierno del Estado de México resultó el más amplio, mostrando así un especial énfasis en la necesidad de contar con diversos objetivos y estrategias en materia de seguridad, es por ello que se integraron 10 objetivos dentro de este pilar, entre los cuales destacaron principalmente los siguientes: Transformar las instituciones de seguridad pública; “impulsar la participación social generando entornos seguros y sanos, para reducir la inseguridad, Impulsar el combate a la corrupción, Fortalecer y mejorar el sistema penitenciario, Fortalecer y ampliar las capacidades la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM) y Garantizar una procuración de justicia de calidad.” **Al respecto véase:** *Ibidem*, p.117-119.

Existe una gran discusión respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto público, mientras que para algunos autores se estima que se trata de una ley formal, para algunos otros se trata de un acto jurídico y finalmente, una tercera postura propone que se trata de un acto meramente político, no obstante, la naturaleza propia del acto no es la única manera de abordar la discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, pues llevado a otro campo de conocimiento, una forma de dilucidar el tipo de acto es descifrando al ente emisor del mismo, pues existe una tesis que entiende al presupuesto como un acto del poder ejecutivo, en el cual el legislativo sólo interviene como medio de control, o bien existe otra tesis que se deriva en entender al presupuesto como un acto de esencia principalmente legislativa.⁴²⁸

La discusión sobre la naturaleza del presupuesto inició con la publicación de los primeros textos constitucionales de Baviera en Alemania, en el siglo XIX cuando existieron algunas discrepancias entre la corona Prusiana y el Parlamento de los años 1861-1866 respecto a la aprobación del presupuesto, principalmente por los gastos de guerra pretendidos por la corona.⁴²⁹

Ante dicho contexto, Laband⁴³⁰, se erigió como uno de los principales teóricos en proponer una resolución para establecer la naturaleza del presupuesto, posicionándose en favor de la corona Prusiana bajo el argumento de que la actividad administrativa del Estado no puede detenerse y utilizando la teoría dualista⁴³¹ de las

⁴²⁸ María de la Luz Mijangos realizó un sólido análisis sobre la naturaleza jurídica del presupuesto público, el cual fue publicado en el Boletín de Derecho Comparado, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del cual destaca el énfasis que se realizó respecto a que la postura que se asuma con relación a las distintas propuestas de naturaleza jurídica se encuentran directamente relacionadas con la división de poderes y con el fortalecimiento del poder legislativo. **Al respecto véase:** Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995.

⁴²⁹ Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 122.

⁴³⁰ Paul Laband (Breslau, 1838-Estrasburgo, 1918) fue un jurista alemán especialista en Teoría del Estado, que ejerció como profesor en las universidades de Königsberg y de Estrasburgo.

⁴³¹ La teoría dualista propone la “existencia de dos tipos de leyes: 1) Leyes en sentido material, que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del poder legislativo, y que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados,” creando “nuevos derechos y obligaciones; y 2)

leyes para afirmar que el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias como la imposición de una formalidad especial, es decir, que el presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea formalizado por el poder legislativo.

Si bien Laband no había sido el primero en analizar la naturaleza jurídica del presupuesto, sí fue el autor que marcó un antes y un después en la discusión del tema, pues los trabajos posteriores utilizaron la teoría dualista para interpretar la naturaleza jurídica del presupuesto público. Jellinek señaló que el presupuesto constituía un acto administrativo respecto del cual el parlamento tenía la mera potestad de aprobación formal, por su parte Ardntz Bornhak, se sumó a los autores que “sostuvieron que el presupuesto es un acto administrativo. Otto Mayer señaló que la ley de presupuesto, era una estimación, un plan del ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el poder legislativo no era más que una condición de forma impuesta por la Constitución y por tanto el parlamento carecía de influencia legislativa real en su elaboración o gestión.”⁴³²

Los franceses destacaron la tesis alemana de que el presupuesto es una ley formal y la entendieron como un acto de autorización, es decir un acto que condiciona la eficacia de una ley en sentido material. Al respecto Jéze⁴³³ incorporó la idea de “que el presupuesto es un acto jurídico complejo que implicaba dos elementos: a) Estados de previsión de gastos e ingresos del Estado y b) Un acto de autorización votado por el parlamento,” es decir, un acto de administración con forma legislativa.⁴³⁴

Leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre ejecutivo y el legislativo, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, por lo que no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.”

Puede consultarse en: Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, p.54-55.

⁴³² Véase: Eusebio González García, *op. cit.*, p. 138 y siguientes.

⁴³³ El principio de los dos elementos del presupuesto posteriormente sería retomado por Duguit.

⁴³⁴ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, p.59.

Posteriormente Duguit habría de polarizar los elementos del presupuesto distinguiendo entre presupuesto de egresos⁴³⁵ y de ingresos⁴³⁶.

Finalmente, la doctrina italiana se sumó a la concepción del presupuesto entendido como una ley puramente formal compuesta de dos elementos: “a) Un acto legislativo en sentido formal; y b) Una ley vinculada con el ordenamiento jurídico preexistente, principalmente a las leyes materiales que constituyen el fundamento jurídico de los gastos e ingresos.”⁴³⁷

Si bien es cierto que el presupuesto público emana de un acto legislativo, respecto del cual ya se ha analizado la teoría alemana, que a su vez generó gran eco en Francia e Italia, respecto a que el presupuesto debe ser entendido como una ley formal, esta discusión se ha polarizado a grado tal de que existen dos posturas que pretenden analizar la esencia del presupuesto, cuestionando si en esencia se trata de una ley formal o si en realidad se trata de un acto administrativo en esencia con un formalismo legislativo. Al respecto se pueden sintetizar ambas posturas a través de dos visiones, una formal y una material.

No es óbice mencionar que en reacción a la teoría dualista de origen alemán surgió una contraposición que negó tal carácter, originada igualmente en Alemania, discerniendo principalmente de la dualidad en la naturaleza del presupuesto y afirmando que éste debe ser entendido como un acto jurídico único e inescindible, bajo el argumento principal de que el presupuesto cuenta con los mismos efectos jurídicos que toda ley, al “contener normas que modifiquen o deroguen las leyes preexistentes o creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas particulares.” Diversos autores se sumaron a esta visión, Myrbach-Rheinfeld sostuvo el derecho absoluto de las cámaras para establecer el presupuesto en su totalidad, mientras que para Hanel la ley de

⁴³⁵ El presupuesto de egresos entendido como un acto administrativo. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴³⁶ El presupuesto de ingresos a su vez se divide en dos supuestos: las leyes respecto a los ingresos tributarios que tienen el carácter de leyes propiamente dichas y las leyes que rigen la anualidad de los impuestos que no tienen el carácter de ley, sino que únicamente constituyen una regla administrativa. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴³⁷ **Al respecto véase:** *Ibidem*, p.60.

presupuestos era una ley obligatoria para la administración y por tanto creaba efectos jurídicos sobre ella. En Italia, Mortara señaló que la ley de presupuesto es una ley en sentido formal y material al tratarse de una ley de integración para el ordenamiento jurídico vigente, pues los tributos son articulados mediante la ley de presupuestos.⁴³⁸

Actualmente resulta complejo estimar la existencia de una visión unificadora respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto, pues como se ha mencionado existe la noción de que es en esencia una ley formal, pero también se presenta la propuesta del presupuesto como ley material. Inclusive, existe una polarización de estas teorías que abordan dos visiones a través de las cuales es posible entender al presupuesto, desde una perspectiva formal como una ley y desde una perspectiva material como un acto administrativo.

Desde una visión formal y orgánica el Presupuesto de egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley, mientras que desde una perspectiva material, el Presupuesto de Egresos no reúne las condiciones de “una ley (generalidad, abstracción e impersonalidad) sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos,” por lo que se le podría considerar en realidad como un acto administrativo formalizado por un ejercicio legislativo.⁴³⁹

3.2. El financiamiento del Estado de México

Como se ha mencionado, el presupuesto público puede ser entendido desde dos perspectivas, el presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos, elementos ambos que se encuentran indivisiblemente vinculados y que conforman el presupuesto

⁴³⁸ *Ibidem*, p.61-65.

⁴³⁹ Dirección General del Centro de Documentación Informática y Análisis, Cámara de Diputados, *Función presupuestaria o financiera*, México, Dirección General de Bibliotecas, mayo de 2005, <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>

público, no obstante, la base de todo presupuesto debe estar cimentada en los ingresos que se recaudan a través del financiamiento⁴⁴⁰.

El Estado de México cuenta con ingresos provienen de tres corrientes: primero están los ingresos los tributarios que comprenden los impuestos cobrados a los ciudadanos.

En segundo lugar encontramos los no tributarios, que serán aquellos que se construyan a través de la prestación y venta de bienes y servicios por parte de la administración a los ciudadanos del Estado.

Por último podemos analizar aquellas aportaciones que provienen del ámbito Federal, que son previstos principalmente por los Ramos 28 y 33, que son destinados a fondos administrados por las entidades federativas a favor de programas sociales o servicios como salud, educación o infraestructura.

Cada una de las entidades federativas que integran a nuestro Estado habrán de contar con fuentes de financiamiento a través de las cuales se integran los ingresos, distintas entre sí, para el Estado de México en el año 2019 se contó con un presupuesto de \$291,059,430,336 los cuales se integraron por diversas fuentes de financiamiento, distribuidas de la siguiente forma:

Fuente de financiamiento	Importe
No Etiquetado	204,091,511,790
Recursos fiscales	195,601,784,370
Ingresos propios	8,489,727,420
Etiquetado	86,967,918,546
Recursos federales	86,967,918,546

⁴⁴⁰ La Real Academia Española entiende al financiamiento como a la acción y acto de financiar, que a su vez se refiere a dos nociones: “1) Aportar el dinero necesario para el funcionamiento de una empresa; y 2) Sufragar los gastos de una actividad, de una obra.” Como se puede advertir en ambas definiciones, el término financiamiento se refiere al acto de aportar el dinero necesario para sufragar los gastos de una obra. **Puede consultarse en:** Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/financiar>

TOTAL	291,059,430,336 ⁴⁴¹
--------------	--------------------------------

Para el año 2021 el financiamiento del Estado de México se integró de la siguiente forma:

Fuente de financiamiento	Importe
No Etiquetado	216,478,343,713
Recursos fiscales	177,674,945,170
Ingresos propios	10,013,712,971
Recursos federales	28,065,781,549
Recursos estatales	723,904,023
Etiquetado	86,641,880,061
Recursos federales	86,641,880,061
TOTAL	303,120,223,774 ⁴⁴²

En síntesis el financiamiento del Estado se integra por dos fuentes de financiamiento, las no etiquetadas que comprenden los recursos fiscales y los ingresos propios y las etiquetadas que comprenden únicamente recursos federales. Se entiende por recurso etiquetado a los “recursos que provienen de transferencias federales etiquetadas,” es

Por su parte en el Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019 se establece que el financiamiento son los “Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país para obtener créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo” **Puede consultarse en:** Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 6 de noviembre de 2018. p.133.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf>

⁴⁴¹ Fuente: LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *op. cit.* p.80

Por su parte en el Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019 se establece que el financiamiento son los “Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. “El financiamiento se contrata dentro o fuera del país para obtener créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo” **Puede consultarse en:** Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 6 de noviembre de 2018. p.133.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf>

⁴⁴² Fuente: H. LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 263... cit. p.111.

decir que se encuentran destinadas a un destino en específico y a los recursos no etiquetados como aquéllos “que provienen de ingresos de libre disposición y financiamientos.”

Resulta sencilla la comprensión sintética de las fuentes de financiamiento del Estado de México, pero el punto álgido en realidad radica en el proceso previo que culmina en el financiamiento del Estado.

Por principio de cuentas, todo presupuesto público y consecuentemente, su financiamiento, debe estar armonizado con la situación hacendaria y un análisis general del gasto público. Previamente se ha mencionado lo complejo que resultaría generalizar la existencia de fines específicos de los distintos presupuestos públicos, pues cada uno de ellos atiende a realidades socioeconómicas distintas entre sí. En el caso del Estado de México los Presupuestos de egresos de los años 2019 y 2021 fueron emitidos de conformidad al análisis de situación financiera correspondiente, cuya integración general fue la siguiente:

La Situación Hacendaria y Análisis General del Gasto Público 2019⁴⁴³ se integra por dos apartados: el primero de ellos relativo al entorno económico y el segundo, relacionado a los ingresos y egresos estatales 2019. Los mismos apartados se replican en el caso del documento Situación Hacendaria y Análisis General del Gasto Público 2021.⁴⁴⁴

⁴⁴³ El documento “Situación Hacendaria y Análisis General del Gasto Público 2019” es un trabajo que integra una radiografía transparente del estatus económico a escala internacional, nacional y local para justificar el presupuesto de egresos con base en su contexto socioeconómico. **Véase:** Presupuesto de Egresos 2019, *Tomo I Situación Hacendaria*, Toluca, Estado de México, 31 de diciembre de 2018. **Disponible en:** http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Situacion_Financiera/SituacionHacendaria2019Tomol.pdf

⁴⁴⁴ **Puede consultarse en:** Presupuesto de Egresos 2021, *Tomo I Situación Hacendaria*, Toluca, Estado de México, 31 de diciembre de 2020. Disponible en: https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Situacion_Financiera/SituacionHacendaria2021Tomol.pdf

En el apartado del entorno económico se utiliza una metodología deductiva para entender el contexto económico actual y como éste habrá de impactar en el Presupuesto de Egresos del Estado de México. Se parte entonces de la situación económica internacional en el marco del año 2018, comparando a los países desarrollados y a los países en vías de desarrollo, con base en ello se ofrecen perspectivas externas para el 2019 y en razón de la relevancia económica que tiene para México la producción petrolera, se considera también en un apartado al precio del petróleo y materias primas 2018 -2019 a la par de los mercados financieros internacionales 2018.

Al análisis del contexto internacional le precede el análisis de la situación económica mexicana y de las perspectivas de las finanzas públicas federales 2019. Finalmente, en este primer apartado se ofrece la situación económica estatal en la que destacan tres rubros principales: el entorno económico estatal 2018, las finanzas públicas estatales al cierre del 2017 y las finanzas públicas estatales al cierre de julio de 2018.⁴⁴⁵

En el caso del ejercicio fiscal 2021 el mismo se soporta en el análisis de la situación económica internacional en la que destaca un entorno del año 2020 principalmente enmarcado por la disminución del consumo privado, inversión y medidas para detener la propagación de la enfermedad COVID-19, situación que disminuyó las expectativas de crecimiento económico a nivel mundial. Destaca en este apartado una expectativa de decrecimiento económico a escala mundial y una afección en los sectores productivos, abarcando desde el ámbito de servicios hasta el sector energético y petrolero.

El segundo apartado de la Situación Hacendaria y Análisis General del Gasto Público 2019 se refiere a los Ingresos y Egresos Estatales 2019, dentro de los cuales se contemplan ocho puntos, a saber de los siguientes: 1. Gestión para Resultados (GpR); 2. Planeación Estratégica orientada a Resultados; 3. Presupuesto basado en

⁴⁴⁵ **Puede consultarse en:** Presupuesto de Egresos 2019, Tomo I Situación Hacendaria, op. cit.

Resultados (PbR); 4. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); 5. Armonización Contable en el Gobierno del Estado de México; 6. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estrategias Transversales; 7. Perspectiva y Política Fiscal de las Finanzas Públicas Estatales para 2018; y 8. Análisis Funcional y Programático del Gasto Público Estatal 2019.⁴⁴⁶ Estos mismos puntos son los que se estimaron para los ingresos y egresos estatales del año 2021.

Sumando a la Situación Hacendaria y Análisis General del Gasto Público 2019, el financiamiento del Estado de México se encuentra directamente relacionado con los ingresos del ejercicio fiscal del año previo (2018) en los cuales se condensa gran parte del capital de financiamiento del Estado de México. En el documento en análisis se señala que al 31 de julio de 2018 se habían recaudado \$14,149,291 miles de pesos por concepto de impuestos tributarios⁴⁴⁷ que representaban el 71% de lo estimado en la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2018, de igual manera se habían recaudado \$5,534,457.4 miles de pesos por concepto de derechos⁴⁴⁸, 210,872.5 miles de pesos por concepto de aportaciones de mejora⁴⁴⁹, \$1,670,534.7 miles de pesos por concepto de aprovechamientos, 563,083 miles de pesos por concepto de ingresos financieros⁴⁵⁰ y finalmente, ingresos del Sector Auxiliar⁴⁵¹ por un monto de \$17,355,726.1 miles de pesos.

⁴⁴⁶ **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴⁴⁷ Respecto al rubro de impuestos tributarios la mayor parte de la recaudación correspondía al Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (53.5%) y al Impuesto sobre Tenencias y Uso de Vehículos (44.3%). **Puede consultarse en:** *Ibidem* p.70

⁴⁴⁸ Dentro del concepto de Derechos el 27.2% correspondió a los derechos recaudados por los Organismos Auxiliares; la Secretaría de Finanzas aportó el 47.3% y la de Movilidad el 8.9%, siendo estas las principales aportadoras. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴⁴⁹ La mayor recaudación en materia de aportaciones de mejora se realizó por concepto de obras de impacto vial (33.4%), servicios ambientales (23.8%); y obra pública y acciones de beneficio social (25.8%) **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁴⁵⁰ Los ingresos financieros registran las utilidades y rendimientos financieros de las inversiones en créditos y valores. Asimismo, los provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, correspondientes a Participaciones, Aportaciones, Convenios e Incentivos derivados de la coordinación fiscal. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.71.

⁴⁵¹ Este rubro comprende principalmente aportaciones y cuotas de seguridad social, así como ingresos propios. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

En este contexto, para el año 2021 los impuestos tributarios habían recaudado al corte del 31 de julio del 2020 \$15,531,517.2 correspondientes al 71.1% del estimado en la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020. En este mismo entendido, los Derechos habían recaudado la cantidad de \$6,153,019.9 miles de pesos, 316,395 miles de pesos por concepto de Aportaciones de Mejoras, \$1,907,923.5 miles de pesos por concepto de productos, \$1,907,923.5 miles por concepto de Aprovechamientos, \$128,140,482.4 miles de pesos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y \$20,215,385.5 miles de pesos provenientes del Sector Auxiliar.⁴⁵²

El financiamiento del Estado de México debe entenderse entonces al tenor de lo estimado en la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año previo a la emisión de cada presupuesto de egresos.

Para continuar con el análisis del ejercicio fiscal 2019, es preciso mencionar que al correspondiente presupuesto de egresos del año 2019 le antecedió la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2018, en la cual se contiene una estimación de los ingresos previstos por concepto de Impuestos (19,920,975,345), Contribuciones o Aportaciones de Mejoras por Obras Públicas (597,997,591), Derechos (8,681,128,267), Aportaciones y Cuotas de Seguridad Social (19,865,805,820), Productos (15,085,599), Aprovechamientos (11,889,238,986), Ingresos Propios de Entidades Públicas, Autónomas y Poderes (10,832,742,895), Ingresos no Comprendidos en los Numerales Anteriores Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago (0), Ingresos Estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Otros Apoyos Federales (198,354,626,231), Ingresos Financieros (546,000,000) e Ingresos Netos derivados de Financiamientos (10,002,578,277) para dar un estimado de 280,706,179,011, suma

⁴⁵² Presupuesto de Egresos 2021, *op. cit.*, p.57-58.

estimada que sirve como base para la articulación del Presupuesto de Egresos 2019.⁴⁵³

Por lo que respecta al presupuesto del ejercicio Fiscal 2021 se debe considerar el contenido de la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020 en la que se contemplan los siguientes montos: “Impuestos (21,836,342,235), Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social (24,142,825,247), Contribuciones de Mejoras (486,870,496), Derechos (9,995,298,135), Productos (591,887,591), Aprovechamientos (3,107,507,030), Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos (5,317,253,939), Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones (217,157,597,559), Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones (4,395,745,599), y finalmente, Ingresos Derivados de Financiamientos (14,153,282,947).”⁴⁵⁴

Como se advierte el financiamiento del Estado de México es un tema tan complejo como el mismo Presupuesto Público, no obstante su comprensión, cuanto menos por lo que respecta a sus generalidades resulta necesaria para comprender las fuentes a través de las cuales se obtienen los recursos económicos que habrán de ser erogados.

3.3. Los gastos del Estado

Hasta ahora se ha enfatizado principalmente en el apartado relativo al financiamiento del Estado, pero se ha mencionado que un presupuesto público puede ser entendido a su vez como la conjugación de dos elementos, un presupuesto de ingresos y uno diverso de egresos.

⁴⁵³ LIX Legislatura del Estado de México, Decreto Número 265, *Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2018*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 15 de diciembre de 2017. <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/77e07a30b91bb0ef50351207094b800e>

⁴⁵⁴ LXI Legislatura del Estado de México, Decreto Número 116, *Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 23 de diciembre de 2019. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/levabr123.pdf>

Los egresos se refieren toda “erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto”⁴⁵⁵, que en este análisis se refieren a los destinos específicos para los cuales se asignan los recursos económicos en el Presupuesto Público, es decir los gastos del Estado.

Al igual que en el caso de los ingresos que se recaudan a través de los distintos mecanismos de financiamiento del Estado, en el caso de los egresos o gastos, éstos habrán de atender a las necesidades básicas y primarias⁴⁵⁶ de cada uno de los núcleos gubernamentales en los que se asignan partidas presupuestales, motivo por el cual los gastos de los Estados habrán de variar no sólo en función de los contextos socioeconómicos determinados, sino también en función de los objetivos para los que dichos gastos son erogados.

Siguiendo con el análisis de caso en el Estado de México, se puede afirmar que existen diversas maneras de clasificar los gastos contenidos en el Presupuesto de Egresos. El Presupuesto de Egresos tanto para el Ejercicio Fiscal 2019 como para el correspondiente al Ejercicio Fiscal 2021 clasifica los gastos en cinco grandes categorías: a) Gasto Corriente, que se entiende como aquéllas erogaciones necesarias para el funcionamiento normal y ordinario de la administración pública;⁴⁵⁷ b) Gasto Capital, que se refiere a gastos en activos fijos; c) Amortización de la Deuda y Disminución de Pasivos; d) Pensiones y Jubilaciones, que se refiere a las

⁴⁵⁵ **Al respecto véase:** Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019*, op. cit. p.132.

⁴⁵⁶ Es precisamente en búsqueda de una íntegra satisfacción de las necesidades básicas y primarias de cada esfera social en particular, que surge la necesidad de detonar las teorías participativas como un mecanismo decisorio para el financiamiento de los servicios públicos. A través de la participación activa de la ciudadanía se pretende cohesionar la dualidad ejecutivo-legislativa con la sumatoria de la sociedad organizada mediante estructuras jurídicas para la dotación de servicios públicos específicos y acorde a las necesidades y expectativas de los núcleos sociales.

⁴⁵⁷ El Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019 es más específico respecto a los egresos contemplados dentro del Gasto Corriente y puntualiza que serán las erogaciones realizadas por las dependencias, entidades públicas y municipios con cargo a los capítulos de gasto 1000, 2000, 3000 y 4000, que hacen referencia a los capítulos de gasto específicos que se encuentran contemplados en el Presupuesto de Egresos 2019. **Puede consultarse en:** *Ibíd.*, p.134.

“asignaciones para el pago a pensionistas y jubilados o a sus familiares, que cubre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, o bien el Instituto de Seguridad Social correspondiente, conforme al régimen legal establecido, así como los pagos adicionales derivados de compromisos contractuales a personal retirado”⁴⁵⁸; y, e) Participaciones.

La clasificación del gasto por categorías es la escala más general de análisis respecto de los gastos del Estado, más no la única, pues como se ha mencionado anteriormente, también se puede clasificar el gasto del Estado en función del destino de satisfacción de necesidades sociales de interés colectivo, dentro de las cuales destacan la existencia de Pilares, Ejes Transversales y Fondos.

En el rubro de los Ejes Transversales, los gastos del Estado se destinaron a tres ejes específicos: a) Eje Transversal I: Igualdad de Género; b) Eje Transversal II: Gobierno Capaz y Responsable; y, c) Eje Transversal III: Conectividad y Tecnología para el buen Gobierno. Por su parte respecto a los fondos, el Presupuesto Público se destinó en 2019 para dos en específico: a) Fondo general de provisiones salariales y económicas; y b) Fondo general para el pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.⁴⁵⁹

Otra de las modalidades en las cuales es posible clasificar el Presupuesto de Egresos es de conformidad a una clasificación funcional y programática. El apartado de la clasificación funcional se refiere “al esquema que muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional, ligando las funciones que desarrolla el gobierno con las instituciones que tienen a su cargo la ejecución”⁴⁶⁰, mientras que el apartado de clasificación programática tiene por objeto establecer la clasificación de los programas presupuestarios de los entes públicos, que permitirá organizar en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los Programas presupuestarios⁴⁶¹ .

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p.98.

⁴⁵⁹ **Al respecto véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *cit.*

⁴⁶⁰ Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *op. cit.* p.129.

⁴⁶¹ *Ibidem*, p.38

La clasificación funcional de los gastos del Estado se refiere a las erogaciones que se realizan de forma específica en cuatro funciones: “1. Gobierno (que a su vez contempla las subfunciones de Legislación, Justicia, Coordinación de la política de gobierno, Relaciones exteriores, Asuntos financieros y hacendarios, Asuntos de orden público y seguridad interior, así como otros Servicios Generales); 2. Desarrollo social (contempla la Protección ambiental, Vivienda y servicios a la comunidad, Salud, Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, Educación y Protección Social); 3. Desarrollo Económico (contempla Asuntos económicos, comerciales y labores en general, Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza, Combustibles y energía, Minería, manufacturas y construcción, Transporte, Comunicaciones, Turismo, Ciencia, tecnología e innovación, y Otras industrias y otros asuntos económicos); y, 4. Otras no clasificadas en funciones anteriores (Contemplan Transacciones de la deuda pública / costo financiero de la deuda, Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno y, Adeudos de ejercicios fiscales anteriores)”⁴⁶².

Por su parte, la clasificación programática se subdivide en gasto programable y gasto no programable. Dentro de los gastos programables se persiguen tres finalidades específicas: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. Por su parte en el gasto no programable únicamente se condensan aquéllos gastos no clasificados en funciones anteriores.⁴⁶³ Destaca que esta misma clasificación del gasto se mantuvo en el caso del Presupuesto de Egresos para el año 2021.

Otra de las maneras de entender el destino de los gastos en el Estado de México es clasificando los egresos por cuando se refiere a la función específica para la cual son destinados, a esta modalidad se le denomina clasificación administrativa, la cual constituye una reinterpretación de los gastos del Estado, pero en razón del ente al cual se destinan. Anteriormente se ha mencionado que en el Presupuesto de Egresos del

⁴⁶² LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *cit.* p. 81-82.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 83-84.

año 2019 contempló la cantidad de 291,059, 430,336, la cual fue erogada en razón de su clasificación administrativa de la siguiente forma:

Clasificación Administrativa 2019	
Ente	Importe
Poder Ejecutivo	167,222,976,360
Poder Legislativo	1,508,265,749
Poder Judicial	3,434,224,324
Órganos Autónomos	12,190,800,312
Otras Entidades Paraestatales y Organismos	106,703,163,591
Total	291,059,430,336⁴⁶⁴

(Datos extraídos de: H. LX Legislatura del Estado de México, Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2021, op. cit., p.120.)

Del año 2021, el gasto en función de la Clasificación Administrativa se destinó de conformidad con lo siguiente:

Clasificación Administrativa 2021	
Ente	Importe
Poder Ejecutivo	167,910,843,029
Poder Legislativo	1,650,551,355
Poder Judicial	5,451,113,601
Órganos Autónomos	14,264,721,387
Otras Entidades Paraestatales y Organismos	113,842,994,402
Total	303,120,223,774⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ De la tabla anterior se advierte que la mayor parte del presupuesto se encuentra destinado al Poder Ejecutivo así como a las Entidades Paraestatales y Organismos Públicos, aunque resultaría erróneo analizar estos gasto únicamente en términos cuantitativos, toda vez que la suma erogada para cada esfera del aparato administrativo también debe ser interpretada en razón de las dimensión de cada esfera del Estado, así como de sus necesidades y funciones. **Puede consultarse en:** *Ibíd*em p. 85.

⁴⁶⁵ H. LX Legislatura del Estado de México, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2021, op. cit., p.120.*

(Datos extraídos de: H. LX Legislatura del Estado de México, Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2021, op. cit., p.120.)

La última de las formas de entender los gastos del Estado es mediante su distribución sectorial, la cual atiende a un análisis sectorial que es “un examen programático y financiero que incluye las condiciones de organización y operación de las dependencias que por afinidad conforman un sector económico o administrativo.”⁴⁶⁶

La distribución sectorial del presupuesto tiene por objeto impactar directamente en la planeación sectorial que se ilustra a través de los Planes de Desarrollo y que además, este tipo de planeación sectorial es un proceso que atiende los aspectos específicos de la economía y la sociedad, concretándose en un programa bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora de un sector administrativo específico.⁴⁶⁷

La distribución sectorial del presupuesto de egresos entonces tiene por objeto la distribución del gasto para programas sectoriales específicos, entendidos estos como los instrumentos que permiten la ejecución de acciones específicas para un sector de la economía o de la sociedad que se encuentra coordinado por una o más dependencias.

En el caso específico del Presupuesto de Egresos 2019, la distribución sectorial se dividió en seis sectores de gasto programable y dos sectores de gasto no programable, los cuales se asignaron de la siguiente forma:

Ejercicio Fiscal 2019	
Sector	Importe
Gasto programable	233,936,956,029

⁴⁶⁶ El análisis sectorial a su vez tiene por objeto realizar un gasto de inversión sectorial, en el cual se atiende a un conjunto de proyectos afines que comparten semejanza no sólo en cuanto a sus objetivos generales, sino a su presupuesto. **Al respecto véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, cit. p. 127, 134.

⁴⁶⁷ **Puede consultarse en:** *Ibídem* p. 140.

Sector Desarrollo Social	159,321,923,038
Sector Desarrollo Económico	10,807,982,519
Sector Desarrollo Territorial	7,168,188,728
Sector Seguridad	24,633,295,034
Sector Gobierno	21,024,844,446
Poderes: Legislativo y Judicial	4,942,490,073
Otros	6,038,232,191
Gasto no programable	57,122,474,307
Sector Municipios	46,303,728,529
Deuda pública	10,818,745,778
Total	291,059,430,336⁴⁶⁸

(Datos extraídos de: H. LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 263., p.120-121.)

Para el ejercicio Fiscal 2021, el gasto sectorial se mantuvo dividido en idénticos sectores a través de los siguientes montos:

Ejercicio Fiscal 2021	
Sector	Importe
Gasto programable	239,881,187,934
Sector Desarrollo Social	167,393,737,299
Sector Desarrollo Económico	11,970,036,298
Sector Desarrollo Territorial	5,498,161,333
Sector Seguridad	27,090,652,318
Sector Gobierno	20,826,935,730
Poderes: Legislativo y Judicial	7,101,664,956
Gasto no programable	57,200,803,649
Sector Municipios	45,928,543,933
Deuda pública	11,272,259,716

⁴⁶⁸ H. LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 263., p.120-121.

Total	291,059,430,336 ⁴⁶⁹
-------	--------------------------------

(Datos extraídos de: LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, cit. p. 85-86)

Es precisamente la programación sectorial del presupuesto público de egresos del Estado de México, en la que resulta más evidente la distribución del gasto en función de necesidades sociales específicas, además de ser la programación presupuestaria en la que más claramente se puede analizar el destino presupuestario en cuanto al municipio se refiere. Como se ha mencionado, la programación sectorial es asociada a las directrices establecidas en los Planes de Desarrollo Institucionales, por lo que se estima que este elemento de la investigación es el pie de línea idóneo para abordar el financiamiento de los servicios públicos en el Estado de México, consideración que se analizará a continuación.

3.4. Financiamiento de los Servicios Públicos en el Estado de México

Abordar el financiamiento de los servicios públicos en el Estado de México implica la comprensión no sólo del Presupuesto de Egresos como un instrumento económico, sino adentrarse en la complejidad normativa, financiera y procedimental que se realiza no sólo para la designación presupuestaria de las partidas para servicios públicos, sino también para la materialización de ellos, entendiendo que detrás de la designación del presupuesto existen procesos específicos a través de los cuales se pretende detectar las principales necesidades sociales y se buscan estrategias que permitan un impacto directo de conformidad a los objetivos sectoriales del Estado.

La clasificación programática CONAC del Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2019 considera un programa presupuestario específico para la prestación de servicios públicos, el cual se encuentra contemplado dentro del rubro “Desempeño de las Funciones”. Al programa específico de prestación de servicios públicos se le destinó un importe total de 52, 799,913,137, cantidad que

⁴⁶⁹ LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, cit. p. 85-86.

corresponde al 18.14% del total del Presupuesto de Egresos 2019 y al 69.26% del presupuesto destinado al desempeño de las funciones del Estado.⁴⁷⁰

Por cuanto se refiere al año 2021 la clasificación programática CONAC del Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2021 establece un monto de 80,194,478,018 destinados al “Desempeño de las Funciones” y un monto de 58,252,248,800 para la prestación de Servicios Públicos.⁴⁷¹

Para efectos estrictamente presupuestarios, el programa específico de servicios públicos se refiere a las “actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.”⁴⁷²

Dicho programa tiene por objeto impactar en tres finalidades específicas de conformidad con el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019: I) Funciones de gobierno; II) Funciones de desarrollo social; y, III) Funciones de desarrollo económico.⁴⁷³ En el caso del correlativo Manual para el Ejercicio Fiscal 2021, se advierte que se mantienen las mismas finalidades en cuanto a la Prestación de Servicios Públicos.

⁴⁷⁰ Si bien podría estimarse que la cifra mencionada expone con caridad el monto total destinado a servicios públicos, tal lectura debe realizarse con un filtrado de información, por principio de cuentas tomando en consideración las complejidades que se han mencionado para delimitar lo que se debe o no considerar como servicio público, en segundo lugar debemos considerar que la suma total correspondiente a la prestación de servicios públicos no será la suma que directamente se erogará en los servicios públicos *per sé*, esto en razón de que se deben considerar algunos otros aspectos tales como gastos logísticos u operacionales que si bien no se reflejan directamente en el servicio público sí forma parte de la suma que se debe considerar para la satisfacción del mismo y en tercer lugar, se debe considerar que los servicios públicos en general forman parte de una función concurrente entre la Federación, el Estado y el Municipio, por lo que la suma pecuniaria destinada para tal efecto tendría que ser integrada en estas tres dimensiones, no obstante, acorde al objeto de estudio en la presente investigación, el análisis específico de tal función se realizará a escala municipal. **Véase:** LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *cit.*, p.85.

⁴⁷¹ H. LX Legislatura del Estado de México, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2021*, *op. cit.*, p.118.

⁴⁷² Consejo Nacional de Armonización Contable, *Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología General)*, 2014. p.1 Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5309679

⁴⁷³ Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *op. cit.* p.39.

Aunado a lo anterior también se debe considerar que los servicios públicos constituyen una función concurrente de la Federación, el Estado y los Municipios, por lo que su financiamiento se integra de distintas fuentes y se eroga a distintos niveles. Para el caso del Estado de México en específico se cuenta con el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios, el cual se clasifica el destino del gasto funcionalmente. En la Programática Municipal tanto del año 2019 como del respectivo 2021 se contempló un rubro de Clasificación de Desarrollo Social,⁴⁷⁴ el cual en su función “Vivienda y servicios a la comunidad”⁴⁷⁵ considera diversas subfunciones, destacando entre ellas la de “Servicios Comunes”,⁴⁷⁶ integrada por un único programa presupuestario de Modernización de los Servicios Comunes⁴⁷⁷, constituido por tres subprogramas presupuestarios que se contemplaron únicamente para el año 2019, entre ellos el Subprograma específico de Coordinación para la prestación de servicios públicos municipales, el cual contemplaba cuatro proyectos:⁴⁷⁸

“I) Coordinación para la conservación de parques y jardines”

⁴⁷⁴ “Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.” Véase: LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *cit.* p. 53.

⁴⁷⁵ La función de vivienda y servicios a la comunidad a su vez comprende la administración, gestión o apoyo de programas, actividades y proyectos relacionados con la formulación, administración, coordinación, ejecución y vigilancia de políticas relacionadas con la urbanización, desarrollos comunitarios, abastecimiento de agua, alumbrado público y servicios comunitarios, así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas relacionadas con la vivienda y los servicios comunitarios.” Véase: *Ibidem*, p.54.

⁴⁷⁶ “Comprende la administración, gestión o apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales relacionados con los servicios comunitarios distintos a los referidos en las subfunciones anteriores, por ejemplo rastro, panteones, mercados y centrales de abasto; calles, parques y jardines y su equipamiento. Así como la preparación y ejecución de legislación y normas de actuación relacionadas con los mismos, producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas relacionadas.” Véase: *Ibidem*, p.56.

⁴⁷⁷ “El programa presupuestario modernización de los servicios comunes contempla el conjunto de acciones que se llevan a cabo para la modernización y rehabilitación de plazas, jardines públicos, centros comerciales y demás infraestructura en donde se presten servicios comunes, contando con la participación de los diferentes niveles de gobierno incluyendo la iniciativa privada.” Véase: *Ídem*.

⁴⁷⁸ Destaca que en el caso del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021 no se contemplaron proyectos específicos inherentes a la prestación de servicios públicos municipales.

Contiene las acciones de apoyo para que los municipios puedan mantener en buen estado de uso las áreas verdes y espacios recreativos naturales de las comunidades y centros de población.”⁴⁷⁹

“II) Coordinación para servicios de administración y mantenimiento de panteones

Incluye las acciones municipales y aquellas que son coordinadas con el Gobierno Estatal que apoyan la implementación y actualización de instrumentos administrativos, asimismo, incorpora aquellas necesarias para la conservación de los panteones, con el propósito de ofertar un servicio de calidad.”⁴⁸⁰

“III) Coordinación para servicios de administración y mantenimiento de rastros

Contiene las actividades propias de los municipios y aquellas que son coordinadas con el Gobierno Estatal que apoyan los procesos de administración, mantenimiento preventivo y rehabilitación de las instalaciones dispuestas para el sacrificio de ganado en los rastros.”⁴⁸¹

“IV) Coordinación para servicios de administración y mantenimiento de mercados y centrales de abasto

Contiene actividades propias de los municipios y aquellas que son coordinadas con el Gobierno Estatal que apoyan el fortalecimiento de los servicios de administración y el propio mantenimiento de las instalaciones dedicadas a la comercialización de productos y que operen en condiciones óptimas.”⁴⁸²

A pesar de que se observa la existencia de una partida específica para servicios públicos en el caso del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios, como se ha mencionado, existen algunas herramientas complementarias que si no tienen por objeto la satisfacción directa de un servicio público sí abarcan elementos a través de los cuales es posible contar con lo necesario

⁴⁷⁹ *Ídem.*

⁴⁸⁰ *Ídem.*

⁴⁸¹ *Ídem.*

⁴⁸² *Ídem.*

para la dotación del servicio. En el Clasificador por Objeto del Gasto Estatal y Municipal existe una definición por capítulos en la que es evidente la amplitud de rubros en los cuales se puede auxiliar indirectamente al cumplimiento de los servicios públicos, tal como en el caso de los que a continuación se enlistan:

- “2000 Materiales y Suministros. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios públicos y para el desempeño de las actividades administrativas.”⁴⁸³
- “3600 Servicios de Comunicación Social y Publicidad. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos de realización y difusión de mensajes y campañas para informar a la población sobre los programas, servicios públicos y el quehacer gubernamental en general; así como la publicidad comercial de los productos y servicios que generan ingresos para los entes públicos. Incluye la contratación de servicios de impresión y publicación de información; así como al montaje de espectáculos culturales y celebraciones que demanden los entes públicos.”⁴⁸⁴
- “3996 Subcontratación de servicios con terceros. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios provenientes de la subcontratación con personas físicas o morales especializadas, que resulten más convenientes o generen ahorros en la prestación de bienes o servicios públicos, tales como: maquila de productos, servicio médico, hospitalario, de laboratorio, servicios adicionales que se presten por las unidades educativas del nivel medio superior y superior, entre otros.”⁴⁸⁵

⁴⁸³ En este rubro se agrupan todos los materiales y suministros que resultan necesarios para la prestación del servicio público, los cuales pueden ser tan amplios como el propio servicio lo requiera. **Puede consultarse en:** Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *op. cit.* p.69.

⁴⁸⁴ El tema de los medios publicitarios y de comunicación es interesante en cuanto a su análisis pues claramente la finalidad de este rubro no es coadyuvar directa o indirectamente a la prestación del servicio público, pero de igual forma tiene un objetivo necesario que es informar a la sociedad sobre el servicio público, por lo que si bien no resulta necesario para el cumplimiento del mismo es un elemento indivisible del servicio, al no referirse sólo al término publicidad en un sentido mercadológico, sino al término público, es decir que sea sabido o conocido por la gente. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.89.

⁴⁸⁵ La subcontratación de servicios con terceros podría estimarse como un mecanismo indirecto de financiamiento de los servicios públicos, en razón de que no constituye una erogación directamente del Estado para dotar de un servicio público, sino que muy por el contrario, la naturaleza de tal erogación consiste en el pago a un tercero a quien a su vez se habrá de transferir la potestad de cumplimiento del

- “4340 Subsidios a la prestación de servicios públicos. Asignaciones destinadas a las empresas para promover la prestación de servicios públicos.”⁴⁸⁶

Para el año 2021 la clasificación económica del gasto se articuló en los siguientes conceptos:

- “Servicios personales
- Materiales y suministros
- Servicios generales
- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
- Bienes muebles, inmuebles e intangibles
- Inversión pública
- Inversiones financieras y otras provisiones
- Participaciones y aportaciones
- Deuda pública”⁴⁸⁷

El financiamiento de los servicios públicos en México es entonces un tema que preponderantemente suele ser vinculado con el aspecto estrictamente económico, pero en el presente subcapítulo analizaremos no sólo el modelo pecuniario, sino el marco normativo y el procedimiento decisorio para la priorización decisorio en materia de servicios públicos.

En este orden de ideas y a decir del Plan de Desarrollo del Estado de México, el ente gubernamental del Estado de México para el periodo que encabeza Alfredo del Mazo

servicio público, ejemplo de este rubro se puede encontrar en la concesión, por ilustrar mediante alguna figura jurídica. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.94.

⁴⁸⁶ Al igual que en el caso del apartado previo, los subsidios para la prestación de servicios públicos son un ejemplo de erogación indirecta para un servicio público, ya que su naturaleza no es la de cumplir directamente con el servicio, sino incentivar económicamente a un particular con la potestad para la satisfacción de una necesidad determinada y directamente relacionada con el servicio público. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.96.

⁴⁸⁷ H. LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 263, *cit.*, p.123.

Maza plantea la cercanía con los municipios como vínculo para conocer las necesidades primordiales y así establecer políticas públicas que se encuentren altamente vinculadas las estrategias y objetivos fijados por el plan de desarrollo.⁴⁸⁸ En este aspecto podemos observar que se propone una comunicación directa con los ayuntamientos y se reconoce que el gobierno local es capaz de obtener de primera mano los datos que reflejen las necesidades sociales, sin embargo se corta en la planeación la posibilidad de que el ciudadano participe activamente del establecimiento de políticas que den solución o satisfacción a estas necesidades identificadas y se resume el actuar del órgano gubernamental municipal a apearse a las estrategias y objetivos fijados por la estructura de gobierno estatal.

De esta forma podemos entender que en este como en otros puntos la dirección gubernamental va guiada bajo los sustentos del propio esquema de trabajo, sin que se prevea una participación por parte del ciudadano para poder reactivar los puntos de destino de los recursos, sino por el contrario, son las esferas de gobierno quienes deben adaptarse a la secuencia que dicta en este caso el ente estatal que habrán de seguir los correspondientes a nivel municipal.

Pareciera entonces que el Gobierno Estatal reconoce que el ente municipal puede adquirir todo el conocimiento acerca de las necesidades de la colectividad pero la respuesta a ellas debe adaptarse a lo previsto en la planeación Estatal, dejando de lado la posibilidad de replantear algunos recursos para destinarlos a la solución a estas necesidades que pueden ser detectadas a lo largo de la administración.

3.4.1. Análisis de los Planes de Desarrollo Institucionales

Previamente se ha mencionado que la toma de decisiones para la designación del presupuesto en materia de servicios públicos debe estar armonizada con las

⁴⁸⁸ Esta reflexión deriva del análisis a los ejes transversales del PDEM, de forma específica del apartado de Finanzas públicas sanas, el cual plantea las nociones de los gastos y deudas del Estado de México y establece las estrategias para la mejora. **Al respecto véase:** Gobierno del Estado de México, *op. cit.*, pp.289 - 290

directrices normativas y los fines específicos detectados por cada esfera de gobierno a escala local para la consecución de sus objetivos en beneficio de las sociedades.

De igual manera se ha sostenido que cada sociedad es tan distinta en sus particularidades, que a su vez requiere no sólo de modelos normativos distintos, sino que también demanda la definición de grandes cosmovisiones tropicalizadas en un contexto socioeconómico determinado. En este sentido surgen los Planes de Desarrollo Institucionales que se erigen no sólo como herramientas e instrumentos, sino que parten de un diagnóstico situacional de las especificidades tiempo espacio de cada núcleo social, buscando así un acercamiento más directo a las necesidades particulares para proponer estrategias programas y proyectos.

Un plan de desarrollo, como su nombre lo indica es una programación o una guía que pretende direccionar los esfuerzos de la administración pública hacia objetivos específicos. “La planificación es un elemento importante para regir el actuar del gobierno y buscar el desarrollo de una comunidad en distintos ámbitos: el social, el político, el cultural y el económico,”⁴⁸⁹ no obstante, en la integración de los Planes de Desarrollo existe una diversidad aún más amplia que en la misma conformación de los Presupuestos Públicos.⁴⁹⁰

Un plan de desarrollo agrupa las directrices de la administración pública para visualizar horizontes deseables en favor de la ciudadanía, es a éste proceso al cual se le denomina planificación para el desarrollo. La planificación para el desarrollo según Siedenberg es una “aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y

⁴⁸⁹ Gómez Macfarland, Carla Angélica, “Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 150, septiembre-diciembre, 2017. <https://www.redalyc.org/pdf/427/42753815003.pdf>

⁴⁹⁰ “En México, sólo 80.6% de los municipios tenía un plan de desarrollo en 2012, de los cuales 33% contaban con indicadores de gestión.” **Al respecto véase:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013*, México, 2013, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngmd2013/>

evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura”⁴⁹¹.

Existen distintas metodologías para la integración de la Planeación para el Desarrollo, entre ellas destaca la Planeación Estratégica que abarca el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y la definición de una misión, visión y objetivo a corto, mediano y largo plazo. También existe una Planificación Participativa⁴⁹², a través de la cual se busca un diagnóstico en el que participen diversos sectores de la comunidad y sean ellos mismos quienes validen el plan, además de conformar las etapas de ejecución, seguimiento y evaluación.⁴⁹³

Dentro de las distintas metodologías para la integración de los Planes de Desarrollo es necesario destacar la necesidad de involucrar a la ciudadanía para participar activamente en la integración de los objetivos deseables hacia los cuales se proyecta la nación, el Estado o el municipio en el que residen, es decir, consolidar herramientas jurídicas que permitan la cohesión activa de los núcleos sociales en la toma de decisiones para definir el rumbo decisorio de la administración pública, y a través de dichos ejercicios hacer eco de las necesidades primarias a satisfacer, específicamente a través de la priorización de servicios públicos.

⁴⁹¹ La planificación invariablemente se encuentra relacionada con la sistematización, al tratarse de un proceso concreto para la consecución de objetivos que deben contener la característica de ser medibles y cuantificables. **Al respecto véase:** Siedenberg, D., *Fundamentos y técnicas de planeación estratégica*, Santa Cruz do Sul, Brasil, Edunisc, 2010.

⁴⁹² Claramente la planificación participativa es la que mayormente contribuye a la integración de la comunidad de forma directa no sólo en la articulación del plan de desarrollo, sino también en la decisión sobre la priorización de los servicios públicos como una respuesta a las necesidades primarias de cada comunidad. “En lo que respecta a la participación en asuntos públicos a nivel local, se identifican diferentes tipos de participación, como la participación social, comunitaria, política y ciudadana.” **Al respecto véase:** Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998, p. 29.

“La participación social se distingue por la asociación de individuos que buscan lograr ciertas metas o luchar por sus intereses particulares. La participación comunitaria se identifica por la realización de actividades más asistenciales que de involucramiento político. La participación ciudadana se define como “la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en busca del bienestar general de la población”, y, finalmente, la participación política se refiere a “la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (voto, referendo, plebiscito, consultas, cabildos, revocatoria del mandato, entre otros) para influir en el diseño político, sus reglas de juego, sus funcionarios y sus metas”. **Puede consultarse en:** Parra Ramírez, Esther, “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”, *Reflexión Política*, vol. 9, núm. 17, junio de 2007, p. 10.

⁴⁹³ Gómez Macfarland, Carla Angélica, *op. cit.* p.1155.

En el presente apartado se analizarán las generalidades del Plan de Desarrollo Institucional de la Federación, el correspondiente al Estado de México y a menor escala se hará un muestreo para comprender su conformación a nivel municipal, tal consideración al estimarse que el entendimiento de las directrices de cada plan permitirá también estimar la relevancia de pugnar por una planeación participativa para la priorización de los servicios públicos.

3.4.1.1. Plan Nacional de Desarrollo

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la rectoría del Estado Mexicano, además de señalar que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Asimismo, el artículo 26 de nuestra Carta Máxima señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática “del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”⁴⁹⁴

Dicho artículo constituye el fundamento de la planeación para el desarrollo, pero también inserta las decisiones participativas como mecanismo de integración de la planeación, al mencionar que ésta será democrática y deliberativa⁴⁹⁵ mediante los

⁴⁹⁴ La planeación democrática bien puede ser entendida como un pilar fundamental de la participación ciudadana, en razón de que establece una modalidad específica de planeación en la que se hace uso de la democracia como eje rector de las decisiones de Estado.

⁴⁹⁵ La noción democrática y deliberativa a la que se refiere la constitución también se encuentra plasmada en el contenido del mismo artículo 26, al señalar “que la ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática.” Igualmente sostiene la necesidad de concertar con los particulares las acciones para la elaboración y ejecución de dicho plan. Finalmente, también se menciona que el plan nacional de desarrollo considerará vertientes sectoriales y regionales, aspectos ambos en los cuales es posible introducir de forma directa las herramientas de participación ciudadana para la integración del plan. **Al respecto véase:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.* p.28-29.

mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En razón del contenido del artículo 26, en el cual se indica que los fines del proyecto nacional determinarán los objetivos de la planeación se emite la Ley de Planeación, que tiene, entre otros objetos, el de establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, así como las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, dicha ley sostiene que la planeación⁴⁹⁶ “deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴⁹⁷

En síntesis, puede considerarse que, en términos de la Ley de Planeación, éste proceso contempla objetivos, metas, estrategias y prioridades con base en el contexto y necesidades específicas de la localidad, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados.

Cada sexenio en México se emite un Plan Nacional de Desarrollo específico para señalar los ejes decisorios sobre los cuales se pretende sustentar un proyecto de nación, para el caso del gobierno encabezado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, se emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, sustentado en doce ejes rectores, que son los siguientes:

⁴⁹⁶ Dicha ley entiende a la planeación nacional de desarrollo como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.” **Puede consultarse en:** Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.

⁴⁹⁷ *Idem*

- “Honradez y honestidad
- No al gobierno rico con pueblo pobre
- Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie
- Economía para el bienestar
- El mercado no sustituye al Estado
- Por el bien de todos, primero los pobres
- No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera
- No puede haber paz sin justicia
- El respeto al derecho ajeno es la paz
- No más migración por hambre o por violencia
- Democracia significa el poder del pueblo
- Ética, libertad, confianza”⁴⁹⁸

En cuanto a su parte estructural, el Plan Nacional de Desarrollo se conforma por tres pilares fundamentales para el proyecto de nación: Política y Gobierno, Política Social y Economía.

El apartado de Política y Gobierno considera once objetivos específicos: 1) Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; 2) Recuperar el estado de derecho; 3) Separar el poder político del poder económico; 4) Cambio de paradigma en

⁴⁹⁸ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019 pp.8-14 <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

seguridad⁴⁹⁹; 5) Hacia una democracia participativa⁵⁰⁰; 6) Revocación del mandato; 7) Consulta popular; 8) Mandar obedeciendo; 9) Política exterior: recuperación de los principios; 10) Migración: soluciones de raíz; y, 11) Libertad e Igualdad.⁵⁰¹

Por su parte, el apartado de Política Social se encuentra integrado por seis directrices: “1) Construir un país con bienestar; 2) Desarrollo sostenible; 3) Derecho a la educación; 4) Salud para toda la población; 5) Instituto Nacional de Salud para el Bienestar; y, 6) Cultura para la paz, para el bienestar y para todos.”⁵⁰² Adicionalmente, en el apartado de política social se consideran nueve programas específicos.⁵⁰³

Tomando en consideración que la Economía es uno de los mayores pilares para dinamizar todos los aparatos administrativos del Estado, es a éste apartado al que se le imprime el mayor énfasis, al indicarse catorce objetivos específicos integrados de la siguiente forma: “1) Detonar el crecimiento; 2) Mantener finanzas sanas; 3) No más incrementos impositivos; 4) Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada; 5) Rescate del sector energético; 6) Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo; 7) Creación del Banco del Bienestar; 8) Construcción de

⁴⁹⁹ Uno de los servicios públicos de mayor demanda en México y de los cuales se puede estimar con claridad uno de los mayores adeudos de la administración pública para con los ciudadanos es precisamente la seguridad pública, es por ello que el proyecto de nación en análisis hace especial énfasis en este rubro abarcando doce objetivos específicos: “1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia; 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3. Pleno respeto a los derechos humanos; 4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas; 6. Empezar la construcción de la paz; 7. Recuperación y dignificación de las cárceles; 8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; 9. Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas; 10. Establecer la Guardia Nacional; 11. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales; y, 12. Estrategias específicas.” **Al respecto véase:** Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019 pp.18-26 <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

⁵⁰⁰ Resulta necesario destacar la enunciación literal de una democracia participativa, pues este concepto se ha analizado previamente, destacando la integración de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones democrática para definir el rumbo del país.

⁵⁰¹ *Ibidem*, pp. 14-33.

⁵⁰² *Ibidem*, pp. 24-46.

⁵⁰³ Los programas específicos contemplados en el proyecto de nación y en Plan Nacional de Desarrollo son: “1. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. 4. Jóvenes Construyendo el Futuro; 5. Jóvenes escribiendo el futuro; 6. Sembrando vida; 7. Programa Nacional de Reconstrucción; 8. Desarrollo Urbano y Vivienda; y, 9. Tandas para el bienestar.” **Véase:** *Ibidem.*, pp.37-42.

caminos rurales; 9) Cobertura de Internet para todo el país; 10) Proyectos regionales; 11) Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucía; 12) Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo; 13) Ciencia y tecnología; y, 14) El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional.”⁵⁰⁴

El Plan Nacional de Desarrollo concluye con una visión de México para el año 2024, de entre la cual destaca el concepto de una Cuarta Transformación de alcances históricos con puntos de referencia mundiales para superar el neoliberalismo⁵⁰⁵, a través de un crecimiento de la economía del 6%, empleo y becas suficientes, mejor distribución de la riqueza, erradicación de la pobreza extrema, autosuficiencia alimentaria, producción agropecuaria con niveles históricos, preservación integral de la flora y fauna, mejor distribución de la densidad poblacional, delincuencia organizada reducida o en retirada, reducción del 50% de los índices de violencia, reducción al mínimo de corrupción e impunidad.

El Plan Nacional de Desarrollo podría considerarse atípico de conformidad a los cánones tradicionales de los Planes de Desarrollo que le han antecedido, ya que en éste no se contienen, instrumentos, herramientas o mecanismos de articulación de los objetivos señalados, mucho menos se precisan indicadores o metodología para su seguimiento y evaluación, más bien se contienen un conjunto de principios ambiguos soportados a través de un enunciado en el que se hace una justificación histórica del objetivo, no obstante cumple la función primaria de indicar las directrices que guiarán el modelo de nación del ejecutivo federal.

En cuanto a la integración de los esquemas participativos para la toma de decisiones destaca el eje rector denominado “Democracia significa el poder del pueblo”, en el que se menciona que existirá “una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales”⁵⁰⁶ y se refiere que se emplearán mecanismos de participación como la consulta popular o ciudadana, la

⁵⁰⁴ *Ibidem.*, pp. 47-59.

⁵⁰⁵ *Ibidem.*, p. 60.

⁵⁰⁶ *Ibidem.*, p. 12.

revocación periódica del mandato y las asambleas comunitarias.⁵⁰⁷ De igual forma, en el eje “Ética, libertad, confianza”, se menciona que “las instituciones forjadas con el modelo de democracia representativa deben ser ampliadas y complementadas con mecanismos de democracia participativa que permita hacer efectivo el principio del artículo 39 constitucional acerca de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.⁵⁰⁸ Además, una de las estrategias específicas de seguridad pública es la de un nuevo modelo policial y de prevención del delito con un enfoque de participación ciudadana.”⁵⁰⁹

La principal enunciación de la participación ciudadana como fundamento para la toma de decisiones lo encontramos en uno de los objetivos de Política y Gobierno, el denominado “Hacia una democracia participativa”, no obstante en tal punto no se precisan los alcances o herramientas específicas para la articulación de tal eje, sino que muy por el contrario se diserta sobre un divorcio entre el poder oligárquico y el pueblo, sustentando el hecho de que no basta con que la sociedad esté informada y atenta, sino que debe participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública.⁵¹⁰

De igual forma en el apartado de Política Social se menciona el objetivo de construir un país con bienestar, con participación de la sociedad para construir una “modernidad desde abajo, sin excluir a nadie”⁵¹¹. Finalmente, una de las consideraciones que prevé la visión de México para el año 2024 es la de una sociedad participativa e involucrada en el ejercicio del poder público, además de que se habrán incorporado a la vida pública del país las distintas prácticas de la democracia participativa.⁵¹²

⁵⁰⁷ La democracia participativa se articula como una respuesta con la finalidad de que una sociedad tenga la potestad para autodeterminarse, es decir, tener la facultad en todo momento de gobernarse a sí misma. *Ibidem.*, p.12.

⁵⁰⁸ *Ibidem.*, p. 13.

⁵⁰⁹ *Ibidem.*, p. 25.

⁵¹⁰ *Ibidem.*, p. 27.

⁵¹¹ *Ibidem.*, p. 36.

⁵¹² *Ibidem.*, p. 60-62.

Como se puede advertir, el Plan Nacional de Desarrollo integra en diversas y puntuales ocasiones elementos de participación ciudadana en la toma de decisiones del proyecto de nación, premisa que bien podría articularse en materia de servicios públicos específicos a nivel municipal, entendiéndose como una herramienta decisoria que permita la priorización de necesidades sociales al momento de destinar partidas presupuestales para la prestación de servicios públicos.

3.4.1.2. Plan de Desarrollo del Estado de México

Ya se ha revisado previamente el marco normativo constitucional federal que sustenta al Plan Nacional de Desarrollo y que, consecuentemente faculta a las entidades federativas para emitir sus propios Planes de Desarrollo Estatales, en los cuales se consideren los contextos socioeconómicos de cada entidad para la definición de directrices respecto a la visión de desarrollo para cada uno de los Estados. Es en este contexto que surge el Plan de Desarrollo del Estado de México.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México faculta a la Legislatura local para examinar y opinar sobre el Plan de Desarrollo del Estado⁵¹³ y al Gobernador para “planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales”⁵¹⁴ “y los programas que de éstos se deriven.”⁵¹⁵

En el apartado orgánico se establece en el artículo 139 que “el desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para

⁵¹³ LII Legislatura del Estado de México, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca de Lerdo, Estado de México, 27 de febrero de 1995, p.30. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

⁵¹⁴ Para el caso específico de la planeación metropolitana y regional además se establece que se deberá de consultar a los ayuntamientos. **Véase:** *Ibidem*, p.44.

⁵¹⁵ *Ídem*.

la libertad y la democratización política, social y cultural del Estado y que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.”⁵¹⁶

Dicho artículo señala que el Sistema Estatal de Planeación Democrática “se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y que las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso.”⁵¹⁷

Igualmente se establece que los ciudadanos “podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos.”⁵¹⁸

Finalmente, con relación a la participación ciudadana, específicamente en la toma de decisiones para la prestación de servicios públicos, el artículo 15 es uno de los más relevantes, en razón de mencionar que las organizaciones civiles podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.⁵¹⁹

Con el objeto de dar funcionalidad al contenido de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia de planeación, se emitió la Ley de Planeación del estado de México y Municipios, cuyo objeto es, entre otros tantos, la participación democrática de los habitantes del Estado de México en la elaboración, ejecución y

⁵¹⁶ *Ibidem*, p.62.

⁵¹⁷ *Idem*.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p.63.

⁵¹⁹ El artículo en análisis posiblemente sea uno de los principales referentes sobre la integración de las teorías participativas, no sólo en la toma de decisiones para la integración de un Plan de Desarrollo, sino específicamente en el ámbito relativo a la participación directamente vinculada con los servicios públicos. **Véase:** *Ibidem*, p.18.

seguimiento del Plan de Desarrollo del Estado de México y de los planes de desarrollo de los municipios.⁵²⁰

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios señala que el desarrollo del Estado y Municipios se sustenta en el proceso de planeación democrática,⁵²¹ cuyo objeto es el Desarrollo del Estado de México a través de la integración de Planes y Programas y dirigida a la atención de necesidades básicas para el mejoramiento de la calidad de vida. Dicha Ley menciona la estructura del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios delimitando competencias, además menciona el proceso de integración de los Planes de Desarrollo y sus programas, así como su control, seguimiento y evaluación.

El Capítulo Quinto de la Ley en análisis se refiere a la coordinación y participación y en él se rige la participación de la ciudadanía en la planeación democrática a través de un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México⁵²², el cual registrará los programas federales y estatales, así como los proyectos que de éstos de deriven, montos y beneficiarios.⁵²³

De la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios se advierte que si bien existe un Comité en el cual existe participación ciudadana, la parcialidad de representación es escasa y por tanto su determinación específica en la articulación de los programas contenidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México resulta

⁵²⁰ LIV Legislatura del Estado de México, *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", 21 de diciembre de 2001, p. 5. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/viq/leyviq087.pdf>

⁵²¹ A su vez, el proceso de planeación democrática se soporta "en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México." **Véase:** *Ibidem*, p.6.

⁵²² El Comité está integrado por diversos actores, entre los cuales se hace mención de "Los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados", no obstante la parcialidad representativa de dichos actores claramente es mínima en comparación con los miembros de la administración pública que participan en dicho proceso. **Véase:** *Ibidem*, p.19.

Por su parte, en el artículo 50 se menciona que una de las atribuciones de la Asamblea General del Comité de Planeación es la de "promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo." **Cfr.** *Ibidem*, p.20.

⁵²³ **Véase:** *Ibidem*, p.17-18.

insuficiente, por lo que dicho paradigma no considera una participación activa de las necesidades sociales directamente estimadas por los principales relacionados en la priorización de servicios públicos.

Para el periodo comprendido del 2017 al 2023 correspondiente a la administración del Gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo Maza, se realizó el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, en el cual se encuadran las directrices específicas de acción para el modelo de desarrollo estatal, el cual se integra por cuatro pilares fundamentales: 1) Social⁵²⁴; 2) Económico⁵²⁵; 3) Territorial⁵²⁶; y, 4) Seguridad⁵²⁷. Cada uno de estos pilares contempla distintos diagnósticos y rutas de acción a través de una metodología que integra objetivos y rumbos inherentes a cada pilar expresados a través de la respuesta al cuestionamiento ¿Hacia Dónde Vamos?, y se presentan indicadores propios de cada Pilar que permitirán evaluar las acciones concretas.

El Plan de Desarrollo del Estado de México plantea que el gasto público es destinado a los cuatro pilares fundamentales previamente señalados, de los cuales le da especial atención a aquellos servicios encaminados a la educación, a la vivienda y salud, programando que de cada 100 pesos, 72 sean destinados a reducir las condiciones de desigualdad y fortalecer el desarrollo sostenible

⁵²⁴ El Pilar Social considera cuatro diagnósticos: 1) Hambre en el Estado de México; 2) Desarrollo Humano Incluyente, sin Discriminación y Libre de Violencia; 3) Educación Incluyente y Calidad; y, 4) Bienestar Incluyente. **Al respecto véase:** Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 15 de marzo de 2018, p.45-94. <http://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM20172023.pdf>

⁵²⁵ El Pilar Económico considera cuatro diagnósticos: 1) Trabajo Digno y Crecimiento Económico; 2) Sector Primario Sustentable; 3) Innovación; e, 4) Infraestructura con una Visión de Conectividad Integral. **Véase:** *Ibidem*, p.95-152.

⁵²⁶ El Pilar Territorial considera cinco diagnósticos: “1) Energía Asequible y No Contaminante; 2) Acción por el Clima; 3) Vida de los Ecosistemas Terrestres; 4) Agua Limpia; y, 5) Ciudades y Comunidades Sostenibles.” **Véase:** *Ibidem*, p.153-212.

⁵²⁷ El Pilar Seguridad considera tres diagnósticos: “1) Seguridad con Visión Ciudadana; 2) Impartición de Justicia y Combate a la Impunidad; y, 3) Derechos Humanos y Paz.” **Véase:** *Ibidem*, p.213-252.

De igual manera se integra en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 se contemplan tres ejes transversales: 1) Igualdad de Género; 2) Gobierno Capaz y Responsable⁵²⁸ y, 3) Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno⁵²⁹. Al igual que en el caso de los Pilares, los Ejes Transversales contienen Indicadores, además de presentar una visión hacia el año 2023 y un apartado de Viabilidad Financiera.

Destaca dentro de las previsiones del Plan de Desarrollo Estatal en análisis, que uno de los diagnósticos correspondientes al Eje “Gobierno Capaz y Responsable” es el de “Diálogo con la ciudadanía como elemento clave de gobernabilidad”⁵³⁰, en el cual se articula “una estrategia basada en tres ejes de acción: 1) Incrementar el número de audiencias a actores sociales y ciudadanos para canalizar en forma oportuna y eficiente los requerimientos de la ciudadanía; 2) Alcanzar el mayor número de acuerdos con grupos sociales; y 3) Monitorear mediante visitas a comunidades y municipios, la dinámica sociopolítica para detectar en sus lugares de origen situaciones de riesgo a la estabilidad y el orden público.”⁵³¹ Mediante dicha estrategia se buscará una proximidad con la ciudadanía para la detección de necesidades públicas, más no se considera una participación activa de la comunidad en la priorización de necesidades. Dicho modelo atiende a un paradigma a través del cual la administración pública funge como un observador y solucionador de las necesidades de los particulares, más no como una participación activa de ellos en las estrategias decisorias fundamentales.

La estrategia de proximidad considerada en el Plan de Desarrollo del estado de México pretende la conciliación de intereses comunes, así como la ampliación de la cobertura regional y municipal de los servicios de gobierno.

⁵²⁸ El Eje Transversal de Gobierno Capaz y Responsable considera cuatro diagnósticos: “1) Transparencia y Rendición de Cuentas; 2) Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios; 3) Diálogo con la Ciudadanía como Elemento Clave de Gobernabilidad; y 4) Capacidad Institucional.” Adicionalmente a cada uno de los diagnósticos señalados se menciona también una ruta de acción definida a través del enunciado ¿Hacia dónde vamos? **Véase:** *Ibidem*, p.270-293.

⁵²⁹ El Eje Transversal de Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno considera dos diagnósticos: 1) Coordinación Institucional y 2) Alianzas para el Desarrollo. **Véase:** *Ibidem*, p.298-306.

⁵³⁰ **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.286-287.

⁵³¹ *Ibidem*, p.286.

Con relación a los servicios públicos a nivel Estatal mencionados en el Plan de Desarrollo del Estado de México, no existe una directriz específica para este rubro, pero la noción de servicios públicos si se encuentra insertada en algunos apartados del Plan. En el Diagnóstico “Infraestructura con una visión de conectividad integral”, correspondiente al Pilar Económico, por ejemplo, se menciona que “la infraestructura, especialmente la de servicios públicos, es susceptible de ampliar la frontera productiva y la industrialización del Estado.”⁵³² En el Diagnóstico de Ciudades y Comunidades Sostenibles correspondiente al Plan territorial se menciona un apartado de Accesibilidad en la ciudad y espacio público, en el cual se precisa que “una estructura urbana basada en la accesibilidad a servicios públicos, infraestructura, equipamientos y fuentes de empleo, debería promover que más población mexiquense pueda alcanzar oportunidades de desarrollo y calidad de vida.”⁵³³

Uno de los apartados en los que se hace énfasis en lo tocante a servicios públicos y específicamente relacionado con la participación de la ciudadanía es el Diagnóstico “Alianzas para el Desarrollo”, contenido en el Eje Transversal de Conectividad y Tecnología, mismo que se refiere a las Alianzas en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, en el cual se sostiene que “el trabajo coordinado en los mecanismos de responsabilidad y participación entre el sector público y privado permitirán, que la inversión pública y privada sean complementarias para asegurar la disponibilidad de recursos, el desarrollo de la infraestructura y servicios” públicos.⁵³⁴

⁵³² *Ibíd*em, p.143.

⁵³³ *Ibíd*em, p.197.

⁵³⁴ Algunos de los servicios públicos que se consideran son las “escuelas, hospitales, mantenimiento de carreteras y vialidades, agua potable, drenaje, y espacios deportivos”. En el Plan de Desarrollo del Estado de México se menciona que este Indicador se encuentra alineado a la meta 10.b de la Agenda 2020, la cual consiste en “Alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en consonancia con sus planes y programas nacionales”. **Puede consultarse en:** *Ibíd*em, p.300-301.

De igual manera en el apartado respectivo se menciona que “es importante que la sociedad civil se organice y contribuya de manera creciente en la generación de bienes y servicios públicos.”⁵³⁵

Finalmente, el Plan de Desarrollo del Estado de México, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo precisa encontrarse alineado en cuando a sus metas con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, que son los siguientes:

1. “Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

⁵³⁵ De igual manera se menciona el deseo de “que la sociedad civil de la entidad acelere sus procesos organizativos y se incremente la cantidad de organizaciones, de manera que su contribución a la generación de bienes y servicios públicos crezca y se fortalezca la democracia.” ***Al respecto véase: Ibídem***, p.300-303.

12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.”⁵³⁶

En síntesis, con relación al análisis, tanto del marco normativo como del contenido del Plan de Desarrollo para el Estado de México 2017-2023, se advierte un deseo por incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones, aunque esta se realiza de forma indirecta en dos vertientes: el primero de ellos a través de un Estado soberano observador que se acerca a conocer las necesidades de la comunidad y con base en ello se realiza la toma de decisiones por parte de la entidad pública y el segundo de ellos consistente en una participación moderada de la sociedad civil organizada en la manifestación de las necesidades de la comunidad, sin embargo pese a estos avances, en ninguno de los dos modelos que contempla en Plan de Desarrollo del Estado de México existe una intervención directa de la ciudadanía en la priorización de necesidades respecto a los servicios públicos, bien sea por la rigidez del marco normativo, por la ausencia de información sobre los elementos para participar en dicha integración, o bien por la ausencia de interés en la toma de decisiones por parte de la comunidad; cualquiera que sea la respuesta, es preciso generar nuevos mecanismos para priorizar las necesidades públicas para el financiamiento de servicios públicos,

⁵³⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

por lo cual en la presente tesis se proponen las teorías del interés público como rutas de acción para tal financiamiento.

Del análisis del Plan de Desarrollo Estatal correspondiente al periodo comprendido por los años 2017 a 2023 destaca una ambigüedad y falta de precisión en torno a la aplicación de la participación ciudadana.

Este aspecto puede ser notado a partir del análisis al Plan de Desarrollo para el Estado de México (PDEM) previsto en su aplicación para el periodo 2017 -2023, en el cual, el gobernador constitucional, el Lic. Alfredo del Mazo Maza, prevé en los ejes transversales un pequeño esbozo de la participación ciudadana en la actividad gubernamental, a través de un supuesto dialogo entre los pobladores y las autoridades, sin embargo, es austero al no prever una modificación o adición novedosa que permita una participación activa por parte de la sociedad en las decisiones gubernamentales.

Podemos exponer que en el apartado correspondiente al segundo eje trasversal titulado "*Gobierno capaz y responsable*", se exponen diversos diagnósticos, donde se expresa la necesidad de la aplicación del eje en cuestión. El tercero en este rubro nos habla de un presunto dialogo con la ciudadanía como uno de los pilares en la acción gubernamental, en el cual podremos observar que no se ven reflejados datos estadísticos de ninguna índole resultado de dichas acciones, únicamente se precisa un constante dialogo a través de un proceso que se construye a partir de tres acciones: la primera consistente en aumentar el número de reuniones con actores sociales y ciudadanos; la segunda consiste en aumentar la cantidad de acuerdos con grupos sociales; y el tercero consiste en un monitoreo, supuestamente permanente traducido a visitas a municipios y comunidades.⁵³⁷

⁵³⁷ Cabe señalar que este mismo apartado prevé la existencia de un supuesto clima de civilidad y paz a niveles locales y municipales, asimismo prevé que para el desarrollo de la gestión que lleva el gobernador en turno se busca un entero estado de Derecho, donde se cuente con una solides en las instituciones, las cuales habrán de responder con justicia y en consecuencia representar confianza a los ciudadanos. Es así como este rubro de dialogo con la ciudadanía se ve ligado con la reducción de

Hasta este punto parece existir un gran aporte, sin embargo, de la lectura de este apartado podemos entender que la primera de estas acciones únicamente busca canalizar los requerimientos de la ciudadanía, sin que con ello se establezca una obligación de acción inmediata o precisa, asimismo se interpreta que los sujetos con la representación del Estado que habrán de asistir en su nombre a dichas reuniones únicamente fungen como canalizadores de la información, sin que se dé cita a aquellos servidores públicos que de manera tangible puedan llegar a conocer de los asuntos o exigencias de la ciudadanía, asimismo no se asegura un seguimiento a los puntos resolutivos a los que lleguen dichas reuniones.

Concatenado a ello, la segunda acción prevé un aumento cuantitativo de los acuerdos con los grupos sociales, sin que con ello se prevea un seguimiento a las mismas o bien que dichos acuerdos sean encaminados a buscar soluciones a los conflictos o necesidades de los mismos, por lo que esta secuencia incompleta de acciones a favor del dialogo, podrían recaer en un camino hacia la comodidad burocrática, de aumentar el número de acuerdos por el simple y vano sentido de incrementarlos, sin que con esta acción se dé adecuada garantía al ciudadano para asegurar el adecuado dialogo y satisfacción de sus necesidades.

Por último, la tercera acción, se centra en un supuesto monitoreo que se limita a la visita de la comunidad con la finalidad de detectar un posible riesgo a la estabilidad y al orden público, con lo cual podemos observar que en este punto, el ya mencionado monitoreo guarda una estricta línea de acción para evitar conflictos sociales o trastocar el orden establecido, sin que se tenga en ningún momento en la mira la necesidad de dar seguimiento a los resultados obtenidos de las reuniones enmarcadas en la primera acción, ni de los acuerdos pactados en la segunda.

desigualdades, la justicia en las instituciones y en las alianzas para lograr objetivos. ***Al respecto puede consultarse:*** Gobierno del Estado de México, *op. cit.*, pp. 286 – 287.

Posteriormente es necesario observar las estrategias citadas por este rubro, que buscan como finalidad “mantener la gobernabilidad y la paz social”, aspecto que resulta desvinculado al aspecto del dialogo, por lo que podemos notar que olvida totalmente la participación ciudadana.

Dentro de estas estrategias, de manera específica la estrategia número 5.7.1 expone en las líneas de acción una tendencia a fortalecer mesas de diálogo para conocer demandas sociales, así como las de los grupos políticos reunidos con sectores del poder ejecutivo, lo cual no precisa una tendencia a que dichas mesas de dialogo tengan una permanencia, ni que se prevea que se encuentren presentes una cantidad representativa de la población, o bien que las autoridades asistentes sean quienes se encuentren en potestad de solucionar dichos conflictos, sino que únicamente se busca la canalización como lo hemos explicado previamente.

En este mismo tenor se prevé el establecimiento de espacio para la solución de conflictos y el aplaudible fortalecimiento a la acción de atender las demandas sociopolíticas en el lugar donde se originan, dotando de una posibilidad de solución a controversias entre sociedad y gobierno local, sin embargo las líneas de acción también resultan ambiguas en cuanto al seguimiento a los resultados que acuerden en dichas reuniones, dejando de lado un sin fin de posibilidades para el uso positivo de los datos recaudados, como por ejemplo que puedan servir como indicadores en la planeación anual de gastos.⁵³⁸

Otro de los aspectos que resultan aplaudibles de las líneas de acción prevista en la estrategia 5.7.2, es aquella donde se prevé la creación de espacios de interlocución entre la sociedad en general, así como los grupos religiosos, sociales, etcétera, con los poderes del Estado, con la finalidad de dar atención a las demandas, lo cual resulta sumamente benéfico, sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, en los rubros de dialogo y participación ciudadana se ha quedado tremendamente estrechas

⁵³⁸ Estas líneas de acción son planteadas por el Plan de Desarrollo del Estado de México con tendencia a prestar atención a las demandas sociales y a identificar el conflicto sociopolítico con participación institucional. **Al respecto véase:** *Ibidem*, p. 287

las líneas de acción, ya que no prevén una continuidad o permanencia de estas reuniones. Asimismo fomentan la creación de espacios, sin que se tenga una garantía considerable para la efectividad de los acuerdos o la planeación de estrategias para satisfacer las demandas que han sido detectadas a través de las señaladas reuniones.

539

Es así como podemos analizar el esfuerzo por integrar aspectos de diálogo y participación ciudadana como un primer intento por integrar a la sociedad en las decisiones gubernamentales, el cual si bien es aplaudible en el sentido de tener clara la necesidad de tomar en cuenta la opinión de la colectividad y la cercanía que debería tener el órgano gubernamental, se queda corta en dar seguimiento o potencializar los datos recabados por audiencias o reuniones públicas, ya que no garantiza la satisfacción de las demandas que son recabadas de dichas pláticas o incluso resulta necesario robustecer la tarea de los servidores que asisten, de tal forma en la que la ciudadanía pueda asegurarse de tener el contacto con quienes pueden dar seguimiento a sus requerimientos; por último se arroja a la ambigüedad la permanencia o continuidad de dichas reuniones.

Esta participación ciudadana llevada a cabo de manera completa podría tener un impacto positivo en aspectos de servicios públicos, sirviendo como indicador para encaminar la directriz que habrá de atender el ente gubernamental para satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir con su labor de una forma mucho más productiva.

3.4.1.3. Planes de Desarrollo Institucionales Municipales

De conformidad con el numeral 115 de nuestra Carta Máxima, los municipios cuentan con una libertad de organización política y administrativa, por lo que se deberán de regir bajo determinadas estructuras jurídicas. En tal sentido, al municipio libre se le han

⁵³⁹*Ibidem.*, p. 288.

asignado un conjunto de obligaciones y funciones dentro de las que destacan la prestación de Servicios Públicos. Para dar cumplimiento a tal función los Municipios, al constituir los núcleos más cercanos a la población y por consiguiente, al ser la esfera gubernamental con mayor conocimiento de las necesidades de su propia población, los Municipios emiten sus propios Planes de Desarrollo Municipales en los que se plasman las directrices más cercanas para la satisfacción de necesidades alineadas tanto con el Plan de Desarrollo Estatal, como con el Federal, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.

El fundamento de los Planes de Desarrollo Institucionales se encuentra en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual señala las competencias de los ayuntamientos en materia de planeación democrática⁵⁴⁰ para el Desarrollo. Entre dichas competencias destacan las siguientes:

- Elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y el control del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio;
- Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;
- Integrar con la participación ciudadana el Plan de Largo Plazo del Municipio para los próximos 30 años y en su caso readecuarlo cada tres años;⁵⁴¹

⁵⁴⁰ Al igual que en el caso del Plan Estatal de Desarrollo, para efectos de los Municipios se hace referencia a una planeación democrática, término que en esencia representa apriorísticamente el hecho de que la planeación deberá de ser un constructo colectivo en el que participen activamente diversos sectores de la sociedad para integrar conjuntamente las directrices y ejes sobre los cuales se sustentará la planeación.

⁵⁴¹ chcar

De las funciones primarias que se describen es posible advertir que bajo la tutela del Ayuntamiento⁵⁴², se encuentra no sólo la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, sino que también se establecen algunas condiciones sobre las cuales deberá versar dicho proceso, entre ellas destaca el hecho de que en la planeación deberán participar el Ejecutivo Federal, Estatal, así como organizaciones sociales, privadas y la ciudadanía, enunciando ya de facto a nivel de la constitución local, la importancia que tiene la participación de la ciudadanía en la definición de los rumbos de la planeación. Inclusive, la participación ciudadana es también extensiva a la planeación a largo plazo, en la que se habrá de definir la visión del Municipio en una dimensión de 30 años.

Finalmente, dentro del precepto de la Constitución Local en análisis, no sólo se enuncia la participación ciudadana dentro del proceso de planeación, sino que también se precisa que es una atribución del Ayuntamiento en materia de planeación el integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, lo cual en esencia puede ser entendido como una fuente de financiamiento para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo establecidos en dicho plan.

El análisis de algunas directrices específicas de los Planes de Desarrollo Municipales resulta una labor compleja en atención a la pluralidad de condiciones que imperan en cada municipio y consecuentemente, las diferencias y distancias que polarizan a los municipios en el Estado de México, el cual se encuentra integrado por 125 municipios tan diversos y distintos entre sí. Claramente los objetivos de desarrollo que habrán de tener municipios preponderantemente industrializados y con una alta densidad poblacional como en el caso de Toluca o Naucalpan, distarán mucho de aquéllos con una alta concentración de grupos étnicos e indígenas, como en el caso de San Felipe del Progreso, que inclusive habrán de ser igualmente dispares a los objetivos que

⁵⁴² Es preciso mencionar que el Ayuntamiento es la “corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.” **Puede consultarse en:** De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, p.121.

perseguirán municipios de vocación turística como en el caso de Valle de Bravo o aquellos con una escasa población como en el caso de Papalotla o Texcalyacac.

Ante la complejidad que implica el análisis de las directrices contenidas en los Planes de Desarrollo Municipales específicos, se analizarán algunas de las generalidades contenidas en la normatividad respecto a tales herramientas de la administración pública.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece la existencia de un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, que “es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, para efecto de transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del Estado.”⁵⁴³

Un plan de Desarrollo Municipal se integra, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios por la siguiente estructura:

- I. “Tesis y proyecto político a desarrollar durante el período del gobierno municipal;
- II. Diagnóstico del contexto económico, político y social del municipio;
- III. Visión del desarrollo municipal a mediano y largo plazo;
- IV. Prioridades generales del plan;
- V. Objetivos, estrategias y líneas de acción por cada programa y proyecto incluido;
- VI. Metas terminales a alcanzar al término de la gestión municipal y metas intermedias anuales;
- VII. Mecanismos e instrumentos generales para la evaluación del plan; y

⁵⁴³ LIV Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, art. 40, p.10.

VIII. Propuesta de estructura orgánica-administrativa del gobierno municipal para cumplir los objetivos del plan.”⁵⁴⁴

Dentro de la integración de los planes de desarrollo Municipales destaca como primer elemento de relevancia para efectos de la presente investigación, el hecho de que el Plan de Desarrollo Municipal debe basarse en un diagnóstico del contexto económico, político y social del municipio, el cual deberá de ser punto de partida para la definición de la visión deseable del desarrollo municipal y con base en ello estimar las prioridades. La intervención de los actores sociales entonces, deberá estar presente durante todo el proceso, desde el momento en que se integra el diagnóstico, fungiendo como sujetos participativos que acerquen al ente administrativo las necesidades principales de la comunidad y consecuentemente propongan soluciones específicas para tales dificultades. En este mismo sentido los objetivos, estrategias y líneas de acción igualmente deberán de tener una carga de participación por parte de la ciudadanía quien podrá coadyuvar en la definición de los programas y proyectos.

Ahora bien, con respecto al análisis sobre la participación ciudadana en los Planes de Desarrollo Municipales, la Doctora Carla Angélica Gómez McFarland realizó un trabajo sistemático sobre la introducción de la participación en materia de planeación y obteniendo algunos datos cuantitativos y cualitativos que se analizarán a continuación.

Por principio de cuentas es necesario mencionar que a pesar de que la mayoría de municipios en el país cuentan con Planes de Desarrollo Municipales, Gómez advierte que “no todos incluyen mecanismos de participación ciudadana o elementos de una planificación estratégica que los incite a tener una visión de desarrollo propio.”⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ Montiel Rojas, Arturo, *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, 16 de octubre de 2002. <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/f332f2fda5621268705ee545fa786c6b>

⁵⁴⁵ Gómez McFarland, Carla Angélica, “Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del Marco Jurídico” *Boletín de Derecho Comparado*, México, Distrito Federal, núm. 150, septiembre-diciembre, 2017, p. 1159. <https://www.redalyc.org/pdf/427/42753815003.pdf>

Para el año 2012, señala la autora que 1943 municipios contaban con un plan de desarrollo (equivalente al 80.6%). No obstante a pesar de la gran cantidad de Planes de Desarrollo Municipales existentes, únicamente “945 municipios contaban con un comité de planeación para el desarrollo municipal o equivalente. Es decir, de los 2,409 municipios y delegaciones censadas sólo 38.5% contaba con un mecanismo de participación ciudadana en el proceso de planificación para el desarrollo.”⁵⁴⁶

El dato precisado deja en evidencia que a pesar de existir regulaciones en materia de participación ciudadana y encontrarse consagrado incluso a nivel constitucional el concepto de planeación democrática, pocos son los municipios en los que existe un pleno cumplimiento respecto a la intervención de la ciudadanía en la conformación de las directrices municipales y en la toma de decisiones en la integración de los Planes de Desarrollo.

Como se ha manifestado el análisis particular de los Planes de Desarrollo de los 125 Municipios es una labor que no resulta propia de la naturaleza del presente trabajo, no obstante, con la intención de ofrecer un muestreo respecto a algunas de las especificidades de algunos Planes de Desarrollo Municipales, a continuación se realizará una enunciación de algunos puntos sobresalientes de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano correspondientes al periodo 2019-2021 de los Municipios de Toluca, Capital del Estado de México; San Felipe del Progreso, municipio con la mayor concentración de grupos indígenas en el Estado; y Ecatzingo, municipio de la zona oriente en la región de los volcanes del Estado, el cual concentra una de las menores poblaciones de la entidad.

Se advierte que mediante una alineación sistemática los tres Planes de Desarrollo se encuentran sustentados “en cuatro pilares: Pilar Social: Municipio Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente; Pilar Económico: Municipio competitivo, productivo e innovador; Pilar Territorial: Municipio ordenado, sustentable y resiliente;

⁵⁴⁶ *Ídem.*

Pilar Seguridad: Municipio con Seguridad y Justicia.⁵⁴⁷ Igualmente, en dichos planes se integran tres ejes transversales: “1. Igualdad de género; 2. Gobierno Moderno, Capaz y Responsable, y; Tecnología y Coordinación para el buen gobierno.”⁵⁴⁸

En el caso del Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, se enuncia como misión del gobierno “fortalecer las capacidades del municipio en la dotación de los servicios básicos de calidad, el derecho al libre tránsito, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y oportunidades que permita generar entornos de libertad e igualdad para los habitantes de Toluca Capital,”⁵⁴⁹ mientras que la visión se refiere a “ser la mejor administración municipal del país que le permita a Toluca Capital ejercer su liderazgo.”⁵⁵⁰ Finalmente, el H. Ayuntamiento de Toluca establece como objetivo de su Plan de Desarrollo el “establecer las directrices de gobierno que, desde un enfoque participativo, multidisciplinario y responsable, permita ejecutar las políticas, acciones y programas públicos para consolidar las aspiraciones de los habitantes del municipio de Toluca.”⁵⁵¹

De este Plan de Desarrollo destaca la enunciación directa de la dotación de servicios básicos de calidad con el objetivo de mejorar las condiciones de la sociedad.

El Municipio de San Felipe del progreso, por su parte señala como visión general el ser un gobierno democrático, con la permanente participación de las diferentes organizaciones sociales y grupos específicos, para poder cumplir no nada más sus demandas y peticiones, sino ser un gobierno diferente en cuanto al trato y la gestión de los diferentes asuntos públicos.⁵⁵² Por cuanto se refiere a la visión del gobierno,

⁵⁴⁷ En este apartado, se advierte que los planes Municipales se encuentran integrados de conformidad a lo que establece el Plan de Desarrollo del Estado de México y su alineación a la agenda 2030. **Al respecto véase:** Gobierno del Estado de México... *op. cit.*, pp.43-252.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, pp. 253-255.

⁵⁴⁹ Toluca, H. Ayuntamiento, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2019-2021*, Toluca, Estado de México, Gaceta Municipal Especial, 06/2019, 29 de Marzo de 2019, p.70. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42987/4/6180efa7f46df6ad2e26adde732bba66.pdf

⁵⁵⁰ *Idem*.

⁵⁵¹ *Ibidem*, p.62.

⁵⁵² San Felipe del Progreso, H. Ayuntamiento, *Plan de Desarrollo Municipal San Felipe del Progreso 2019-2021*, Gaceta Municipal, San Felipe del Progreso, estado de México, p.23.

ésta se refiere a dejar huella como él gobierno que cambió de una vez por todas la forma de vida y sembró su desarrollo, con eficiencia y eficacia.⁵⁵³ Finalmente, el Plan de Desarrollo en análisis se origina con el objetivo de “especificar y desarrollar con eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad y con un profundo sentido democrático como misión principal del gobierno municipal, los programas, planes y estrategias necesarias que beneficien directamente a la población.”⁵⁵⁴

El Municipio de San Felipe del Progreso busca la consolidación de un gobierno democrático, enunciación que implica de facto una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno municipal, haciendo énfasis en la satisfacción de necesidades de sus organizaciones sociales y grupos específicos, consideración que debe ser entendida en razón de la alta concentración de grupos indígenas en su territorio.

Por su parte, el municipio de Ecatzingo, ha establecido como misión del gobierno, el ser un gobierno innovador, transparente y dinámico; que mediante la administración eficiente de los recursos municipales, genere planes y programas para dar atención a las necesidades inmediatas de los diferentes sectores de la ciudadanía... brindando servicios públicos de calidad.⁵⁵⁵ La visión del municipio por su parte, versa sobre un gobierno progresista, innovador y cercano a la gente que mejore la calidad y cobertura de los servicios públicos municipales, elevando la calidad de vida de la población con mayor rezago.⁵⁵⁶ Finalmente, el municipio de Ecatzingo, estableció como objetivo de su Plan de Desarrollo, “dotar los instrumentos y medios que permitan el crecimiento y desarrollo individual y colectivo de sus habitantes

<https://www.sanfelipedelprogreso.gob.mx/DocumentosOficiales/2019/Plan%20Desarrollo%20Municipal/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf>

⁵⁵³ *Ídem.*

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p.10.

⁵⁵⁵ Ecatzingo, H. Ayuntamiento, *Plan Ecatzinguense de Desarrollo Municipal 2019-2021*, Ecatzingo, Estado de México, Voces de Ehécatl, Gaceta Municipal, Época IV, Año I, No. 5 E, 30 de marzo de 2009, p. 21. <https://www.ecatzingo.gob.mx/pedm-2019-2021>

⁵⁵⁶ *Ídem.*

en los ámbitos educativo, económico, social y cultural, así como en materia de infraestructura social y urbana para su desarrollo.”⁵⁵⁷

Finalmente, con relación al Plan de Desarrollo Ecatzinguense, en él se hace referencia a una administración eficiente de los recursos para brindar servicios de calidad, con la misión de mejorar los servicios públicos municipales

Del análisis de los Planes Municipales indicados se puede considerar que en todos ellos se hace referencia de forma directa o indirecta a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, e inclusive, en el caso del Municipio de San Felipe del Progreso se precisa una toma de decisiones democrática, característica que también forma parte de las directrices de sus símiles de los Municipios de Toluca y Ecatzingo. Otro punto que destaca es el énfasis que se colocó en los servicios públicos, circunstancia que claramente debe relacionarse a que los servicios públicos son entendidos como el mecanismo directo de satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad.

Con relación a la participación ciudadana democrática para la conformación de los Planes de Desarrollo correspondientes a los municipios muestreados, se destaca lo siguiente:

En el caso del municipio de Toluca, se celebraron cinco mesas temáticas, cuatro de ellas avocadas para cada uno de los pilares del Plan Municipal de Desarrollo, así como una quinta mesa relativa a los ejes transversales del plan. Adicionalmente se realizó una consulta en internet, que contó con la participación de 334 personas, así como la recepción de 79 ponencias, resultando un total de 183 ponencias.⁵⁵⁸

San Felipe del Progreso desarrolló un conjunto de foros de consulta basadas en cuatro temáticas: Bienestar, Protección a la Ciudadanía, Desarrollo Económico y Generación

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p.10.

⁵⁵⁸ Toluca, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 12-13.

de riqueza e impulso económico, de los cuales se obtuvieron necesidades en tres rubros: Deporte y recreación, Cultura y educación y Combate a la pobreza y apoyo a personas con discapacidad.⁵⁵⁹ De igual manera se segmentaron las peticiones en diversas materias, dentro de las cuales se destacan las siguientes: Derechos Humanos, Tránsito Municipal y Transporte Público, Instituto Municipal para los Derechos de la Mujer, Seguridad Pública Municipal, Protección Civil y Bomberos, Comercio y Abasto, Generación de Empleo, Imagen Urbana limpia y alumbrado público, parques, jardines y panteones, Agua potable, drenaje y saneamiento.⁵⁶⁰

Por su parte, el Municipio de Ecatzingo, al inicio de su administración convocó a 5 foros de consulta pública, en los cuales participaron 355 ciudadanos. En dichos foros se recibieron 355 “demandas”,⁵⁶¹ de las cuales el COPLADEMUN⁵⁶² identificó diversas áreas de prioridad solicitadas por la ciudadanía.⁵⁶³

Finalmente, en los tres planes de Desarrollo Municipal se establecen mecanismos permanentes para la participación social. En el caso del Municipio de Toluca, se refiere que “se buscarán mecanismos de participación concurrente, que se apoyen en la tecnificación de procesos que permitan realizar ejercicios tecnológicos que diseminen las necesidades de los habitantes a lo largo del territorio municipal,”⁵⁶⁴ pero sin precisar

⁵⁵⁹ San Felipe del Progreso, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 11-15.

⁵⁶⁰ *Ibidem.* p.15-20.

⁵⁶¹ Las demandas recibidas fueron clasificadas según los pilares de desarrollo y ejes transversales, quedando integradas de la siguiente forma: 116 “demandas” (32.96%) corresponden al Pilar 1 Social: Municipio Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente; 76 (21.41%) corresponde al Pilar 2: Municipio Competitivo, Productivo e Innovador; Pilar 3 Territorial: Municipio Ordenado, Sustentable y Resiliente 49 (13.80%); Pilar 4 Seguridad: Municipio con Seguridad y Justicia con 84 (23.66%); Eje Transversal: Igualdad de Género 15 demandas (4.23%); al Eje Transversal 2 Gobierno Moderno, Capaz y Responsable le corresponden 8 (2.25%); y Eje Transversal 3 Tecnología y Coordinación para el Buen Gobierno 6 demandas (1.69%). Como puede advertirse, la mayoría de las solicitudes corresponden al Pilar Municipio Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente, seguido de las peticiones en materia de Seguridad y en tercer lugar el rubro de competitividad, producción e innovación. **Puede consultarse en:** Ecatzingo, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 15-18.

⁵⁶² Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

⁵⁶³ Entre las diversas áreas de oportunidad que se identificaron en razón de las demandas y de las consultas a las organizaciones de la sociedad, destacan: Incrementar la cobertura de la infraestructura social básica (agua potable, drenaje, vialidades, electricidad, tratamiento de desechos sólidos), mejorar los espacios educativos y recuperar la seguridad pública, conceptos que se encuentran íntimamente relacionados a la prestación de servicios municipales. **Véase:** *Ibidem*, p.18.

⁵⁶⁴ Toluca, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p.14.

cuáles serán dichos mecanismos, únicamente se menciona la existencia de “mecanismos de consulta en los procesos de ejecución del Plan en la actividad sustantiva del gobierno.”⁵⁶⁵

En el Municipio de San Felipe del Progreso se establecieron como mecanismos permanentes para la participación social la instalación de una ventanilla única de información continua para la ciudadanía para conocer y canalizar a las áreas de solución, las peticiones y necesidades de los pobladores, además de un Módulo Denuncia, una oficialía de partes y atención al público y algunas otras áreas que constituyen un esfuerzo por acercar una mayor comunicación con la sociedad pero sin que en esencia constituyan una herramienta efectiva de toma de decisiones a través de la participación social.⁵⁶⁶

Finalmente, el municipio de Ecatzingo estableció seis puntuales mecanismos de participación permanente de la ciudadanía, consistentes en lo siguiente: Sesiones de cabildo públicas y transmitidas en vivo por internet, Chat de atención ciudadana, Cabildos abiertos bimestrales e itinerantes en las comunidades, Consulta pública sobre presupuesto participativo,⁵⁶⁷ WhatsApp de Seguridad Ciudadana y WhatsApp de la Presidenta Municipal.⁵⁶⁸

3.4.2. Gasto Público Municipal en materia de Servicios Públicos

Para entender las erogaciones municipales en materia de servicios públicos, previamente resulta necesario esbozar un panorama general respecto a los ingresos y egresos presupuestados para la administración municipal en el Estado de México.

⁵⁶⁵ *Idem.*

⁵⁶⁶ San Felipe del Progreso, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 20-21.

⁵⁶⁷ De los tres Planes de Desarrollo Municipales examinados, el caso particular de Ecatzingo es el único en el que se hace referencia a un presupuesto participativo, pues se menciona que en el mes de noviembre de cada año, el Ayuntamiento convocará a los ciudadanos a opinar sobre el destino de los recursos públicos destinados a la inversión pública, a través del registro de propuestas vía impresa en la Secretaría del Ayuntamiento y a través del portal web del Ayuntamiento.

⁵⁶⁸ Ecatzingo, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p.19-20.

Por principio de cuentas señalaremos que el Municipio constituye un territorio cuya administración se encuentra a cargo del Ayuntamiento, el cual se define como la “Organización gubernamental representada por un Presidente Municipal, sus Síndicos y Regidores, que encabeza a un municipio, y es el responsable de atender los servicios públicos de la población que se asienta en su territorio de conformidad al Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019⁵⁶⁹ y el correlativo correspondiente al año 2021.”⁵⁷⁰

El énfasis en la definición que se presenta para los fines del presente trabajo es relativo a la responsabilidad de atender los servicios públicos en territorio municipal y es precisamente para atender dichos servicios que se deben considerar ingresos y egresos en el ámbito municipal en materia de servicios públicos, los cuales a continuación se mencionan.

Al respecto de los ingresos, tanto el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019 en su punto III.4.2 como el correlativo del año 2021 en su punto III.3.2., que son relativos a los formatos que integran el presupuesto de egresos aprobado que la estimación de los ingresos totales se deberá plasmar en dos formatos:⁵⁷¹

1. “Presupuesto de ingresos detallado (formato PbRM-3a), en el cual, se deberán registrar los ingresos estimados, desglosados a nivel de partida, por concepto y distribuido por mes.

⁵⁶⁹ Secretaría de Finanzas, Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Tomo CCVI, Número 88, 6 de noviembre de 2018, p. 128.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf>
⁵⁷⁰ Secretaría de Finanzas, Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2021*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Tomo CCX, Número 88, 03 de noviembre de 2020, p. 128.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/nov031.pdf>
⁵⁷¹ Secretaría de Finanzas, Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019*, op.cit., p.32

2. Carátula de presupuesto de ingresos (PbRM-03b), Este formato deberá registrar los importes por tipo de Ingreso.”⁵⁷²

Como se logra observar, existen dos formatos con la información de los ingresos presupuestados para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, uno general (PbRM-03b) y otro específico (PbRM-03a).

En el punto III.4 del Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2019 se establece que el Presupuesto de Egresos Municipal, contendrá los egresos, conformados por los siguientes formatos:⁵⁷³

1. Presupuesto de egresos global calendarizado (formato PbRM E-04c), que contiene el gasto total según el clasificador por objeto de gasto y su programación durante el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; por lo que, contendrá la clave numérica que tiene cada capítulo, concepto, partida genérica y específica, a través del siguiente formato:
2. Carátula de Presupuesto de Egresos (formato PbRM E-04d), que deberá contener los importes del formato PbRM E-04c por capítulo de gasto; esto es, presentar a nivel capítulo, el total del presupuesto de egresos autorizado.

Como se logra observar, existen dos formatos con la información de los egresos presupuestados para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, uno genérico (PbRM-E-04d) y otro específico (PbRM E-04c).

En lo que respecta al año 2021 se debe considerar la existencia de cuatro formatos:

1. Presupuesto de Egresos Detallado (PbRM-04a). Este formato deberá registrar los proyectos por partida de gasto, identificando los montos por Partida Específica, Partida Genérica, Concepto y Capítulo del Gasto, de cada proyecto

⁵⁷² *Ídem.*

⁵⁷³ *Ibidem*, p.31.

a nivel de Dependencia General y Auxiliar, los cuales tendrán que coincidir con los formatos del Programa Anual PbRM-01a y PbRM-01c.

2. Presupuesto de Egresos por Objeto del Gasto y Dependencia General (PbRM-04b). En este formato se integran los conceptos por partida específica, y concentra la suma de los formatos de Presupuesto de Egresos detallado (PbRM-04a) a nivel de Dependencia General.
3. Egreso Global Calendarizado (PbRM-04c). Este formato deberá contener la suma de los formatos por Partida Específica, Partida Genérica, Concepto y Capítulo del Gasto (PbRM-04b), de todas las Dependencias Generales.
4. Carátula de Presupuesto de Egresos (PbRM-04d). Este formato deberá registrar los importes del formato por Capítulo de Gasto (PbRM E-04c).⁵⁷⁴

De igual manera el artículo 32, tercer párrafo de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México precisa que “los presidentes municipales presentarán a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio inmediato anterior, dentro de los quince primeros días de marzo de cada año.”⁵⁷⁵

Por otra parte, el artículo 352 párrafo primero del Código Financiero del Estado de México, establece que la cuenta pública se conforma “por la información económica, patrimonial, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestre los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.”⁵⁷⁶ De la misma manera, los Lineamientos para la Elaboración y Presentación de la Cuenta Pública Municipal 2018, precisan lo señalado en el párrafo anterior; pero además, que

⁵⁷⁴ En lo general, es posible afirmar que estos formatos pretenden identificar periódicamente los avances de las metas anuales. **Véase:** *Idem*.

⁵⁷⁵ LV Legislatura del Estado de México, *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 26 de agosto de 2004, p. 25. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/viq/leyviq096.pdf>

⁵⁷⁶ LIII Legislatura del Estado de México, *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 9 de marzo de 1999, p. 225 https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2015/1/6/4f1a8b7c904fc20b575e8a5a142e54f4.pdf

la información que conforma a la cuenta pública, se subdivide en las siguientes carpetas:⁵⁷⁷

- Carpeta con Información Contable: Los estados y la información financiera, la cual se conforma de estados financieros, reportes e informes acompañándose, notas explicativas e información necesaria.
- Carpeta con Información Presupuestaria: Permite valorar los resultados en relación con los presupuestos autorizados, e identificar el vínculo entre las cuentas de orden y aquellas que son de balance o resultados, efectos en la posición financiera, entre otras cuestiones.
- Carpeta con Información Programática: Genera los indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas.
- Carpeta con Información Complementaria: Se conforma de la información complementaria contable, presupuestaria y programática.

Conforme a lo anterior, se advierte que la cuenta pública municipal se conforma de todos los documentos que integran a las carpetas de información contable, presupuestaria, programática y complementaria; ahora bien, específicamente en cuanto a los ingresos, egresos y situación financiera del municipio se debe precisar lo siguiente:

Ingresos reales.

De conformidad con los Lineamientos para la Elaboración y Presentación de la Cuenta Pública Municipal 2018 el Municipio debe de generar y proporcionar el Estado Analítico de Ingresos, que tiene como “objetivo conocer en forma periódica y confiable el comportamiento de los ingresos públicos; asimismo mostrar la distribución de los ingresos del ente público de acuerdo con los distintos grados de desagregación que

⁵⁷⁷ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Lineamientos para la Elaboración y Presentación de la Cuenta Pública Municipal 2018*, Toluca, México, febrero de 2019, p.44-52. https://www.osfem.gob.mx/04_Normatividad/doc/Normatividad/2018/06_LinCtaPubMpal_18.pdf

presenta el clasificador por rubros de ingresos y el avance que se registra en el devengado y recaudación de cada cuenta que forma parte de ellos a una fecha determinada,” el cual se integra por impuestos, derechos, productos, aportaciones de mejores, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales y estatales, ingresos por inversiones financieras, provenientes de financiamiento y otros ingresos y beneficios varios y total.⁵⁷⁸

Egresos Reales.

Por lo que, hace a dicha información, los Lineamientos señalados, prevén que entre los documentos que conforman la cuenta pública del Ayuntamiento, se encuentra el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Clasificación por Objeto del Gasto (capítulo y concepto), localizado en la carpeta de información presupuestaria y tiene como fin realizar el seguimiento del ejercicio de los egresos presupuestarios; además, que el estado de dicho ejercicio se debe mostrar a una fecha determinada, que incluya los movimientos y la situación de cada cuenta de las distintas clasificaciones que conforman la clave presupuestaria. Dichos egresos municipales entonces se clasifican de conformidad con lo siguiente:

- “1000 Servicios Personales;
- 2000 Materiales y Suministros;
- 3000 Servicios Generales;
- 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas;
- 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles;
- 6000 Inversión Pública;
- 7000 Inversiones Financieras y Otras Provisiones;
- 8000 Participaciones y Aportaciones, y
- 9000 Deuda Pública.”⁵⁷⁹

⁵⁷⁸ *Ibíd*em, p.167-172.

⁵⁷⁹ *Ibíd*em, p.172-182.

Estado de Situación Financiera:

Con relación a dicha información y de conformidad con los lineamientos, el Ayuntamiento debe generar y proporcionar, como parte de su cuenta pública de dicho ejercicio fiscal, entre otros documentos, el Estado de Situación Financiera Comparativo, que forma parte de la información contenida en la carpeta de información contable, el cual tiene como “objetivo mostrar la información relativa a los recursos y obligaciones de un ente público, a una fecha determinada.”⁵⁸⁰

Esta directriz sobre la obligación de informar periódicamente sobre los egresos municipales se ha mantenido y para ello, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) supervisa la adecuada suministración de distinta información, tal como la que a continuación se detalla, que es propia de las obligaciones correspondientes para el ejercicio fiscal 2021:

- Cronograma de ejecución PAE 2021
- Diseño Programático
- Informes trimestrales Municipales para el ejercicio 2021
- IROM 2021
- Obras por administración 2021
- Obras por contrato 2022
- Catálogo de indicadores estratégicos y de gestión
- Oficio de Presentación Municipios
- Presupuesto de Egresos Municipal 2021

El párrafo tercero del artículo 285 del Código Financiero del Estado de México y Municipios precisa que el Ayuntamiento es el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos del Municipio.⁵⁸¹

⁵⁸⁰ *Ibíd*em, p.100-102.

⁵⁸¹ Dicho Presupuesto de Egresos Municipal se define como “el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba la Legislatura conforme a la iniciativa que presenta el Gobernador, en el cual se establece el ejercicio, control del gasto público y evaluación del desempeño

Ahora bien, los documentos a los que se ha hecho referencia en los párrafos antecedentes respecto al año 2018 dan cuenta sobre las obligaciones de los Ayuntamientos en la integración de las erogaciones del Presupuesto Público, no obstante, desde las primeras líneas del presente proyecto de investigación se ha detallado la complejidad para delimitar y definir a los servicios públicos, y consecuentemente, tales complejidades son palpables en el contenido del presente apartado, toda vez que en los documentos referidos no existe alguna clase de apartado específico del gasto en materia de Servicios Públicos.

Es posible afirmar que no existe certidumbre o claridad respecto a los montos específicos destinados para servicios públicos en razón de que no existe un concepto específico en los documentos obligacionales con tal denominación y por el contrario, si se desea conocer sumas cuantificables respecto a tal rubro se tendrá que analizar el destino específico de los gastos, ya que las erogaciones en materia de Servicios Personales, Materiales y Suministros, Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles, entre otros, bien podrían estar destinados, aunque indirectamente a la prestación de servicios públicos.

Lo que resulta necesario destacar en el presente apartado es el hecho de que existen fuentes obligacionales para transparentar el gasto público en materia de servicios públicos y es tal normatividad la que permite clarificar la necesidad de transitar de una toma de decisiones unilateral por parte de la autoridad municipal, hacia un consenso en el que se le proporcione un lugar activo a la ciudadanía para ejercer el gasto público en pro de las necesidades primarias de la comunidad en materia de servicios públicos. Tal será el objeto del siguiente punto de la investigación.

de las Dependencias, Entidades Públicas, Organismos Autónomos, Poderes Legislativo y Judicial y de los Municipios a través de los programas derivados del Plan de Desarrollo del Estado de México, durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como de aquellos de naturaleza multianual propuestos por la Secretaría." **Puede consultarse en:** LIII Legislatura del Estado de México, *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, op. cit. p.204.

3.4.3. Mecanismos de priorización para la designación de servicios públicos en el Estado de México

Hasta el momento se ha analizado la forma en que se integra el Presupuesto Público y específicamente los presupuestos de ingresos y de egresos correlativamente, pero uno de los puntos medulares para ésta investigación es precisamente el de los mecanismos de selección y de priorización del gasto público en materia de servicios públicos en el Estado de México, pues partiendo de la premisa de la necesidad de sumar con mayor vigor a los entes sociales comunitarios dentro de la conformación del gasto y específicamente en la toma de decisiones en materia de servicios públicos resulta imponderable el análisis de las metodologías a través de las cuales se priorizan los gastos.

Ahora bien, en nuestra legislación se contemplan diversos mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales se permite una incidencia activa de la sociedad dentro de la conformación de los instrumentos legales que fundamentan la toma de decisiones y consecuentemente la erogación de gasto público.

Con lo anterior se afirma que los mecanismos de participación sirven para el establecimiento de directrices y de algunas líneas de acción que cobran relevancia en cuanto a lo general más no establecen acciones inmediatas e individuales en la prestación de servicios públicos, no obstante, tales mecanismos no se han consolidado como una herramienta eficaz que permita la articulación del gasto en materia de servicios públicos basada en la priorización de las necesidades públicas.

Así es posible afirmar la existencia de un conjunto de decisiones unilaterales del Estado en la que si bien es cierto existen ejercicios democráticos a través de los cuales es posible recopilar algunas de las necesidades públicas, tampoco existe garantía o certidumbre que dé cuenta respecto al seguimiento o a la atención cuantitativa o cualitativa de las principales necesidades manifestadas por la población en materia de servicios públicos.

Por lo anterior, a continuación se analizarán tres de los modelos a través de los cuales es posible acceder a la participación proactiva de la ciudadanía en la toma de decisiones referentes al gasto público que pueden ser utilizados específicamente para los servicios públicos.

3.4.3.1. Plan de Desarrollo

En primer término, se analizará el Plan de Desarrollo, pero entendido no como un instrumento de planeación tal como se concibió en el apartado 3.2.1., sino como mecanismo de participación de la ciudadanía dentro de la toma de decisiones y en la integración de directrices para el gasto municipal específicamente enfocado a la prestación de servicios públicos por parte del Estado.

Con anterioridad se desarrolló el hecho de que el Plan de Desarrollo es concebido sí como un instrumento de planeación, pero que en la praxis se articula en diversos escenarios y niveles gubernamentales. Así, se cuenta con un Plan de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal en los que se contienen diversos mecanismos de priorización de las necesidades públicas.

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, previamente se precisó que el artículo 26 de nuestra Carta Máxima señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática, integrado por diversos mecanismos de participación “que establezca la Ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.”⁵⁸²

⁵⁸² Dichos mecanismos de participación pretenden erigirse como la vía a través de la cual se permite a la ciudadanía, contar con una participación activa en la integración de las necesidades sociales y del interés público para definir las prioridades de la administración pública y consecuentemente ejercer una toma de decisiones en materia de servicios públicos acorde a las demandas primarias de los núcleos sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 contiene 12 ejes rectores dentro de los cuales destaca el denominado “Democracia significa el poder del pueblo”⁵⁸³, así como tres pilares fundamentales, en los que se destaca el denominado “Política y Gobierno” dentro del cual se consideran los objetivos Hacia una democracia participativa⁵⁸⁴ y consulta popular⁵⁸⁵.

El contenido de tales herramientas participativas deja en evidencia que si bien en el Plan de Desarrollo Nacional se consideran diversos instrumentos de recolección y captación de información para la toma de decisiones, estos se encuentran enunciados de forma futura, es decir que no formaron parte de la propia construcción del Plan de Desarrollo ni mucho menos contienen indicadores de evaluación o procedimientos objetivos a través de los cuales resulte posible un seguimiento a las decisiones de la colectividad o una consideración a las necesidades de la misma.

Es decir, el interés público se encuentra interpretado unilateralmente por el ejecutivo federal sin que al efecto el Plan de Desarrollo haya fungido como herramienta de priorización de las necesidades de la sociedad, no obstante, tal cuestión no demerita el valioso instrumento que puede constituir un Plan de Desarrollo cuando se entiende como un instrumento que permite documentar y definir los resultados de los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales se puede expresar el interés público y consecuentemente definir la priorización que habrán de tener los servicios públicos.

⁵⁸³ En dicho eje rector se menciona que existirá “una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales y se refiere que se emplearán mecanismos de participación como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica del mandato y las asambleas comunitarias.” **Al respecto véase:** Presidencia de la República, *op. cit.*, p.12.

⁵⁸⁴ Dicho principio se sustenta en el hecho de que “La población perdió la fe en su propia capacidad de influir en las decisiones nacionales y hasta en la posibilidad de cambiar el rumbo del país por medio de la participación electoral”, pero afirma tratarse de una problemática superada en los comicios del año 2018, en los que se precisa una derrota del poder oligárquico que hace necesario el hecho de que nunca más exista separación entre el pueblo y el gobierno. **Puede consultarse en:** *Ibidem.*, p.26-27.

⁵⁸⁵ Con relación a la consulta popular se afirma que “someterá a consulta las decisiones estratégicas de interés nacional, se consultará a las poblaciones los asuntos de interés regional o local y someterá al veredicto de las comunidades las acciones gubernamentales que las afecten o involucren.” **Puede consultarse en:** *Ibidem.*, p.27-28.

Un ejercicio más concreto del Plan de Desarrollo como instrumento de priorización del interés público es el caso del Estado de México, cuyo Plan de Desarrollo puede entenderse como un mecanismo de priorización de las necesidades públicas acorde a lo establecido en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, el cual en su artículo 24 enuncia ocho mecanismos y estrategias de participación social para captar y considerar propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo, las cuales “podrán ser las siguientes:

- I. Foros temáticos abiertos;
- II. Foros regionales abiertos;
- III. Encuestas y sondeos de opinión;
- IV. Buzones de opinión ciudadana;
- V. Estudios e investigaciones académicas y sociales;
- VI. Registro de demandas de campaña;
- VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y
- VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM.”⁵⁸⁶

Tales mecanismos de participación ciudadana constituyen un gran y considerable aporte en pro de la sistematización de la integración de las necesidades sociales dentro de la agenda política y sistemática de las entidades gubernamentales estatales y municipales, no obstante, todas ellas constituyen un mecanismo de participación indirecta en razón de que ninguno de ellos pueden ser equiparables a un mecanismo de ejercicio directo en el que los actores comunitarios puedan tomar decisiones directas de una parcialidad del presupuesto en un gasto concreto.

⁵⁸⁶ Tal reglamento establece además que con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan, premisa con la cual se pretende dar certidumbre respecto al seguimiento que se le dará a las propuestas emanadas de los mecanismos de participación ciudadana. **Puede consultarse en:** Montiel Rojas, Arturo, *op. cit.*, p.15-16.

El mismo Reglamento de la Ley de Planeación, señala que “en la etapa de formulación e integración del Plan de Desarrollo del Estado de México, el Ejecutivo, convocará los foros de consulta popular u otros mecanismos de participación social para analizar los temas y prioridades del desarrollo estatal, a efecto de captar las demandas sociales e integrarlas al plan,”⁵⁸⁷ con lo cual se establece que los medios de recolección de información para la priorización de las decisiones deberán ser previos y no posteriores a la formulación del Plan.

De acuerdo a lo anterior, se puede considerar que un Plan de Desarrollo puede fungir como mecanismo de priorización para la designación de servicios públicos cuando previo a su elaboración se articulan herramientas a través de las cuales se permite una participación directa de los sectores sociales para definir el interés público de la comunidad.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en la misma Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la que se establece que “las organizaciones civiles podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos,”⁵⁸⁸ enunciación que ya constituye en sí una afirmación categórica en materia de servicios públicos y la facultad otorgada a las organizaciones civiles para priorizar las acciones que habrán de contenerse al respecto.

Analizando el ejercicio práctico de lo que se encuentra consagrado en la norma, se advierte que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 si contiene enunciaciones que dan cuenta de ejercicios de participación previa a la formulación del Plan, los cuales se realizaron a través de “cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados “Diálogo Social”, realizados entre el 27 de noviembre y el 6

⁵⁸⁷ *Ibidem*, art. 23, p.15.

⁵⁸⁸ **Véase:** LII Legislatura del Estado de México, *op. cit.*, art. 15, p.18.

de diciembre de 2017 en los municipios de Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal.”⁵⁸⁹ Dichas mesas de trabajo versaron sobre cinco dimensiones:

1. “Social: Fin de la Pobreza. Hambre Cero. Salud y Bienestar. Agua Limpia y Saneamiento.”⁵⁹⁰
2. “Económica: Educación de Calidad. Trabajo y Crecimiento Económico. Industria, Innovación e Infraestructura. Producción y Consumo Responsable.”⁵⁹¹
3. “Territorial: Energía Asequible y No Contaminante. Ciudades y Comunidades Sostenibles. Acción por el Clima. Vida y Ecosistemas Terrestres.”⁵⁹²
4. “Seguridad: Igualdad de Género. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.”⁵⁹³
5. “Transversal: Reducción de las Desigualdades. Alianzas para lograr los Objetivos. Sinergia Institucional.”⁵⁹⁴

El Plan de Desarrollo Estatal señala que, del Diálogo Social “emanaron diagnósticos, opiniones y propuestas que legitimaron la participación de la sociedad mexiquense y sirvieron como insumo para el diseño de los objetivos, estrategias y líneas de acción,”⁵⁹⁵ pero al igual que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo no existe certidumbre respecto a las propuestas concretas que se pudieron formular, ni mucho menos a los objetivos basados en tales propuestas que se hubieren trazado. Es decir, se advierte la existencia de elementos que permiten la expresión de la ciudadanía respecto a necesidades focalizadas en rubros específicos, pero ellos no garantizan un diagnóstico de necesidades que puedan priorizarse ni mucho menos con ello se puede dar por preservado el bien común.

⁵⁸⁹ Gobierno del Estado de México, *op. cit.*, p.29.

⁵⁹⁰ Dicha mesa se realizó en el municipio de Ixtlahuaca, participaron 1,300 asistentes y se recabaron propuestas 258. **Puede consultarse en:** *Ibidem*, p.30.

⁵⁹¹ Dicha mesa se realizó en el municipio de Toluca, participaron 850 asistentes y se recabaron 263 propuestas mediante la plataforma digital. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁵⁹² Dicha mesa se realizó en el municipio de Tlalnepantla, participaron 1,200 asistentes y se recabaron 127 propuestas mediante la plataforma digital. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁵⁹³ Dicha mesa se realizó en el municipio de Ecatepec, participaron 1,000 asistentes y se recabaron 259 propuestas mediante la plataforma digital. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁵⁹⁴ Dicha mesa se realizó en el municipio de Ixtapan de la Sal, participaron 750 asistentes y se recabaron 114 propuestas mediante la plataforma digital. **Puede consultarse en:** *Ídem*.

⁵⁹⁵ *Ídem*.

Ahora bien, en el ámbito municipal, previamente se muestrearon tres Planes de Desarrollo de municipios con realidades contextuales distintas entre sí, como lo son Toluca, San Felipe del Progreso y Ecatzingo, municipios que igualmente incorporaron mecanismos de participación ciudadana al tenor de lo siguiente:

El municipio de Toluca celebró cinco mesas temáticas, cuatro de ellas avocadas para cada uno de los pilares del Plan Municipal de Desarrollo y una quinta mesa relativa a los ejes transversales del plan y una consulta en internet, en la que participaron 334 personas.⁵⁹⁶

San Felipe del Progreso desarrolló foros de consulta basadas en cuatro temáticas de los cuales se obtuvieron necesidades en tres rubros: Deporte y recreación, Cultura y educación y Combate a la pobreza y apoyo a personas con discapacidad y se segmentaron las peticiones en diversas materias, destacando Tránsito, Transporte Público, Seguridad Pública, Alumbrado público, Parques, jardines y panteones, Agua potable, drenaje y saneamiento.⁵⁹⁷

Finalmente, Ecatzingo convocó a 5 foros de consulta pública, en los cuales participaron 355 ciudadanos y se recibieron 355 “demandas”, de las cuales el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal identificó diversas áreas de prioridad solicitadas por la ciudadanía.⁵⁹⁸

Cabe mencionar que cada uno de los municipios en cuestión estableció mecanismos de participación permanente, pero el diagnóstico que se puede concluir a nivel municipal es similar al replicado en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y su correlativo Plan de Desarrollo Estatal, es decir, que dicho instrumento es un mecanismo idóneo cuya elaboración permite la integración del sentir de la ciudadanía en la toma de decisiones, pero que actualmente el ejercicio de la participación

⁵⁹⁶ Toluca, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 12-13.

⁵⁹⁷ San Felipe del Progreso, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 11-20.

⁵⁹⁸ Ecatzingo, H. Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 15-18.

ciudadana, más allá de pretender un entendimiento del interés público para determinar las necesidades sociales en materia de servicios públicos, es utilizado como un medio de legitimación de las decisiones unilaterales del ejecutivo, razón por la cual es imprescindible un cambio de paradigma en la integración de los Planes de Desarrollo para erigirse como verdaderos clarificadores de las necesidades públicas y consecuentemente la determinación de su financiamiento en materia de servicios públicos.

Se considera que el aparato normativo actualmente, por cuanto a los Planes de Desarrollo se refiere cuenta con la amplitud suficiente como para realizar una interpretación amplia a través de la cual exista certeza respecto al hecho de que las necesidades públicas expuestas por la sociedad servirán como eje transformador de las determinaciones de los servicios públicos, ello bajo el contexto de que si bien la autoridad realiza esfuerzos de acercamiento con la sociedad, es la propia comunidad la que tiene una mayor claridad respecto a sus problemáticas y, consecuentemente, debe estar garantizado su derecho a tomar decisiones directas respecto al ejercicio de sus servicios públicos.

3.4.3.2. Metodología de Marco Lógico

Uno de los paradigmas que ha tomado una gran importancia dentro de la integración del Presupuesto que puede ser entendido en un sentido amplio como una herramienta de planeación estratégica es la Metodología de Marco Lógico, que se busca emplear en materia financiera para que los recursos se utilicen de forma efectiva y eficiente.

Derivado de la necesidad de programar el gasto en atención a las necesidades públicas, este instrumento cobra especial importancia para el diseño, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de servicios públicos en los que se ejercerá un financiamiento. La fortaleza de la Metodología de Marco Lógico radica en su

especial énfasis en las “tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas.”⁵⁹⁹

La Metodología de Marco Lógico, como su nombre lo indica, es una demarcación de planeamiento estratégico integrado a través de “una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos”⁶⁰⁰ que puede ser usada tanto en el sector público como en el privado.

En México, el Marco Lógico se adaptado para articular el Presupuesto basado en Resultados, a través del cual se busca un diseño coherente y ordenado, es decir “que las acciones que se deriven de los Programas públicos tengan congruencia y suficiencia para asegurar la concreción de productos, bienes o servicios, conducentes a la resolución o atención de problemas públicos, y por lo tanto a la concreción de resultados y efectos.”⁶⁰¹

Esta metodología busca superar la opacidad respecto a los objetivos estratégicos o grandes metas que implican una determinación unilateral de los recursos, la cual puede ser discordante con las prioridades⁶⁰² o necesidades públicas y se elaboró como respuesta a tres problemas comunes de los proyectos:

⁵⁹⁹ La Metodología del Marco Lógico pretende erigirse como una respuesta a aquéllas tareas de gestión de proyectos que “se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución.” Si partimos de la idea de que el Plan de Desarrollo constituye una directriz unívoca en la que se recopilan las grandes generalidades de los principales proyectos a desarrollar por la Administración Pública, pero que, como se ha mencionado antes, no contienen indicadores o herramientas de medición que permitan vincular propuestas determinadas con la partida presupuestaria que para ello se destinan, entonces la Metodología del Marco Lógico, subsana tal deficiencia al contener “los objetivos del Programa, así como los indicadores, las metas, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los niveles de objetivos.” **Al respecto véase:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)*, Módulo 5, Metodología de Marco Lógico, México, SHCP y Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p.5. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Modulo-5_metodologia-del-marco-logico.pdf.

⁶⁰⁰ Ortigón, Edgar y Otros, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005, p.13. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

⁶⁰¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p.5.

⁶⁰² La metodología del Marco Lógico emplea dentro de su terminología el concepto prioridades entendiendo la importancia de estratificar por niveles las necesidades públicas de la sociedad.

- “Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
- Proyectos que no se ejecutaban exitosamente.
- Inexistencia de una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito, y ausencia de una base objetiva para comparar lo planeado con la realidad.”⁶⁰³

La Metodología de Marco Lógico contempla dos etapas⁶⁰⁴ para la elaboración del proyecto: Identificación del problema y alternativas de solución y Etapa de Planificación.

1. Etapa de Identificación del problema y alternativas de solución: “Se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios”⁶⁰⁵ y responder a sus necesidades e intereses. En esta primera etapa “existen cuatro tipos de análisis: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).”⁶⁰⁶
2. Etapa de planificación: También denominada Matriz de (planificación) Marco Lógico, en ella “la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para su ejecución, en esta etapa se elabora la matriz de marco lógico, las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.”⁶⁰⁷

⁶⁰³ Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p.14.

⁶⁰⁴ Comisión Europea, *Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto*, Bruselas, Bélgica, EuropeAid, Marzo de 2001, p.9. http://ocw.upm.es/pluginfile.php/474/mod_label/intro/Manual-Gestion-Ciclo-Proyecto.pdf.

⁶⁰⁵ Estos grupos meta o beneficiarios bien pueden constituir el punto de conexión que permita a la sociedad ser el ente activo que proponga el destino de las partidas presupuestarias en materia de servicios públicos, al ser ellos los principales conocedores de las necesidades públicas.

⁶⁰⁶ Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p.15.

⁶⁰⁷ *Ídem*.

A continuación se estudiarán los componentes principales de las etapas que integran el Marco Lógico entendido como una herramienta de priorización de las necesidades públicas.

1. Identificación del problema y alternativas de solución

Este rubro bien puede dividirse en dos fases, siendo la primera de ellas la identificación del problema, que a su vez se articula a través del análisis de la situación existente en tres dimensiones: 1. Se analizan los involucrados; 2. Se analiza el problema en sí, y; Se analizan los objetivos.⁶⁰⁸

El análisis de involucrados se erige como la primera esfera de la dimensión del análisis del problema, pues a través de ella, se pretende un estudio de las personas, grupos, instituciones y empresas que son susceptibles de tener un vínculo con el proyecto. A través de ello se pretende optimizar los beneficios sociales y además satisfacer los intereses y expectativas de la comunidad.⁶⁰⁹ Si bien no existe un mecanismo unívoco para tener tal acercamiento con los involucrados, se parte de la premisa de que al ser ellos los más relacionados con la problemática, también serán los más facultados para exponer la problemática con claridad. En este sentido, dicho análisis puede entenderse como una herramienta que permite observar de las necesidades públicas.

Por su parte, el análisis del problema busca la identificación concisa de la problemática mediante sus causas y sus efectos, que se articula a través de los siguientes pasos:

⁶⁰⁸ *Ibidem*, p.15-18.

⁶⁰⁹ “El análisis de los involucrados implica cuatro elementos: 1. Identificar a todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa e indirectamente; 2. Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación; 3. Identificar su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto; 4. Interpretar los resultados del análisis y definir cómo pueden ser incorporados en el diseño del proyecto.” En síntesis, no sólo se pretende la identificación de los involucrados, sino el entendimiento de sus roles, su posición frente al conflicto e igualmente relevante la intervención que ellos pueden tener en la realización del proyecto, la cual se puede realizar a diferentes escalas en razón de la capacidad de los intervinientes, pudiendo ser únicamente actores reveladores de la problemática, expositores de la posible solución o inclusive como interventores dentro del proyecto de solución. **Al respecto véase:** *Ibidem*, p.16.

En primer lugar se identifican los problemas principales de la situación y mediante una lluvia de ideas se establece el problema central mediante criterios de prioridad y selectividad. Identificado el problema, se definen sus efectos e importancia, así como sus causas. Posteriormente, el problema, sus causas y efectos se grafican en un árbol de problemas⁶¹⁰ y se revisa y valida la integridad de dicho problema. Esta etapa se puede enriquecer con estudios técnicos, económicos y sociales.⁶¹¹

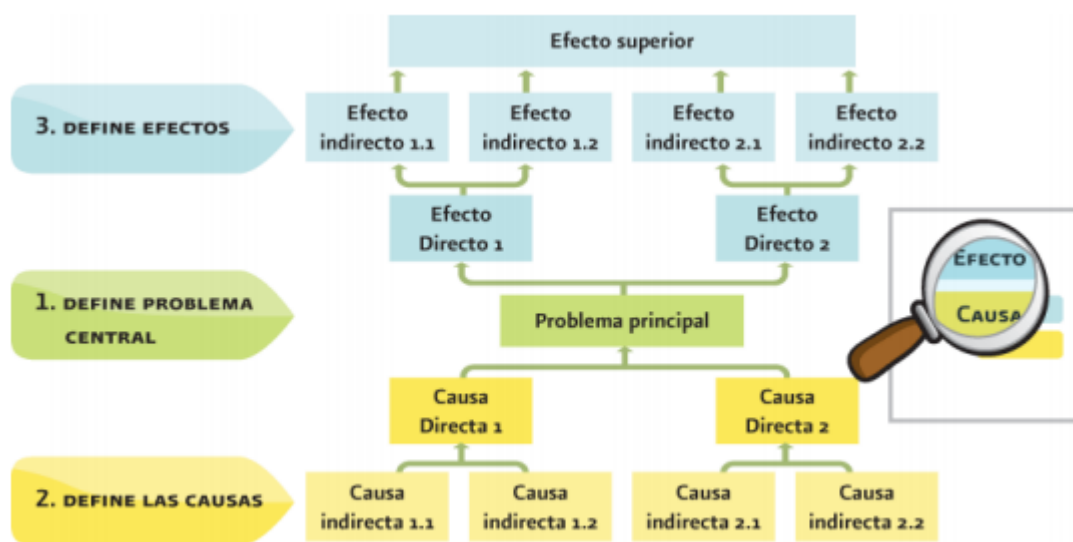


Figura 1: Esquema de árbol de problemas. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR).

La tercera dimensión “análisis de objetivos” se refiere a una transformación de las situaciones negativas plasmadas en el árbol de problemas hacia una situación deseable positiva que se representa en un árbol de objetivos, el cual es una directriz que grafican las situaciones a los cuales se pretende llegar y la mecánica de superación de las problemáticas.

⁶¹⁰ El árbol de problemas es una guía visual a través de la cual se esquematiza la problemática interpretando sus causas y efectos mediante un diagrama. Su objetivo primario es el de “localizar el problema central o focal que se quiere solucionar con el proyecto.” **Al respecto véase:** Sánchez Norma, “El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos” *Visión Gerencial*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 2, julio-diciembre, 2007, pp. 328-343. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545876012.pdf>

⁶¹¹ Comisión Europea, *op. cit.*, p.14.

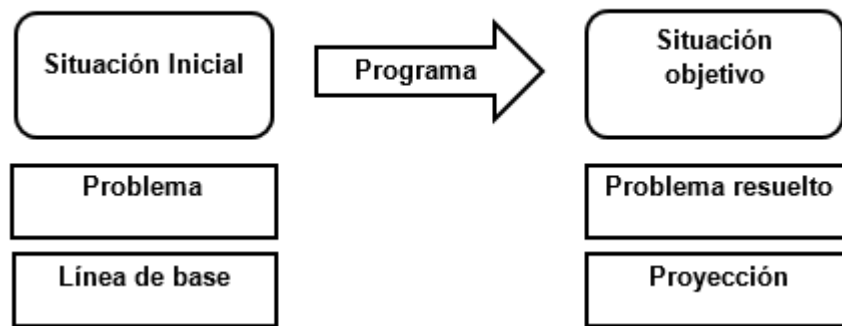


Figura 2: Esquema de árbol de objetivos. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Las tres dimensiones en análisis tienen como resultado la esquematización de algunas posibles líneas de solución del problema, correlación que es propia de la segunda fase de la etapa de Identificación del problema y alternativas de solución, es decir, la fase de “Alternativas de Solución”, que se articula en tres dimensiones: “1. Identificación de alternativas de solución al problema; 2. Selección de la alternativa óptima; y 3. Estructura analítica del proyecto.”⁶¹²

En la primera dimensión, de identificación de alternativas de solución, se plantean soluciones probables a la raíz de los problemas del árbol de problemas. Tales propuestas deberán de estar directamente relacionadas con las partes más profundas de la problemática y deben de estar acompañadas, en caso de ser necesario de acciones complementarias.

En la segunda dimensión, relativa a la selección de la alternativa óptima se pretende discernir la alternativa que genere los mejores resultados dentro de los objetivos deseados.⁶¹³ Para realizar tal selección se deberá atender a una jerarquía de objetivos,

⁶¹² Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p. 18-22.

⁶¹³ En el análisis de la alternativa óptima se “requiere la identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos; los criterios precisos que permitan elegir las estrategias; y finalmente, la selección de la estrategia aplicable a la intervención.” Véase: Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p.19.

en la cual no sólo se busque la selección más factible desde el punto de vista económico, técnico, legal y ambiental, sino a la que sea más pertinente, eficiente y eficaz.⁶¹⁴ Dichas estrategias deberán traducirse en proyectos concretos.

Y, finalmente, una vez seleccionada la alternativa óptima de solución al problema, se procede a la tercera dimensión, relativa a la Estructura Analítica del Proyecto (EAP), que en esencia es una “esquematación del proyecto, en cuatro niveles jerárquicos: fin, propósito, componentes y actividades.”⁶¹⁵

Para construir la Estructura Analítica del Proyecto lo primero es obtener los fines primordiales del proyecto mediante su jerarquización, posteriormente identificar el propósito o resultado esperado al que se desea llegar con el proyecto, posteriormente identificar los componentes que se traducen en todos los requerimientos necesarios para el desarrollo del proyecto y finalmente, identificar las actividades que se tendrán que realizar para la consecución del objetivo.⁶¹⁶

⁶¹⁴ En la selección de la alternativa óptima se deberán considerar diversos análisis, tales como un diagnóstico de la situación, estudios técnicos de cada alternativa, análisis de costo-beneficio, comparación de posibles resultados, etc. Los elementos a través de los cuales se priorizan las soluciones no deben considerarse limitativos y por el contrario, podrán ampliarse en función de las necesidades propias de los proyectos o alternativas a considerar. Al respecto, la Comisión Europea elaboró un Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto, a través del cual se detalla con mayor claridad el proceso de selección de la alternativa óptima. **Al respecto véase:** Comisión Europea, *op. cit.*

⁶¹⁵ Sánchez Norma, *op. cit.*, p.336.

⁶¹⁶ Todo este proceso deberá de estar íntimamente relacionado con el árbol de problemas y con el árbol de objetivos, logrando una armonización entre las distintas fases de la etapa de identificación del problema y alternativas de solución.

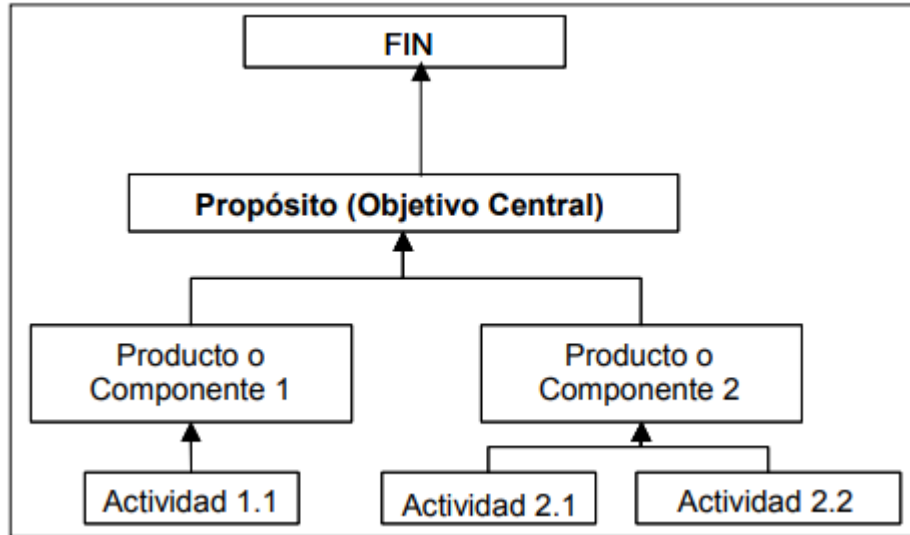


Figura 3: Estructura Analítica del Proyecto (EAP). Fuente: Área de proyectos y programación de inversiones, ILPES.

Una vez elaborada la Estructura Analítica del Proyecto se cuenta con una triada conformada por el árbol de problemas, árbol de objetivos y la estructura analítica de proyecto, elementos que constituyen la base sobre la cual se habrá de soportar la Matriz de Marco Lógico, que se desarrollará en la etapa de planificación.

2. Etapa de Planificación. (Matriz de Marco Lógico)

Como se ha mencionado, en esta etapa la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para su ejecución, a través de la elaboración de una Matriz de Marco Lógico (MML) en la cual se definen los recursos y actividades en un tiempo espacio determinado.

“La Matriz de Marco Lógico presenta en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto”⁶¹⁷ y se estructura a través de cuatro elementos graficados en cuatro

⁶¹⁷ Sánchez Norma, *op. cit.*, p.338.

columnas⁶¹⁸ y cuatro filas⁶¹⁹ representadas en una tabla como la que se muestra a continuación.

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

En la primera columna se articula el “Resumen Narrativo de objetivos” que se integra mediante una lógica vertical⁶²⁰ a través de la cual se verifica la relación de causalidad de cuatro aspectos: Fin, propósito, componentes y actividades.

El fin se resume como una descripción de la solución del problema de nivel superior, describe el impacto a largo plazo del proyecto y es la escala mayor dentro de los horizontes deseables que se buscan con el proyecto.⁶²¹

El propósito describe el efecto directo o resultado esperado al final del periodo de ejecución, es decir el cambio concreto que se pretende, hipotéticamente, se materializará mediante la materialización del proyecto.⁶²²

⁶¹⁸ Las cuatro columnas de la Matriz de Marco Lógico son las siguientes: “Resumen narrativo de objetivos y actividades; Indicadores (Resultados a alcanzar); Medios de verificación; y, Supuestos.”

⁶¹⁹ Las cuatro filas de la Matriz de Marco Lógico son: Fin; Propósito; Componentes / Resultados; y Actividades. **Véase:** Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p. 19-20.

⁶²⁰ La lógica vertical de la matriz deriva de un entendimiento sobre el carácter ascendente de lo que se plasma en la Matriz de Marco Lógico, en donde las actividades son las acciones primarias que se pretenden materializar a través de distintos componentes o elementos que permitirán su realización para conseguir un propósito hipotético concreto y subsecuentemente contribuir a un fin de escala mayor que se beneficiará con el proyecto.

⁶²¹ El fin constituye una situación deseable a mayor escala que no necesariamente será solucionada con el proyecto que se pretende articular, sino que el proyecto contribuirá a la resolución de la problemática mayor. El fin debe responder a la pregunta “¿Por qué el proyecto es importante para los beneficiarios y la sociedad?” **Al respecto véase:** Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, p.23.

⁶²² Cada proyecto debe atender a un solo propósito, el cual a su vez pretende responder a la pregunta responde a la pregunta “¿Por qué el proyecto es necesario para los beneficiarios?” Además, la matriz del Marco Lógico requiere que el nombre del proyecto contenga implícitamente el propósito que se

Los componentes atienden a la pregunta ¿Qué se entregará en el proyecto? Y constituyen “las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca el proyecto”⁶²³, en síntesis se puede estimar que se trata del objeto concreto que se habrá de materializar en el proyecto.

Finalmente, en la escala más baja pero a su vez la primaria dentro del Resumen Narrativo de Objetivos, se encuentra las actividades, que pueden ser entendidas a través de la pregunta ¿Qué se hará? Pero que consecuentemente deben concatenarse con los elementos de su ejecución tales como el ¿Quién? ¿Cómo? ¿Cuándo? Y ¿Dónde? En este apartado se presenta una descripción de acciones concretas con sus tiempos y recursos.⁶²⁴

En la segunda columna se presentan los “Indicadores” que claramente se encuentran relacionados con cada uno de los apartados específicos del Resumen Narrativo de Objetivos, es decir, que atendiendo a una Lógica Horizontal, existirán Indicadores para el fin, propósito, componentes y actividades. Los indicadores se resumen como la “información necesaria para determinar el progreso de los objetivos establecidos por el proyecto y hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: cantidad, calidad y tiempo.”⁶²⁵ Los indicadores además deben ser cuantitativos y consecuentemente medibles.

En la tercera columna “Medios de verificación” se condensan las fuentes existentes de información para corroborar el cumplimiento de los indicadores.

Finalmente, la cuarta columna presenta los “Supuestos” que también pueden ser entendidos como riesgos, a través de los cuales se habrá de representar la

habrá de perseguir, ello con la intención de brindar plena claridad sobre el objetivo directo del mismo.

Al respecto véase: *Ídem*.

⁶²³ *Ibidem*, p.24.

⁶²⁴ *Ídem*.

⁶²⁵ *Ibidem*, p.25.

probabilidad de éxito del proyecto en función de las amenazas o variables del mismo que pueden modificar la planificación del proyecto y que por consiguiente deben considerarse al momento de integrar la matriz. Los supuestos adquieren especial relevancia en razón de que al considerar las posibles dificultades a las cuales se podrá enfrentar el proyecto también es posible prever oportunamente las alternativas de solución y las acciones que se pueden realizar ante tales supuestos.

Los elementos señalados previamente integran la Matriz de Marco Lógico que en esencia esquematiza el proyecto a realizarse.

La Metodología de Marco Lógico integra un proyecto concreto basado en objetivos claros y sustentado en la identificación del problema y las alternativas de solución, pero el proyecto carecería de mecanismos de verificación si no se establecen herramientas de monitoreo y evaluación,⁶²⁶ es decir “medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo.”⁶²⁷ Dicho monitoreo se realizará mediante la verificación de objetivos específicos en correlación con los indicadores previstos.

En síntesis, la Metodología de Marco Lógico constituye una herramienta práctica y didáctica que permite ilustrar un proyecto en su conjunto, de la cual es necesario destacar en su etapa primaria de Identificación del problema y de alternativas de solución, en la que se busca la interacción activa con todos los interesados y relacionados con el proyecto. Dentro de tal interacción puede tener cabida un ejercicio directo de la ciudadanía en la determinación de las principales necesidades públicas, lo cual permitiría una superación del actual paradigma en el que únicamente se asevera tomar en consideración la opinión de algunos sectores sociales en la ejecución de acciones concretas de función pública, sustituyendo tal modelo por uno en el que tanto la detección del problema como la propuesta de solución pueden

⁶²⁶ “Procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados.” Véase: *Ibíd.*, p.47.

⁶²⁷ Comisión Europea, *op. cit.* p. 6

emanar del mismo agente social, inmerso en la dinámica colectiva y conocedor de las necesidades públicas, quien tiene la facultad de actuar en la integración del Marco lógico mediante la concreción de proyectos directamente relacionados con la prestación de servicios públicos, que además pueden concatenarse con su financiamiento y dimensionarlos en un tiempo y espacio determinado.

Es decir que la Metodología de Marco Lógico va más allá de ser una herramienta de participación social y se erige, por definición propia como una esquematización conceptual y práctica que permite el desarrollo de proyectos en los que los involucrados pueden tener un papel protagónico y propositivo en la determinación de servicios públicos, a través de la cual la ciudadanía puede articular directamente propuestas de solución para las necesidades públicas con lo cual se tendría un acercamiento directo en defensa de los intereses colectivos generales de un núcleo social contribuyendo así teórica y prácticamente a alcanzar las premisas del interés público.

3.4.3.3. Presupuesto Base Cero

El Presupuesto Base Cero (PBC) comparte semejanzas con la Metodología de Marco Lógico por cuanto hace al hecho de que ambas constituyen instrumentos cuya validez y aplicación se articula tanto en el sector público como en el privado, pero se diferencia en el hecho de que la Metodología, como su nombre lo indica, integra una serie de métodos, pasos o técnicas con un rigor de aplicación sistemática para obtener un resultado válido, mientras que el Presupuesto Base Cero persigue más la naturaleza de ser una estrategia financiera para presupuestar los gastos como si se tratase de la primera vez, es decir, partiendo desde cero.⁶²⁸

⁶²⁸ El Presupuesto base cero es una estrategia de carácter preponderantemente financiera que es utilizada tanto por los entes gubernamentales como por los sectores empresariales sobre todo cuando existen complejidades económicas que constriñan a reconsiderar los gastos que se realizan sin tomar en consideración antecedentes previos que pudiesen sesgar los mecanismos de designación presupuestaria. Es por lo anterior que esta estrategia financiera cuenta con una adaptabilidad al cambio, precisamente porque uno de los objetivos de su creación es permitir a las empresas y gobiernos adaptarse a los cambios y momentos complejos en el ámbito económico, a través de una priorización

El presupuesto base cero se define como el proceso de “realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos; también en nuevas operaciones que sean diferentes a las habituales.”⁶²⁹

El objetivo de dicho presupuesto es “hacer una evaluación sistemática y una justificación de cada uno de los programas y sus actividades establecidas en el gobierno.”⁶³⁰

El presupuesto base cero requiere de una cantidad compleja de información cuantitativa que se debe sistematizar a través una justificación detallada de los gastos anuales y busca contar con información detallada para lograr los resultados deseados en áreas específicas de la administración pero sin considerar la planeación de ejercicios previos.

Una de las ventajas del presupuesto base cero es la de instituirse con la finalidad de aprovechar los gastos eficazmente y destinados a metas y objetivos específicos, los cuales son un pilar fundamental en la designación de los recursos y por tanto, aunque indirectamente, en la priorización de las necesidades públicas.

Su configuración se basa en los siguientes elementos:

de las necesidades pero sin que se revean antecedentes del gasto, sino únicamente en función de las necesidades actuales sustituyendo todo aquello que no sea rentable económica o socialmente.

⁶²⁹ Algunos otros autores como en el caso de Peter A. Pyhrr definen al Presupuesto Base Cero como una trilogía: “en primer lugar, es un proceso de carácter administrativo, después, un proceso de planeación, y en tercer lugar un proceso presupuestario,” consideración con la cual es posible enmarcar al Presupuesto Base Cero, no sólo como un proceso eminentemente financiero, sino como uno al que le antecede un proceso administrativo y le sucede una planeación estratégica. **Al respecto véase:** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas)*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, julio de 2005, p. 5. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>

⁶³⁰ Miranda Mendoza, Noel, “El Presupuesto Base Cero como disciplina para una mejor inversión pública en México”, *El Cotidiano*, núm. 192, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, julio-agosto, 2015. p. 106. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32539883013.pdf>

- “Identificación de los objetivos
- Evaluación de medios alternativos para llevar a cabo cada actividad
- Evaluación de los niveles alternativos de recursos
- Evaluación de las cargas de trabajo y desempeño
- Establecimiento de prioridades”⁶³¹

Teniendo conocimiento de cuáles son los elementos clave del Presupuesto Base Cero y antecediendo la salvedad de que éste no es como tal un procedimiento, sino más bien una filosofía o enfoque. La aplicación del Presupuesto Base Cero se articula mediante el siguiente procedimiento:

En primer lugar, se requiere a las distintas unidades administrativas una justificación detallada de los gastos anuales, así como de las posibles alternativas y consecuencias. Integrada dicha información se determinará si las acciones administrativas son eficaces y eficientes, y se estimará si se deben suprimir o impulsar algunas de ella.

“El Presupuesto Base Cero debe informar cuánto dinero necesita, señalar la duplicidad de esfuerzos y centrar su atención en el capital necesario para los programas.”⁶³² Mediante este análisis se busca medir el costo de los programas del gobierno.

Una vez identificado el costo de los programas, se realizará un proceso de identificación, evaluación y clasificación de cada proyecto mediante un costo beneficio⁶³³ en el cual se deberán de considerar los siguientes puntos:⁶³⁴

⁶³¹ Gutiérrez Lara, Abelardo, Anibal, “Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México”, *El Cotidiano*, núm. 192, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, julio-agosto, 2015. p. 25. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32539883003.pdf>

⁶³² Miranda Mendoza, Noel, *op. cit.* p.106.

⁶³³ Este proceso de jerarquización de proyectos mediante el costo-beneficio de los mismos articulado mediante tres esferas clave (identificación, evaluación y clasificación) puede entenderse como un proceso de priorización de los programas de conformidad al costo-beneficio, en el que la ciudadanía es un pilar que debe considerarse dentro de la ecuación analítica, pues es a ella a la que se le aplicarán gran parte de los proyectos previstos.

⁶³⁴ *Ibidem*, p. 107.

- “Analizar exhaustivamente objetivo y actividad de gobierno en relación con los costos y beneficios.
- Establecer alternativas de gasto para alcanzar los objetivos.
- Priorizar los programas, objetivos y actividades de la administración pública.⁶³⁵
- Reasignar eficientemente los recursos disponibles entre las unidades administrativas.”⁶³⁶

Del análisis señalado, la siguiente etapa corresponde a la toma de decisiones en la cual habrán de converger tres elementos:

- “Unidades de decisión (decisores).”⁶³⁷
- “Paquetes de decisión (instrumentos).”⁶³⁸
- “Lista de ordenación (prioridades).”⁶³⁹

⁶³⁵ La priorización de los programas, objetivos y actividades es un punto especialmente relevante en la integración del presupuesto base cero, dentro del cual no existe una sistematización específica para establecer los mecanismos de priorización de tales herramientas, por lo cual las teorías del interés público podrían erigirse como herramientas de priorización de las necesidades públicas, para establecer un financiamiento específico en el campo de los servicios públicos de conformidad a las necesidades propias de cada comunidad.

⁶³⁶ Este elemento también pretende disminuir o supresión de unidades administrativas con la intención de disminuir los gastos.

⁶³⁷ Noel Miranda Mendoza sostiene que “las unidades decisoras son el nivel institucional responsable de la ejecución de las actividades o funciones, que pueden evaluar la marcha de éstas, su costo-beneficio y someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas o acciones” es decir, las áreas institucionales con la potestad facultativa para ejercer una toma de decisiones sobre las actividades o funciones propuestas. **Véase:** Miranda Mendoza, Noel, *op. cit.* p.107.

⁶³⁸ Los paquetes de decisión se refieren a aquéllos instrumentos en los que se condensa la información necesaria para la toma de decisiones, los cuales incluyen un detalle sobre los resultados esperados de cada proyecto en términos de acciones, costos y tiempos.

⁶³⁹ Una lista de prioridades constituye una herramienta a través de la cual se enuncian las distintas alternativas y programas con la finalidad de elegir aquéllos que mejor se adapten a los intereses del desarrollo dentro de la planeación del Estado, motivo por el cual se buscará seleccionar los medios idóneos para conseguir los objetivos específicos planteados por la administración. A este proceso se le denomina priorización que se refiere a prevalecer racionalmente las opciones con un mayor beneficio para los intereses pactados. Cabe mencionar que dentro de dichos intereses se pueden considerar distintas herramientas para estratificar la importancia de cada proyecto. Una de las premisas de la presente investigación es que uno de los elementos primarios que debe considerarse dentro del establecimiento de prioridades en materia de servicios públicos es, de conformidad a la propia naturaleza de los servicios, las necesidades públicas que a su vez pueden ser consideradas en función de lo que establecen las teorías del interés público.

Aunado a lo anterior, en la etapa decisoria se busca en primer lugar detectar o identificar una necesidad, se analizan las diversas alternativas de acción y se evalúan los costos y resultados esperados para elegir dentro del abanico de posibilidades la mejor decisión en términos de eficiencia y eficacia (es decir costo-beneficio).

Si bien el Presupuesto Base Cero, como su nombre lo indica es una filosofía o directriz en la conformación del presupuesto y por tanto su tramitología no logra abarcar algunos otros aspectos propios de las etapas de ejercicio y supervisión del gasto público, no menos cierto es que la elección de una propuesta o proyecto dentro del abanico de posibilidades, implica la elección de proyectos y delimitación de acciones, en el marco de la función, objetivo y meta de cada programa.

Así, el Presupuesto Base Cero “obliga a la revisión de cada programa y cada partida de gasto, considerando su justificación (objetivos, metas, beneficios), el monto de recursos requeridos y el resultado esperado” por proyecto”.⁶⁴⁰

En síntesis, es posible concluir con el hecho de que el Presupuesto Base Cero no es una metodología o un procedimiento específico, sino que más bien constituye un enfoque presupuestario en el que se pretende priorizar los gastos públicos con base en los objetivos específicos de cada proyecto y sus objetivos, pero sin considerar el resultado de los ejercicios anteriores.

Finalmente, respecto a la aplicación del Presupuesto Base Cero, si bien en diversos ejercicios presupuestarios se ha aludido al hecho de utilizar dicho enfoque en la integración del presupuesto, ciertamente no existe certidumbre respecto a la implementación de presupuestos en los que se recopile la función, objetivo y meta de distintos sectores públicos para destinar una partida presupuestal específica al ejercicio de tales ejercicios, por lo que no se cuenta con certeza respecto a adopción de dicho enfoque dentro del análisis y selección de los programas idóneos como respuesta a las necesidades de la sociedad en general.

⁶⁴⁰ Gutiérrez Lara, Abelardo, Anibal, *op. cit.*, p. 26.

En estrecha relación con la temática de la presente tesis, es destacable la especial relevancia que imprime para el Presupuesto Base Cero el aparato decisorio que entendido análogamente puede ser considerado una herramienta de priorización en la determinación del financiamiento. Es en este procedimiento decisorio en el que se advierte con mayor agudeza el papel relevante que se le puede asignar a las teorías del interés público como un diferenciador que permita resolver las controversias decisorias en la asignación presupuestal, favoreciendo aquéllos programas y acciones que más se adecuen a resolver de fondo las necesidades públicas.

Lo anterior se puede traducir en el hecho de que en las Unidades de Decisión se pueden considerar a las necesidades públicas como el objetivo final del presupuesto para dotar de servicios públicos a la sociedad considerando las teorías del interés público como una herramienta decisoria dentro de la selección de prioridades en la lista de ordenación.

CAPITULO 4. El Interés Público como corriente teórica para la selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos

4.1. Modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público

4.1.1. Detección de las necesidades públicas

4.1.1.1. Exposición de las necesidades públicas

4.1.1.2. Agrupación de las necesidades públicas

4.1.2. Selección basada en el interés público

4.1.2.1 El interés público como criterio de selección

4.1.2.1.1. Aplicación pragmática

4.1.3. Estrategia de interés público

4.1.3.1. Factibilidad

4.1.3.2. Análisis de Beneficio

4.1.4. Materialización de la Estrategia de Interés Público

4.1.4.1. Asignación presupuestaria

4.1.4.2. Ejecución

4.1.4.3. Verificación de resultados

4.2. Justificación del modelo de priorización de las necesidades públicas

4.2.1. Consideraciones racionales

4.2.2. Mejora del servicio público

4.2.3. Satisfacción de necesidades públicas

4.2.4. Transparencia y participación ciudadana

El Interés Público como corriente teórica para la selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos

Hasta este punto se han analizado los aspectos generales y conceptuales del interés público, que está íntimamente relacionado con los fines y objetivos del Estado, así como los aspectos más relevantes en torno al servicio público, abordando desde sus antecedentes, concepto, elementos y principalmente su finalidad.

Tanto el interés público como el servicio público se han estudiado desde una perspectiva teórica para sostener la idea de que si en la planeación de estrategias de financiamiento del servicio público se integra una perspectiva de interés público, se garantizará el cumplimiento de la finalidad del servicio público, generando un mayor beneficio para la colectividad.

También se ha abordado el tema del financiamiento de los servicios públicos que resulta necesario para la articulación de un modelo a través del cual se pueda incluir la perspectiva del interés público como un factor para la selección y priorización de los servicios públicos.

Al respecto se analizó el actual sistema de financiamiento de los servicios públicos, teniendo como resultado que si bien existen diversas estrategias participativas para que la ciudadanía se involucre en la creación de estrategias en materia de servicios públicos, éstas no han sido suficientes para dar cauce a las necesidades de la sociedad, pues las decisiones tomadas por el orden de gobierno municipal en temas de financiamiento de servicios públicos atienden a una decisión unilateral y a la determinación protocolaria de los órganos de gobierno superiores jerárquicamente.

Estas complejas circunstancias han llevado a que en el proceso de planeación, designación y financiamiento de los servicios públicos exista una tendencia institucionalista y autoritaria en la que se omite el interés público como un factor decisivo para la toma de decisiones en el ámbito municipal.

Los conocimientos obtenidos hasta este punto invitan a la reflexión y a la configuración de nuevas estrategias en las que se tomen en consideración las necesidades propias de la población en específico, con base en el interés público para realizar una determinación útil de servicios públicos que puedan satisfacer las necesidades de la sociedad.

En este Capítulo cuarto, se tomará como base al interés público entendido como una corriente teórica para la selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos, proponiendo mecanismos de integración del interés público como herramienta de priorización de los servicios.

En este sentido, el presente apartado se articulará mediante dos principales núcleos, en primer lugar la construcción de un modelo de priorización de las necesidades públicas, en el que el eje fundamental para la toma de decisiones, sea precisamente el interés público y, en segundo término se argumentará y justificará la viabilidad del modelo propuesto, el cual no sólo pretende erigirse como una nueva alternativa para la concreción de servicios públicos, sino que más bien, aspira a erigirse como un rediseño sistemático que sea armónico con el sistema jurídico mexicano que permita la integración del interés público como un factor invariable y obligatorio al momento de realizar fórmulas para la satisfacción de las necesidades de la población.

Como se ha expuesto, en la actualidad las decisiones sobre servicios públicos son unilaterales y se basan en determinaciones estrictas que si bien están regidas por un procedimiento, más bien se encuentran burocratizadas⁶⁴¹, en el sentido de entenderse como meras decisiones de la administración pública que están regidas por un conjunto de normas que se deben satisfacer, pero dentro de las cuales el factor humano de las

⁶⁴¹ La conjugación del término “burocracia”, es aludida en términos Weberianos, para quien la burocracia es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo, es decir la dominación ejercida por el Estado sobre cualquier clase de recursos. Es decir, se alude a una visión monocrática de la administración del Estado sobre los recursos. **Al respecto véase:** Vázquez García René, “Weber y su concepción de la democracia posible”, *Andamios*, México, dic. 2006, vol.3 no.5. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000200011

necesidades públicas poca relevancia tiene al momento de tomar decisiones y consecuentemente, no está garantizado que las estrategias en materia de servicios públicos cuenten con la directriz del interés público.

Dentro de las consideraciones previas a la creación del modelo de priorización de las necesidades públicas, se debe considerar que la autoridad municipal tiene a su cargo conferidas las atribuciones mayoritarias en cuanto a servicios públicos, al tratarse del primer núcleo de contacto con las necesidades de la sociedad, pero si bien es sabido que el servicio público como su nombre lo indica tiene como finalidad la satisfacción de intereses públicos, poca labor se ha hecho para verificar que la prestación de los servicios realmente este satisfaciendo dicho interés, en razón de las decisiones en las que la ciudadanía tiene una participación que si no se puede señalar como escasa, es cuando menos limitada.

El presente capítulo se desarrolla bajo la premisa de que el problema sobre la escasa interacción de la ciudadanía en materia de servicios públicos, no radica particularmente en la falta de información sobre las herramientas de participación ciudadana en materia de servicios públicos, sino que más bien se refiere a una estructura sistémica en la que existe un blindaje jurídico que ha sido fortalecido por la tradición burocrática a través de la cual las directrices del presupuesto público son un ejercicio de la administración pública central en el que, “por su propia naturaleza”⁶⁴² sólo debe intervenir el Estado.

Con lo anterior queda de manifiesto la necesidad no sólo de fortalecer las herramientas de participación al alcance de la ciudadanía para la satisfacción del interés público, sino también la creación de un modelo paradigmático que permita la integración sistémica del interés público en la toma de decisiones sobre las necesidades públicas

⁶⁴² Hablar de la naturaleza del presupuesto público, como se ha advertido en el tercero de los capítulos dentro de la presente tesis, no sólo es hablar de la complejísima red de articulación que existe para la integración del gasto público en la cual la inmersión de la ciudadanía constituye un reto titánico, sino que es también se refiere a un ejercicio propio de las facultades del Estado entendido bajo la visión de una organización pública centralizada y no como el conducto institucionalizado de la voluntad de la ciudadanía.

en materia de servicios públicos, sustentada en el entendimiento del Estado como un garante de las necesidades públicas.

Con este enfoque se pretende visualizar el objeto que debe cumplir teóricamente el servicio público, propiciando un panorama deontológico de esta actividad administrativa y relacionando dicho modelo con una estructura normativa sólida que permita adecuados procesos de financiamiento y la intervención del interés público en los mismos.

4.1. Modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público

Previamente se destacó el hecho de que el presente capítulo comprende dos grandes premisas a desarrollar para la investigación: la construcción del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público y la justificación o defensa teórica de dicho modelo, por lo que en este primer capítulo se desahoga el primero de los objetivos indicados, es decir, la construcción, creación e integración de dicho modelo.

Por principio de cuentas, destacaré que la palabra modelo puede tener diversas acepciones o significados⁶⁴³, de entre los cuales, en el presente apartado se utilizará el significado que mayormente se relaciona con la ciencia del derecho y consecuentemente con las ciencias sociales, es decir, desde una perspectiva epistemológica es posible afirmar que el modelo es una especie de descripción o

⁶⁴³ El término modelo ha sido empleado en distintas acepciones en función del área disciplinar de la ciencia en específico, así, desde el punto de vista de la estética, la palabra modelo puede ser referenciada como un objeto o acción ejemplar que por su perfección se debe seguir e imitar. Por su parte, en el caso de las denominadas ciencias exactas, se alude al modelo como un esquema teórico, de naturaleza matemática que se elabora para reproducir un mismo diseño o sistema en una realidad compleja. Es precisamente esta acepción matemática la que sirve como punto de partida para referirnos al modelo, usado en el sentido de las ciencias sociales, como un esquema teórico que busca articular sistemáticamente el conocimiento. **Al respecto véase:** Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/modelo>

representación de la realidad, que “está en función de supuestos teóricos o una teoría.”⁶⁴⁴

Atendiendo a lo anterior, se resalta el hecho de que los supuestos teóricos que dan vida al modelo por articularse son precisamente aquéllos referentes al interés público, que servirá como soporte fundamental para dar vida al modelo que se pretende articular, el cual no sólo tiene por objeto facilitar la comprensión y el estudio del comportamiento de la realidad,⁶⁴⁵ tal como se define en los objetivos de un modelo, sino que complementariamente, busca la suficiencia para reproducir sus alcances teóricos a grado tal de erigirse como un arquetipo o paradigma.

Existen distintos tipos de modelos, los hay icónicos, analógicos, topológicos, simbólicos y matemáticos,⁶⁴⁶ dentro de los cuales, el modelo analógico, es el que mayor funcionalidad puede generar para el modelo que se pretende recrear, el cual se caracteriza por contar con tres elementos: 1) un conjunto de cualidades o elementos; 2) una estructura; y 3) un proceso, un fenómeno o sistema que estudia.⁶⁴⁷

Elegido el modelo analógico para la integración del interés público para la priorización de necesidades públicas es necesaria una reflexión de índole epistemológica, pues existen diversas formas de entender un modelo. En esta investigación se parte de la idea de entender al modelo como un sistema, el cual se refiere a interpretar la realidad

⁶⁴⁴ Cabe destacar que la representación de la realidad que es desarrollada a través del modelo a su vez está integrada por hechos, situaciones, fenómenos, procesos, estructuras y sistemas. **Puede consultarse en:** Carvajal Villaplana, Álvaro, “Teorías y Modelos: Formas de representación de la realidad”, *Revista Comunicación*, Cartago, Costa Rica, año/vol. 12, número 001, p. 9. Instituto Tecnológico de Costa Rica, <https://www.redalyc.org/pdf/166/16612103.pdf>

⁶⁴⁵ El modelo en efecto es entendido como un esquema teórico, pero la comprensión del objetivo del modelo resulta tan importante como su definición misma, así se puede considerar que este esquema teórico tiene como objetivo la comprensión y el estudio de la realidad. **Al respecto véase:** Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/modelo>

⁶⁴⁶ El modelo icónico “se asemeja a una propiedad o conjunto de propiedades de un hecho, proceso o sistema;” el analógico parte de una representación por analogía; el topológico se refiere a la colocación de un conjunto de elementos en un plano de tal forma que se pueda representar direcciones mediante un sistema de flujo; el simbólico tiene relación con la fórmula o representación de símbolos en un sistema; y el matemático se refiere a las representaciones de naturaleza aritmética. **Puede consultarse en:** Carvajal Villaplana, Álvaro, *op. cit.*, p. 12-13.

⁶⁴⁷ *Ibidem.* p. 12.

a través de un conjunto de elementos interrelacionados,⁶⁴⁸ lo cual plantea el reto primario para la construcción de un modelo que es referente a los elementos que debe comprender el modelo para su adecuada articulación.

Previamente se ha referido que el modelo analógico comprende tres esferas que se requieren articular para el adecuado funcionamiento del mismo: 1) un grupo de cualidades o elementos; 2) una estructura; y 3) un proceso, un fenómeno o sistema que estudia,⁶⁴⁹ los cuales serán desarrollados en el presente subcapítulo, pues su materialización constituye la razón de ser del apartado.

Con la intención de esbozar un panorama genérico respecto al contenido de las tres esferas que se deben considerar en la integración de un modelo, precisaré que la primera esfera, relativa a los elementos o cualidades que integran el modelo, deben considerarse los siguientes:

- Necesidades públicas
- Financiamiento
- Servicios públicos
- Interés público

Los cuatro puntos que se presentan constituyen los ejes medulares desde el punto de vista teórico en los que se soporta el modelo de priorización propuesto, conceptos que han sido ampliamente desarrollados en el contenido de los capítulos antecedentes y que se erigen como elementos y cualidades que invariablemente deben considerarse en la integración del modelo para el óptimo cumplimiento de sus objetivos y pueden ser considerados de acuerdo al siguiente esquema:

⁶⁴⁸ *Ibidem.* p. 10.

⁶⁴⁹ *Ibidem.* p. 12.

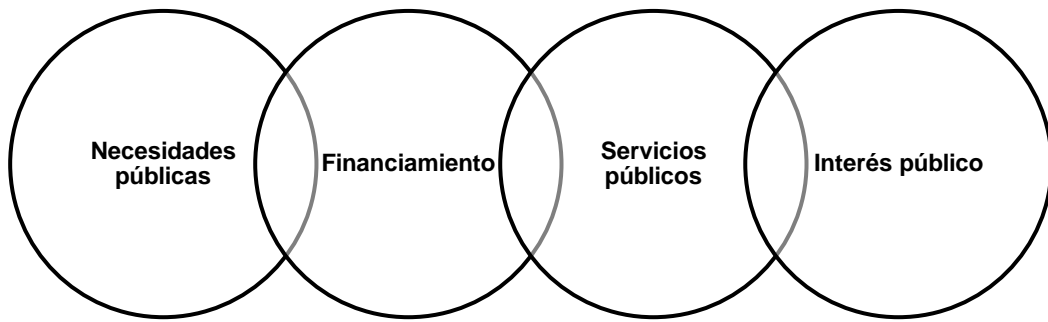


Figura 4. Elementos del modelo de priorización de necesidades públicas.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, respecto a la segunda esfera, sobre la estructura del modelo, se parte de la premisa de que si su estructura se define como una “disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto,”⁶⁵⁰ luego entonces se puede considerar que el modelo propuesto puede ser interpretado a través de una estructura organizacional, que bien puede considerarse jerárquica o funcional, en la que el interés público constituye el nicho mayúsculo y primario que habrá de ser predominante en el aspecto decisorio respecto a las necesidades y servicios públicos que sólo pueden ser vinculados a través de su financiamiento.

⁶⁵⁰ Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/estructura?m=form>

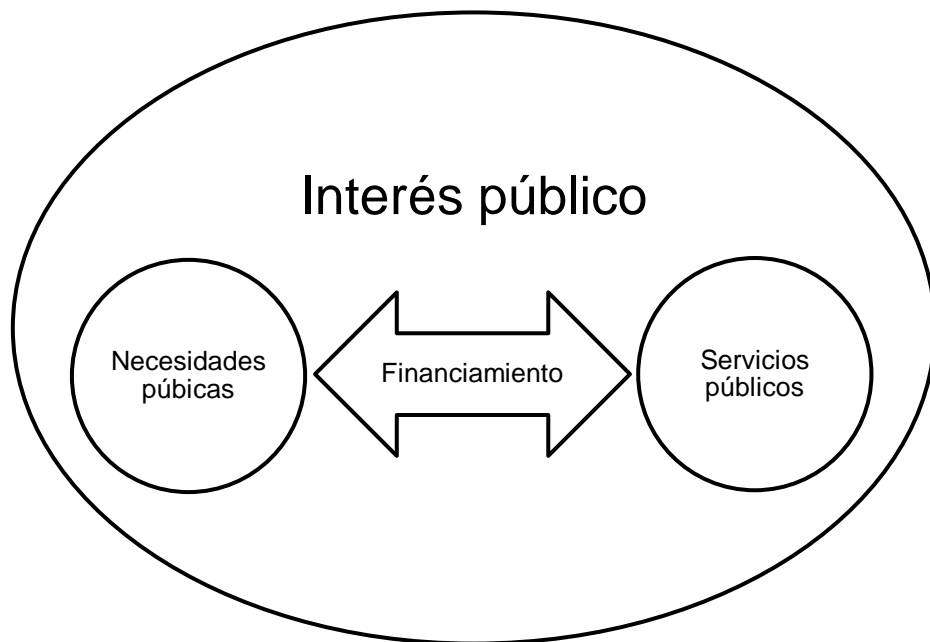


Figura 5. Estructura del modelo de priorización de necesidades públicas.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el tercer elemento que debe ser satisfecho por un modelo es el relativo al proceso, que puede ser definido “como el conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados,”⁶⁵¹ es decir, la interrelación de los elementos que previamente han sido señalados, a través de una secuencia lógica y programática que permite la materialización de objetivos.

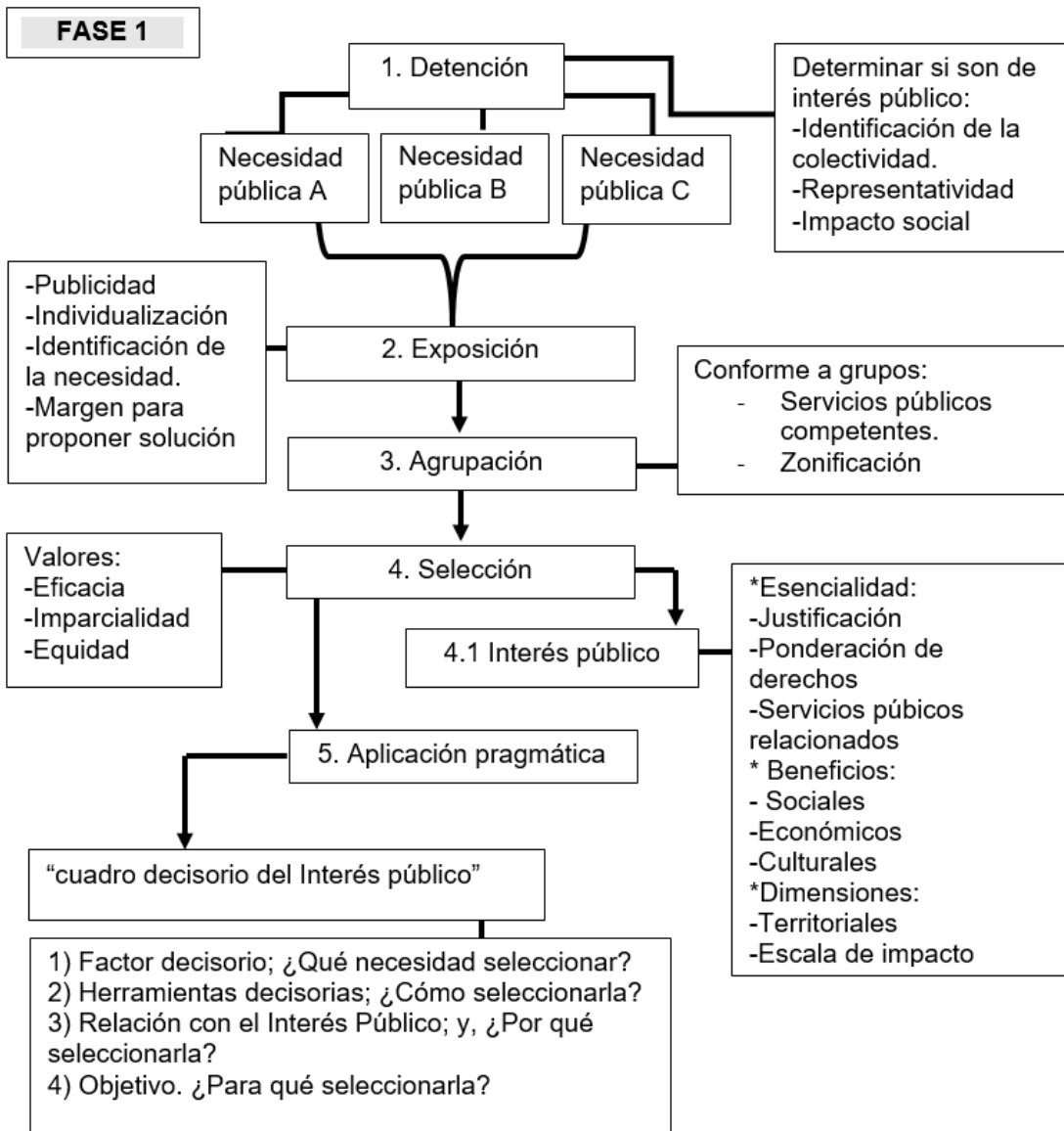
Como puede estimarse, el proceso resulta ser el apartado más pragmático de las tres esferas que integran un modelo, toda vez que las cualidades o elementos constituyen la base teórica y los aspectos de la realidad que deben considerarse dentro del mismo, mientras que la estructura tiene por objeto la organización estructural de dichos elementos teóricos, mientras que el proceso, pretende generar una secuencia

⁶⁵¹ Cantón Mayo, Isabel, “Introducción a los Procesos de Calidad”, *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, España, vol. 8, núm. 5, 2010, p. 4. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55119084001.pdf>

pragmática en la que los elementos y su estructura, son articulados por un conjunto de actividades específicas que se pueden traducir en un flujo de acciones necesarias para la concreción de un objetivo.

En este sentido, el proceso a desarrollar es el que se integra por las etapas necesarias para seleccionar las prioridades municipales en materia de servicios públicos de conformidad con la teoría del interés público.

Es decir, para priorizar las necesidades públicas, previamente es necesario detectarlas, posteriormente, resulta necesario generar el ejercicio de priorización, para lo cual se empleará un proceso de selección de las necesidades basada en el interés público sustentada en un prototipo teórico y pragmático del concepto de interés público que permita definir una estrategia de interés público, para que una vez definida dicha estrategia, se proceda a la asignación presupuestaria y consecuentemente a verificar el adecuado cumplimiento de la misma.



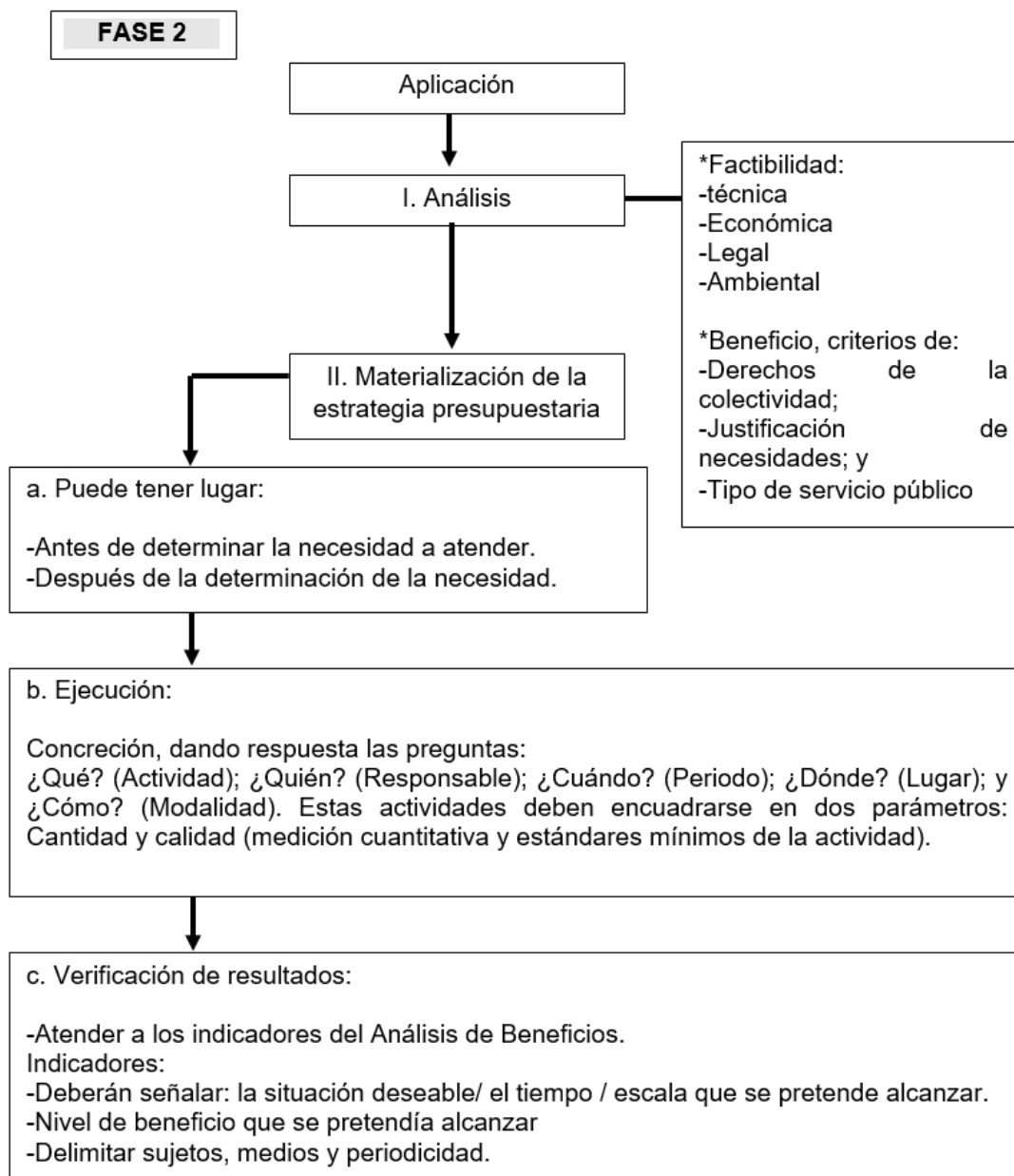


Figura 6. Proceso de priorización de necesidades públicas basada en el interés público. Fuente: Elaboración propia

Son los puntos que se han mencionado en este apartado los que fundamentan el modelo de selección de prioridades municipales en materia de servicios públicos, el cual se procederá a desarrollar a continuación.

4.1.1. Detección de las necesidades públicas- el inicio de la Fase 1

La construcción del modelo de priorización de las necesidades públicas basada en el interés público requiere que la viabilidad de sus alcances se encuentre sustentada por bases igualmente sólidas; es por ello que en el primero de los apartados del modelo se buscará la clarificación de las herramientas idóneas para la detección de las necesidades públicas.

En este sentido, para optimizar los medios con que se cuentan para detectar las necesidades públicas, es necesario analizar en dónde residen las necesidades públicas y cuáles son las herramientas existentes para visibilizar y captar tales necesidades.

En primer lugar, se parte de la idea de que las necesidades públicas, son un conjunto de bienes sociales que son inherentes a todos los miembros de una sociedad y que deben ser procurados por el Estado.⁶⁵² Es decir, las necesidades públicas se pueden diferenciar de las particulares porque procuran un interés colectivo que atañe a la comunidad en general.

Pero el interés colectivo a su vez, implica una complejidad que es necesario desahogar en este punto, sobre las cuestiones que deben ser consideradas como necesidades públicas y aquéllas que no.

Resulta lógico pensar que necesidades públicas son aquéllas que atañen a la colectividad y necesidades particulares son aquéllas que sólo atañen al individuo, sin embargo, su extensión y complejidad van más allá de lo aparentemente lógico, pues

⁶⁵² Esta cosmovisión se soporta en la visión contractualista de John Rawls, quien señala que la autoridad debe determinar el mayor beneficio posible para la colectividad buscando en todo momento que no se adviertan beneficios ni desventajas a los ciudadanos. **Al respecto véase:** Caballero García, Francisco, *op. cit.*, pp. 10 – 12.

el beneficio colectivo debe ser ponderado en relación no sólo a la cantidad de personas con interés en el asunto, sino al impacto del beneficio con relación a la comunidad.

Los beneficios colectivos en poblaciones reducidas, resultan sencillos en cuanto a su entendimiento, pero los beneficios colectivos a nivel macro en algunas megalópolis o municipios tan diversos como el caso de Ecatepec, Toluca o Nezahualcóyotl, por mencionar algunos, son mucho más complejos, no sólo por cuanto a la valuación del impacto colectivo que puede tener un proyecto, sino además, por cuanto se refiere a los alcances poblacionales y los grupos específicos que pueden vincularse con un interés.

Así, el interés colectivo, debe reunir tres requisitos específicos para poder considerarse como tal y evitar al máximo la confusión con intereses particulares. Dichos elementos son los siguientes:

- Identificación de la colectividad
- Representatividad
- Impacto social

En primer término, la identificación de la colectividad, se refiere a poder individualizar de forma clara, precisa y sin lugar a equivocación alguna, los sujetos e individuos, cuyo interés esta, invariablemente⁶⁵³ vinculado con una necesidad.

La representatividad, por su parte, es una estimación cuantitativa que relaciona al conjunto de individuos identificables que han sido señalados en el primero de los puntos, con el porcentaje total de personas que integran la colectividad.⁶⁵⁴ Es decir,

⁶⁵³ El término “invariablemente” cobra especial importancia, toda vez que resulta necesario que dicha vinculación entre el individuo y la necesidad no pueda eximirse o solventarse por ningún otro mecanismo ordinario o a través de alguna estrategia ya existente.

⁶⁵⁴ Este punto en específico no debe ser entendido, como un filtro cuantitativo que solamente permita la generación de proyectos de gran impacto en la colectividad, pues la representatividad no busca una ponderación porcentual total con relación a la cantidad de habitantes de un municipio, sino que pretende asegurar el hecho de que ese interés compete a una porción lo suficientemente importante de la colectividad como para ser tomada en consideración en términos relativos. En el apartado relativo a la

con ello se busca el hecho de que el núcleo social comprendido por la colectividad sea suficientemente representativo de la misma en términos relativos.

Finalmente, el impacto social del interés colectivo guarda relación con un elemento cualitativo a través del cual es posible estimar la importancia y el alcance de la necesidad en la vida ordinaria de los individuos y a su vez, ponderar el impacto que éste genera en los núcleos sociales que atañe.

Precisado entonces lo que puede entenderse por interés colectivo y lo que no, regresemos al tema central de este apartado, el de la detección de las necesidades públicas. Para optimizar los medios con que se cuentan para detectar las necesidades públicas, es necesario señalar las herramientas existentes para visibilizar y captar tales necesidades.

Dentro del sistema jurídico mexicano, existen diversos mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden ser definidos como las herramientas que permiten a los ciudadanos incidir en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de leyes y reglamentos,⁶⁵⁵ los cuales por defecto, resultarían el mecanismo idóneo para la detección de las necesidades públicas, al ser el ejercicio de acercamiento con la ciudadanía y consecuentemente de conocimiento de sus necesidades.

No obstante, en la presente tesis se ha sostenido que las grandes deficiencias los mecanismos de participación ciudadana no derivan del mero desconocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía, sino que tienen su origen en la propia estructura de tales mecanismos, los cuales se encuentran articulados de manera tal que impiden la participación directa y proactiva de la sociedad y consecuentemente su inmersión en cuanto a la toma de decisiones de los entes administrativos se refiere.

selección basada en el interés público se desarrollará la existencia de intereses e escala Mega, Macro y Micro, con lo cual se busca integrar a las necesidades de los pequeños núcleos sociales, que aunque menores igualmente son importantes al momento de integrar el interés público.

⁶⁵⁵ Bravo Escobar, Enrique, *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014. p. 281. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/10.pdf>

En este sentido es claro que los mecanismos de participación ciudadana son el medio idóneo para detectar las necesidades públicas, pero la estructura de dichos mecanismos no ha permitido la plena observancia de las principales necesidades de la sociedad y consecuentemente, el diseño de estrategias en materia de servicios públicos que atienda a tales necesidades.

Por lo anterior, la detección de las necesidades públicas es el elemento raíz del modelo planteado, pues otorga certidumbre al mismo, de que las estrategias en materia de servicios públicos son acorde con las necesidades de la colectividad. Surge entonces el cuestionamiento sobre las posibilidades que existen en el marco de nuestro sistema jurídico mexicano para detectar con precisión y claridad tales necesidades.

La respuesta al cuestionamiento previo reside en una dualidad casi natural, la exposición y la agrupación de la necesidad pública.⁶⁵⁶



Figura 7. Exposición y agrupación como simbiosis para la detección de las necesidades públicas. Fuente: Elaboración propia.

⁶⁵⁶ Exponer la necesidad pública, se refiere al acto primario a través del cual la sociedad, comunidad o individuos interesados hacen del conocimiento la existencia de una problemática de interés público e inclusive pueden en su caso realizar una propuesta de solución, no obstante, es necesario precisar que la razón de ser de la exposición radica en visibilizar una circunstancia de interés público que requiere la intervención del Estado para su solución. Por su parte el proceso de clasificación atiende a uno de los procedimientos de creación del conocimiento a través del cual se valoran las necesidades para confirmar su naturaleza pública y se agrupan en conjunto para validar aquéllas necesidades frecuentes, comunes, interconectadas o correlacionadas entre sí.

4.1.1.1. Exposición de las necesidades públicas

Al respecto, la exposición se entiende en lo general como la explicación de un tema o asunto⁶⁵⁷, o visto desde su raíz “exponer” se refiere a presentar algo para que sea visto, o a manifestar o dar a conocer algo⁶⁵⁸, es decir, en síntesis es un acto para presentar o visibilizar “algo”, en este caso, la existencia de una necesidad pública.

Como se ha presentado en los apartados previos, en la actualidad los mecanismos de participación ciudadana se han realizado comúnmente a través de “foros participativos” en los que se convoca a distintos actores sociales para compartir ideas sobre las directrices de la administración, no obstante, como se ha visto, tales foros no han logrado una inmersión directa de tales agentes en las decisiones, toda vez que las participaciones en foros carecen de una secuencia y concreción en proyectos plausibles que atiendan a las necesidades.

En este sentido, la exposición requiere de una transición administrativa de tales “foros de diálogo” hacia herramientas que permitan visibilizar necesidades concretas que sean claras, puntuales y ubicables en un tiempo y espacio determinado.

Para conseguir lo anterior, existe la necesidad de disminuir la naturaleza dialógica de los mecanismos de participación ciudadana y fortalecer sus propiedades sintéticas, es decir, que tales mecanismos sean erigidos como medios de exposición de necesidades en concreto y en su caso, de posibles soluciones a tales necesidades.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/exposici%C3%B3n?m=form>

⁶⁵⁸ Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/exponer?m=form>

⁶⁵⁹ La disminución de la naturaleza dialógica de los mecanismos de participación ciudadana no debe ser entendida como un retroceso para los espacios de expresión ciudadana, que resultan igualmente válidos para la sensibilización y discusión de temas públicos de importante trascendencia, sino que se estima que los mecanismos de participación ciudadana, como su propio nombre sugiere, sean herramientas para que la ciudadanía incida a través de su participación en la toma de decisiones del Estado de una manera activa y verificable, mientras que pueden existir otros espacios igualmente válidos para el diálogo entre los actores sociales y la administración pública.

Los medios para conseguir esta naturaleza sintética pueden ser tan diversos como municipios existen en México, intentar proponer una herramienta unívoca para la exposición de las necesidades públicas de un municipio resultaría no sólo aventurado, sino inoperable, muestra de ello es la diversidad que fue señalada en los Planes Municipales de Desarrollo, en los que se enfatizó las diametrales diferencias que existen entre municipios tales como Toluca, Ecatingo y San Felipe del Progreso.

La labor de la determinación de las herramientas de participación ciudadana para la detección de las necesidades públicas habrá de competir a cada municipio en función de su propia estructura demográfica.

Al respecto, Rousseau sostenía la necesidad de que la voluntad general fuese producto de la manifestación directa de los individuos que eran congregados bajo el contrato social,⁶⁶⁰ quienes debían intervenir directamente y no mediante terceros en la toma de decisiones del Estado, circunstancia que podría parecer compleja en los municipios cosmopolitas contemporáneos, sin embargo algunas herramientas tecnológicas tales como los medios digitales y el internet bien podrían ser de utilidad no sólo para la expresión directa de las necesidades públicas, sino para favorecer su adecuada sistematización.

Así, posiblemente vislumbrar la existencia de una asamblea comunitaria o de un conjunto de foros para la expresión de las necesidades públicas en municipios con una amplia extensión territorial o poblacional, resulte no sólo complejo, sino disfuncional, pero los medios digitales, acompañados de los correlativos medios de validación, pueden servir como plataformas ideales para la exposición de necesidades públicas concretas e incluso su posible solución, pudiendo incluso agruparse, desde la misma expresión o clasificarse la necesidad, en función del tipo de servicio público relacionado.

⁶⁶⁰ Rousseau, Juan *op. cit.*, p. 15.

Reiterando el hecho de que estas estrategias deberán de formularse por los propios municipios, el proceso de expresión de la necesidad pública deberá satisfacer con cuatro supuestos sencillos pero necesarios para su adecuada integración, siendo estos los siguientes:

- Publicidad
- Individualización
- Identificación de la Necesidad
- Margen para proponer solución

El termino publicidad es referido en el sentido de la cualidad de hacer pública la información, pues la transparencia del modelo de priorización de las necesidades públicas es fundamental para hacer del conocimiento de la colectividad, la manifestación de las necesidades de su población. Para tal efecto, se deberá observar lo que establecen las Leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Individualización, se refiere a la facultad de vincular la exposición con un individuo, plena y claramente identificable, para constatar no sólo su pertenencia al municipio, sino su interés y relación directa con la necesidad expresada.

La Identificación de la Necesidad constituye el punto de mayor relevancia en materia de la exposición, pues más allá de que exista un margen de actuación permitido al individuo para la libre expresión de sus ideas, debe existir la plena identificación de una necesidad pública determinada, clara y concreta que permita al Estado su circunscripción en circunstancias determinadas de modo, tiempo y lugar.

Finalmente, debe existir también un margen en el ejercicio de expresión, que permita al individuo que expresa la necesidad pública, formular la propuesta de solución que estime conveniente para la misma, lo cual debe ser considerado con cautela, pues como se verá más adelante, la determinación de la mejor opción para la satisfacción

de la necesidad pública dependerá del análisis de factibilidad que se realice por parte del ente municipal.

4.1.1.2. Agrupación de las necesidades públicas

Ahora bien, desahogado el proceso de exposición de las necesidades públicas por parte de la colectividad, corresponderá un ejercicio de agrupación de tales necesidades que deberá estar a cargo del ente público, quien más allá de una mera compilación, tendrá por objeto una ordenación sistemática de las necesidades públicas para su posterior selección.

El término agrupación, esencialmente se origina del vocablo agrupar, que se refiere a reunir en un grupo,⁶⁶¹ es decir, que la agrupación es uno de los procesos de sistematización del conocimiento a través del cual se busca reunir elementos comunes o afines en un mismo grupo.

La agrupación de datos ha sido investigada en varias áreas del conocimiento y ha adquirido una especial relevancia en las ciencias tecnológicas e informáticas, particularmente en minería de textos y recuperación de información,⁶⁶² con ella se busca la construcción de una metodología jerarquizada mediante un direccionamiento en grupos.⁶⁶³

⁶⁶¹ Real Academia Española, *op. cit.* <https://dle.rae.es/agrupar>

⁶⁶² Previamente se ha señalado que los medios digitales bien pueden ser un salvoconducto para la participación ciudadana en la exposición de las necesidades públicas encaminada hacia una construcción de proyectos identificables, por lo que una vinculación entre la exposición de las necesidades públicas y una agrupación de tales necesidades en un ecosistema informático bien pueden agilizar los procesos del modelo de priorización que se propone. **Al respecto véase:** Marín, Andrés; Branch B, John W. “Aplicación de dos nuevos algoritmos para agrupar resultados de búsquedas en sistemas de catálogos públicos en línea (OPAC)”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, vol. 31, núm. 1, enero-junio, 2008, p. 48. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179014347003>

⁶⁶³ Marín Lopera, Andrés; Ortega Lobo, Oscar; Branch, John William “Agrupamiento de resultados obtenidos de búsquedas hechas sobre la Web para un catálogo de acceso público en línea”, *Dyna*, Universidad Nacional de Colombia Medellín, Colombia, vol. 71, núm. 142, julio, 2004, pp. 60. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/496/49614206.pdf>

Para la agrupación de necesidades públicas, se habrá de requerir una clasificación de las mismas, que debe realizarse horizontal y verticalmente en dos grupos basados en los siguientes parámetros:

- Servicio público
- Zonificación

La agrupación mediante servicio público pretende condensar las necesidades públicas expuestas en función del servicio público que se requiere atender, es decir, vincular la necesidad con la función administrativa específica del ente público y su esfera de competencia.

En este grupo se pretende clasificar las necesidades en función de la actividad, que puede estar relacionada, por señalar un ejemplo con alumbrado público, drenaje, seguridad pública, abastecimiento de agua, etc...

Por su parte, la agrupación mediante zonificación pretende la integración de un "mapeo" de necesidades que identifiquen cada una de ellas con un espacio determinado dentro del territorio municipal.

Cabe mencionar que en este punto es posible que se identifiquen algunas necesidades públicas que no formen parte de la esfera de competencia del ente municipal, por lo que éste deberá informar de la existencia de tales necesidades a la esfera de gobierno competente con el objeto de que no exista una omisión en la atención de tales necesidades.

A través de la agrupación de necesidades públicas relacionadas con un servicio público y una zonificación estratégica, se pretende contar con un panorama general que debe ser medido en términos cuantitativos, sobre la cantidad de exposiciones de necesidades públicas relacionadas con un servicio público y una zona en concreto.

Así, por señalar un ejemplo resultaría posible detectar la necesidad de abastecimiento de agua en la zona norte de un municipio o de seguridad pública en un punto específico al oriente de una zona urbana.

De igual manera pudiese pensarse que otro grupo que se podría integrar es relativo a la “urgencia” o “importancia” de cada necesidad, sin embargo, dicha tarea es propia de la fase de “priorización” en la que se buscará jerarquizar las necesidades previamente agrupadas en función del apremio de atención de conformidad al interés público.

4.1.2. Selección basada en el interés público

La selección constituye la parte fundamental del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, pues se refiere a la elección de la necesidad o necesidades de interés público que serán atendidas mediante este modelo y para las cuales se habrán de instrumentar estrategias de interés público que a su vez deberán materializarse a través de una asignación presupuestaria.

A través de un proceso analógico es posible afirmar que la selección puede considerarse como “la espina medular” dentro del proceso de priorización de las necesidades públicas, pero tan importante es la selección, como las bases que lo fundamentan, es decir las necesidades públicas que fueron detectadas en el apartado previo.

Entrando al fondo de esta etapa del modelo, es necesario precisar que la selección se debe circunscribir a las necesidades públicas directamente detectadas en la fase anterior, ello con el objeto de garantizar que sean las mismas necesidades expuestas por la comunidad, las que se priorizarán en esta etapa.

El proceso de selección debe implicar la satisfacción de tres valores: eficacia, imparcialidad y equidad.⁶⁶⁴ Eficacia para tratar de identificar a la necesidad que mayormente se relacione con el interés público de la comunidad, imparcialidad para evitar el favorecimiento de sesgos o intereses al momento de realizar el proceso decisorio y finalmente, equidad, para que las distintas necesidades que fueron detectadas en la etapa anterior tengan posibilidades iguales de ser atendidas, de conformidad a la dimensión contextual de la necesidad pública.

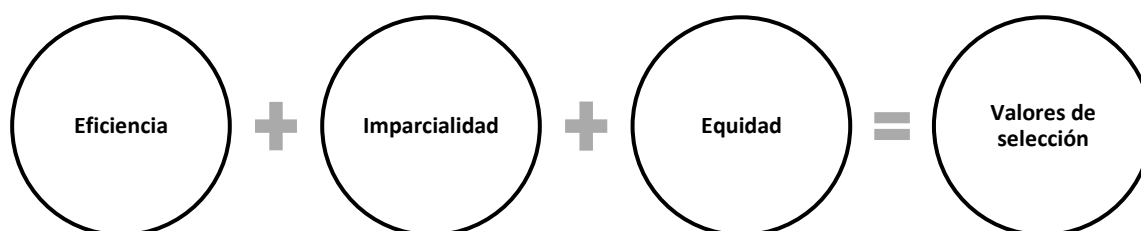


Figura 8. La eficiencia, imparcialidad e a igualdad constituyen valores que deben estar presentes en el ejercicio de selección. Fuente: Elaboración propia.

El campo del conocimiento en el que mayormente se ha explorado el proceso de selección es el de las ciencias contables – administrativas, en las que se han desarrollado diversos estudios para optimizar el proceso de selección del personal basado esencialmente en la correlación entre el candidato a un puesto y la descripción funcional del mismo.

⁶⁶⁴ En el proceso Administrativo se emplea el término igualdad, en lugar del concepto equidad al que se alude en la presente tesis, no obstante, en un proceso de tropicalización de las ciencias administrativas hacia las jurídicas, se advierte que si bien en el proceso de selección de personal, es correcto buscar la igualdad entre los distintos aspirantes a una selección de personal, en el caso de las ciencias jurídicas se busca una equidad de oportunidades para que incluso, entre necesidades distintas y de dimensiones dispares, exista un equilibrio que permita garantizar el análisis del interés público en diferentes contextos y dimensiones bajo una cosmovisión equitativa. **Al respecto véase:** Gorriti Bontigui, Mikel, "Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, País Vasco, España, Exra 2, 2018, p.67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560621>

Ahora bien, tomando como base este paradigma, en el caso de la selección basada en el interés público se debe atender a una correlación entre la necesidad pública y la teoría del interés público, es decir, verificar la correlación de una necesidad pública con el interés público, tomando a este último concepto como un teorema aplicativo de jerarquización de las necesidades.

Teniendo como antesala estos comentarios, resulta claro que la parte fundamental del proceso de selección de los de las necesidades públicas requiere de un criterio que permita seleccionar y jerarquizar las necesidades que se requieren atender. Dicho criterio de selección estricta y esencialmente es el mismo interés público.

Luego entonces, para la adecuada construcción de un modelo de priorización de las necesidades públicas, el criterio para seleccionar tales necesidades será el interés público, sin embargo, en el cuerpo de la investigación se ha evidenciado las complejidades teóricas del interés público desde su conceptualización y más aún, representa una previsible complejidad para trasladar los preceptos de la teoría del interés público hacia un criterio de selección pragmática.

En este sentido, resulta necesaria la construcción de un prototipo pragmático con una solidez metodológica que permita al interés público fungir como criterio de selección de las necesidades públicas.

4.1.2.1 El interés público como criterio de selección.

Previamente hemos definido al Interés Público como “Conjunto de pretensiones particulares que resultan comunes entre los integrantes de una población específica, cuya agrupación refleja las necesidades públicas indispensables para su completo desarrollo, mismas que deberán ser adoptadas por la autoridad gubernamental como una prioridad frente a cualquier otro interés privado, buscando la satisfacción de dichas necesidades y el mayor beneficio para la colectividad, cumpliendo así con uno de los fines del Estado y garantizando su observancia a través de la concreción de la

obligación en las normas”. La conceptualización previa puede estimarse como una clara descripción de los elementos teóricos del interés público, pero en el presente apartado se pretende la generación de un prototipo de naturaleza pragmática que supere el nicho teórico y tenga capacidad de aplicabilidad en un contexto real y empírico.

La respuesta para la construcción de un modelo pragmático radica en la interpretación de los fundamentos teóricos del interés público y su adecuación hacia un contexto práctico.

Así, recordemos que en el apartado 1.2.4.2., se desarrollaron los elementos que integran la concepción del interés público, siendo estos los siguientes:

- Trasciende al interés privado
- Debe ser un interés tutelado por el Estado
- Debe buscar el mayor beneficio para todos

Con relación a la trascendencia sobre el interés privado, en apartados previos se desarrolló la idea de que la garantía de que la necesidad tenga una naturaleza pública y no privada correspondía a un proceso que debía ser agotado desde la propia detección de las necesidades públicas a través del aseguramiento de que la necesidad respondía a un interés de la colectividad y no de una entidad privada o particular. Lo mismo acontece en el caso del interés tutelado por el Estado cuya correlación entre la necesidad y la esfera competencial de la entidad pública debe ser verificada en el proceso de agrupación de las necesidades públicas.

Para efectos pragmáticos, el tercero de los elementos que integran el concepto de interés público, será el que mayor eco genere al momento de situarlo como un criterio de selección: es decir “la búsqueda del mayor beneficio para todos”. Este beneficio, será el primero de los elementos que integre nuestro modelo.

Ahora bien, derivado de la definición que se integró anteriormente respecto al interés público se extrajeron diversas características de su concepción, las cuales fueron explicadas previamente, pero que merecen ser precisadas en el apartado más relevante respecto a su forma de aplicación, siendo estas las siguientes:

1. Motiva al Estado a adoptar el bien común⁶⁶⁵ como fin primordial.
2. Contribuye a la dignidad humana.
3. Fortalece los principios democráticos y la convivencia pluralista.
4. Se encuentra presente en los procesos de decisión de las instituciones políticas y administrativas del Estado.⁶⁶⁶

De lo anterior es posible concluir que hay algunos ideales que deben ser satisfechos por el interés público, tales como el bien común, la dignidad, la democracia y convivencia pluralista y la participación decisoria.

En este sentido es posible afirmar que el interés público busca materializar el bien común que sea extensivo hacia la totalidad o la mayoría de población, pretendiendo la satisfacción de sus necesidades colectivas y tomando en cuenta la dignidad de las personas. Tal aseveración será rediseñada a través de tres elementos pragmáticos a continuación:

Por principio de cuentas, en síntesis, pretende generar el mayor beneficio para la colectividad, por lo cual, el beneficio colectivo es por excelencia, el indicador medible del bien común. En segundo término, es fundamental el entendimiento y la precisión de la colectividad a la que se pretende beneficiar y en tercer lugar, resulta fundamental

⁶⁶⁵ Como se advierte, el bien común se encuentra integrado como la primer característica del interés público, así como su máximo ideal, lo cual refuerza la propuesta planteada en párrafos previos, respecto al hecho de que el bien común sea el primero de los ejes aplicativos del modelo pragmático de interés público como criterio de selección.

⁶⁶⁶ Al mencionar que el interés público se encuentra presente en los procesos de decisión de las instituciones políticas y administrativas del Estado, se habla de un ideal en el que el interés debe estar presente mediante dicho proceso, lo cual no se encuentra realmente garantizado, es por ello que el presente modelo pretende garantizar la inserción del interés público como una variable en el proceso decisorio respecto a los servicios públicos.

medir el impacto y los alcances del beneficio en función de la interrogante ¿Qué tan necesaria es la necesidad? O dicho de otra forma, ¿Qué tan esencial⁶⁶⁷ es la necesidad?; con lo anterior, se puede concluir que para seleccionar cuál necesidad pública impacta de mejor forma a favor del interés público se deben considerar tres elementos:

- 1) Esencialidad
- 2) Beneficio
- 3) Dimensión

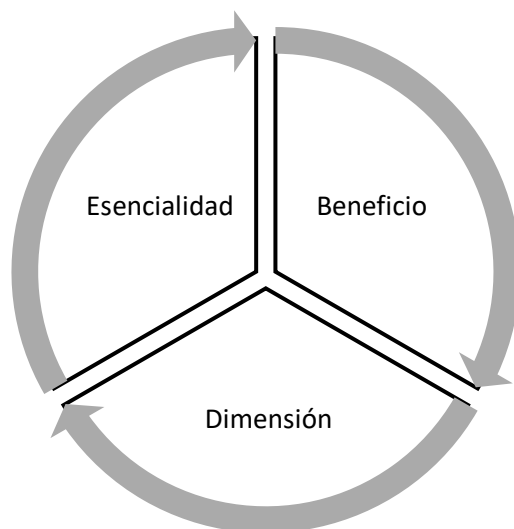


Figura 9. Esencialidad, beneficio y dimensión constituyen una triada ineludible para la selección de necesidades basada en el interés público. Fuente: Elaboración propia

No se omite mencionar que el orden de estos tres elementos no corresponde a una determinación azarosa, arbitraria o aleatoria, sino que se trata de tres elementos que si bien se interrelacionan y cuya observancia agrupada es fundamental, sí deben estar organizados por un criterio que permita no sólo resolver los conflictos de necesidades

⁶⁶⁷ La esencialidad además puede ser entendida en términos de la premura y el impacto de la dignidad humana de la colectividad a la que se pretende beneficiar.

con distintos pesos dentro de estas tres esferas, sino que garantice una sólida toma de decisiones con el mayor apego a la naturaleza del interés público.

Si bien en apariencia el beneficio colectivo podría simular ser el criterio de mayor importancia para la obtención del interés público, lo cierto es que las nuevas perspectivas jurídicas en materia de derechos humanos, las cuales ya se encuentran consagradas a nivel constitucional, constriñen a un ejercicio decisorio en el que los derechos de los individuos sean eje central de la discusión, lo cual a su vez, no debe confundirse con una posible contradicción o confusión respecto a un tema de intereses privados o particulares sobre intereses públicos, sino que atiende a la esencialidad de una necesidad específica que impacta los derechos humanos de una colectividad tutelada por el Estado.

Con lo anterior, se sitúa a la Esencialidad como el primer y más importante elemento decisorio del interés público, por lo que la selección deberá priorizar aquellas necesidades que resulten más “urgentes” para una colectividad, cuya premura sea inminente y el elemento medible para determinar tal urgencia o premura serán los derechos humanos de la colectividad que se encuentran vulnerables en la necesidad.

El segundo elemento decisorio para el interés público es el beneficio, el cual tendrá por objeto medir el nivel de mejora que implicaría para la colectividad la atención de una necesidad. Finalmente, el tercer elemento decisorio del interés público será la dimensión de la necesidad, que se refiere a considerar la escala o el alcance del beneficio señalado.

La jerarquización de los elementos decisorios del interés público como criterio de selección se pueden graficar entonces de la siguiente forma:

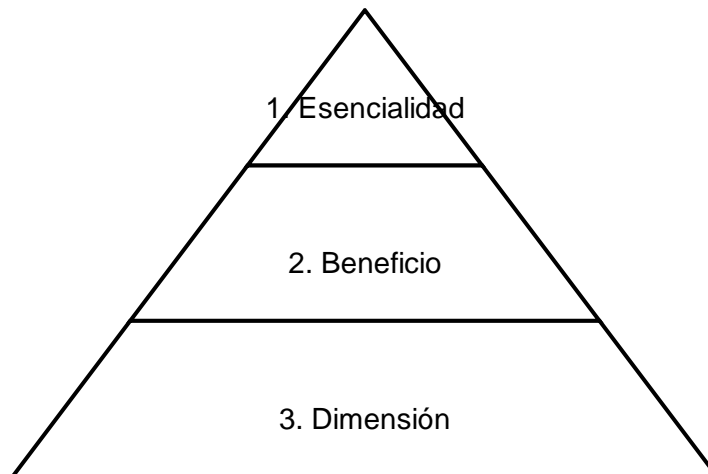


Figura 10. La jerarquía de los elementos decisorios del interés público se integra por: 1. Esencialidad; 2. Beneficio y; 3. Dimensión. Fuente: Elaboración propia

Precisada la jerarquía de los elementos decisorios del interés público, resulta necesario abundar a mayor profundidad en cada uno de ellos:

1. Esencialidad

La esencialidad pretende responder la pregunta ¿Qué tan esencial, urgente o apremiante es la necesidad? Y busca enfatizar aquéllas necesidades que por sus condiciones o circunstancias requieran una intervención inmediata del Estado, es decir, clarificar la importancia de la necesidad pública.

La esencialidad se relaciona con el interés público bajo la premisa de que en la medida en que la atención de las necesidades más apremiantes de la sociedad puedan ser atendidas, mejor se estará cumpliendo con el principio de interés público al contribuir a la dignidad humana, además de generar una inercia en favor de la colectividad especialmente focalizada para aquéllas necesidades que en materia de servicios públicos requieren de una atención ineludible.

Para establecer que tan esencial es una necesidad, existen tres herramientas decisorias que el Estado deberá tomar en consideración:

- Justificación
- Ponderación de derechos
- Servicios públicos relacionados

La justificación se refiere al “porqué” de la necesidad, es decir cuáles son los motivos o razones objetivas por los que se requiere atender dicha necesidad. En este eje se propone realizar una breve descripción de las circunstancias, motivos y razones que convergen en torno a la necesidad pública.

La ponderación de derechos, por su parte, implica la extracción de los derechos que se encuentran en juego en cada una de las necesidades señaladas, así, el Estado se encontrará en posibilidad de ponderar, basado en las distintas fuentes de nuestro sistema jurídico mexicano, cuáles de los derechos que se encuentran en juego en cada necesidad, deben atenderse en primer momento, pues existe una posibilidad amplia de que, mientras en algunas necesidades públicas se encuentre en riesgo el derecho al libre tránsito, en algunas otras exista un inminente peligro al derecho a la vida o a la libertad.

Y finalmente, los servicios públicos relacionados, se refiere a revelar y enunciar, cuáles son los servicios públicos que se relacionan con la necesidad pública, con lo cual se pretende dar especial atención a aquéllos servicios públicos cuya satisfacción sea imperante.

Si bien existe toda una vastedad de servicios públicos, se deben clarificar los que están relacionados con cada necesidad, pues aunque no exista una jerarquización de servicios, esta información podrá dar mayores elementos decisorios al Estado para determinar la esencialidad e la necesidad que se atenderá, es decir, estar en posibilidad de conocer si se trata de un servicio relacionado a la dotación de agua, alumbrado público, mantenimiento de parques, etc.

En un ejercicio ilustrativo básico, estaremos en posibilidad de aseverar que, a reserva del resto de elementos decisorios del interés público, presumiblemente resulta más apremiante el abastecimiento de agua que el mantenimiento de un jardín, pero la decisión final deberá articularse de la suma de estos factores.

2. Beneficio

El beneficio para los efectos pragmáticos de la presente investigación, puede ser entendido como el nivel de correlación existente entre la atención a la necesidad pública y el impacto que se tendrá en materia de interés público, es decir, el nivel de mejora que supone la atención a la necesidad pública tomando en consideración el Estado actual de la necesidad y el resultado ideal de su atención.

El beneficio, supone el elemento decisorio dentro del interés público que más se relaciona con la noción del bien común y su consideración dentro del proceso de selección es fundamental para garantizar la selección de necesidades con un impacto relevante no sólo a nivel mediático o discursivo, sino que logre en mayor medida la satisfacción de los intereses de la sociedad.

Si bien considerar las necesidades públicas en términos del bien común implica una serie de consideraciones e intrincadas complejas, para efectos pragmáticos sus ejes o herramientas decisorias serán la situación actual (la necesidad *per sé*) y la situación deseable (el objetivo). Estas dos situaciones a su vez deberán considerarse en tres esferas de la realidad: social, económica, cultural y psicosocial. Dichas esferas se desarrollan a continuación:

- Social

El apartado de la realidad social se refiere al valor de las relaciones que se desarrollan al interior de la sociedad entre sus miembros, así como en la repercusión de la situación deseable directamente relacionada con la sociedad. Pretende analizar cuál es el contexto social que impera respecto a la necesidad pública.

- Económica

En el apartado económico, se deberá de considerar el impacto de la necesidad con relación a los recursos, riqueza, distribución y producción de bienes pecuniarios, pretendiendo advertir la situación económica actual respecto a dicha necesidad y la situación económica ideal que se podría alcanzar mediante su atención.

- Cultural

En la esfera concerniente a la situación imperante respecto a los conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que se relacionan con la satisfacción de la necesidad que se pretende atender.

En síntesis, la consideración del beneficio que tendrá la atención de la necesidad para medir el nivel de interés público con que el Estado debe atender los servicios públicos, resulta una pieza fundamental dentro del modelo de priorización que se propone, toda vez que su entendimiento es medular al momento de sistematizar una selección basada en el interés público.

3. Dimensión

Finalmente, el tercer factor decisorio del interés público será la dimensión de la necesidad, que se refiere a considerar la escala o el alcance del beneficio señalado. Este elemento tiene por objeto conocer a los sujetos de la necesidad pública que se pretende atender. El factor dimensional requiere para su adecuada articulación, de su enunciación a través de dos esferas o núcleos de la realidad que son, el lugar en el que existe la necesidad y el tamaño o proporción de la necesidad, o dicho de otra forma, un análisis de la territorialidad y la escala de la necesidad, aspectos ambos que serán puntualizados a continuación:

- Territorialidad

La territorialidad se refiere en síntesis a la ubicación geográfica de la necesidad pública, así como a los núcleos sociales que se encuentran directamente relacionados con ella, al conocimiento del área desde el punto de vista geoespacial

- Escala

La escala, por su parte, se refiere al tamaño del sector poblacional que requiere que la necesidad pública sea atendida, considerando a la cantidad de personas cuya necesidad les es concerniente. Dicha escala se puede articular en tres niveles: Mega, Macro y Micro, valores que corresponden a dimensiones que deberán ser leídas en función de la cantidad de habitantes de cada municipio en específico, más no a través de datos duros que pudiesen implicar un sesgo en las mediciones.

Así, entendemos por una necesidad de escala “Mega” a aquéllas necesidades que involucran a un número proporcional mayoritario de la totalidad de habitantes del municipio con independencia de su ubicación geográfica, condición social o actividad productiva.

Las necesidades “Macro” serán aquéllas en las cuales incide un número considerable y representativo de la población de un municipio en el cual se encuentren relacionadas diversas comunidades con contextos interrelacionados entre sí.

Finalmente, las necesidades “Micro” serán aquéllas que únicamente conciernen a una pequeña población con una necesidad específica o focalizada en un solo sector.

El motivo por el cual la escala se encuentra en la parte inferior dentro de la jerarquización de los elementos decisorios de la selección basada en el interés público es porque con ello se pretende articular una equidad sistemática a través de la cual el factor decisorio primordial sea la esencialidad de atención a la necesidad con independencia del tamaño de los actores involucrados, pues de otra forma se podría en riesgo el adecuado funcionamiento del Estado respecto a las minorías o sectores vulnerables cuyas necesidades públicas son igualmente trascendentes en términos de interés público con independencia de la cantidad de actores que representen dichos núcleos sociales.

4.1.2.1.1. Aplicación pragmática- inicio de la Fase 2

Con lo que se ha expuesto hasta este punto respecto al interés público como criterio de selección, es posible articular un esquema a través del cual se condensen los conceptos desarrollados en el apartado anterior, graficando a través de un cuadro los diversos elementos que deben converger en torno a la selección basada en el interés público, siendo estos los siguientes:

- Factor decisorio
- Herramientas decisorias
- Relación con el Interés Público
- Objetivo

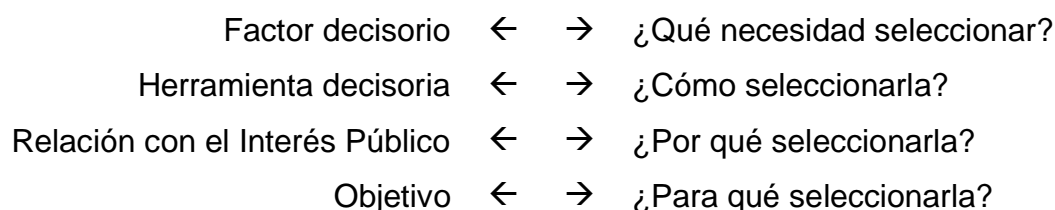
Estos cuatro factores son ejemplificados a través de un cuadro cuyo objetivo es condensar los núcleos que atañen a cada elemento decisorio del interés público que fue señalado en el punto anterior. A esta tabla la denominaremos “Cuadro decisorio del Interés público”

INTERÉS PÚBLICO					
Criterio	Factor decisorio	Herramientas decisorias		Relación con el Interés Público	Objetivo
Esencialidad	Urgencia o apremio de la necesidad	Derechos		Bien común	Evidenciar la importancia de la necesidad
		Justificación		Dignidad	
		Servicios públicos		Derechos Humanos	
Beneficio	Impacto de la necesidad	Situación actual	Social Económico	Bien común	Estimar el nivel de mejora de la necesidad
		Situación deseable	Cultural		
Dimensión		Territorialidad		Bien común	

	Sujetos de la necesidad	Escala	Equidad	Evidenciar el tamaño de la necesidad
--	-------------------------	--------	---------	--------------------------------------

Figura 11. Cuadro decisorio del interés público que grafica los elementos decisorios del interés público. Fuente: Elaboración propia

El cuadro decisorio del interés público sitúa al interés público ya dividido en sus elementos, como el fundamento decisorio de la selección de las necesidades públicas y tiene por objeto la resolución gráfica de cuatro preguntas fundamentales en términos del interés público: ¿Qué necesidad seleccionar? ¿Cómo seleccionarla? ¿Por qué seleccionarla? y ¿Para qué seleccionarla?, lo cual se ilustra a través del siguiente esquema:



Como se puede advertir el cuadro decisorio del interés público se encuentra desarrollado de manera enunciativa y condensa todos los elementos decisorios que se deben considerar para la atención de la necesidad con base en el interés público, no obstante, para llevar el cuadro decisorio del interés público a un nivel estrictamente pragmático es necesario cuantificar el impacto que cada uno de los ejes decisorios tendrá al momento de seleccionar la necesidad a atender.

Existen diversas metodologías para asignar valores cuantitativos a los elementos decisorios, pero en la presente investigación se estima que, tomando en consideración la jerarquización de los criterios de selección que se mencionó anteriormente, lo pertinente es asignar valores cuantitativos a las herramientas decisorias que se muestran en el cuadro, entendiéndolas como indicadores medibles. El cuadro

decisorio del interés público puede aplicarse pragmáticamente a través de la asignación de valores en los siguientes términos:

Aplicación pragmática para la selección de la necesidad pública						
CRIT	Valor máx.	Herramienta decisoria	Valor máx.	Indicadores		
				3	2	1
ESE ⁶⁶⁸	9	Derechos	3	Alto riesgo	Medio riesgo	Bajo riesgo
		Justificación	3	Urgente	Necesario	Sugerido
		Servicios públicos	3	Servicios primordiales	Servicios necesarios	Servicios auxiliares
BEN ⁶⁶⁹	9	B. Social	3	Alto	Medio	Bajo
		B. Económico	3	Alto	Medio	Bajo
		B. Cultural	3	Alto	Medio	Bajo
DIM ⁶⁷⁰	6	Territorialidad	3	Relevante	Media / Baja relevancia	No relevante
		Escala	3	Mega	Macro	Micro

Figura 12. Cuadro de valores e indicadores de la aplicación pragmática del interés público. Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, dicho cuadro debe ser aplicado a todas las necesidades que hayan sido detectadas en la etapa previa, para que dentro de ellas, se realice una selección basada en el interés público en la que exista una evidencia cuantitativa y objetiva de las decisiones del Estado.

No se omite mencionar que si bien el cuadro es sintético en cuanto a sus valores e indicadores, el Estado deberá desarrollar un adecuado ejercicio analítico y argumentativo para justificar objetivamente la asignación de valores a cada una de las necesidades detectadas.

⁶⁶⁸ Esencialidad

⁶⁶⁹ Beneficio

⁶⁷⁰ Dimensión

Al término de esta etapa, nuestro modelo habrá realizado una selección de necesidades en materia de servicios públicos basada en el interés público.

4.1.3. Estrategia de interés público

Una vez priorizada la necesidad pública con base en la metodología de interés público que se ha desarrollado en el apartado previo, resulta necesaria la materialización de acciones concretas que permitan solucionar dicha necesidad, lo cual nos lleva a la configuración de otra pregunta ineludible. ¿Cuál acción o acciones serán las idóneas para atender la necesidad pública?

En el presente apartado me centraré en el desarrollo de una estrategia de atención en materia de servicios públicos que, al igual que los apartados previos, se centre en el interés público como el eje decisorio que permita articular la estrategia que mayormente pueda cumplir con sus elementos.

Para la formulación de la estrategia correcta, se empleará una visión utilitarista, es decir, centrada en la teoría de la máxima utilidad para fines y efectos del interés público.

Previamente se mencionó que el utilitarismo contiene tres pilares fundamentales:

- La idea de sociedad como la aglomeración de individuos particulares;
- Las percepciones de cada ciudadano del placer o la pena, buscando siempre un placer; y
- La búsqueda de la mayor felicidad como el objetivo que persigue el hombre en lo particular y social.⁶⁷¹

⁶⁷¹ Así lo explica Aída Rivera cuando plantea los pilares de la teoría de Bentham. **Puede consultarse:** Montalvo Abiol, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 59 – 60.

Es decir, la estrategia que pretenda solucionar la necesidad pública deberá entender a la sociedad como esa suma de individuos que buscan su satisfacción y felicidad, lo cual es trascendente en términos del interés público, ya que plantea como uno de los elementos de justicia la maximización de la utilidad,⁶⁷² buscando siempre un bien colectivo y tomando en gran consideración los intereses particulares de la población, los cuales en suma configuran el interés público.

En síntesis, la estrategia que se utilice para la atención de las necesidades públicas deberá tener una utilidad social⁶⁷³ para satisfacer adecuadamente dicha necesidad y cumplir con las pretensiones individuales de las personas relacionadas con la necesidad.

Ahora bien, para la configuración de la estrategia de interés público, se utilizarán como base los planteamientos de la etapa de alternativas de solución⁶⁷⁴ de la Metodología de Marco Lógico⁶⁷⁵ que han sido expuestos previamente, pero con un enfoque esencialmente tendente a la satisfacción del interés público en términos de utilidad.

En primer lugar se deben advertir cuáles son las diversas opciones y alternativas que se tienen para atender una necesidad pública, las cuales deberán estar expresadas a modo de proyectos concretos. Como dichas alternativas tendrán por objeto primario el cumplimiento del interés público como la finalidad última de la atención de la necesidad, a dichas alternativas, les llamaremos Estrategias de Interés Público. Dentro

⁶⁷² *Ibidem.*, p.132

⁶⁷³ Se entiende el concepto de utilidad social de conformidad a la visión utilitarista que sostiene como regla general el hecho de que toda aquella acción que tiende a generar felicidad en los individuos debe ser considerada como útil. **Véase:** *Ibidem.*, p.72

⁶⁷⁴ Entendemos por el apartado de alternativas de solución “el que comprende el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa)” Ortegón, Edgar y Otros, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

⁶⁷⁵ Dicha metodología tiene por objeto que los recursos se utilicen de forma efectiva y eficiente y se “define como una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.” **Puede consultarse en:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.* p.5.

de estas estrategias, se deberán considerar aquellas propuestas que la misma comunidad haya referido en el apartado de la detección de necesidades públicas.

Existirán entonces, diversas estrategias que se pueden realizar con el objetivo de atender las necesidades públicas, por lo que se deberá realizar una selección en la que se determine cuál de dichas estrategias es la indicada para cumplir con el interés público. Bien, en la presente investigación se propone realizar esta selección, con base en criterios, que pueden articularse en forma de dos etapas: Factibilidad y Beneficio.

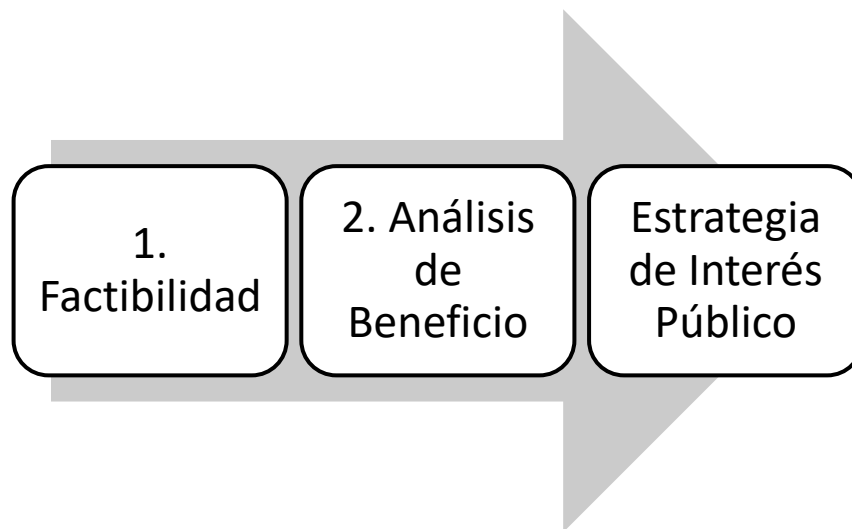


Figura 13. La factibilidad y el beneficio resultan las dos etapas decisorias para configurar la estrategia de interés público. Fuente: Elaboración propia.

Las etapas de factibilidad y beneficio tienen por objeto la elección de la alternativa que genere los mejores resultados en términos de interés público.

4.1.3.1. Factibilidad

La factibilidad, es la primera etapa dentro del proceso de elección de la estrategia de interés público, dicha factibilidad habrá de articularse en cuatro planos:

- Factibilidad técnica

Existen las condiciones y conocimientos, humanos y operativos para la viabilidad de la realización de la estrategia.

- Factibilidad económica
Los costos de la estrategia son acordes a la capacidad económica de la entidad que pretende la materialización de la estrategia.
- Factibilidad legal
La estrategia es armónica con el sistema jurídico mexicano y con la estructura normativa en la materia.
- Factibilidad ambiental
La estrategia es amigable con el medio ambiente e implica una interacción armónica con el ecosistema.

Todas las alternativas de solución o estrategias, deberán ser sometidas a esta etapa de factibilidad, para que dentro de ellas, prevalezcan únicamente las estrategias que son factibles o viables en términos de su realización. La entidad administrativa correspondiente, deberá en su caso realizar los estudios técnicos necesarios para verificar la factibilidad en los cuatro planos que se señalan.

Para el caso de que alguna de las estrategias no resulte factible, desde alguno de estos planos, deberá considerarse si es posible un rediseño de la estrategia, para que continúe hacia la segunda etapa de elección de la estrategia de interés público o para que en caso contrario, se descarte plenamente.

Cuando, derivado de la etapa de factibilidad se detecte que existe una sola estrategia viable para la atención de la necesidad, será ésta, la que proceda a su respectiva materialización, pero, para el caso de existir diversas estrategias de atención de las necesidades públicas, se deberá de discernir entre ellas cuál es la que mayores

beneficios tendrá en materia de interés público, motivo por el cual, dichas estrategias se articularán en una etapa de Análisis de Beneficio.

4.1.3.2. Análisis de Beneficio

La existencia de dos o más estrategias factibles de atención a la necesidad pública supone la configuración de una etapa de selección en la que el criterio de elección sea el beneficio en términos de interés público que cada estrategia pueda implicar.

Para la configuración de la estrategia de interés público idóneo de conformidad con el interés público se retomará el apartado de las herramientas decisorias referentes al rubro del “Beneficio” del cuadro decisorio de interés público que se desarrolló en el apartado de la selección de la necesidad pública.

La articulación de la estrategia de interés público requiere, en primer lugar, que se haga una detección de todas y cada una de las situaciones actuales que imperan en el plano social, económico y cultural respecto a la necesidad pública que se pretende atender. Una vez identificadas la situación actual, se debe idealizar un escenario hipotético en el que a cada una de las situaciones actuales, se le vincule con la situación idónea y deseable que a la cual se pretenda llegar con la estrategia de interés público.

Cabe mencionar que estas situaciones deseables deberán observar en todo momento los principios ideales del interés público que han sido citados en esta investigación

Detectadas las situaciones actuales y las situaciones deseables que deberán cubrirse mediante la estrategia de interés público, se deberán jerarquizar de forma lógica y coherente, colocando en primer lugar aquéllas situaciones que resulten más relevantes en términos de la esencialidad propia de la necesidad, es decir, colocando en primer lugar a las situaciones, sociales, económicas y culturales que se relacionan con los derechos de la colectividad, para después considerar aquéllas relacionadas con la

propia justificación de las necesidades y concluir con aquéllas que se relacionan con el tipo de servicio público relacionado.

Los derechos, la justificación y los servicios públicos constituyen las tres herramientas decisorias del criterio de esencialidad que fue desarrollado en el cuadro decisorio de interés público y ahora se erigen nuevamente como herramientas que apoyarán la decisión de la estrategia de interés público idóneo pero considerándolas ahora como factores de jerarquía que permitirán el listado sistemático de los factores más importantes a los que tienen una menor relevancia.

A través de esta metodología se obtendrá un entendimiento de la situación actual y la situación deseable respecto a la necesidad pública que puede ser graficado e ilustrado mediante el cuadro “Diagnóstico y objetivos situacionales” que se presenta a continuación.

DIAGNÓSTICO Y OBJETIVOS SITUACIONALES				
Criterio	Plano	Factor de jerarquía	Panorama actual	Panorama deseable
Beneficio	Social Económico Cultural	Derechos	Situación actual 1	Situación deseable 1
		Justificación	Situación actual 2	Situación deseable 2
			Situación actual 3	Situación deseable 3
			Situación actual 4	Situación deseable 4
			Situación actual 5	Situación deseable 5
			Situación actual 6	Situación deseable 6
Servicios públicos				

Figura 14. El cuadro de diagnóstico y objetivos situacionales pretende precisar cuál es la situación actual respecto a los núcleos social, económico y cultural, así como la situación deseable a la que se pretende llegar. Fuente: Elaboración propia.

La identificación de todas las situaciones que convergen respecto a la necesidad deberá realizarse en un plano enunciativo, más no limitativo, por lo que se buscará plasmar todas aquéllas situaciones que convergen respecto a la necesidad.

Graficada la situación actual y deseable a través de la tabla de diagnósticos y objetivos situacionales, se deberán contrastar las estrategias de interés público en pugna para discernir dentro de ellas, cuál es aquélla cuyos alcances logra cumplir de manera más eficiente, imparcial y equitativa, las expectativas de la situación deseable en términos del interés público.

Para tal efecto se deben considerar tres circunstancias: En primer lugar, asignar valores cuantitativos máximos a la relevancia de cada una de las situaciones en función de su propia importancia. En segundo término, delimitar cuáles serán los indicadores asignados a cada situación actual en función del nivel de acercamiento que la estrategia de interés público pueda tener hacia la situación deseable, y finalmente, contrastar en qué forma las estrategias de interés público en pugna permitirían alcanzar las situaciones deseables para medir, cuantitativamente, la diferencia que podrían implicar en términos del interés público.

Lo anterior puede ilustrarse en la siguiente tabla de aplicación pragmática.

Aplicación pragmática para la elección de la estrategia de interés público							
Factor	Panorama	Valor máx.	Indicadores ⁶⁷⁶				
			5	4	3	2	1
DER ⁶⁷⁷	Situación 1	5	Beneficio diametral	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio	Escaso beneficio
	Situación 2	5	Beneficio diametral	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio	Escaso beneficio

⁶⁷⁶ Los indicadores tendrán por objeto medir el nivel de acercamiento de la situación actual hacia la situación deseable que tendrá cada una de las estrategias de interés público en términos de beneficio, lo cual como ha sido explicado previamente, se constituye como uno de los principales elementos del interés público.

⁶⁷⁷ Derechos

JUS ⁶⁷⁸	Situación 3	4	N/A	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio	Escaso beneficio
	Situación 4	4	N/A	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio	Escaso beneficio
S.P. ⁶⁷⁹	Situación 5	3	N/A	N/A	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio
	Situación 6	3	N/A	N/A	Gran beneficio	Medio beneficio	Bajo beneficio

Figura 15. Valores e indicadores que permiten la selección de la estrategia que contribuya en mayor medida al beneficio del interés público. Fuente: Elaboración propia.

A través de esta tabla de aplicación pragmática resulta posible, medir cuantitativamente el nivel de beneficio que en materia de interés público tendría cada una de las estrategias propuestas y así, arribar a la elección de una estrategia robustecida y alineada con los supuestos teóricos del interés, para brindar una solución adecuada a la necesidad pública detectada.

Al igual que en el caso del cuadro de valores e indicadores de la aplicación pragmática para la selección de la necesidad pública, el cuadro de selección de la estrategia de interés pública, se presenta en una forma abreviada, pero al ente administrativo le corresponderá el desarrollo de un adecuado ejercicio analítico y argumentativo para justificar objetivamente la asignación de valores a cada una de las estrategias de interés público en pugna.

Al finalizar esta etapa, se contará con una estrategia de interés público, factible y alineado al beneficio colectivo como finalidad propia del interés público, la cual deberá esquematizarse, para contar con toda la información necesaria para su adecuada

⁶⁷⁸ Justificación

⁶⁷⁹ Servicios públicos

materialización. Dicha esquematización se puede articular en los niveles jerárquicos de la metodología del marco lógico: fin, propósito, componentes y actividades.

En este sentido, el fin del proyecto siempre será la contribución al interés público, a través del beneficio que se pretende crear a nivel económico, social y cultural para el grupo poblacional.

Por cuanto hace al propósito u objetivo central de la estrategia, ésta será la atención a la necesidad pública mediante el servicio público concreto, lo cual se reduce al planteamiento de una situación deseable generalizada en la que se abarque el alcance máximo al que se pretende llegar a través de la realización de la estrategia.

Los componentes del proyecto se traducen en todos los requerimientos económicos, materiales y humanos para el desarrollo de la estrategia.

Y finalmente, las actividades se traducen en aquéllas acciones concretas que deberán realizarse para la materialización del proyecto.

La esquematización que se presenta, eleva la estrategia de interés público de un plano enunciativo a un carácter instrumental, en donde la estrategia se traduce en una finalidad, un propósito, una serie de componentes y de acciones necesarias para su realización.

4.1.4. Materialización de la Estrategia de Interés Público

Las etapas previas del modelo de priorización de necesidades publicas basado en el interés público han tenido como consecuencia la detección de necesidades públicas, su selección basada en el interés público y la elección de una estrategia de interés público, la cual habita en un plano teórico hasta en tanto ésta sea materializada.

Si bien, la parte medular de esta investigación, como su propio nombre lo indica, es la priorización de las necesidades públicas en el marco de las teorías del interés público, elementos que se han agotado en los apartados previos, es necesario precisar algunos breves apuntes para la adecuada materialización de la estrategia de interés público, es decir, algunas premisas que resultarán necesarias considerar para hacer de la estrategia de interés público algo material y plausible con un verdadero impacto en términos de interés público.

Con la intención de reforzar la viabilidad jurídica y financiera del modelo de priorización basado en el interés público que se presenta, se abordarán tres fases de instrumentación de la estrategia de interés público: Su financiamiento, ejecución y verificación.

4.1.4.1. Asignación presupuestaria

Uno de los elementos de mayor importancia respecto a la ecuación en la atención de las necesidades públicas bajo el enfoque del interés público es el financiamiento. Muestra de lo anterior es el tercer capítulo de la tesis relativo al financiamiento de los servicios públicos municipales, en el cual se abordaron los mecanismos de selección de prioridades de conformidad con el sistema jurídico vigente y específicamente el caso del Estado de México.

En el tercer capítulo se abordó el presupuesto público en el Estado de México, en cuanto a sus aspectos generales y conceptuales, además del financiamiento de los servicios públicos en el Estado de México, el cual se abordó a través del análisis de los planes de desarrollo institucionales, así como desde el punto de vista del gasto público municipal en materia de servicios públicos. En dicho apartado se abundó tanto en el marco normativo que rige el presupuesto público como los mecanismos de financiamiento de los propios servicios públicos.

Por lo anterior, no es objeto del presente apartado indagar de forma sustantiva en los mecanismos de financiamiento de los servicios públicos que se pueden instrumentar a través de la estrategia de interés público, pues tales elementos ya han sido desarrollados anteriormente.

Por el contrario en el presente apartado se busca considerar el financiamiento como la pieza medular para la atención a los servicios públicos, pues sin la existencia de un presupuesto que organice el gasto público destinado para la atención de servicios públicos directamente considerados para la atención del interés público, su atención resultaría inviable.

Si bien antes se mencionaron los esquemas de financiamiento que existen para dotar de recursos a los servicios públicos, caben dos posibilidades en cuanto a la estrategia de interés público que se ha obtenido a través de la metodología propuesta:

- I. Que se destine una partida presupuestaria específica previo al procedimiento de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, o;
- II. Que el procedimiento de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público se realice previamente a la definición del presupuesto público.

Ambos esquemas de financiamiento pueden tener ventajas y desventajas que se deben considerar de forma previa a la elección del esquema idóneo para cada municipio.

Respecto al primer esquema, éste tendría por objeto tener la certidumbre de la existencia de un presupuesto público específico destinado para la ejecución de estrategias de interés público, lo cual a su vez, implica la ventaja de contar con certeza de cuál es el presupuesto que se tiene para atender las necesidades públicas y a su vez, este factor puede fungir como un elemento a considerarse al momento de elegir o construir la estrategia de interés público con base en un presupuesto específico a considerar.

Otra de las ventajas del primer esquema de financiamiento, es que la asignación presupuestaria puede realizarse con base en la situación financiera particular y actual de cada uno de los entes locales, lo cual, a su vez implica un riesgo, que es el hecho de que se asignen presupuestos fiscales insuficientes para la ejecución de estrategias de interés público de gran escala.

Respecto al segundo de los esquemas financieros que se presentan, este tendría como ventaja principal el contar con una estrategia de interés público formalizada mediante el procedimiento propuesto en la cual se tiene certeza respecto a la cantidad requerida para su atención, la cual, al ser previa a la asignación presupuestaría permitiría la dotación de una partida suficiente para materializar la estrategia en cuanto a sus alcances.

No obstante, es la misma fortaleza de este segundo esquema financiero, el que a su vez implica un riesgo latente para la atención de las necesidades públicas, el cual consiste, en que no existan recursos suficientes que puedan ser asignados para realizar la estrategia en la forma en que se tenía prevista.

Si bien ambos esquemas tienen riesgos y beneficios igualmente importantes, en la tesis que se presenta se estima que el segundo de los esquemas de financiamiento es el de mayor utilidad para los fines de la estrategia de interés público, más aún si se toma en consideración que la estrategia de interés público fue construida a través de un procedimiento en el que se tomó en consideración la factibilidad económica⁶⁸⁰ de la estrategia, luego entonces se parte del supuesto hipotético de que la estrategia se realizó tomando en cuenta la situación financiera prevalente como un factor decisorio.

Más aún, en favor del segundo esquema de financiamiento, señalaré que los riesgos del primer esquema, superan en gravedad a los que implican el segundo atendiendo

⁶⁸⁰ Los costos de la estrategia son acordes a la capacidad económica de la entidad que pretende la materialización de la estrategia.

a los alcances que se pretenden a través del modelo sugerido, que son los de atender una necesidad pública, toda vez que de asignarse un presupuesto previo para la atención de necesidades públicas que aún no han sido detectadas y priorizadas, se incurriría en la posibilidad de que la asignación sea insuficiente y más riesgoso aún, que las autoridades asignaran sistemáticamente, partidas presupuestales menores para la configuración del modelo de priorización de necesidades públicas basado en el modelo de interés público, las cuales no sólo resulten insuficientes para atender dichas necesidades, sino que además se entiendan, por parte de la entidad administrativa, como un requisito más que se debe cubrir, lo cual podría traducirse en una simulación consuetudinaria.

El esquema de financiamiento entonces, debe erigirse como la asignación presupuestaria suficiente para atender las necesidades públicas a través del interés público, por lo cual dicha asignación deberá realizarse en función de los propios requerimientos de la estrategia de interés público.

Corresponderá entonces a la autoridad municipal, la búsqueda de tácticas formales para la obtención de recursos específicos para destinar a las estrategias de interés público dentro del complejo andamiaje jurídico que regula la materia.

Ahora bien, para superar el riesgo latente que se ha mencionado respecto a la segunda de las estrategias de financiamiento, la cual consiste en el potencial riesgo de que no exista una suficiencia presupuestaria para la ejecución de la estrategia formulada, una de las alternativas que puede ser considerada es la de ajustar la estrategia de interés público, ya sea en cuanto a sus etapas, o bien en cuanto a su disminución, para ajustarse a la suficiencia presupuestaria con que se cuente en el momento.

En este sentido, la materialización de la estrategia de interés público bien puede realizarse alargando el periodo de su ejecución para otorgar un mayor margen de tiempo para la erogación de los gastos necesarios, o bien dividiendo las etapas de su ejecución, para que, cuando resulte posible, se pueda materializar la estrategia de

interés público en varias etapas funcionales, para que cada una de ellas implique una mejora sustancial paulatina en la atención de la necesidad pública, con miras a la plena e íntegra satisfacción de la necesidad pública detectada.

No es óbice mencionar el hecho, de que este esquema no pretende ser considerado como la única vía para financiar las estrategias de interés público, pues bajo la premisa que se ha sostenido de que las circunstancias locales que imperan en cada territorio son distintas entre sí, no se pueden ofrecer herramientas únicas para la obtención de recursos y en dicho sentido, la sensibilidad de la autoridad administrativa para la articulación de estrategias de financiamiento jugará un papel muy importante para la adecuada satisfacción del interés público.

4.1.4.2. Ejecución

La etapa de ejecución se refiere en síntesis a la materialización objetiva y real de la estrategia de interés público, es decir, la concreción de todo el procedimiento de articulación de la estrategia de interés público en una obra u acción específica.

La etapa previa, de financiamiento dentro del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, relativo al financiamiento, implica la dotación de los recursos financieros necesarios para ejecutar la estrategia y llevar sus alcances del aspecto teórico a la realidad.

Si bien no se puede establecer una vía única para la ejecución de la estrategia de interés público, pues esta deberá articularse en función de su propia naturaleza, sí se pueden establecer algunos lineamientos generales que deben ser observados, los cuales resultarán necesarios para la adecuada realización de la estrategia. En este sentido, se tomará como base teórica los componentes y actividades de la etapa de ejecución de la Matriz de Marco Lógico que ha sido explicada previamente.

La ejecución entonces implica la materialización de un plan operativo práctico en el cual se enuncien los componentes y actividades en un tiempo espacio determinado, lo cual nos lleva a traducir la etapa de ejecución, no sólo en la materialización práctica, sino en la determinación de elementos medibles que se deben planear para la correcta ejecución de la estrategia.

Para ejecutar adecuadamente la estrategia se tiene que hacer entonces un análisis a fondo, es decir, la descomposición de un todo en sus partes y estimar cuáles son los componentes que integran la estrategia, los cuales responden a la pregunta ¿Qué se entregará en el proyecto? Y constituyen “las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca” el proyecto⁶⁸¹ en cada una de sus etapas, en síntesis el objeto concreto que se habrá de materializar en cada etapa del proyecto.

Ahora bien, para la materialización de los componentes se deben considerar las actividades necesarias para su realización, las cuales pueden ser entendidas a través de la pregunta ¿Qué se hará? La cual debe desarrollarse con mayor profundidad estableciendo responsables, tiempos, formas e inclusive, lugares, con la intención de responder con claridad a las preguntas ¿Qué? ¿Quién? ¿Cómo? ¿Cuándo? y ¿Dónde?

En concreto, la ejecución debe estar planificada a través de la correlación existente entre los componentes de la estrategia, que se obtienen de la descomposición de la estrategia en sus partes y las actividades necesarias para materializar cada uno de los componentes finales. Así, para planificar la ejecución de la estrategia de interés público, se deben considerar dos momentos: En primer lugar, identificar cuáles son los componentes que integran la estrategia de interés público, lo cual puede graficarse a través de lo siguiente:

Estrategia de Interés Público	Nombre de la estrategia
Finalidad	Interés público

⁶⁸¹ Ortegón, Edgar y Otros, *op. cit.*, *Ibidem*, p.24.

Objetivo		Atención a las necesidades públicas	
Etapa 1		Etapa 2	
Componente 1	Componente 2	Componente 3	Componente 4

Figura 16. Cuadro de componentes de interés público en el que se precisan las obras, estudios, servicios o capacitaciones que se requerirán en cada etapa. Fuente: Elaboración propia.

Identificados los diversos componentes que se articulan en una estrategia de interés público, se deben detallar las actividades necesarias en relación a las preguntas ¿Qué? ¿Quién? ¿Cuándo? y ¿Dónde? para la materialización de cada componente.

Ahora bien, las actividades no sólo se deben mencionar de forma enunciativa como aquéllas pequeñas acciones necesarias para instrumentar los componentes, sino que además deben estar enmarcadas por dos características que son pieza fundamental para la adecuada atención de la necesidad pública: Cantidad y calidad.⁶⁸²

Los conceptos de cantidad y calidad bajo los cuales deben estar demarcadas las actividades, se refieren a establecer parámetros de medición cuantitativa y estándares mínimos que deberán de establecerse para la adecuada realización de la actividad.

A través de estos dos elementos se pretende circunscribir las actividades en un plano deseable que permita alcanzar los propios objetivos bajo los cuales serán trazadas las estrategias de interés público.

Dichos elementos cumplen además la función de ser indicadores que permitirán medir el avance en el cumplimiento de cada una de las actividades, pues la cantidad es un elemento cuantificable que debe establecer un parámetro inicial y final para considerar que se ha cumplido la actividad.

⁶⁸² *Ibidem*, p.26.

Lo mismo sucede en cuanto a la calidad, que es un fin deseable respecto a los estándares que deberá satisfacer cada actividad para considerar que se ha cumplido a cabalidad.

En resumen, calidad y cantidad se traducen en la información necesaria para determinar el progreso de los objetivos establecidos por el proyecto y hacen específicos los resultados esperados.

Las cuatro preguntas que deben responderse en la configuración de actividades, así como sus dos demarcaciones, que se traducen además en sus indicadores, se pueden graficar a través del siguiente cuadro de actividades:

Componente			Componente 1		
Etapa a la que corresponde			Etapa		
Actividad (¿Qué?)	Responsable (¿Quién?)	Periodo (¿Cuándo?)	Lugar (¿Dónde?)	Cantidad (¿Cuánto?)	Modalidad (¿Cómo?)
Actividad 1					
Actividad 2					
Actividad 3					

Figura 17. Cuadro de actividades por componente. Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, una táctica necesaria para estar en posibilidad de ejecutar la estrategia de interés público es la de calendarizar las actividades que se pretende realizar en tiempos objetivos, los cuales si bien pueden modificarse en función de las necesidades propias y contratiempos que pudiesen presentarse al momento de la ejecución, deben considerarse como una guía base para la planificación temporal de la estrategia.

Actividad	Año 1					Año 2		
	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8
Actividad 1								

Actividad 2								
Actividad 3								
Actividad 4								

Figura 18. Ejemplo de cronograma de actividades. Fuente: Elaboración propia.

Si bien la calendarización puede constituir una obviedad dentro de la ejecución de la estrategia de interés público, su inclusión dentro de la etapa de ejecución en realidad cubre una necesidad social en la que resulta importante prestar suma atención: la de la inmersión de los actores sociales en el acompañamiento durante la etapa de ejecución de la estrategia de interés público.

He sostenido la necesidad de modificar los actuales esquemas de dotación de servicios públicos, para partir del interés público como el fin último al que se pretende atender a través de la atención de las necesidades públicas, cosmovisión bajo la cual es necesario que los actores sociales directamente relacionados con las necesidades sociales, no sólo participen en la etapa de detección de las necesidades públicas, sino que se erijan como acompañantes durante todo el proceso de materialización de la estrategia determinada para la atención de una necesidad concreta.

Cuando se habló de las teorías contractualistas se enfatizó en la premisa de T. Scanlon, quien manifestaba que las personas creen en las instituciones en medida en que advirtiesen que estas se encontraban guiadas por valores, lo cual en la etapa de ejecución es fundamental, pues a través de ella se estaría no sólo materializando la estrategia, sino validando moralmente ante los individuos la función de la entidad pública para atender las necesidades que ellos mismos han manifestado, de manera puntual, concreta y verificable.

La metodología sugerida para la ejecución de la estrategia de interés público tiene por objeto sistematizar y transparentar el proceso de materialización de las acciones para la atención de la necesidad pública, sin embargo, la adopción de algunas otras estrategias diferenciadoras que se encuentran contempladas en la normatividad de la

materia también puede resultar igualmente válida, siempre y cuando, la estrategia de ejecución tome en consideración el hecho de que la finalidad de la ejecución será siempre la satisfacción de la necesidad pública a través del interés público.

Concluyo este apartado de la investigación señalando que los elementos que se expresan respecto de la etapa de ejecución tienen como objetivo establecer sí, una metodología que permita regular la materialización de las estrategias de interés público, pero buscan también una clara sencillez, pues el objetivo de estos elementos propios de la ejecución es transparentar los componentes y actividades que se realizan con el objeto de que las personas relacionadas con la necesidad pública tengan posibilidad de inmiscuirse de fondo, con proactividad y transparencia en la ejecución de estas estrategias, teniendo certeza de las estrategias, componentes, acciones, presupuesto y tiempos que se prevén para la atención de la necesidad.

De igual forma es necesario precisar que la ejecución de la obra, bien puede y debe modificarse en función no sólo del esquema de financiamiento que se pretenda articular⁶⁸³, sino del modelo de asignación de los trabajos para dotar del servicio público específico.⁶⁸⁴

La conclusión de la etapa de ejecución dentro del modelo que se propone, tendrá como producto una estrategia materializada cuya producción y finalidad es la satisfacción de una necesidad a través del interés público.

4.1.4.3. Verificación de resultados

⁶⁸³ Existen esquemas de financiamiento y ejecución que, por señalar un ejemplo, permiten la participación activa de la sociedad, no sólo como observadores de la ejecución, sino como entes responsables encomendados para el cumplimiento de algún apartado específico de la estrategia.

⁶⁸⁴ Esquemas como la licitación, invitación restringida u adjudicación directa, agrupadas como mecanismos de concesión a favor de un particular o tercero de las acciones a ejecutar modifican sustancialmente la naturaleza propia del proceso de ejecución y deberán sujetarse, en su caso, a los propios lineamientos que dichos esquemas establezcan.

La etapa de ejecución del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público culminó con la materialización de una estrategia cuya finalidad es la satisfacción del interés público, sin embargo, la simple ejecución de la estrategia estaría incompleta si a ella no se le agrega un proceso de validación a partir del cual se permita verificar que los objetivos con los que se generó la estrategia, en efecto se estén cumpliendo y para el caso de que no y de existir posibilidad, se detecten cuáles son las circunstancias que impiden el logro de los objetivos y proponer acciones complementarias para garantizar la atención de la necesidad pública.

Al respecto es necesario comentar que la verificación se puede entender como la etapa de validación de los resultados de la estrategia de interés público, es decir, que se trata de una etapa posterior a la materialización de la estrategia, lo cual se precisa para evitar confusiones, pues la verificación no se refiere propiamente al acompañamiento que se realiza durante el proceso de ejecución, sino al análisis de los resultados que se pretendieron de conformidad a los objetivos de la estrategia de interés público.

En resumen, la verificación de los avances que se tengan respecto a la materialización de la estrategia de interés público es un tema correspondiente a la etapa de ejecución, mientras que las consecuencias posteriores a la materialización de la estrategia será una labor propia de la verificación de resultados.

La verificación de resultados, debe tener como parámetro de medición, los mismos indicadores que fueron generados en la etapa del Análisis de Beneficio dentro de la Estrategia de Interés Público, al haberse hecho énfasis en que era este análisis el punto medular para establecer no sólo cuál sería la estrategia indicada para atender a la necesidad pública, sino cuál es la que podría impactar de forma más positiva, en pro del interés público.

Al respecto se recuerda que a su vez, el análisis de beneficio tomó como base el rubro de “Beneficio” que se consideró como un factor decisorio del interés público al

momento de seleccionar la necesidad pública, motivo por el cual, el análisis de beneficio se configuró con la intención de detectar todas las situaciones que imperan en el plano social, económico y cultural.

Y una vez identificada la situación actual, se debía idealizar un escenario hipotético en el que a cada una de las situaciones actuales, se le vincule con la situación idónea y deseable a la que se pretenda llegar con la estrategia de interés público, las cuales a su vez fueron jerarquizadas en función de los derechos, justificación y servicio público con el que estuviesen directamente relacionadas.

De igual manera, se asignaron valores cuantitativos máximos de conformidad a la relevancia de cada una de las situaciones en función de su propia importancia y se delimitaron los indicadores asignados a cada situación actual en función del nivel de acercamiento que la estrategia de interés público pretendía generar respecto a la situación deseable, para finalmente, contrastar en qué forma las estrategias de interés público permitirían alcanzar las situaciones deseables para medir, cuantitativamente, la diferencia que podrían implicar en términos del interés público.

Bien, pues como el propio nombre sugiere, en esta etapa lo que se pretende es verificar los resultados a través del acercamiento que hubo entre la situación existente al momento de configurar la estrategia de interés público y la situación deseable que se pretendía alcanzar a través de su ejecución.

El primer punto a considerar para realizar una verificación de resultados, es tener en consideración que la situación deseable a la que se pretende acceder a través de la estrategia de interés público no atiende a una transformación instantánea que se perfecciona con la simple ejecución de la estrategia, sino que requiere un entendimiento a nivel tiempo – escala. Es decir, se debe prever que la situación deseable se alcanzará en un momento y condiciones determinadas, que pueden ser en un corto, mediano o largo plazo.

Por lo anterior, para realizar una verificación de resultados, se debe establecer la situación deseable como la última fase que se pretende alcanzar a través de la ejecución, delimitando el tiempo y escala en la que se pretende alcanzar la situación deseable idónea. Es decir, fijar un plazo y una modalidad viable de consecución de la situación idónea.

Otro de los elementos que se debe considerar al momento de verificar los resultados de la estrategia de interés público es tomar en cuenta el nivel de beneficio que se pretendía generar a través de la estrategia para cada una de las situaciones deseables, pues se debe recordar, que este factor fue considerado como un indicador que permitiría medir el nivel de beneficio al que se deseaba arribar con la estrategia, es decir, un beneficio diametral, grande, mediano, bajo o escaso.

Fijados los alcances del tiempo y escala en la que se pretende arribar a la situación deseable, lo siguiente será descomponer, el tiempo y los niveles de avance desde el momento en que se haya ejecutado la obra, hasta el momento en que se pretenda alcanzar la situación deseable, con lo cual se permitirá medir objetiva y periódicamente el nivel de beneficio que está generando la estrategia de interés público y detectar, en caso de que los beneficios no sean los estimados, cuáles son los motivos, razones y circunstancias que impiden la consecución de dichos objetivos para en su caso, adoptar estrategias o acciones que permitan reconducir la estrategia en cuanto a su funcionamiento a efecto de alcanzar la situación deseable.

Estas consideraciones pueden ser graficadas en una tabla que permita la medición en tiempo y escala de los resultados esperados, la cual se puede ilustrar de la siguiente manera:

Cuadro de Medición de Resultados						
Situación previa	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Nivel de beneficio	Situación deseable

Situación previa 1	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Beneficio diametral	Situación deseable 1
Situación previa 2	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Beneficio diametral	Situación deseable 2
Situación previa 3	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Gran beneficio	Situación deseable 3
Situación previa 4	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Medio beneficio	Situación deseable 4
Situación previa 5	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Bajo beneficio	Situación deseable 5
Situación previa 6	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Mejora esperada	Escaso beneficio	Situación deseable 6

Figura 19. Cuadro de medición de los resultados de la estrategia de interés público que incluye periodicidad y nivel de mejora entre la situación previa y deseable. Fuente: Elaboración propia.

A través del cuadro que se presenta, se pretende ilustrar gráficamente la mejora que se pretende obtener a través de la estrategia y las fechas o periodicidades en que se estima se alcanzarán.

Cabe mencionar que las fechas se deben ajustar las previsiones de mejora que se pretenden para alcanzar la situación deseable, pudiendo ser quincenales, mensuales, trimestrales o aquéllas que la autoridad estime necesarias para su adecuada verificación.

Sin embargo, la verificación, implica algunos aspectos que resulta necesario precisar y que van más allá de un simple “check list” de los tiempos y mejoras esperadas, los cuales consisten en los sujetos y medios de verificación que existan para validar la información que se plasma durante la etapa de verificación.

Con ello se pretende tener el acercamiento más certero respecto a los verdaderos alcances, impacto y beneficio de la estrategia de interés público y evitar así que la

simple ejecución de la estrategia se entienda como la culminación de la atención a la necesidad pública, pues su plena satisfacción, si bien en algunos casos puede ser inmediata, en muchos otros, implicará un proceso de acompañamiento y acciones complementarias que permitirán, sistemáticamente, alcanzar los objetivos pretendidos.

En este sentido, se parte de la propuesta de que como los actores sociales fueron los encargados de manifestar la existencia de la necesidad pública, serán también ellos, elementos necesarios cuyas voces se deben recolectar al momento de validar los alcances de la estrategia, teniéndolos como fuentes de información y estableciendo con total precisión cuáles serán las herramientas de monitoreo y evaluación, debiendo precisar, cuál es la forma idónea para medir el nivel de beneficio que se ha alcanzado en cada situación deseable, pudiendo tratarse de simples visitas, verificaciones, estudios, análisis o los procesos que se estimen convenientes para constatar los resultados.

Esta verificación tiene entonces como finalidad medir y analizar el desempeño de la estrategia de interés público, cuya verificación, debe en todo momento, al igual que el resto de las etapas del modelo propuesto, tener como concepto fundamental el hecho de que el objetivo general de la estrategia es la satisfacción de una necesidad pública a través de un servicio público y teniendo como escala de medición en todo momento los bemoles que implica el interés público, pues es esta teoría la que da soporte no sólo lógico y metodológico, sino racional a la razón de ser del modelo.

La etapa de verificación constituye la culminación del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público e implica la materialización fehaciente de un servicio público a través de un ejercicio participativo en el que la decisión es tomada, no desde una directriz esencialmente gubernamental y unilateral, sino a partir de las mismas manifestaciones realizadas por los actores sociales que son sujetos propios de la necesidad y con el apoyo de estos en una labor de acompañamiento permanente para generar resultados transversales que logren

modificar los sistemas tradicionales de dotación de servicios para ser inclusivos en su propio contexto.

Esta etapa de verificación concluye el modelo sin perjuicio de que el seguimiento posterior de las estrategias de interés público pueda perdurar más allá de los alcances precisados en este modelo.

4.2. Justificación del modelo de priorización de las necesidades públicas

En el subcapítulo previo se propuso, articuló y desarrolló un modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, el cual se edificó con base en el soporte teórico y metodológico que se plasmó en los apartados previos, sin embargo, la instrumentación de este modelo, como bien podría implicar la instrumentación de cualquier otro novedoso que implique la transformación de paradigmas y cánones estandarizados, requiere de la reflexión crítica y consiente de las implicaciones su implementación.

Derivado de lo anterior y con el objetivo de robustecer la pertinencia a distintas escalas el modelo articulado, es necesario realizar un ejercicio de justificación, no entendido como una defensa apriorista del modelo, sino como la disertación crítica de elementos empíricos y racionales a través de un ejercicio argumentativo que fundamenta el modelo, su estructura, previsiones y alcances.

Con el objeto entonces de realizar este ejercicio argumentativo se plasmarán algunas consideraciones puntuales, agrupadas en cuatro grandes ejes discursivos: consideraciones racionales, mejora del servicio público, satisfacción de necesidades públicas y participación ciudadana y transparencia económica. La disertación de estos ejes no pretende recordar lo que se ha sostenido en apartados anteriores, sino esgrimir posicionamientos soportados por fundamentos verosímiles.

Sin más, se procede a la justificación del modelo en los términos señalados.

4.2.1. Consideraciones racionales

Como se ha mencionado, en este apartado no se pretende una síntesis de los comentarios que ya han sido plasmados, sino una justificación en términos argumentativos no sólo de la viabilidad del modelo propuesto, sino de la necesidad de considerar los elementos estructurales en los que éste se basa, como una respuesta inmediata a las principales problemáticas del servicio público.

El primero de los ejes discursivos que justifican el modelo, agrupa un conjunto de consideraciones que bien pueden estimarse como teóricas, metodológicas, teoréticas y empíricas, pero se encuentran conjuntadas bajo un mismo común denominador: La racionalidad.

La primera de las consideraciones racionales que justifican el modelo, parte de la premisa de brindar soluciones diferenciadas a problemas que aunque comunes, tienen orígenes diferentes.

En este sentido, se parte de la idea de que cada municipio es distinto entre sí, e inclusive, en el caso de diversos municipios en el propio Estado de México, existen diferencias fundamentales incluso, dentro del mismo municipio, lo cual nos lleva a la conclusión de que cada necesidad pública es distinta entre sí. En este sentido, una consideración racional que justifica el modelo, es el hecho de que a necesidades públicas con contextos distintos se les deben brindar estrategias o soluciones diferenciadas.

Así por ejemplo, no es lo mismo hablar de la dotación de agua como una necesidad pública en el contexto de la árida región norte, que en el contexto de los bosques húmedos del centro, e inclusive dentro de algún municipio en cualquiera de estas dos condiciones no resulta equivalente hablar de dicha necesidad pública tratándose de una zona rural o urbana.

El modelo desarrollado, parte de la premisa de que cada necesidad, en el contexto de su territorio y población, es distinta entre sí y por ello no se deberían generar esquemas homologados de atención a las necesidades públicas, sino que tanto el proceso de recopilación de información, como de atención a la necesidad pública, en cada una de sus etapas, pueda ser tan diferenciada como la propia necesidad lo demande.

Por lo anterior, el modelo de priorización que se propone establece un conjunto de parámetros mínimos bajo los cuales se prevé que el funcionamiento del modelo sea adecuado, pero en todo momento se ha precisado que de resultar necesario, incluso es posible considerar estrategias flexibles siempre que se tenga en mente al interés público como el fin último de la misma estrategia.

Con el modelo propuesto se pretende la recolección de necesidades en función de las propias características de cada una de ellas así como el desarrollo de estrategias plausibles y acordes a las mismas necesidades que se hayan detectado, en síntesis, se busca el establecimiento de un modelo flexible que permita la articulación de estrategias diferenciadas para cada necesidad.

La segunda de las consideraciones racionales reside en que existe una amplia diversidad de necesidades públicas, por lo que es necesario establecer criterios objetivos para priorizar su selección.

Es consabida la escala, diversidad y magnitud de necesidades públicas que existen y que requieren de una inmediata atención, sin embargo, ante la multiplicidad de necesidades es necesario establecer criterios de priorización que permitan elegir objetivamente la necesidad pública que será atendida.

El modelo que se propone parte de la premisa de que ante la imposibilidad de atender en un solo momento la totalidad de necesidades públicas, es necesario prestar mayor atención en los procesos de selección y priorización de las necesidades públicas, ya

que con ello se evitaría una circunstancia recurrente en la actualidad: dejar al arbitrio de la administración pública cuáles necesidades serán atendidas y cuáles no, lo cual implica el riesgo de que dicha discrecionalidad permita la priorización de intereses particulares sobre los públicos o que en su caso, no exista una comprensión cabal de la necesidad que se pretende atender y por consecuencia, se ejecute una errada estrategia pública.

El modelo de priorización desarrollado en el apartado previo entonces, busca allegar a la autoridad administrativa de los elementos decisorios que se deben tomar en consideración para la elección de la necesidad pública y generar un acompañamiento permanente con los actores directamente implicados para articular una estrategia de interés público alineada con la propia necesidad.

Una tercera consideración racional, de carácter sistémico y metodológico resulta ser la necesidad de transitar de procedimientos estrictamente cuantitativos a procedimientos argumentativo-cualitativos. Lo anterior en razón de que en el apartado relativo al financiamiento de los servicios públicos en México se advirtió que cuando de presupuesto se trata, el discurso y la metodología tiene una naturaleza preponderantemente cuantitativa.

Los ejercicios de asignación presupuestaria tienen una naturaleza eminentemente cuantitativa, que si bien permite tener certidumbre económica respecto al destino parcial o total de las partidas presupuestarias, lo cierto es que dicha visión, aunque útil en términos financieros, inhibe la comprensión cualitativa de las circunstancias que se relacionan con las problemáticas que se plantean adoptar.

Por lo anterior, el modelo propuesto, aunque no se exige de contar con una base cuantitativa sobre la cual resulta necesario trabajar, pretende la inmersión de una técnica cualitativa de corte argumentativo, en la cual no sólo se atiende a cantidades medibles para la priorización de las necesidades públicas, sino que los valores numéricos sean asignados con base en una argumentación cualitativa previa, en la

cual se discorra, a través de herramientas dialógicas, sobre las necesidades públicas, su impacto, sus consecuencias, su dimensión, las estrategias que se pueden realizar para solucionarlas y todo ello teniendo como foco discursivo al interés público.

Es por ello, que en los apartados correspondientes del modelo de priorización de las necesidades públicas se precisó que la asignación de valores a los indicadores no debería ser una decisión unilateral, sino que debería estar acompañada de un proceso argumentativo en el que se justifique dicha asignación numérica en la toma de decisiones.

Como se puede observar, este criterio racional invita a la reflexión sobre los esquemas y modelos que tradicionalmente se han desarrollado, en las que la atención a las necesidades públicas se mide con criterios cuantitativos, y busca que los elementos cualitativos de las circunstancias específicas sean tanto o incluso más determinantes al momento de detectar las necesidades, elegir de entre ellas cuál habrá de atenderse y articular la estrategia óptima para su atención.

Finalmente, una cuarta consideración racional parte de la premisa de que, el interés público constituye uno de los fines primordiales del Estado. Esta aseveración fue desarrollada con amplitud en el primero de los capítulos, en el cual se sostuvo que el interés público es un conjunto de pretensiones particulares que resultan comunes entre los integrantes de una población específica, cuya agrupación refleja las necesidades públicas indispensables para su completo desarrollo, motivo por el cual su atención debería ser considerada como una prioridad para la administración pública.

En este sentido, partir de la premisa de que el interés público es uno de los fines primordiales del Estado, implica la necesidad de replantear muchos de los esquemas administrativos que actualmente se desarrollan, para insertar dentro de ellos al interés público, no sólo como un elemento decisorio, sino como un anclaje entre las necesidades públicas y las estrategias, así como una finalidad deseable a la que debe aspirar el ente público.

Más aún, esta premisa se encuentra soportada en todo el aparato teórico de la presente investigación, pues tanto la felicidad en Aristóteles, como el moralismo en Scanlon, la justicia en Rawls, o la utilidad social en el utilitarismo, encuentran como común denominador, el hecho de que las decisiones estatales deben estar guiadas por una finalidad del Estado.

En la presente investigación se sostiene que algunos de esos aspectos teóricos bien pueden ser agrupados bajo la premisa del interés público, consideración que se abordó con amplitud en el primer capítulo, pero que con el objeto de ilustrar algunas reflexiones, señalaré algunas reflexiones generales:

Por principio de cuentas, respecto al utilitarismo de Bentham, se sostuvo que se todo aquello que fuese útil para el hombre era deseable para el Estado y a su vez todo aquello que contribuyese a la felicidad del individuo a su vez sería considerado útil, motivo por el cual, la suma de estos intereses individuales de las personas se traduce en intereses colectivos que a su vez deben satisfacerse para contribuir a su felicidad y satisfacción individual, lo cual se traduce en un interés de carácter público al tratarse de pretensiones particulares comunes entre las personas.

El contractualismo, por su parte, se puede agrupar como una corriente que parte de la idea de que el individuo renuncia a una parte de su libertad para la defensa conjunta de sus intereses colectivos a través del Estado, intereses colectivos que en términos de la presente investigación constituyen intereses públicos, que a su vez deben ser defendidos por el Estado y que su cumplimiento y atención permitirían contribuir al cumplimiento de la finalidad propia del Estado.

Rawls y Scanlon, por su parte, sitúan en la contemporaneidad, a la justicia y a la fundamentación moral, como el eje contractualista que cohesiona socialmente, motivo por el cual se explicó que el interés público busca, al igual que el velo de la ignorancia propuesto por Rawls, establecer condiciones favorables para todos los miembros de

la sociedad relacionados con una necesidad, con independencia del papel específico que jueguen dentro de ella.

Mientras que en el caso del moralismo institucional de Scanlon, la satisfacción del interés público es una premisa que abona en la fundamentación moral que los individuos perciben del Estado y consecuentemente los llevaría a tener una mayor correlación de cumplimiento con el ente administrativo. Como se advierte, el interés público suma a las aspiraciones teóricas del Estado propuestas por ambos doctrinarios.

Finalmente, Nozick estableció la existencia de un mínimo de condiciones que deben ser satisfechas por el Estado respecto a los individuos, propuesta que se suma en lo general a la idea del interés público, que al detectar cuáles son las necesidades públicas que deben priorizarse en atención a su importancia, pretende indirectamente el establecimiento de dichas condiciones mínimas, iniciando con aquéllas que son de mayor urgencia, premura o vitalidad, es decir, en donde existe una mayor necesidad por establecer condiciones mínimas para los individuos.

Estas cuatro consideraciones racionales buscan establecer enunciativamente algunas directrices que justifican al modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público que se ha desarrollado.

4.2.2. Mejora del servicio público

La dotación de servicios públicos constituye una de las funciones de mayor importancia para las entidades públicas, federales, estatales y municipales, siendo estas últimas las de mayor importancia respecto al tema por la proximidad que tiene la administración pública municipal con las necesidades públicas.

En este sentido, se ha desarrollado e inclusive es consabido, que la dotación de servicios públicos en México se encuentra enmarcada por una situación crítica que

permea a distintos niveles, los cuales van desde la corrupción, la situación crítica para financiar los servicios públicos, las limitaciones que se tienen para dotar de servicios públicos a toda la población, los asentamientos irregulares y una serie de factores que nos llevan a una conclusión que aunque evidente es realmente difícil de solucionar: es necesario mejorar al servicio público.

La necesidad de mejorar el servicio público, no constituye una conclusión categórica que sea ajena a la percepción de cualquier ciudadano, sino que sólo es una descripción del problema que ya es por todos aceptado.

A pesar de que existe una plena identificación de la crisis por la que atraviesa el servicio público, una constante es que los municipios han tratado de revertir esta situación mediante algunas modificaciones a la dotación de los servicios públicos, pero con dicha estrategia sólo se han obtenido esfuerzos, que aunque son válidos, resultan insuficientes para revertir de fondo la severa problemática que existe respecto a los servicios públicos.

Por lo anterior, en la presente investigación, partimos de la idea de que para mejorar el servicio público se requiere generar nuevas políticas públicas, esquemas gubernamentales o modelos, que modifiquen no sólo la ejecución del servicio público, sino los criterios fundacionales en los que se sustenta la cosmovisión del servicio público, es decir, que la presente investigación no pretende la formulación de una solución mágica a los severos problemas del servicio público, sino que pretende insertar con mucho mayor importancia, el concepto del interés público como un eje decisorio y fundamental que se considere desde la raíz de las estrategias para dotar de servicios públicos.

El modelo que se presenta entonces, no pretende ser una solución única a los problemas del servicio público, pero sí se estima que bien podría contribuir en gran medida a su mejora, principalmente al tomar en consideración al interés público como una premisa de fondo que debe estar presente en el proceso decisorio durante la

detección y selección de necesidades públicas, así como la estrategia de interés público a través de la cual se pretende dotar de un servicio público.

El servicio público requiere entonces de modelos paradigmáticos que modifiquen los procesos de dotación para establecer una mayor armonía entre las necesidades públicas y la forma en que los servicios públicos pretenden satisfacer dichas necesidades, lo cual si bien es una solución para uno sólo de los factores referentes a la crisis del servicio público, permite una mejora sustancial que bien puede incidir en algunos otros aspectos de la problemática, tal es el caso de la unilateralidad en las decisiones sobre servicios públicos, en la cual se busca hacer de las personas implicadas, actores activos que incidan positivamente en los procesos decisorios de servicios públicos.

Igualmente, el modelo pretende contribuir a un factor de inmediatez, en el sentido de contar con una vía de acción directa entre las necesidades públicas y la dotación de servicios públicos en los casos de mayor algidez, brindando a las entidades municipales una mayor capacidad de detección y respuesta a las necesidades públicas más apremiantes.

Otro de los elementos que podría implicar una mejora sustancial a partir del modelo desarrollado, es la eficiencia y eficacia del servicio público, términos que entenderemos en razón de la optimización de recursos para la obtención de los mejores resultados posibles en materia de dotación de servicios públicos. Esta afirmación a su vez implica dos puntos: En primer lugar la optimización de recursos y en segundo lugar, mejorar resultados en materia de servicios públicos.

Ahora bien, respecto a la optimización de recursos y tomando en cuenta que dentro de los recursos humanos, materiales y financieros, son estos últimos los que representan el mayor reto en materia de eficiencia y eficacia, el modelo propuesto fue diseñado con la intención de generar una inversión del paradigma presupuestario, apoyado en los modelos participativos, en el cual, el presupuesto no se genere con

base en una decisión unilateral del ejecutivo hacia la ciudadanía, sino que sea la ciudadanía quien ostente un mayor poder de decisión al momento de configurar el presupuesto público.

Esto se pretende alcanzar mediante la realización del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, de forma previa al ejercicio presupuestario, para que en éste se pueda considerar la estrategia de interés público, la cual no es óbice mencionar, se desarrolla tomando en consideración en todo momento la situación financiera que prevalece en el municipio.

Este primer punto, relativo al presupuesto público también requiere replantear la eficiencia y eficacia del presupuesto etiquetado, que constriñe a la entidad municipal a erogar gastos para fines específicos, lo cual si bien tiene una mayor posibilidad de control en términos de fiscalización contable, también coarta a los municipios a destinar presupuesto únicamente para los fines específicos que a nivel federal y estatal le han sido impuestos.

Niveles de gobierno que no está de más precisar, no tienen el mismo conocimiento de las necesidades propias de cada municipio y por consiguiente se limita la libertad de los entes locales para atender las necesidades propias de su población.

El modelo propuesto, si bien es armónico con el sistema normativo, propone que dentro de la posibilidad del margen de actuación presupuestaria, se busquen mecanismos de financiamiento que no constriñan a emplear las partidas presupuestarias con fines específicos e inclusive, de resultar necesario a amplificar la flexibilidad de las partidas presupuestales cuando la necesidad derivada de la atención pública así lo requiera.

Ahora bien, respecto a la eficiencia y eficacia propio del servicio público, señalaré que uno de los pilares fundamentales del modelo de priorización propuesto, reside en proyectar escenarios deseables a partir de situaciones actuales para generar servicios

públicos que permitan encausar la realidad hacia esas situaciones deseables, tomando en cuenta que dichas situaciones concretas siempre deberán estar guiadas a mayor escala por el interés público.

Con lo anterior se pretende que la dotación de servicios públicos se encuentre pensada desde su origen con la finalidad de proyectar escenarios deseables a corto, mediano y largo plazo que permitan contribuir a la consecución del interés público, planificando desde el inicio, el beneficio objetivo que se pretende obtener del servicio público y no esquematizándolo en un ámbito reactivo, en el que la dotación de servicios públicos sea solo una reacción a alguna situación mediática, política, o simplemente para cubrir en apariencia una necesidad, pero sin proyectar de fondo su origen, así como los alcances y parámetros de acción que se deben considerar.

A través de estos puntos, el modelo de priorización de las necesidades públicas pretende generar una mejora paulatina pero sistemática del servicio público, cambiando la cosmovisión de que se trata sólo del medio fáctico para cubrir las necesidades de los individuos para entenderlo como un sólido mecanismo de concreción del interés público, que es en esencia el eje discursivo, argumentativo, teórico, metodológico y objetivo del modelo.

4.2.3. Satisfacción de necesidades públicas

Uno de los principales engranes del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público se sustenta en un tópico que si bien puede considerarse como una obviedad, es importante mencionar: la satisfacción de necesidades públicas.

Existen una diversidad de necesidades públicas que requieren ser cubiertas, más aún, existen muchas dentro de ellas que generan una problemática social cuando menos grave y existe otro grupo de necesidades que constituyen demandas constantes de la

ciudadanía hacia los órganos gubernamentales a quienes estiman omisos en la atención a tales reclamos.

A pesar de que los municipios, a través de sus ayuntamientos, generan acciones permanentes para cubrir dichas necesidades, es claro que tales acciones suelen ir un paso atrás de las propias necesidades.

En este sentido, las necesidades públicas se pueden satisfacer por diversos medios, entre los cuales destacan políticas públicas, programas públicos, campañas, etc., pero dentro de las distintas estrategias destaca el servicio público por ser el mecanismo por excelencia de satisfacción de las necesidades públicas.

Al respecto, es posible afirmar que una mejora a los procesos de configuración del servicio público permitiría a su vez satisfacer de mejor manera las necesidades públicas.

En razón de esto, el modelo de priorización de las necesidades públicas se ha diseñado con la intención de satisfacer de forma más eficiente, las necesidades públicas, bajo el entendido de que una mejor comprensión de las circunstancias que se relacionan con la necesidad pública a su vez implica la mejor comprensión de los alcances y estrategias que se requieren para satisfacer dicha necesidad.

En síntesis, el modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, sitúa a la propia necesidad como el pilar fundamental cuya comprensión cabal es necesaria para el diseño de las estrategias.

La circunstancia mencionada se visibiliza por la carga tan importante que se tiene en el proceso de detección de las necesidades públicas, partiendo de la idea de que resulta fundamental considerar todas y cada una de las necesidades en su justa dimensión.

Posteriormente se busca una comprensión de la esencialidad, beneficio y dimensión de la necesidad basada en los principios de eficiencia, imparcialidad y eficacia y tomando como herramientas decisorias los derechos, justificación, servicios públicos, contexto social, económico y cultural, así como a territorialidad y escala de la necesidad. Como se puede observar, el modelo hace un énfasis mayúsculo en la necesidad pública para buscar las mejores estrategias de satisfacción.

El énfasis en la satisfacción de las necesidades públicas, además debe ser entendido en el contexto de la naturaleza del servicio público, que es sustancialmente, atender las necesidades públicas, lo cual nos lleva a considerar la necesidad de articular modelos que beneficien la atención a dichas necesidades, labor que si bien hemos señalado resulta titánica, bien puede verse mejorada sustancialmente a la luz del modelo propuesto.

Finalmente, existe una última consideración que enfatiza en la importancia de la satisfacción de las necesidades públicas de conformidad al modelo desarrollado, que es, la satisfacción de necesidades públicas *per sé*. Este punto resulta muy importante para la presente investigación, pues el modelo, si bien requiere de un rigor metodológico y un soporte teórico propio del proceso de producción del conocimiento, busca contribuir a una finalidad muy clara y puntual: satisfacer las necesidades públicas.

Escasez o deficiencia generalizada de servicios públicos, dolosamente son problemas recurrentes de la sociedad mexicana y mexiquense, que requieren de la acción inmediata de las autoridades competentes para transformar la vida de los gobernados.

Problemas aún más agravados como la violencia y la pobreza, se encuentran igualmente vinculados con la escasez y deficiencia de servicios públicos, tema que demanda de la contribución de los diversos actores para revertir dicha situación y que implica la formulación de nuevos paradigmas a través de los cuales sea posible

terminar con esta constante problemática y proceder a la acción conjunta para cubrir las demandas de la sociedad.

Es importante entonces para la presente investigación, considerar en todo momento que la teoría y metodología desarrollada no se limita a especulaciones académicas sino que persigue como finalidad proactiva la de brindar nuevas herramientas y mecanismos que permitan mejorar la satisfacción de las necesidades públicas y transformar positivamente el contexto y situación específica de los gobernados o cuando menos, invitar a la discusión y reflexión sobre algunas alternativas de solución a las diversas necesidades de cada municipio, población y comunidad.

4.2.4. Transparencia y participación ciudadana

El cuarto y último eje discursivo a través del cual se pretende justificar el modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público radica en dos supuestos de actualidad de los cuales está impregnada la esencia de la investigación: La transparencia y la participación ciudadana.

La transparencia entendida desde su raíz como el derecho de acceso a la información pública por parte de los particulares, rubro en el cual si bien se han alcanzado considerables avances en el último siglo, requieren de la proyección de nuevos horizontes en los que la ciudadanía acceda con inmediatez a la información pública, sin la necesidad de articular procedimientos adicionales más allá del propio acercamiento a la actividad administrativa del Estado, esto es: transparentar los procesos de dotación de servicios públicos así como su asignación presupuestaria.

El modelo de priorización de las necesidades públicas, está configurado pretendiendo una participación proactiva y permanente de la ciudadanía, lo cual si bien pertenece al rubro de la participación ciudadana, también implica una transparencia de los procedimientos decisorios que anteceden al servicio público y del financiamiento del mismo, ello en razón de que son los mismos particulares quienes intervienen en el

proceso decisorio y conocen de primera fuente la configuración de las necesidades públicas, sus parámetros de priorización, las propuestas de estrategias para atender la necesidad, así como las etapas de ejecución, realizando un acompañamiento activo y transparente de la función administrativa.

Ahora bien, respecto a la transparencia financiera, es claro que el acompañamiento en las etapas de configuración del modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, permite que el gobernado cuente en todo momento con la información presupuestaria que se genera desde el momento de conocer el diagnóstico situacional de las finanzas municipales o prever el presupuesto necesario para la atención de la necesidad pública, hasta conocer de primera fuente el presupuesto específico que se haya asignado para la estrategia de interés público.

A través de este acompañamiento se pretende hacer del ciudadano, un ente crucial para quien la información no sólo resulta accesible, sino inmediata de conformidad al propio avance del modelo basado en el interés público.

Con ello se busca brindar certidumbre hacia la sociedad respecto al proceso de atención a la necesidad pública y su correlativo financiamiento, cambiando así todo esquema de opacidad que aún puede imperar en algunos municipios, quienes, a pesar de ser considerados sujetos obligados en términos constitucionales para publicar la información, pudiesen tener alguna visión hermética respecto a los procesos y finanzas municipales.

Esto incluso lleva a una nueva reflexión de carácter semántico, que consiste en la forma en que los municipios conciben la naturaleza de su actividad administrativa, pues el modelo propuesto, bien podría contribuir a cambiar la errada visión de que las acciones y gastos de la administración pública deben mantenerse en secrecía, para lograr la comprensión de que transparentar dicha información no sólo contempla una obligación legal, sino un deber moral institucional.

A su vez, esta transparencia transversal que se encuentra impregnada en el modelo de priorización basado en el interés público, puede contribuir a la consolidación de dos conceptos fundamentales para la administración pública: La certidumbre y confiabilidad institucional.

En cuanto a la certidumbre es claro que transparentar la información relativa a la atención de las necesidades públicas implica brindar a los ciudadanos información puntual, clara y precisa que les dota de certeza e inhibe las especulaciones, respecto al ejercicio de la entidad municipal, teniendo conocimiento en todo momento de las acciones y decisiones materializadas por el ente administrativo.

Con relación a la confiabilidad institucional, se ha mencionado anteriormente que la administración pública municipal se encuentra severamente dañada por la desconfianza ciudadana en las instituciones administrativas, la cual deriva, entre algunas otras causas, del desconocimiento de las acciones y determinaciones de la entidad municipal, cuya opacidad es caldo de cultivo para no contar con fundamentos racionales que permitan confiar en una institución, por lo que, transparentar el proceso y presupuesto para atender a las necesidades públicas, brinda a los ciudadanos mayores elementos verificables que a su vez limitan el campo especulativo y permiten tener mayores fundamentos racionales para confiar en la administración pública.

El segundo de los conceptos agrupados en este cuarto eje discursivo de justificación del modelo es el de la participación ciudadana, que enfocada específicamente a la presente investigación a su vez implica conceptos más profundos como el de la democracia participativa y el presupuesto participativo, cuyo abordaje general realizaré a continuación.

En primer lugar, el modelo basado en el interés público que se presenta se encuentra enmarcado bajo la esencia de una democracia participativa, en la que las decisiones administrativas del Estado ya no sean entendidas, como tradicionalmente se ha hecho, como actos unilaterales y unívocos propios de la administración pública, sino como el

producto dialéctico de un ejercicio consensual entre la administración pública y la ciudadanía, en la cual si bien no se quita la potestad de la autoridad para tomar las decisiones, sí se le otorga un peso considerable a la ciudadanía no sólo como tomadores de decisiones, sino como ejes clave y fuentes de información para la composición de un panorama mucho más completo y realista de las necesidades públicas.

Inclusive, esta democracia participativa permitiría la concreción de algunos presupuestos teóricos que fueron vaticinados por el mismo Rousseau y que parecían insuperables en los macro municipios que existen en la actualidad: la de una ciudadanía ejerciendo una democracia directa, en la que no se utilicen terceros para manifestar sus necesidades, sino que sea el mismo gobernado quien participe activamente en la toma de decisiones de carácter público.

Por su parte, el modelo igualmente se encuentra soportado por el presupuesto participativo con la intención de empoderar a la ciudadanía para la definición de directrices que deben ser consideradas en la configuración del presupuesto público. Con ello se pretende habilitar a los actores sociales con un mayor dinamismo dentro de las decisiones públicas, aun cuando estas sean de naturaleza financiera.

La consecuencia directa de articular un modelo con un firme sustento en el presupuesto participativo impacta en un tema de suma relevancia: la cohesión social. La cohesión social, se refiere a agrupar intereses comunes que fortalezcan los lazos de unión entre el gobierno y gobernados, por lo que al generar modelos en donde los ciudadanos participen activamente en las funciones administrativas se estrecha el vínculo entre la administración pública y los ciudadanos, permitiendo así que estos últimos tengan una mayor identidad respecto a las decisiones presupuestarias de la administración pública.

El modelo propuesto, presenta a través de la democracia participativa y el presupuesto participativo, una finalidad más allá de la evidente inmersión de los ciudadanos en la

priorización de las necesidades públicas para la dotación de servicios públicos, la de transformar la esencia de los ciudadanos en cuanto a su participación dentro de la vida política del municipio, otorgándoles potestades para convertirse de simples observadores,⁶⁸⁵ en detonadores activos de la vida pública municipal.

Finalmente, también es necesario mencionar que claramente los mecanismos de participación ciudadana existentes, han sido insuficientes para lograr insertar a los distintos actores sociales como miembros activos en las decisiones estatales, circunstancia que se afirma, no necesariamente radica en la apatía ciudadana en la participación ciudadana, sino que más bien radica en la propia naturaleza bajo la cual han sido configurados los mecanismos de participación ciudadana, los cuales, ciertamente no son tan accesibles para todos los ciudadanos como se pretende.

Esta situación implica dos problemáticas, por una parte, un desconocimiento de la ciudadanía respecto a los mecanismos o herramientas que tiene para participar en el Estado, muestra de ello es la escasa participación ciudadana en dichos medios, lo cual se puede advertir tomando en cuenta los datos cuantitativos sobre el número de participantes en relación a la población de cada municipio y la escasa publicidad que se genera respecto a los foros y herramientas ciudadanas.

Por otra parte, se genera una especie de simulación dialógica, en la que los mecanismos de participación ciudadana se limitan a abrir espacios de dialogo y cercanía con la sociedad, pero sin la menor garantía sobre el seguimiento o las acciones emprendidas de tal diálogo. Es decir, que actualmente la participación ciudadana sólo legítima, mediante acciones menores, las decisiones estatales en las que muy poco incide el propio gobernado.

⁶⁸⁵ La contemplación de observatorios ciudadanos es una visión que ha adquirido un considerable auge dentro de la estructura jurídica del derecho positivo mexicano, sin embargo, el propio nombre de estas figuras clarifica su debilidad: la de un ciudadano observador sí, pero cuya función primaria únicamente es observar la función administrativa, otorgándole un papel de supervisor, pero sin que ello implique una participación activa que no sólo lo sitúe como un contemplador, sino como un personaje protagónico y articulador de la función administrativa, con capacidad para involucrarse activamente y no sólo en calidad de observador a la vida pública en el país.

Por tanto, es necesario generar mecanismos de participación ciudadana de naturaleza sintética en las que se expongan problemáticas concretas y se dé seguimiento a través de acciones puntuales en materia de servicios públicos, tal como se pretende con el modelo propuesto.

Este último eje argumentativo pretende en síntesis hacer de la ciudadanía actores activos facultados para coadyuvar con las entidades públicas en la plena satisfacción del interés público.

Conclusiones

Conclusión General

Los servicios públicos son el instrumento por medio del cual los Entes Gubernamentales satisfacen las necesidades de la población y con ello, aspiran a cumplir con los fines para los cuales fue creado el Estado; entre los que destaca la satisfacción de necesidades y el bien común; estos fines se ven altamente relacionados con el interés público.

En este contexto, se estudiaron los mecanismos de financiamiento de los servicios públicos de los Municipio del Estado de México, y se determinó que las herramientas de designación de recursos presentan un área de oportunidad, ya que no hay un ejercicio previo en el que se involucre al interés público como un factor decisivo para la toma de decisiones financieras de los servicios públicos y que su impacto resulte medible y tangible.

Asimismo, se analizó cuantitativamente la baja participación democrática de la sociedad en la elección de sus gobernantes y la percepción de la población respecto a la prestación de servicios públicos, la cual, tuvo una tendencia fluctuante; pero con una preponderantemente baja percepción de satisfacción en la recepción de servicios públicos.

En el marco situacional y teórico, se llegó a la conclusión de que; si la planeación de estrategias de financiamiento y asignación del presupuesto respecto a los servicios públicos, se toman en consideración las particularidades específicas de cada necesidad, con base en el interés público; se determinará una prestación de servicios útiles para que el Estado satisfaga adecuadamente las necesidades de la colectividad, garantizando el cumplimiento de la finalidad teórica del servicio público y generando un mayor beneficio para la colectividad, lo cual impactará positivamente en la percepción de la población.

Por tanto, se diseñó y se propuso un modelo de priorización de las necesidades públicas basado en el interés público, cuya estructura permite medir un objeto desde su inicio hasta su verificación; lo que permitirá generar estrategias idóneas para atender las necesidades públicas; así pues, se abona teórica y prácticamente en el quehacer gubernamental de la financiación de recursos públicos destinados a la prestación de servicios.

Conclusiones Específicas

- El servicio público se definió como la actividad y/o técnica especializada ejecutada de forma continua y regular; ya sea de manera directa o indirecta; que funge como mecanismo que satisfaga las necesidades colectivas y de interés público, que genere el beneficio de la colectividad y garantice el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos; asimismo, aquellas que las normas determinen como tales y que el ente gubernamental adopte dentro de su esfera de competencia y jurisdicción.
- Los servicios públicos son la herramienta para cumplir con los fines teóricos del Estado, que son: el bien común; la satisfacción de necesidades públicas; el orden público; y garantizar derechos y libertades.
- El interés público, se conceptualizó como el conjunto de pretensiones particulares que resultan comunes entre los integrantes de una población, cuya agrupación refleja las necesidades públicas indispensables para su completo desarrollo, mismas que deberán ser adoptadas por la autoridad gubernamental como prioridad frente a cualquier otro interés privado; busca la satisfacción de dichas necesidades y el mayor beneficio para la colectividad, su aplicación permite al Estado cumplir con sus fines teóricos y debe garantizarse a través de la concreción de la obligación en las normas.
- Las teorías que contemplan al interés público o sus equivalentes en las decisiones del Estado; entre ellas, la Teoría utilitarista; la Contractualista; la Democracia participativa y el ejercicio del Presupuesto Participativo; defienden la idea de integrar al interés público como objetivo, dentro del quehacer del Estado y que se busque garantizar beneficios a favor de la colectividad.
- En el Estado de México, la participación de la población en los ejercicios democráticos es baja, lo que implica que la legitimación de las decisiones de

los Titulares de los Entes Gubernamentales, tienen un bajo apoyo en la población en general.

- De los resultados de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del periodo que va del 2015 al 2021; reflejaron una percepción de la población sobre el servicio público en el Estado de México; incluyendo el prestado por los Municipios; es fluctuante pero preponderantemente baja, así como índices que denotan la idea generalizada, que en el ejercicio de los servicios públicos existen prácticas comunes de corrupción.
- Los datos analizados permitieron advertir que la percepción de la población respecto a los servicios públicos, es que no satisfacen a cabalidad sus necesidades e interés público; por tanto, la atención financiera de ellos no se vincula con colmar con sus requerimientos.
- El presupuesto público es el instrumento financiero en el que se determina el monto y el ejercicio de gastos para el desarrollo de las funciones de las instituciones en diferentes órdenes de gobierno; por lo que en él, se definen los ingresos y egresos de los recursos públicos.
- Se advirtió que los presupuestos de egresos municipales son impulsados por las metas y objetivos que se plantean en los planes de desarrollo institucional; que siguen una línea de acciones que parte del Plan Desarrollo Nacional.
- Se determinó que las decisiones financieras y la administración de recursos públicos para servicios, se basa en los objetivos a cumplir planteados en los Planes de Desarrollo Institucional, en el que se fijan objetivos que atienen a intenciones políticas.

- Dentro de los procesos de planeación municipal, se deben implementar algunos mecanismos de participación ciudadana; por lo que se analizaron los casos específicos de los Ayuntamientos de Toluca, San Felipe Del Progreso y Ecatingo; en los que se destaca que si bien, en sus planes de desarrollo municipal se dice que se ejecutaron foros y mesas de dialogo, no fue posible concretizar el impacto que tuvieron en los planes de desarrollo municipales.
- Dentro de las herramientas de planeación que derivan en el financiamiento de servicios públicos; se localizó un área de oportunidad en la que cabe la implementación de un nuevo modelo de identificación de necesidades públicas en el marco del interés público.
- Se propone un modelo de identificación de necesidades públicas en el marco del interés público, para su aplicación en la priorización del financiamiento de servicios públicos; lo cual conlleva un proceso desde su captación hasta la verificación de su materialización y nivel de satisfacción.
- La implementación del modelo permitirá a los Entes Municipales captar las necesidades públicas de forma tal, que involucre al interés público; lo cual, deberá ser considerado y reflejado en la planeación y presupuestación de servicios públicos que satisfagan dichas necesidades; ello dará como consecuencia que el Ente Gubernamental cumpla con sus fines teóricos.

Referencias bibliográficas

I. Bibliografía base

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7ª ed. Actualizada, México, Porrúa S.A., 1986, t. I.
- Álvarez Gendin, Sabino, *El servicio público. Su teoría jurídico – administrativa*, Madrid, Instituto de Estudios Político, 1944.
- Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, 14ª ed., trad. de Aricó, José, Martí Soler y Tula, Jorge, Siglo XXI Editores, 2005, vol. 1.
- Bravo Escobar, Enrique, *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/10.pdf>
- Burbano Ruiz, Jorge E. y Ortiz Gómez Alberto, *Los presupuestos*, Segunda Edición, Santafé de Bogotá, Colombia, Mc-Graw Hill, 2006.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Manual de “Presupuesto de Egresos de la Federación”*, México, D.F., octubre de 2007.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0582007.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El presupuesto base cero (compilación de notas seleccionadas)*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, julio de 2005.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>
- Comisión Europea, *Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto*, Bruselas, Bélgica, EuropeAid, Marzo de 2001.
http://ocw.upm.es/pluginfile.php/474/mod_label/intro/Manual-Gestion-Ciclo-Proyecto.pdf.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2017*, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2018. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021*, Santiago, Chile, 07 de octubre de 2021.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/15_estado_de_mexico.pdf
- De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, editorial Porrúa, 2015.
- Del Rio, Cristóbal, *El presupuesto*, 10 Edición, México, Cenage Learning.
- Dirección General del Centro de Documentación Informática y Análisis, Cámara de Diputados, *Función presupuestaria o financiera*, México, Dirección General de Bibliotecas, mayo de 2005.
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>
- Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa, México, t. III, 1996.
- E. Rodríguez, Carlos, *Diccionario de Economía. Etimológico, conceptual y procedimental*, Mendoza, Argentina, 2009.
<https://www.eumed.net/diccionario/dee/dee.pdf>
- Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario / Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Acceso a los servicios públicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/9.pdf>
- Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2002,
- Floris Margadant, Guillermo, *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, 6ª edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1998.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1934.
- Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, 3a ed., México, Porrúa S.A., 2000, t. I.
- Garcés Ferrer, Jorge (coord.), *Sistema político y administrativo de los servicios sociales*, Cap. 1; *El marco político de los servicios sociales*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 1996.

- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, España, Ed. Civitas, 2003.
- Gasca Pliego, Eduardo y otros, *Diccionario de términos jurídico – universitarios*, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2010, <http://web.uaemex.mx/abogado/docs/Diccionario%20pdf.pdf>
- Instituto Electoral del Estado de México, *Cómputo final de elección a gobernador/a. votación final por candidato, 2016-2017.* http://www.ieem.org.mx/maxima_publicidad/maxima16_17/docs/resultados2017.pdf
- Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, 01 de agosto de 2016. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/27712>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Información por entidad / Estado de México / Territorio*, México, Distrito Federal, INEGI, 2016. http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=15
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales Resultados, ENCIG, 2017*, publicado el 22 de marzo del año 2018. http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, ENCIG, 2017*, Comunicado de prensa, número 136/18, publicado el 22 de marzo del año 2018. http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pf
- Kafury Silva, M, *Administración Financiera*, Quinta Edición, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1996.
- Koontz, Harold, *Administración, una perspectiva global*, Séptima Edición, México, Mc-Graw Hill, 2005.

- Las Heras, José María, *Estado Eficiente. Sistemas de Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*, Cuarta Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Osmar D. Buyatti, 2018.
- Locke, John, *Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, traductor López Álvarez, Pablo, Madrid España, Biblioteca Nueva S. L., 1999, Clásicos del pensamiento.
- Lyden, Fremont y Millar, Ernest G., *Presupuesto público, planeación, evaluación y control de programas*, México, Editorial Trillas, 1983.
- Martínez – Alonso, José Luís Camps, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Barcelona, España, Bayer Hnos. S. A., marzo de 2007.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Teórico. Práctico*, México, IURE editores, febrero de 2010.
- Mendoza Roca, Calixto, *Presupuestos para empresas de manufactura*, Barranquilla, Colombia, Ediciones Uninorte, 2004.
- Observatorio del Gasto, Transparencia Presupuestal, *Glosario*, México, D.F., 2016. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>
- Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Omeba, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXIII, Buenos Aires, Argentina, riskill, S.A., 1986.
- Ortegón, Edgar y Otros, *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf
- Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, México, editorial Porrúa, t. I, 2003.
- Perdomo, Moreno Abraham, *Planeación financiera*, cuarta edición, México, D.F., ECAFSA, 1998.

- Ramírez Padilla, David Noel, *Contabilidad Administrativa*. Séptima Edición, México, Mc Graw Hill, 2005.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 2017. Disponible en: <https://dle.rae.es/servicio#D889YtW>
- Rodríguez Rodríguez, Libardo, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en: Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Comp.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4ª. Ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, 9a ed., México, Porrúa, S.A., 1979, t. I.
- Serrano Triana, Adolfo, *II Fundamentos del servicio público*, Madrid, Servicio de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- Siedenber, D., *Fundamentos y técnicas de planeación estratégica*, Santa Cruz do Sul, Brasil, Edunisc, 2010.
- Sintomer, Uves, *et al.*, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, traducción de Martínez Ruiz, Beatriz, Paris, Francia, La Découverte, 2008, Reimpreso en español por TNI.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, 1998.

II. Revistas científicas indizadas

- Ayala Sánchez, Alfonso (coord.) y Hernández Polanco, José Ramón, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México,

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

- Caballero García, Francisco, “La Teoría de la Justicia de John Rawls”, *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, 2006, vol. I, núm. II. http://www.iberomx.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf
- Cantón Mayo, Isabel, “Introducción a los Procesos de Calidad”, REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, España, vol. 8, núm. 5, 2010. <https://www.redalyc.org/pdf/551/55119084001.pdf>
- Carvajal Villaplana, Álvaro, “Teorías y Modelos: Formas de representación de la realidad”, *Revista Comunicación*, Cartago, Costa Rica, año/vol. 12, número 001. Instituto Tecnológico de Costa Rica. <https://www.redalyc.org/pdf/166/16612103.pdf>
- Cordero Torres, Jorge Martín, “Los servicios públicos como derecho de los individuos”, *Ciencia y Sociedad*, República Dominicana, 2011, vol. XXXVI, núm. 4, octubre y diciembre, <http://www.redalyc.org/html/870/87022786005/>
- Correa Fontecilla, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho,” *Revista Española de Control Externo*, España, 2006, núm. 24, [http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/biblioteca/index.html?title=Correa Fontecilla Jorge](http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/biblioteca/index.html?title=Correa%20Fontecilla%20Jorge)
- Cortés Rodas, Francisco, “El contrato social liberal: John Locke”, *Co-herencia*, Colombia, año 2010, vol. 7, núm. 13, julio – diciembre.
- De Cores, Carlos Andrés y Cal Laggiard, Juan Manuel, “El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Uruguay, año VI, núm. 11, 2007.
- Gómez Macfarland, Carla Angélica, “Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 150, septiembre-diciembre, 2017. <https://www.redalyc.org/pdf/427/42753815003.pdf>

- Gorriti Bontigui, Mikel, “Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, País Vasco, España, Extra 2, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560621>
- Gutiérrez Lara, Abelardo, Anibal, “Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México”, *El Cotidiano*, núm. 192, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, julio-agosto, 2015. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32539883003.pdf>
- Huerta Ochoa, Carla Leticia de Guadalupe, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2375/8.pdf>
- Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, nueva serie, año XXIII, núm. 99, septiembre – diciembre 2000. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3653>
- Maldonado Gómez, Tomás, “La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho”, *Actualidad Jurídica*, Barranquilla, Colombia, Universidad del Norte. <http://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+p%C3%B3blico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>
- Marín, Andrés; Branch B, John W. “Aplicación de dos nuevos algoritmos para agrupar resultados de búsquedas en sistemas de catálogos públicos en línea (OPAC)”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, vol. 31, núm. 1, enero-junio, 2008, p. 48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179014347003>
- Marín Lopera, Andrés; Ortega Lobo, Oscar; Branch, John William “Agrupamiento de resultados obtenidos de búsquedas hechas sobre la Web

para un catálogo de acceso público en línea”, *Dyna*, Universidad Nacional de Colombia Medellín, Colombia, vol. 71, núm. 142, julio, 2004, pp. 60. <https://www.redalyc.org/pdf/496/49614206.pdf>

- Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995.
- Miranda Mendoza, Noel, “El Presupuesto Base Cero como disciplina para una mejor inversión pública en México”, *El Cotidiano*, núm. 192, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, julio-agosto, 2015. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32539883013.pdf>
- Molina Serrano, Beatriz y otros “Análisis de las dimensiones institucional, económica, social y ambiental portuarias a través de inteligencia artificial” *Revista Transporte y Territorio*, Buenos Aires, Argentina, No.18, 2018. <file:///C:/Users/malanis/Downloads/Dialnet-AnalisisDeLasDimensionesInstitucionalEconomicaSoci-6564406.pdf>
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, “La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2014, vol. 76, núm. 3, julio – septiembre.
- Montalvo Abiol, Juan Carlos, “Interés General y Administración Contemporánea”, *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, España, 2011, num.14, julio – diciembre. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/12255>
- Montecinos, Egon, “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas Venezuela, 2012, núm. 53, junio.
- Parra Ramírez, Esther, “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”, *Reflexión Política*, vol. 9, núm. 17, junio de 2007.
- Paulette Dieterlen, "La filosofía política de Robert Nozick", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 37, no. 150, 1992. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5141847.pdf>

- Rivera Sotelo, Aída Sofía, “El utilitarismo de Jeremy Bentham ¿Fundamento de la teoría de León Walras?”, *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, año 2011, vol. 30, núm. 55.
- Rodríguez – Arana Muñoz, Jaime, “Sobre las transformaciones del derecho público, de León Duguit”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, 2013, núm. 190, enero – abril 2013. <https://recyt.fecyt.es//index.php/RAP/article/view/40344>
- Sánchez Norma, “El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos” *Visión Gerencial*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, núm. 2, julio-diciembre, 2007. <https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545876012.pdf>
- Santiago Iglesias, Diana, “La gestión indirecta de los servicios públicos en España”, *Iuris Tantum*, México, año XXV, núm. 21, tercera época, 2010.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, “León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público”, *Revista digital del Derecho Administrativo*, primer semestre, 2011, núm. 5, enero – abril 2011. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2953/2597>
- Scanlon, Tomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, núm. 134, otoño 2014. <http://www.cepchile.cl/estudios-públicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html>
- Soto Kloss, Eduardo, “Notas sobre el Tribunal de Conflictos Francés”, *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, 1968, junio 2014, núm. 09. <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/31883/33673>
- Vázquez García René, “Weber y su concepción de la democracia posible”, *Andamios*, México, dic. 2006, vol.3 no.5. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632006000200011
- Yanome Yesaki, Mauricio, “El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Actualidad de los servicios*

públicos en Iberoamérica; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/31.pdf>.

III. Legislaciones y criterios jurisprudenciales

- Asamblea Constituyente de Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Bolivia, 7 febrero de 2009. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Caballero García, Francisco, “La Teoría de la Justicia de John Rawls”, *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, 2006, vol. I, núm. II. http://www.iberomex.mx/iberoforum/2/pdf/francisco_caballero.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable, *Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología General)*, 2014. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5309679
- Constitución Francesa de 1946. <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/cf1946.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC- 6/86*, de fecha 9 de mayo de 1986. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf.
- Ecatzingo, H. Ayuntamiento, *Plan Ecatzinguense de Desarrollo Municipal 2019-2021*, Ecatzingo, Estado de México, Voces de Ehécatl, Gaceta Municipal, Época IV, Año I, No. 5 E, 30 de marzo de 2009. <https://www.ecatzingo.gob.mx/pedm-2019-2021>
- Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 15 de marzo de 2018. <http://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM20172023.pdf>

- H. LVIII Legislatura del Estado de México, *Decreto 333, Presupuesto de Egresos del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal de 2015*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1992, Toluca, Estado de México, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.
- LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS., Tesis 1a. /J. 1/2006, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, Febrero de 2006.
- LII Legislatura del Estado de México, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca de Lerdo, Estado de México, 27 de febrero de 1995.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- LIII Legislatura del Estado de México, *Código Financiero del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 9 de marzo de 1999.
https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2015/1/6/4f1a8b7c904fc20b575e8a5a142e54f4.pdf
- LIV Legislatura del Estado de México, *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 21 de diciembre de 2001.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>
- LIX Legislatura del Estado de México, Decreto número 163, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2017*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 28 de noviembre del año 2016, Toluca de Lerdo, Estado de México, <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/marcoprog-ppto-egresos-2017>.

- LIX Legislatura del Estado de México, Decreto Número 265, *Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año 2018*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 15 de diciembre de 2017. <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/77e07a30b91bb0ef50351207094b800e>
- LV Legislatura del Estado de México, *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, 26 de agosto de 2004. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig096.pdf>
- LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 17, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2019*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 31 de diciembre del año 2018, Toluca de Lerdo, Estado de México. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/presupuesto-egresos-2019.pdf>
- LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 119, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020*, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 23 de diciembre de 2019, Toluca de Lerdo, Estado de México. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/gaceta-presupuesto-egresos-2020.pdf>
- LX Legislatura del Estado de México, Decreto número 263, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2021*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 26 de enero de 2021, Toluca de Lerdo, Estado de México. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/gaceta-presupuesto-egresos-2021.pdf>

- LXI Legislatura del Estado de México, Decreto número 20, *Presupuesto de Egresos para el Estado de México, para el ejercicio fiscal 2022*, Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 31 de enero de 2022, Toluca de Lerdo, Estado de México. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/gaceta-presupuesto-egresos-2022.pdf>
- LXI Legislatura del Estado de México, Decreto Número 116, *Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020*, Gaceta del Gobierno, 23 de diciembre de 2019, Toluca, Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr123.pdf>
- Montiel Rojas, Arturo, *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, Toluca, Estado de México, Periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, 16 de octubre de 2002. <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/f332f2fda5621268705ee545fa786c6b>
- Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, Francia, 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto comisionado, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra Suiza. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Lineamientos para la Elaboración y Presentación de la Cuenta Pública Municipal 2018*, Toluca, México, febrero de 2019. https://www.osfem.gob.mx/04_Normatividad/doc/Normatividad/2018/06_LinCtaPubMpal_18.pdf
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019.

- Presupuesto de Egresos 2019, *Tomo I Situación Hacendaria*, Toluca, Estado de México, 31 de diciembre de 2018. http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Situacion_Financiera/SituacionHacendaria2019Tomol.pdf
- Presupuesto de Egresos 2021, *Tomo I Situación Hacendaria*, Toluca, Estado de México, 31 de diciembre de 2020 Disponible en: https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Situacion_Financiera/SituacionHacendaria2021Tomol.pdf
- San Felipe del Progreso, H. Ayuntamiento, *Plan de Desarrollo Municipal San Felipe del Progreso 2019-2021*, Gaceta Municipal, San Felipe del Progreso, Estado de México. <https://www.sanfelipedelprogreso.gob.mx/DocumentosOficiales/2019/Plan%20Desarrollo%20Municipal/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal.pdf>
- Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2019*, Toluca, Estado de México, Gaceta del Gobierno, 6 de noviembre de 2018. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf>
- Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal 2020*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno, 19 de noviembre de 2019. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/nov191.pdf>
- Secretaría de Finanzas, Poder Ejecutivo del Estado de México, *Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2021*, Toluca, Estado de México, Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, Tomo CCX, Número 88, 03 de noviembre de 2020, p. 128.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/nov031.pdf>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)*, Módulo 5, Metodología de Marco Lógico, México, SHCP y Universidad Nacional Autónoma de México, 2018. http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Modulo-5_metodologia-del-marco-logico.pdf
- SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA., Tesis I.3o.A. J/16, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, enero 1997.
- Toluca, H. Ayuntamiento, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2019-2021*, Toluca, Estado de México, Gaceta Municipal Especial, 06/2019, 29 de marzo de 2019. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42987/4/6180efa7f46df6ad2e26adde732bba66.pdf