



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO



**POLÍTICAS PÚBLICAS, DESDE EL CRITERIO DE DESARROLLO ENDÓGENO
EN LOS 13 MUNICIPIOS DE LA ZONA DE LOS VOLCANES DEL ESTADO DE
MÉXICO, EN EL PERIODO 2009-2012.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS

PRESENTA

NESTOR URIEL HERNANDEZ QUIROZ

TUTOR ACADEMICO

DOCTOR DAVID PADILLA MACAYO

TUTORES ADJUNTOS

DOCTOR MIGUEL ANGEL SANCHEZ RAMOS

DOCTOR ROBERTO MORENO ESPINOSA

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
<hr/>	
I. TEORÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
<hr/>	
1.1 ¿Qué es una política pública?	13
1.2 ¿Cuál es la elaboración de una política pública?	35
<hr/>	
II. CONTEXTO GEOGRÁFICO, MARCO DE JUSTIFICACIÓN DE DESARROLLO SUBJETIVIZADO	61
<hr/>	
2.1 Contexto geográfico, marco de justificación de desarrollo subjetivizado	61
2.2 Desarrollo endógeno y capilar	80
<hr/>	
III. POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ZONA DE LOS VOLCANES DEL ESTADO DE MÉXICO <i>VERSUS</i> POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES	95
<hr/>	
3.1 Limitante profesional	95
3.2 Limitante socioeconómico	106
3.3 Limitante político	119
3.4 Limitante cabildeo-gestión	131
3.5 Limitante tecnológico	141
<hr/>	
CONCLUSIONES	153
<hr/>	
FUENTES CONSULTADAS	159
<hr/>	
ANEXO	170
<hr/>	

Introducción

Administración pública, es un tema muy amplio y de diversidad de sustentos teóricos, empíricos y prácticos, es por eso que la presente tesis es otro referente formal, que incluye algunas de las situaciones que convergen en lo relacionado a la administración y en concreto a la administración pública municipal. Otras intenciones del presente estudio es difundir el desenvolvimiento y la construcción de la operatividad de la administración municipal, para que la ciudadanía en general, pueda conocer y proveer una participación formal de propuestas referenciadas formalmente. Para que en un futuro el involucramiento dentro de la práctica en la administración pública en el ámbito municipal, sea sustentada con los elementos necesarios para ser una eficiente y provechosa participación.

Una de las formas de dar operatividad a la administración pública es a través de las *políticas públicas*, al ser estas las estrategias de atención y acción de la administración pública. El tema de políticas públicas, es complejo, pero hay una idea intencional en este estudio: la atención en la eficiencia administrativa, siendo una de las líneas principales de la investigación de tesis. Es acostumbrado que se use *política* y *políticas públicas* como sinónimos del desenvolver administrativo, pero se asiste de manera diferente. La política es una significación muy amplia, referente al poder. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a la significación de las estrategias que intentan proveer o proponer soluciones

específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

La línea argumentativa que guio el presente estudio, plantea que la articulación Estado, región y municipio, es una relación compleja y difícil, influida por múltiples factores históricos; caracterizada por una conveniente, *cómoda* y uniformidad administrativa, así como por una homogeneidad cultural, centralización de definiciones operativas y propuestas de acción; se caracteriza también, por fracturas y discontinuidades, intereses diversos y errores en el nivel de la coordinación administrativa-operativa. La argumentativa de la presente tesis, sostiene que un aspecto que da debilidad a la relación Estado, región y municipio, es el origen, diseño y ejecución de las estrategias de servicio público, que son las políticas públicas. La falta de *triangulación* de respaldo normativo administrativo institucional, concordancia de áreas de gobierno y elementos que coadyuven a la elaboración de las políticas públicas, impide avanzar en la el desenvolver administrativo, propiciando la carencia de una profundización de la democracia, así como en la excusa formal de la construcción de regiones y municipios más autónomos política y administrativamente, con mayor referente económico, con más justificación y respaldo decisional y con menos nivel de conflicto social.

Además para la elaboración de políticas públicas locales ocurren carencias como: profesionales, socioeconómicas, políticas, de cabildo-gestión y tecnológicas.

La mejor manifestación de que la disciplina de la administración pública, guiada a un apego (a no seguir *costumbrismo*, *cómodos* y *convenientes*) de manera intencional profesional, ha dejado de atribuir a la política y a las administraciones locales un carácter secundario en la perspectiva profesional científica, es dada la existencia de la revitalización de iniciativas intelectuales, las que se encargarían de dar la realidad de los gobiernos locales, a partir su operatividad autónoma y sistemática.

Los objetivos que se lograron en la presente investigación proporcionan un referente de formal justificación, actuación, evaluación y re-direccionamiento de formas de organización y acepción de las estrategias que significan las políticas públicas, pero desde el corte local.

La presente investigación, consiguió, a través de técnicas cuantitativas y cualitativas:

- Identificar viables (operativas y cuantificables) que confrontan argumentos teóricos formales y objetivos, sobre el tema de políticas públicas desde el terreno local.
- Distinguir variables (operativas y cuantificables) que descubrieron el análisis y acción sobre: ¿Qué es una política pública? y cuáles son los elementos para su elaboración.
- Creó un elemento que servirá de asistencia para detectar aquellos aspectos concretos donde la organización municipal presenta tanto fortalezas como debilidades en la proyección de las políticas públicas desde lo local.
- Contribuir con argumentos formales que justifican la formulación de políticas públicas desde el ámbito municipales, la cuales puedan contribuir al desarrollo local, estatal y federal.
- Dar la explicación para la proposición de estrategias municipales, que sean de acuerdo al estatus socio demográfico y económico, en busca del desarrollo municipal.
- Facilitar un referente para un desarrollo sostenible del espacio local municipal, derivado de la justificación y significación de cambio cultural, tanto de decisores, diseñadores de estrategias, como de la misma población.
- Facilitó el conocimiento de reglas básicas y herramientas necesarias para preparar y suministrar el desarrollo local a partir de la formulación de políticas públicas locales, conforme a las variables mencionadas.

- Proveer estudio sobre la evolución de políticas públicas y en opción específica políticas públicas locales y del impacto que sobre la percepción han tenido esas medidas adoptadas.

El debate sobre como dirigir o direccionar el presente estudio, se refiere a los límites a que se someta el campo de estudio de las políticas públicas locales. Es claro que el enfoque de las políticas públicas se encuentra en contradicciones tanto teóricas como operativas; dicha contradicción ha permitido su crecimiento teórico.

La perspectiva tradicional en la elaboración de las políticas públicas es del Estado (a nivel federal); la cual concibe a un Estado, como operario de la sociedad moderna. Las políticas públicas han sido sobre-entendidas y accionadas, en la escena de los líderes de la administración pública estatal y federal.

Así la pregunta que guio la presente investigación fue ¿Qué elementos están presentes en las administraciones municipales de trece municipios que conforman la región de los volcanes del Estado de México, que desalientan la elaboración de políticas públicas de corte local?

Se pretendió, que a partir de una revisión de los elementos conformadores de las políticas públicas, así como del conocimiento y atención del contexto de aplicación de estas estrategias, señalar los límites de la metodología de conformación y la extensión hacia el estado de las políticas públicas. Esta tesis ofrece, con sustento teórico y empírico, del tema de las políticas públicas locales, la presentación y propuesta de la teoría organizacional de desarrollo endógeno, derivado del contexto.

En el terreno teórico, en contraste a lo pragmático, se puede constatar que en la zona de los volcanes del Estado de México la operatividad de la administración pública es asunto “conveniente”, donde resolver lo inmediato es lo absoluto, y la planeación es un asunto no resuelto.

Además, se identifican los problemas en que se ve sujeta la administración pública local, es necesario y conveniente, pero insuficiente para la atención de las estrategias de servicio que son las políticas públicas. El presente estudio propone identificar los instrumentos para abordar los problemas en la elaboración de las políticas públicas de corte local.

La función formal de la administración pública debería estar sustentada por la relación copartícipe, basada en sustentos teóricos, profesionales, tecnológicos, económicos y políticos, siendo la *punta de lanza* para la organización, elaboración, aplicación, evaluación y seguimiento de las estrategias de acción que tienen que aplicar las administraciones públicas, y más en concreto y en necesidad de las administraciones públicas locales.

La presente tesis, se estructuró de la siguiente manera para mayor atención sobre los elementos que aborda el estudio de las políticas públicas locales, desde un criterio propositivo y de evaluación teórica y empírica.

En el capítulo uno, Teoría de Políticas públicas, hace la réplica del calificativo políticas públicas por el marco de referencia teórica, así como del elemento que contextualiza su diseño, aplicación y evaluación, la confrontación de la significación teórica formal y la mención del entendido que se le da a estas estrategias del servicio público general. Posteriormente en un subcapítulo se hace énfasis en la terminología de políticas públicas, presentando definiciones teóricas de políticas públicas, que mencionan autores del perfil de estudio estas, como son *Luis F. Aguilar Villanueva, Manuel Canto Chac, Omar Guerrero, Dye T. R., Alejo Vargas Velázquez, Harold Laswell, Lindblom, Knoepfel, Karl Theodor, Giandomenico Majone, Ruiz y Cadenas, Frances Pallares, Tachiquin*. Siendo así como se da pie a la siguiente etapa, el estudio de ¿Cuál es la elaboración de políticas públicas? Mostrando los pasos básicos de elaboración de políticas públicas, teniendo la referencia teórica de estudios, como el caso de Aguilar en los textos en los que aborda la hechura de las políticas públicas.

Para el siguiente capítulo se continua la exposición del elemento situacional, dando una más detallada referencia de la zona geográfica que se toma como referencia para la opción-propuesta de organización o justificación del Desarrollo Endógeno. Este capítulo, hace la mención del contexto geográfico, marco de justificación de desarrollo subjetivado, pues manifiesta como el contexto de aplicación y uso de las estrategias que son las políticas públicas, es un *detonante* que da una dirección de excusa, organización, desarrollo y aplicación para las políticas públicas. La demarcación contextual, del siguiente subcapítulo, presenta el contexto geográfico, así como los datos demográficos, económicos y político-administrativos que este estudio pone atención. Por lo anteriormente dicho se suma otro subcapítulo que hace la presentación de la estrategia de organización que propone el desarrollo endógeno y capilar. Teóricamente sustenta y se enlistan características de desarrollo endógeno, así como se da la referencia al capital sinérgico y desarrollo en estudio comparativo: San Pedro Nexapa Estado de México, Tlalnepantla Estado de Morelos y San Nicolás de los Ranchos Estado de Puebla, siendo una justificación de la forma de aplicación adecuada para el tema de las políticas públicas locales, existiendo estas estrategias con la intención de la búsqueda de un bienestar comunitario.

Para cerrar, se hace la mención de los limitantes que tiene la acepción de políticas públicas, desde la perspectiva local, es decir en el capítulo tres. En esta etapa de este texto, se presentan los elementos humano-administrativos, geográficos y socioeconómicos, así como impresiones relacionadas con la aplicación de políticas públicas en los municipios de la zona de los volcanes.

Siguiendo en el capítulo tres, se muestran las limitaciones, que tienen en la actualidad, los 13 municipios de la zona de los volcanes del Estado de México, para la elaboración de políticas públicas locales, pues es la evidencia empírica que sustentan las entrevistas hechas a actores político-administrativos, a la definición y aplicación de las políticas públicas desde la categoría municipal. Los límites que describen la factibilidad de las políticas públicas desde lo local se enumeran en los subcapítulos de este último apartado: limitante profesional,

limitante socioeconómico, limitante político, limitante de cabildeo-gestión y limitante tecnológico.

Es así como se da razón y justificación al estudio de las limitantes de las políticas públicas desde lo local. Dando forma a la intención de este estudio posibilitando la mención conceptual de las políticas públicas, así como de la opción de forma en que se entienden y el uso de la estrategia de organización que es el desarrollo endógeno.

Cuando se quiere avanzar en el conocimiento social se tienen la impresión de que se pisaran terrenos turbios a diferencia de otros campos del saber. El presente estudio, evidenció algunos de los problemas de la administración pública municipal, desde una perspectiva que combina la epistemología con el conocimiento directo de las prácticas profesionales en que se ve inmersa la administración pública, más la experiencia en la administración pública.

Las ciencias sociales, son unas ciencias en constante evolución, por esto, es complicado tener el referente total único, que sea acorde al contexto actual, en sus distintas formas y áreas de relación. El tema de las políticas públicas es un tema que se encuentra congregado por distintas áreas y formas de conocimiento que sean completas –indefinidas o inacabadas–, lo que provoca que esto sea un inconveniente, propiciando la necesidad y obligación –beneficiosa– de tener esto en cuenta durante la recopilación y escritura del presente trabajo.

Así mismo, la falta de un perfil adecuado para la función operativa y decisional de la administración pública local, fue otro elemento que proporcionó un conflicto y elemento de análisis en el desarrollo del presente estudio, de manera más óptima; “conveniencias”, estrategias, moderaciones, prioridades de atención, etc., son algunas de las excusas que enmarcan el trato que conllevó la aplicación de las entrevistas que dieran el referente cualitativo para el presente estudio.

Fueron tres autoridades entrevistadas por cada municipio, los presidentes municipales al ser los encargados decisionales de las acciones y estrategias de servicio público que realizan las administraciones municipales. También fueron

tomados en parecer los secretarios de los ayuntamientos, pues son las representaciones, conciliadores y encargados de atender aspectos de correlación política intermunicipal, en representación de la máxima autoridad político-administrativa en los municipios. Por último se tuvo el juicio de tomar en consideración a la figura de los contralores municipales quienes son los encargados de la procuración y defensa del recurso humano, los trabajadores, de las administraciones municipales, entre otras funciones, es decir, son encargados del monitoreo del capital humano que las administraciones municipales utilizan para la operatividad de su función y por ende, son los instrumentos que dan aplicación a las decisiones definidas por las autoridades superiores.

Se tomó en cuenta como elemento empírico, las contestaciones de una figura que decide, otra que concilia y convence y una vas que evalúa el desenvolvimiento del elemento que da operatividad a las estrategias de servicio público municipal, siendo esta la justificación de las entrevistas que se realizaron para dar el referente cognoscitivo al presente estudio y que diera más sustento a la presente tesis.

CAPÍTULO UNO

TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de este capítulo es desarrollar las principales características y elementos de la(s) política(s) pública(s) con relación al concepto de desarrollo endógeno, es decir, la capilaridad que da justificación al análisis y opción de la mención de estas estrategias –políticas públicas– siendo originadas desde el ámbito local. Este apartado responde a las preguntas: ¿Qué es una política pública?, ¿Cómo se elabora una política pública?, ¿Qué es desarrollo endógeno y capilar?, De esta forma las metas de estos apartados son: presentar razonamientos de la definición de políticas públicas, propiciando y justificando la contribución fundamentada con la propuesta de organización administrativa, dando una aportación relativa de las características de desarrollo endógeno y las particularidades del desarrollo capilar.

1.1 ¿Qué es una política pública?

Para analizar este tema, es necesario hacer una exposición concreta del concepto de políticas públicas, logrando definir la idea generalizada que se tiene al respecto de esa significación.

Existen distintas conceptualizaciones para el término de políticas públicas; estas exponen las variables condicionantes de *consenso*, *corrección* y *factibilidad*,

en su formación, implementación, impacto y evaluación, comportando un esfuerzo intelectual, práctico y hábil que ha de referenciarse o centrarse en la actividad política. La justificación central de las políticas públicas, radica en averiguar y depurar la manera de cómo ciertos problemas sociales o grupales devienen en la agenda de gobierno, así como la manera de cómo se obtiene y *define* la información acerca de los problemas a resolver.

La opinión pública juzga la efectividad de las políticas públicas y propone opciones diferentes, favoreciendo el esfuerzo de convencimiento y operatividad (Aguilar, 2007; 22). Teorías causales sobre las políticas públicas sustentan el elemento de construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias, los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo y validez por parte de los ciudadanos en torno de las opciones de estrategia mencionadas, así como también se inmiscuyen los conflictos de esas estrategias del servicio público siendo defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas públicas, los criterios para terminarlas o continuarlas.

Para iniciar, es necesario y conveniente argumentar los límites de significados sobre el concepto vertebral de este estudio, políticas públicas y dar precisión gramática. El concepto de políticas públicas, es necesario entenderlo formal, completa y de manera referenciada; de esta manera se le dará una significación correcta. Un ejemplo de la necesidad de dar significado completo al término en mención con dato teórico, sería:

...la simple aclaración que concibe el vocablo *políticas* conforme a la traducción del término inglés "policies", del que al parecer carecíamos fundamento (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución "politics" y "polity" y al que se sobrepuso *públicas*, dando una concreción y utilidad consecuente del termino de Políticas Públicas... (Tachuquín, 2005).

En México sucede el desinterés (político) en el terreno teórico, es en lo pragmático donde comúnmente se puede manifestar la acepción de la política pública. Teniendo el entendido de que es un asunto de acciones que no son bien sustentadas (siendo únicamente labores a corto plazo) donde resolver lo

inmediato es lo imperativo, y por ende, entender y practicar lo que converge a esos asuntos, se desatiende, malentiende y provoca conflicto; se intenta resolver con la justificación de la relación mando-obediencia, terminando en comodísimo, practicidad, facilidad, indispensabilidad, basado en el argumento-justificación de ser respuestas oportunas, adecuadas, donde únicamente pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen.

Como se percibe, el sistema político mexicano no es únicamente herencia del régimen post-revolucionario, sino que desde antes, fue *tejiéndose* una red de complicaciones (Aguilar y Lima, 2009), por eso el hecho de realizarse la formulación de reglas de justificación para la acción de la política actual, no es suficiente para enfrentar la pluralidad política que cada día crece y con esta, las formas de mentalizar qué hacer en lo relativo a la defensa, planeación y actuación de las mencionadas estrategias, en lo referido a la organización del servicio público.

Lo que causa conflicto es la confrontación de criterios usuales, tradicionales y la razón teórica objetiva, que fundamenta a las acciones formales, en este caso al deber ser de la administración pública. Los contrapesos del pasado son disimulados por una modernidad ficticia, pero que no nos permite comprendernos, creernos, ni justificarnos, solo propicia el concebir una realidad que enfada, desentiende y que también causa el pensar: ¿La forma tradicional de hacer política, sirve para afrontar la pluralidad actual?

Buscando los argumentos sólidos que ayuden a la resolución de los cuestionamientos, como el dicho en el párrafo anterior, el investigar en documentos referidos a *Políticas Públicas*, cualquier lectura sobre políticas (policy), juntó argumentos que derivan en que la conceptualización de políticas públicas, no es una consideración bien definida y que su señalamiento no manifiesta la clase de definición y la amplitud que conlleva.

Para definir el término, se recurre al estudio del juicio sobre políticas públicas, la diversidad de respuestas muestra que no hay una regla que pueda

ayudar a identificar tajantemente el significado y por ende la definición exacta del término de políticas públicas. En ausencia de una regla para el análisis de las políticas públicas y todo su contexto, es posible aplicar el vocablo con un uso y un entendido común.

En sentido breve, existen significados de las políticas públicas haciendo alusión a que éstas son algo derivado del concepto de lo político, siendo un argumento que contiene dimensiones (interdisciplinarias) para atacar, de manera integrada los problemas sociales –políticos– (Salazar, 2012; 47-52).

Una vez mencionado únicamente lo político de la conceptualización: *medio para abordar, los problemas sociales*, Carlos Salazar Vargas, en *La definición de Política Pública* (Salazar, 2012; 47-52), sintetiza en términos generales cual es el criterio –general– de la definición de las estrategias que significan políticas públicas, a manera de conclusión y para consecuentemente abordar el siguiente término a definir, de la locución de políticas públicas, lo público, en un primer criterio, se entiende que es a través de sus canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, como se proyectan las estrategias dichas, dando un criterio unánime y normalmente mayoritario de los asuntos de interés general, donde la articulación ciudadana general, hace que sea plural la atención e intención de solventar necesidades, siendo así como se adquiere o causa lo particular plural o público.

Con ese primer referente de análisis del concepto de las políticas públicas, se delata que éstas son imprecisas. Desde la perspectiva profesional, las políticas públicas son esbozadas como cursos de acción gubernamental, tendientes a la solución de problemas públicos acotados, pero es necesario agregar el dato de que esta significación conlleva dos procesos: 1) la intervención gubernamental a través de la acción institucional y 2) la definición de un problema público¹. Las

¹ Entendemos por *público* aquello que es de interés común a un grupo, no hablo de la totalidad de la sociedad toda vez que su complejidad impide la formación de un solo interés común. Lo público entonces se

implicaciones de ambos puntos derivan en la atención a diversos problemas que atañen a la sociedad, a partir de la función de los recursos gubernamentales –que son limitados–, la integración de la agenda de gobierno y en función de la participación de las instituciones oficiales. La confrontación entre la acción gubernamental y la solución del problema, se justifica con el propósito de buscar las actividades materiales o simbólicas que son llamadas a intervenir en el solventar de problemas público-sociales y es aquí donde esta definición retoma una dimensión importante de la discusión sobre lo que son y lo que converge a las políticas públicas.

Las políticas públicas como (acciones) estrategias, son cuando se refiere a estas como actividades materiales (para solucionar un problema), es a través de las políticas públicas, como se presenta institucionalmente y/o formalmente la estrategia de atención a los problemas, dando criterio de que la solución a las demandas públicas podría ser de forma material: dinero, herramientas de trabajo, materias primas, insumos, locales de trabajo, etc. En contraparte los razonamientos simbólicos podrían ser: declaraciones, inacciones, o la decisión de satisfacer la solución, planes, anuncios; pero el aspecto simbólico no siempre es la parte eficaz de la política pública; Aguilar hace similar mención:

Abreviadamente la siguiente cita menciona también la significación del concepto y también se señala que es *curso de acción*.

...la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también reglas de racionalidad estricta... (Aguilar, 2007; 37).

Otra significación del término de políticas públicas, dice que son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y la propia administración pública consideran prioritarios. Desde este punto de vista, "...las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un

conforma por distintos intereses, donde lo gubernamental es representado como un grupo más, por lo que lo público trasciende, pero está vinculado, a lo gubernamental, en Canto Chac, Manuel. Óp. Cit., <<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num12art2.php>>

gobierno detecta la existencia de un problema que por su importancia, merece atención...” (Bañón, 1997; 2)

A razón del párrafo anterior, la siguiente conceptualización, da similar entendidos, así mismo da elementos básicos de la terminología de políticas públicas, lo oportuno y conveniente es el análisis meticulado sobre las significaciones varias, puesto que contienen elementos específicos que las hacen diferentes entre sí, aunque converjan en naturalezas. La diversidad de criterios que dan forma y justificación al termino de políticas públicas es heterogéneo, útil, practico, filosófico y más. En los estudios políticos y sociales, las políticas públicas asienten diversidad de tesis, como la que demuestra Thomas Dye: “...las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios...” (Tamayo, 1997; 2). Cabe hacer la mención que en esta aportación conceptual de Dye, este autor también identifica lo material y lo simbólico en acciones y decisiones.

Diversos autores exponen y convergen en varios elementos de la definición, al final, cada autor da características que merecen análisis y consecuencia de caso, por ejemplo:

...es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal –en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad– o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía –afectada por el problema– ; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad... (Aguilar (en Martínez y Garza), 2009; 14).

Un razonamiento constante y que comúnmente es referencia de estudios de las políticas públicas, es la aportación de Aguilar Villanueva. Este autor es considerado como el iniciador del *enfoque analítico* de las políticas públicas en México, por tanto su argumentación en el desarrollo de este estudio, es indiscutible, si se atiende su exposición únicamente como uno de los criterios

vertebra de alusión al tema. Este autor por tanto, relativo a la conceptualización dice que una política pública es:

- I. “...un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o para resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público...” (Maldonado, 2013; 59). En este aspecto Luis Villanueva y Maldonado Trujillo, convergen en algunos de los elementos relativos a los criterios que exponen el significado de políticas públicas quienes presentan que las políticas públicas son teorías o modelos para la transformación social –hipótesis complejas– para la resolución de problemas públicos; la coincidencia se da ya que se hace la deducción de que ambos autores aluden que al buscar una resolución de demanda pública, dan la primer justificación para la acción de las estrategias que son las políticas públicas, esto es, se le da el valor de atención a una querella–petición pública.
- II. acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
- III. “...acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas...”; (Villanueva, 2007; 40)
- IV. acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos pero en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y
- V. “...acciones que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad...” (Aguilar (en Martínez y Garza), 2009; 14)

En aceptación al criterio de otro autor, las políticas públicas son las operaciones de gobierno, expuestas por éste, que busca dar respuestas a demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano (Solís, Ortiz y Pons, 2009; 107), se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales por esto, la política pública es:

...un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener... (Velásquez, 2009; 149-187)

De similar reflexión, la definición presentada por Alejo Vargas Velásquez, dice que las políticas públicas son "...el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables..." (Vargas, 1999; 57)

Es difícil dar predilección a cualquiera de las definiciones hechas sobre políticas públicas, es más adecuado darles una delimitación aceptable y viable, ya que cada una de estas, tiene distinto marco de referencia. Así, el concepto de política pública se mueve en un rango de definiciones muy variadas, con énfasis distintos desde opciones de máxima amplitud puesto que prácticamente abarcan *toda la vida* del Estado, hasta opciones restrictivas a ciertos tipos de acción pública muy específica, que dejan por fuera dimensiones muy importantes, aunque complejas, de la interacción Estado-sociedad.

Otra significación del término de políticas públicas, aportada por Aguilar, hace alusión no únicamente a la estructura y referencia teoría común; las significaciones son muy a menudo en función del debate filosófico "*deber ser*", pues encuentran en la discusión ideológica su usanza y su justificación primordial. Las políticas públicas "...se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad..." (Aguilar, 2007; 15-37), en este sentido Maldonado se suma diciendo que "...las políticas públicas son una respuesta tentativa y una respuesta colectiva para solventar problemas públicos y perseguir objetivos socialmente deseados..." (Maldonado, 2013; 51)

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno que opta o no por aplicar argumentos objetivos y subjetivos. Una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer. También se concibe que una política pública es: "...una práctica social y no un evento

singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas complicadas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten estímulos o metas...” (OPS-OMS, 1975; 15).

Así, la expresión de política pública también supone un ofrecimiento básico de teoría politológica. Aguilar concibe que el propósito y el provecho de esa teorización es el dar significado científico de esas acción estratégica, se concibe la definición que permite describir y explicar cómo, de hecho sucede esa implicación y la táctica de la habilidad de las estrategias de servicio que intentar ser las políticas públicas, siendo ese propósito de acción que el gobierno propone, a la vez que establece esa decisión “arreglada” según el tipo de problema (Aguilar, 2007; 27).

Cualquier concepto de políticas públicas, comprende de la sociedad el problema-conflicto y del gobierno la clarificación de representante. Además se destaca que las maniobras que intentan adjetivarse las políticas públicas, están dirigidas o con la finalidad de la atención de necesidades públicas. Tal vez éste es uno de los argumentos principales para respaldar la idea de que no todas las acciones gubernamentales son políticas públicas, dado que no en todas ellas participa la sociedad y el gobierno como ejecutor y destino final y en la contemporaneidad, no es así la elaboración de las políticas públicas, *siendo este argumento una justificación para la traza del presente estudio.*

El método no jurídico en épocas pasadas –supuestamente– tenía por objetivo intentar la unión de las técnicas de racionalización y gestión administrativa importadas de segunda o tercera mano de EE.UU (Arenillas Sáez, 2010, 23), este suma su propuesta de definición de políticas públicas: “...toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución...”. (Rodríguez, 1999; 76). Este autor no lleva a cabo una definición concreta y concisa, sino que va acotando las características y cualidades –como lo hace Aguilar– de las políticas públicas y concluye considerando que estas normalmente implican una serie de fallos. Decidir que existe un problema, decidir qué se debe intentar resolver, decidir la

mejor manera de resolver, decidir legislar sobre el tema, para continuar diciendo que el proceso de elaboración de las políticas públicas, implica disposiciones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas (Alcázar, 1999; 109).

Puede validarse la idea de que una política pública logra concebirse como la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad o llevarla a un terreno adaptable. Ahora bien, si una decisión no llega a la implementación en la política pública, no es verdadera política pública, es *decir sólo queda en el papel* y con direccionamiento de funcionabilidad. Siguiendo con esta línea, dentro de las actividades primordiales de las instituciones gubernamentales se supone que se tiene la intención de dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de las políticas públicas, si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política pública conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es una acción política. Sin embargo, las políticas públicas “...son implementadas por organizaciones públicas en constante interacción con un entorno que se mueve mucho más rápido que los gobiernos en cualquier parte del mundo...” (Maldonado, 2013; p. 51).

Los estilos diferentes de gestión que mueven el sistema político mexicano actual, se basan en la diversidad de elementos que contribuyen a la organización, concepción y resolución de las políticas públicas. Por ende, gobernar de acuerdo a entendidos políticos que intentan dar justificación y acción a las políticas públicas, significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el acreditar a esta situación, el componente fiscal (Aguilar, 2007; 33). Concretamente, se “supone comúnmente”, que la política pública es cualquier acción gubernamental, donde los gobernantes elaboran estrategias dentro el marco constitucional, aunque solo sean “simulacros” –requisitos– las referencias tanto teóricas y prácticas de y con los ciudadanos.

También se considera a las políticas públicas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las intenciones y estrategias políticas, se justifican y conllevan el localizar datos y elaborar interpretaciones para los problemas de públicos de un periodo determinado (Lasswell. 195; 3-15), derivado de la experiencia de los casos de estudio, por ende, "...las políticas públicas son teorías o modelos para la transformación social..." (Maldonado, 2012; 51).

Desde el precepto teórico de políticas públicas, concurre una resistencia de la exposición de su señalamiento directo y concreto, que dentro de la norma, busca dar un significado integral, por ende el peso de esta significación queda en un carácter imperfecto: *políticas públicas, es una noción que debe encuadrarse a tiempo, espacio y accionantes.*

Otra de las características sobre el significado de políticas públicas, implica el entendido de que se considera una o más estrategias puestas a la resolución de problemas públicos, así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social, que será el resultantes de "...procesos para la toma de decisiones dispuestas a la coparticipación de gobierno y sociedad, en donde se establecen medios, dependientes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos..." (González, 2007). Estas acciones son el deberían ser que busca o razona la intención de favorecer el bienestar social (Hernández, 2013; 59).

Es prudente mencionar que las políticas públicas, conllevan una discusión que engloba la diversidad de áreas formales –como hace mención también Laswell Harold– que se involucran en el escenario del buscar y formular acciones para la solución de problemas. Por eso mismo, Salazar unifica su criterio a este entendido pues también indica que "...son soluciones a problemas, las sucesivas respuestas del Estado (del régimen político o del gobierno de turno) frente a situaciones socialmente problemáticas..." (Salazar, 2012; 47-52), aunado a esta

idea, Hugh Hechlo señala que “...las políticas públicas son una forma *puzzling*² de resolver acertijos o dilemas en nombre y representación de la sociedad...” (Maldonado, 2013; 51).

En las Ciencias Sociales, el percibir la creación de un *nuevo pensamiento* estratégico, da una razona enmarcar en un mismo argumento, conceptos que pueden y tienen que correlacionarse sin confrontarse. Por la magnitud de conceptos y argumentos, el estudio de políticas públicas propicia un *remolino* de significados, obteniendo así las variables de esta tesis; provoca opinar que las políticas públicas deben conceptualizarse uniendo las variables que involucran preceptos contextuales, en un sentido: su ejecutor, su justificación pública, su objeto de tratamiento como propósitos y/u objetivos de tipo valorativo especial, considerando los elementos que incumben directamente en la referencia y actuación de estas estrategias como alude en lo referido J. F. Aguilar en *La hechura de las políticas públicas*:

...una concepción dialéctica del análisis de políticas significa... que, en un sistema de gobierno mediante discusión, el análisis –aun el análisis profesional– poco tiene que ver con técnicas formales de solución de problemas y mucho con el proceso de argumentación... (Aguilar, 2007; 61).

Otro autor que da lineamientos y variables de la conceptualización de las políticas públicas, que en algunas líneas convergen con las que dan otros autores además, que también da otras especificaciones es Manuel Canto Chac (2002). En sus investigaciones Canto proporciona un concepto de políticas públicas justificándose con que estas enfrentan un problema complejo, el diseño de programas (Canto, 2008), esto puede no ser lo suficientemente complejo para enfrentar el problema, pero las soluciones pueden tener un carácter incremental, propiciando la opción de ser las acciones definidas, de forma mínima como: “...cursos de acción gubernamental, tendientes a la solución de problemas públicos acotados...” (Aguilar y Lima 2009).

² Diccionario Manual de la Lengua Española Vox, [En línea]. S.L., U. S. A. 2007, *Larousse Editorial* Larousse, [Fecha de consulta: noviembre 27] Disponible en: <<http://es.thefreedictionary.com/ciencia>> [puhz -ling] *Adjetivo*.- 1. Misterioso, relevante, desconcertante.

Una idea de Canto, relativa al tema de políticas públicas conlleva la explicación y excusa de la intervención gubernamental debido a que esa actividad es la acción institucional y la identificación de un problema público. Las políticas públicas, más que buscar beneficiar de manera efectiva a la población, al combatir problemas sociales, se han convertido en un instrumento del gobierno superior – gobierno federal–, para poder llevar a cabo algunas acciones que le permitan a ese nivel de gobierno, mostrar cifras positivas, en distintos estratos. Ello se observa sobre todo porque los objetivos no han seguido una planeación estratégica y mucho menos un planteamiento formal, objetivo y de largo plazo, ello remite, indudablemente, a una tendencia a salir del paso, en una cuestión tan importante como es el sector social, así como lo plantea Lindblom (Aguilar, 2007; 14).

En este sentido, la referencia teórica ha propiciado poner en confrontación el razonamiento teórico-formal y la parte empírica de las políticas públicas, que resuelve el mal uso de estas. Se concluye con la evidencia de que éstas son diseñadas y publicitadas por los gobiernos o los parlamentos, aprovechando las necesidades económicas y sociales de la población pero con beneficios solo para quienes los esbozan, los realizan y reciben beneplácitos simples y también estímulos –votos electorales– (Hernández, 2013).

Aguilar, dentro de sus profundizaciones del tema, esboza argumentos que confrontan varios entendidos de varios autores, por mencionar un caso; en contradicción a Lindblom quien proporciona una definición subjetiva de políticas públicas: "...capacidad artística para dar su forma proporcionada a los materiales de las ideas, valores, aspiraciones y polémicas de los ciudadanos en torno de una cuestión, y producir la definición plausible del problema..." (Aguilar, 2007; 77).

Es un proceso muy parecido al *ars inveniendi*, es decir: al arte de inventar, o encontrar la respuesta de un problema. Es la comprobación de una teoría, que plasme una emoción o una idea. Pero este proceso se continúa y complementa con el arte de probar y mostrar que lo descubierto no es una fantasía sino algo real, no una buena ocurrencia sino algo efectivo y valioso.

Otras características de la terminología de política pública, enumera sus elementos, tomando en cuenta principios o variables en el sentido de ser compendios derivados de un análisis; según Aguilar una política pública es:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, que son estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
- b) acciones cuya intencionalidad y causalidad fueron definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
- c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales, o por éstos, en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y
- e) acciones que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (Aguilar, 2007; 14).

Otro significado de políticas públicas, es el que menciona I. Knoepfel: "...una política pública se precisa como una *concatenación*³ de decisiones o de acciones, intencionalmente vinculadas, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema, que políticamente es definido como colectivo...". Es en otras palabras, el encadenamiento de actividades, decisiones o medias estratégicas, por lo menos la idea intencional, tomadas por los actores del sistema político-administrativo, con la finalidad de resolver un problema. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de variable obligatoriedad, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver

³ La *Concatenación* (o Conduplicación) es una Figura Retórica que consiste en encadenar palabras a lo largo de frases o versos sucesivos.

Nota: la Concatenación resulta del uso reiterado de la Anadiplosis (repetición de una misma palabra o palabras del final de un verso en el siguiente). Definición de Concatenación [En línea] 2014 [Disponible en: <<http://www.retoricas.com/2009/06/definicion-de-concatenacion.html>>]

(grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Knoepfel, 2013).

Debería quedar claro que las proposiciones que hacen las políticas públicas, están en tiempo futuro. El objeto de cualquier propuesta de política pública es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única operación sujeta a control. Todas las políticas públicas, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse *a priori* como correctas. Si una propuesta de política es un proceso del tipo de ingeniero –inventivo–, donde el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto cognoscitivo, es decir, mantiene el carácter hipotético (Landau, 2012).

Diversos puntos de vista sobre políticas públicas son inevitables en una sociedad plural, pero también es necesaria la confrontación de estos puntos. Cualquier definición que se adopte, debe tener supuestos básicos de operatividad, atados, con el sustento del marco normativo, capacidades gubernamentales, naturaleza del régimen político, estructuras de planificación y presupuesto, grado de cohesión y movilización de los actores sociales y políticos, recurso humano disponible, a las herramientas técnicas que condicionan la elaboración de las políticas, cultura política, cultura burocrática, así como prioritariamente debe tener el grado de apropiación del concepto en los distintos ámbitos donde se aplica y del sistema político (en el que se define).

La contribución de la perspectiva organizacional endógeno consiste en que integra estos factores aparentemente diversos en el marco de la acción colectiva. Es necesario, relativo a la conceptualización de políticas públicas, asentir el argumento de líneas anteriores, pues Aguilar Villanueva hace la exposición de políticas públicas siendo:

...el diseño de una acción colectiva intencional, propiciando la trayectoria que efectivamente toma la acción de las políticas públicas, como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, se consuman con los hechos reales que la acción colectiva produce. (Aguilar, 2007; 26).

Una política pública también es entendida como un curso de acción o de *inacción* gubernamental según Kraft y Furlong, quienes plantean que son una respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad (trabajo, disposición, iniciativa, participación, etc.), sino que también el conflicto entre los mismos valores. Las políticas públicas dejan de manifiesto a cuál de los muchos valores se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión (E. Kraft, 2012; p. 5).

Dentro del bagaje teórico, Karl Deutsch y Theodor Adorno mencionan que una política pública es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. "...La política pública, es una estrategia que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido...". Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores (Villanueva, 2007; 28). La política pública, también es una actividad de comunicación pública; la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las estrategias que significan las políticas públicas.

El gobierno se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de incentivos y acuerdos para la acción con sentido. Un esta forma de gobernar asume el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que el Estado brinda puedan ser participados y supervisados por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía, son: "...un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores...". Esta participación se sustenta en que en la actualidad la política pública también es un elemento de marketing político, una actividad de comunicación pública. (Aguilar, 2007; 24).

El debate epistemológico y político sobre la objetividad y las ciencias sociales es un elemento que da referencia y también direccionamiento. Como señala Luis Aguilar Villanueva, "...la política pública es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y

transacciones convenientes...”. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En todo caso, de lo que se trata es de retomar el hilo argumentativo del debate, para que sea provechoso para todos. En esta observación, la política pública es también todo el “...conjunto de actividades *post decisionales* o *retrospectivas* que buscan aportar evidencias, argumentos con el fin de obtener el consenso...” (Aguilar, 2007; 28).

Organización y acción colectiva pueden verse como parte de un mismo fenómeno social, no hay acción colectiva de cierta duración que no produzca un mínimo de organización y que no genere finalmente un núcleo organizacional más o menos formalizado en torno al cual la movilización se organizara y los intereses podrán agregarse. En idea común, se menciona que “...la política pública es la estrategia de acción colectiva, permitiendo a una sociedad recorrer los límites socialmente posibles, remueve en forma progresiva obstáculos y ataduras intelectuales y del hacer social...” (Giandomenico; 2005, 29).

Las políticas públicas también definen el ejecutor de sus planes e intenciones: el gobierno, son “...decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que buscan la resolución llevada a niveles manejables...” (Cadenas, 2013).

Las Políticas Públicas se razonan buscando ser una justificación fundamental, en el desarrollo económico de una nación o territorio (no local ni regional), ya que estas son un conjunto de lineamientos y decisiones que orientan la acción que va a permitir alcanzar determinados objetivos, son “...respuestas de las institución de gobierno, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas...” (Salazar, 1995; 30). Las políticas públicas son las labores de gobierno, son su quehacer, que busca el cómo “...dar respuestas a las diversas demandas sociales...”. Así Chandler y Plano, señalan que se pueden entender las políticas públicas como el “...uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales...” (Ruiz, 2013)

Las políticas públicas también se entienden como el “...ámbito privilegiado de realización del pacto entre Estado y sociedad...”. Un nuevo papel del Estado, al percibirlo o hacerlo más ágil y organizado. En esta significación, es prudente mencionar que el concepto de políticas públicas, no solo está conformado por los elementos teóricos, sino que también es juicioso hacer la mención del elemento de participación, misma que tiene su razón en la interlocución entre los actores relativos al proceso de realización de las estrategias aludidas, *eso sí, concretizando la definición del objetivo y beneficio final: la sociedad.*

Cabe resaltar de lo referido a las políticas públicas, en un contexto moderno, no todo de la cuestión de la política es asunto público y lo público no todo se convierte en política, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos sola y únicamente por el gobierno, por ende se conceptualiza en función a este criterio. Las políticas públicas son “...el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes políticos, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos...” (Solís, Ortiz y Pons, 2009; p. 142).

También las políticas públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del pacto entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizado. En esta opción del concepto, se puede rescatar lo tocante a la participación entre los actores relativos al proceso que conlleva la realización de las políticas públicas, definiendo que la sociedad es el objetivo y beneficio final.

En otra aportación, Pallares señala que: las políticas públicas deben ser consideradas como un *proceso decisional* (Solís, Ortiz y Pons, 2009; 142). El mencionado *proceso decisional*, se caracteriza así por un constante fluir de decisión y acción, en una especie de mercado político en el que precisamente la competencia asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones.

El estudio de las políticas públicas es complicado, por eso es necesario entender que todo elemento de estudio de ciencias sociales, es un elemento

sin principio ni fin, y de ello posibilita discernimientos. En la teorización de las políticas públicas es prudente pensar como lo plantea Pallares: "...que políticas públicas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian...". Atendiendo qué hacen los gobiernos, cómo y por qué se hace, concluyendo en el comprender qué efecto produce. Estas sencillas preguntas pueden servir como una simple guía para ir analizando una política pública.

Cualquier definición de políticas públicas que se adopte, debe tener su significado en atención a supuestos de operatividad, que pese a ser básicos, son limitados y correlacionados a la naturaleza del régimen y del sistema político, además también dependiente de la capacidad de los gobiernos, en el marco metodológico, es decir, con el seguimiento de estándares normativos y atendiendo a las estructuras de planificación, presupuesto, grado de cohesión y de movilización de los actores sociales así como de los políticos y también facilitando el recurso humano disponible, las herramientas técnicas que condicionan la elaboración de las políticas públicas, la cultura política, la cultura burocrática y el grado de apropiación del concepto en los distintos ámbitos donde se aplica.

Las políticas públicas también se piensan como la esfera favorecida del compromiso tratado entre el estado y la sociedad. En la ciencia política, el término Estado del bienestar, tiene en parte usos o significados distintos y se considera que es principalmente una categoría para el análisis comparativo de las actividades de los Estados modernos. El Estado, hace lo más ágil y organizado y así podemos rescatar el sentido de participación entre estos actores, pero el objetivo y justificación de la intención del beneficio a la sociedad es un punto que muchas veces queda olvidado, por eso el fracaso de muchas políticas públicas.

La política es, en suma:

- a) el diseño de una acción colectiva intencional,

- b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y en consecuencia,
- c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 2007; 26).

Las políticas públicas son relevantes, ya que constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades a la población. La política es entonces un "...proceso, un *curso de acción*, que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores..." (Aguilar, 2007; 7), más que una decisión singular, suprema e instantánea. "...Una política pública no es solo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones..." (Aguilar, 2007; 25).

Políticas públicas, significan el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas (Aguilar, 2007; 27).

Giandomenico Majone (1978) va más allá, al hablar perspicazmente de *policies versus decisions*. Quiere decir que las políticas públicas no son sólo decisiones en el sentido apenas dicho, pero añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. (Aguilar, 2007; 27). De este argumento se descubre que una política pública es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva (Aguilar, 2007; 28).

En óptica politológica también, la política pública es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta (Aguilar, 2007; 37).

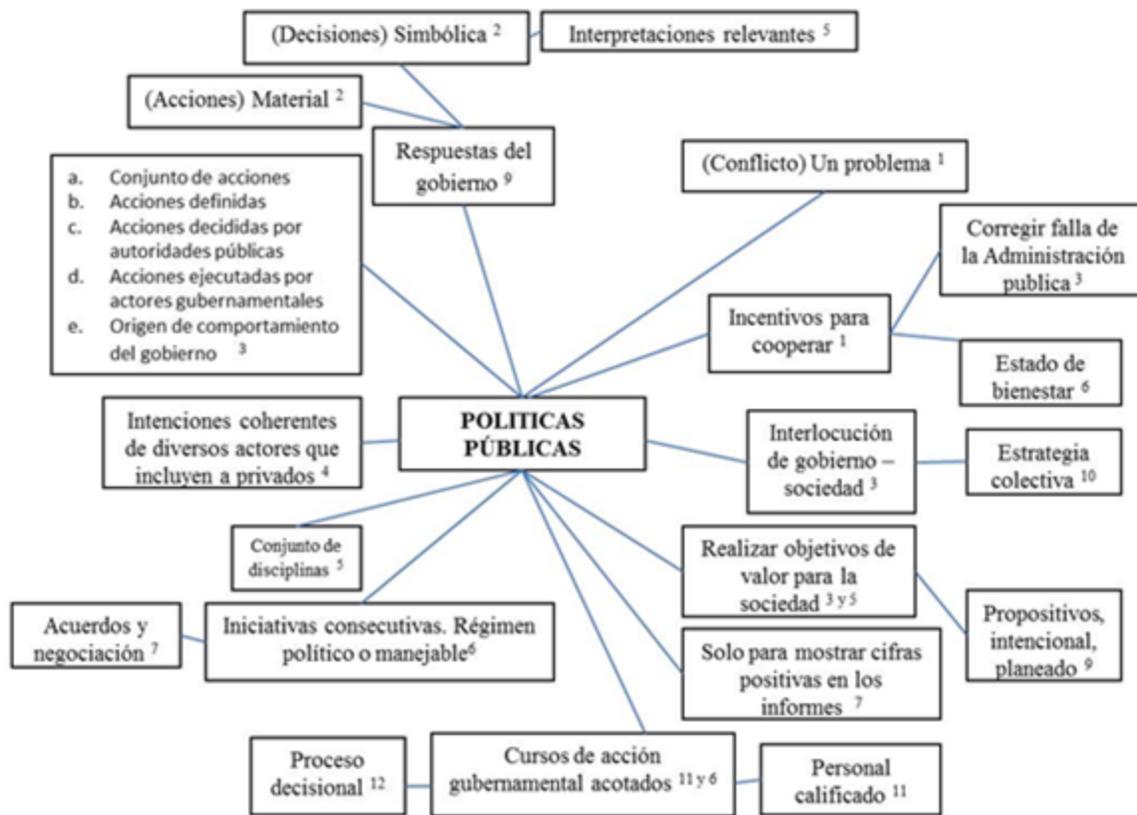
Como se percibe, en ciencias sociales no se puede hacer definiciones absolutas y únicas; esto debido a que los argumentos se enfrentan a la dificultad de no tener una exposición aplicable que dentro del área de conocimiento, dé un significado total, por ende la consideración de ese pensamiento queda en un carácter imperfecto: políticas públicas, es una noción que debe encuadrarse a la detonante de tiempo, de espacio y de accionantes.

Cualquier lectura sobre políticas (*policy*) enseña o *delata* claramente que no es un concepto bien definido y que su denotación no manifiesta la clase de definición extensional que indica conductas fácilmente reconocibles por los conocedores del área. Como diría Max Born: "...para definir el término, colegas especialistas del análisis de políticas, proveen respuestas que descubren que no hay una regla de uso común que pueda ayudarnos a identificar un ejemplo de este razonamiento es el criterio –conceptualización– política pública...". En ausencia de una definición acabada es posible usar el término en un sentido más alto (Aguilar, 2007; 275).

Las políticas públicas *deben* ser es acceso institucionalizado de las personas a bienes y servicios, que se justifica el proceso en reglas y acciones que tienen como objetivo solucionar y/o dar respuestas a las necesidades, intereses, personales o a grupos de la sociedad. De tal forma que al final las soluciones y propuestas son el consenso de esas estrategias.

Este capítulo, recopiló información formal sobre el concepto de políticas públicas y la elaboración de estas estrategias, siendo la justificación para el Esquema 1.1.1.: Elementos en la definición de políticas públicas, pues se hace exposición concreta, de las variables determinantes de la significación dicha, por mencionar algunos de estos: objetivos, intenciones, elementos materiales, incentivos, acuerdos y más elementos que dan sustento y excusa para las estrategias de servicio público que son las políticas públicas y esto, en referencia a la aportación teórica de autores que ponen importante atención a la teorización del concepto de políticas públicas.

Esquema 1.1.1.: Elementos en la definición de políticas públicas



- 1.- Guerrero; 1999
- 2.- Dye; 1975
- 3.- Aguilar; 2007
- 4.- Vargas; 1999
- 5.- Laswell; 1959
- 6.- Canto; 2008
- 7.- Lindblom; 1959
- 8.- Knoepfel; 2011
- 9.- Theodor; 1992
- 10.- Giandomenico; 2005
- 11.- Ruiz y Cardenas; 2013
- 12.- Pallares; 2010
- 13.- Tachiquin; 2008

Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Dr. Omar Guerrero Orozco, Thomas Dye, Luis F. Aguilar Villanueva, Carlos Salazar Vargas, Harold Laswell, Manuel Canto Chac, Ch. E. Lindblom, Peter Knoepfel, Karl-Theodor, Majone Giandomenico, Domingo Ruiz López, Carlos Eduardo Cadenas Ayala, Carlos Ruiz Sánchez, Francesc Pallares, Marcelo González Tachiquín.

Derivado del sustento que dan los autores varios sobre la conceptualización de políticas públicas, el discernimiento sobre el significado del concepto medular del presente estudio. Es un debate de razonamientos en función de tiempo, espacio y utilidad siendo objetivos. El concepto de políticas públicas, es un concepto que no tiene una definición categórica, pues al estar inmerso su uso, en el contexto social y político es un elemento que va modificándose dependiendo del referente de lugar y periodo en que se usa y se necesita. Con la intención de dar mi punto de vista y con la justificación de ser un criterio que es en función de haber concentrado elementos, derivados de la investigación, he podido esbozar el siguiente razonamiento: *Las políticas públicas son la instrumentación de directrices garantizadas por ley que teniendo la vinculación entre la sociedad y el estado, procuran certeza y aprobación a las opciones de respuesta presentadas por instituciones de gobierno, a la comunidad en general, otorgando la oportunidad, viabilidad y ejecución del conjunto de decisiones y acciones concertadas.*

La definición de elementos de las políticas públicas, da el sustento teórico para el entendido formal sobre el propósito y justificación de los elementos que conforman esas estrategias, así como propicia el dar un referente que confronta criterios comunes tradicionales *versus* objetivos formales, en el uso conceptual y manifestación de la hechura de políticas públicas.

El siguiente capítulo de la presente investigación, da un sustento cualitativo de la escena en que se da operatividad a las políticas públicas; la Zona de los Volcanes, Estado de México, como se tipifica a la variable de extensión aquí estudiada, siendo un elementos cualitativo y cuantitativo que dan otra variable de análisis.

1.2 ¿Cuál es la elaboración de una Políticas Públicas?

Las políticas públicas envuelven una serie de conceptos del sistema político, tratan por un lado democracia bajo la idea de participación ciudadana –en el

proceso de participación-intervención—. Pero ¿Funcionan o no las Instituciones? ¿Existe peligro en la gobernabilidad o no? Una buena política pública debe exponer de manera objetiva, la intención de ayudar a que la gobernabilidad se mantenga o que no se vea afectada, implica inmiscuir un contexto interno y externo. Así mismo, en correlación con la idea de cultura política, conlleva a que también se analice, es decir, justificándose buscando respuesta ¿Por qué algunas sociedades participar-involucrarse?, ¿Por qué algunas sociedades exigen?, ¿Por qué ciertas sociedades exigen más que otras?, ¿Por qué participan más que otras?, ¿Cómo es que se proponen las acciones para solucionar las problemáticas surgidas?, ¿Cómo es la conformación de la propuesta de acción?, ¿Cómo se contextualiza la intención y la aplicación de la opción ofrecida?

La elaboración de las políticas públicas no se efectúa mediante algún mecanismo único, derivado de la observación de los hechos, al contrario, el análisis y la elaboración de políticas públicas germinan desde un *a priori* cognoscitivo, que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones.

Con la intención de referenciar lo concerniente a las políticas públicas, se obtuvo el dato sobre la formación tanto del concepto como del proceso de producción de estas. Las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre poderes, son o deben ser manifestaciones de los poderes político-sociales, definidos como los entes con capacidades para controlar, modificar o influir en el comportamiento de otra u otras personas, expresando en sí mismo una gran potencialidad que propicia una gran dimensión de juicio en relación a lo que son y cómo es la conformación de las políticas públicas.

Los criterios usados por diversos autores, mencionaron el establecimiento de objetivos y/o metas, mientras que otros ya indican ese dato y/o evitan hacer mención de él, para dar celeridad a la argumentación del concepto y proceso de elaboración de las políticas públicas (Ruiz, 1996; 25).

Necesario es prestar atención a la mención de elementos que convergen a las políticas públicas, así como a la justificación y hechura de estas (Ruiz, 1996; 25), pues muestran distinciones y el marco ideológico con la exposición de objetivos, que confrontan el criterio usual de las políticas públicas y la línea político-filosófica de estas.

Los argumentos y reseñas formales de la elaboración de políticas públicas, han sido causa-consecuencia de un debate, rebate e incluso discusión política; manifestación de filosóficas políticas y discusiones abiertas que pronuncian la expresión de direccionamiento del transcurso de producción, cedida la significancia, la justificación y los elementos constitutivos, enmarcan el actuar político y por ende, el administrativo, intentando disimular hacer lo propio e inevitable de los regímenes democráticos (Aguilar, 2007; 28).

La planeación, elección y desarrollo de una política pública, no resulta un sofisticado *calculo tecnocrático*, ya que no ha de ser una circunstancias determinada por la voluntades arbitrarias, privadas, o personales, ni tampoco por incentivos lucrativos racionales y predecibles, sino que es perceptible mediante el debate y las discusiones abiertas, donde todos son libres de participar (Muñoz, 2009). Es en cambio, con fundamento de la discusión y persuasión de muchos actores tanto político y gubernamental-administrativo, participantes en la formulación, aceptación, puesta en práctica, evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

Para los propósitos de la elaboración de políticas públicas se requiere conocer los aspectos en los que cada una de sus estrategias difiere. El descubrir pluralidad de criterios en lo concerniente a las políticas públicas: el proceso y definición de los elementos constitutivos de la elaboración de estas, obliga mencionar que al realizar la investigación formal y al recabar referencias documentales de actores en el tema, se termina citando variables que demuestran una confrontación argumental y conceptual.

El dar una razón formal teórico de las políticas públicas requiere atender su concepto desde una noción particular y que también se analicen los medios que involucra su contexto: lugares, actores, periodos de actuación, situación socioeconómica, etc., permitiendo ser entendidas y atendidas con la justificación y la mención del significado o pretensión de esas estrategias públicas. Por lo tanto debe hacerse parte de la conformación de políticas públicas un sistema de medios diversos y/o específicos proveyendo así la justificación de la selección de medios.

La tensión entre los elementos aparentemente contradictorios pero inevitablemente presentes en la elaboración de las políticas públicas –por tener intensidades variables–, da lugar a una serie de definiciones dé y en distintos planteamientos. A la pluralidad de las proporciones de las políticas públicas corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hayamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis* o simplemente *public policy*. También, en el plano empírico la determinación de la unidad de análisis constituye una fase de la investigación; una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil definido (Harris, 1886; 83-108), como ya se mencionó en la exposición de la conceptualización de políticas públicas, en el subcapítulo anterior.

El argumento *in-finito* del concepto y diseño, acción de políticas públicas, es casi de línea interpretativa pues consiste mucho su conformación, en la delimitación de que soluciones a que problemas y se hallan asociados en un contexto ya determinado, a la intervención pública de un categórico sector (Hanf, Scharpf, 1978; 345-370).

Las políticas públicas, en general y actualmente, son planeadas y accionadas, como un producto de la cúpula política, propiciando excusas para ajustarse en favor de la hegemonía grupal, desatendiendo el factor de consecuencia directa a las poblaciones.

El estudio de la creación de las políticas públicas permite conectar con otras disciplinas las hipótesis del análisis de estrategias en acción, teorías o simples testimonios que den referente y testimonios a posturas, en el obra de explicar procesos institucionales de intervención pública en sociedades.

Todo el esfuerzo desarrollado consiste, en primera etapa del proceso, en reunir realidades de las diversas explicaciones que se ofrecen como solución y del por qué se acepta una determinada decisión, de por qué se diseñó y eligió ese bosquejo de acción de gobierno, de por qué se califica como estrategia prioritaria o tal vez simplemente como unan labor común de gobierno. En esta exposición del actuar común, se exhibe la traza y decisión de políticas públicas, definiendo la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* dado que es prejuzgada, si se fundamentara por la teoría de mayor de referencia (Aguilar; 2007, 29), procurando un criterio de contraparte a la labor común de la decisión de atención tomada por el ente político gubernamental.

Con el argumento formal-profesional, se da justificación teórica-académica a la perspectiva de la Ciencia Política, quien ve en la elaboración de las políticas públicas, lo particular de estas, el debate y rebate de las fuerzas políticas involucradas. La vértebra del discurso-*márketing* se centra en que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante la variable de la observación de los hechos, proporcionado la manera directa de atención, que busca dar referencia a la opción que revela los elementos que dan prueba a los testimonios y alegatos de un investigador sin delatarse como preceptos (Aguilar, 2007; 36).

La actividad intelectual confronta las recomendaciones de las acciones; decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia situaciones deseadas, es justificado por el análisis y la elaboración de políticas públicas ideadas a cognoscitivo *priori*, pretendiendo dar un orden lógico en la resolución de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones.

La justificación del argumento discursivo, así como elección razonada, descubre que las políticas públicas tienen, como otras temáticas de las ciencias sociales, un carácter cuantificable en sus procesos, dando un valor al cómo hacer estas estrategias, pero también despliegan el concepto, con un sentido incrementalista decisional, proporcionado que se determinan los problemas públicos y las actuaciones de la administración como algo más indeterminado y por ende, poco comprensible, donde lo más relevante será la relación entre los distintos niveles decisionales y de acción y que compete al gobierno tratar el desacuerdo de intereses (Baena, 1993), pretendiendo favorecer la legitimación de la estrategia de atención a demanda comunitaria.

La política y la administración no son una actividad que se basa simplemente en el poder, es necesario concebir que sus límites son o deberían ser, las normas y los conocimientos racionales de lo que involucra esa actividad, en lo referido al tema aquí mencionado, es necesario tener en cuenta que las políticas públicas conllevan la relación entre el conocimiento y el proceso de decisión de estas –como un proyecto interdisciplinario, plural, metodológico–, orientado a distintos problemas y contextos reelaborando expresiones, con un lenguaje que subraya el enfoque disciplinario (Aguilar, 2007; 29).

Con sustento en la variedad de perfiles –entendidos– que se presentan en la realización de las políticas públicas, (también no es apto olvidar la situación del sentido y/o direccionamiento que dan instituciones encargadas del diseño de las políticas públicas) accionar y demás, relativo al estudio de estas estrategias y de las administraciones públicas, concluyendo que se conciban como una labor de conflicto en lo referente a las posturas, por lo relativo a la dinámica y conveniencia social. Así también lo torna difícil, el reducir elementos que alguna disciplina tenga que cumplir, con la intención de dar justificación y credibilidad a argumentos formales-profesionales.

Lo irrenunciable de los regímenes democráticos es la tendencia del desarrollo, de lo que significa y/o debería ser de una política pública, que no

resulta de un sofisticado proceso del sistema político –o de un favoritismo totalitario–, es también el debate, la intención producto de la discusión y la persuasión recíproca de varios actores tanto políticos como administrativos, participantes en la formulación, aceptación y puesta en práctica de las estrategias mencionadas (Aguilar, 2007; 27). Sin embargo, con excusa común en lo referido a la formulación, el diálogo y la discusión dispuesta y abierta, da excusa a la expansión de la elaboración de las políticas públicas.

En el desenvolver de temas públicos, es viable la aceptación de la percepción sobre qué es y qué conlleva una política pública, su diseño y rediseño o su extensión, dando causa así a un entendido de su justificación, seguimiento y conclusión. Para esta resolución de elementos y etapas de realización, es necesario percibir a estas estrategias como la existencia de una solución técnica, así como de una solución de apoyo político. Paradójicamente al ser una opción legal y formal, se asienta la no existencia de una opción institucional única-total donde con los ciudadanos tengan intromisión y/o coartada real y formal para sustentar ese ente. En ese lugar se identifica el problema y posibilita que los sujetos necesarios negocien, discutan, y aprueben la percepción de estas estrategias, lo que propicia y da acuerdo a que las políticas públicas conlleven, a la par, el proceso de surgimiento-interacción-justificación.

La intención de propugnar argumentos, que den referencia objetiva y juiciosa busca dar legitimidad a las opciones de explicación, por esto, con referencias teóricas administrativas organizacionales, se encuentran algunas consideraciones contrastantes al argumento de deber ser y del es, esto en este caso es porque se considera que la política pública debería de producirse o se produce y configura en el marco de las organizaciones públicas, las cuales poseen sus redes propias, de sustento, de respaldo, de información, de sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación (Aguilar, 2007; 28).

Un conocimiento descriptivo conocido de la hechura de las políticas públicas, lo menciona Luis F. Aguilar Villanueva, que dice “...no es prudente

percibir esta tesis –del origen de las políticas públicas– de manera totalmente fundamentada, sin el estudio, análisis, debate de la hechura de estas estrategias...”. La elaboración de una política pública incluye un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por los sectores de la ciudadanía que dan origen o forman modelos ejecutados por actores gubernamentales o en/por asociación con actores sociales, que han sido decididas por autoridades públicas legítimas (D. Behn, 1971; 162-163).

Representaciones metodológicas de la hechura de políticas públicas, se descubren con una modalidad real-tradicional, pues difieren de algunas de las etapas, que formalmente definen autores y que dan tratamiento más formal, lo que favorece un análisis constante del razonamiento sobre estas estrategias, siendo esto justificado por la evidencia bibliográfica, sin caer en la disminución de criterios que al contrario, prestan la justificación para afirmaciones de entendidos comunes sobre análisis, el diseño, el proceso, el accionar de y la conclusión de las políticas públicas.

Luis Aguilar Villanueva en, *La Hechura de las Políticas Públicas* (2007), con su argumento de que el primer paso en la conformación de estas, es la selección del o los problemas que hay que resolver y que es la fase en la que se origina la política pública, rebate la referencia que da Carlos Ruiz Sánchez en el *Manual para la elaboración de políticas públicas* (2002); propone el identificar y definir los problemas como el génesis de este procedimiento. Ambos autores coinciden en ubicar el problema como primer labor pero Ruiz plantea la definición en tanto que *Aguilar* propone ir directamente a la solución.

El curso de acción, que produce la elaboración de las políticas públicas, y que es desarrollado, intencional o reactivamente, de los distintos actores, de manera directa o indirecta, puede confrontar la intención formal de la estrategia de acción colectiva que son las políticas públicas, diseñadas y organizadas por una autoridad oficial pese a que aparentemente en la institucionalidad del trabajo gubernamental, la política pública se origina, en la suma de:

- a) delineación de una gestión colectiva deliberada,
- b) curso que toma la operación como resultado de las medidas e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- c) los hechos reales que el ejercicio colectivo produce (Aguilar, 2007; 26).

El estudio formal-profesional, de las políticas públicas, en su proceso metodológico, se caracteriza por una singularidad, las etapas se hallan divididos, no sólo por las metodologías sino también, por la misma decisión de acción, tanto del concepto, el procedimiento de planeación, así como del objeto de aplicación de las políticas públicas.

Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública representa una tarea compleja tanto a nivel teórico como operacional. Las dificultades se hacen evidentes si tenemos en cuenta la diversidad de criterios de los autores que atienden el estudio formal de ese tema. Por mencionar otra aportación conceptual formal, para Lasswell y Kaplan una política involucra "...un programa proyectado de valores, fines y prácticas..." (Aguilar, 1951; 3), mientras que por otro sentido, según Lindblom el *policy making* contiene aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones (Lindblom (citado por Aguilar), 2007; 87). Por lo anteriormente mencionado, el *policy-making* implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta. En este sentido, *policy-making* significa, el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política pública hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención. Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1984; 78-80).

Derivado de la investigación bibliográfica de este estudio, se concluye que la conceptualización y el proceso de elaboración de las políticas públicas, congrega diversas concepciones, que han hablado con multiplicidad de juicios en la

conceptualización y conformación de las políticas públicas; *Harold D. Lasswell* habló de *un modelo del proceso de decisión* y lo entendió como una secuencia de siete fases o siete resultados: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación (Lasswell, 1971).

May y Wildavsky (1977) para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas públicas, prefieren hablar del ciclo de la política cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (G. De Marchi, 1978; p. 21).

Hogwood y Gunn (1986) hablan de un marco de análisis, descubriendo nueve etapas del proceso de hechura de políticas públicas: búsqueda de la cuestión y/o establecimiento de la agenda, decidir (filtración de la cuestión), pronóstico, objetivos y prioridades, analizar las opciones (B. Hogwood, 1986). Peter De León y Garry D. Brewer (1983) aportan, la reelaboración de la opción, concretando: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, es decir, la terminación del proceso de elaboración de políticas públicas (Véase tabla 1.2.1.) (De León, 1988; 17).

**TABLA 1.2.1.:
FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Fase	Características/Usos
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.

Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Fase	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y De León (citado por Aguilar, 2007; 20-21), 1983; 20.

En otra opinión referenciada, *Anderson* (1984) divide el proceso de elaboración de políticas públicas en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación (*Anderson*, 2007; 9-10).

No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas en los estudiosos del desarrollo de las políticas públicas coinciden en sostener que

los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política pública son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (Aguilar, 2007; 15-16).

En cada etapa del ciclo de la elaboración de políticas públicas, existe la posibilidad de discrepancias. A través de las estructuras de organización y decisión fluyen cuatro estereotipos: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección (Cobb y Elder, 1984; 118), aunque es posible reducir el ámbito del dilema a través de varios factores de contexto que son de ayuda al reducir o ampliar escenarios, lo benéfico de esto es la definición más concisa del proceso para restringir el rango de variabilidad.

Otro dato recabado relativo a la elaboración de las políticas públicas fue el de *Pallares*, quien señala que la formulación de estas, se compone de cinco etapas o pasos: (Pallares, 2010; 141, 152)

- I. Establecimiento de la agenda política.
- II. La definición de los problemas.
- III. La previsión.
- IV. Establecimiento de objetivos.
- V. La selección de la opción.

El establecimiento de la agenda hace referencia a que no todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo son calificadas convenientemente así aquellas, porque por algunas circunstancias logran ser problemáticas, plantean o justifican la necesidad de actuar sobre ellas. Para esto se requiere recibir las demandas y captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales.

En el proceso de elaboración de políticas públicas se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes, pero, ¿Por qué ciertos tipos

de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas? ¿Por qué algunas demandas entran a la agenda y otras no? La respuesta manifiesta, que en su mayoría coinciden expertos del tema es que esto se debe a la distribución del poder en la sociedad, así, estudios empíricos tratan de agregar otros elementos, como las cosas de crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan aún amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad. En fin, la experiencia indica que las agendas políticas son más el resultado de presiones políticas, que de un proceso racional, que involucre evaluación de necesidades, valores y objetivos.

Otra enunciación del proceso de la elaboración de las políticas públicas, presenta la tesis de que una sucesiva etapa del proceso mencionado, lo da la identificación y definición de los problemas. Una vez establecida la agenda política, se debe de definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Se tiene que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos. Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.

La idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente, siendo potencialmente en el futuro. Las dificultades y los altos grados de incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incremental⁴.

⁴ Una de las aproximaciones más influyentes en la teoría de las decisiones públicas es el llamado modelo incremental. Este modelo se conoce también con otras tres denominaciones. Una es el método de las comparaciones limitadas sucesivas, otra es la "ciencia de salir del paso", que es el título del artículo en el que Lindblom lo planteo, en 1959 y finalmente, el método de "atacar el problema por las ramas"; en contraste con la idea de ir a la raíz de los problemas como lo hace el modelo racional que se analiza en este texto. El título original del artículo es "The Science of Meddling Through". Véase, *la ciencia de salir del paso*, en Luis Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas públicas, óp. Cit.

El establecimiento de objetivos, es a criterio de la mayoría de autores atendidos en este estudio, el siguiente paso en la hechura de políticas públicas que habitualmente se conoce. Determinar los objetivos para la elaboración de estas estrategias, representa una de las orientaciones básicas para la configuración de la misma. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Conseguir los objetivos deseados dependerá de diversos factores que a lo largo del desarrollo de la política pública en marcha se van a dar. *Por ejemplo, algunos factores que interviene en el proceso serian, el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno social, entre otros.*

Continuando con el proceso aquí tratado, sigue la selección de la opción definitoria, esta fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, se inicia una vez que se tenga definido los objetivos, de esta forma, como señala Pallares: "...una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y a través de su desarrollo gubernamental, cuando entra en la fase de aplicación práctica: la implementación..." (Pallares, 2010; 141).

Ahora bien, aunque no es una definición y proceso de acción genérico el de las políticas públicas, en la actualidad, existe un *acuerdo universal* que acepta el modelo incremental como descripción normal del proceso de elaboración de las políticas públicas. En la realidad administrativa, la diversidad creciente de sus funciones, la constante utilización de mecanismos formales e informales en el ejercicio de la función pública, además los puntos de vista varios que presenta, en relación con instituciones y agregados sociales de todo tipo, hacen del estudio, análisis y oferta de acción en las administraciones públicas, al mismo tiempo forjan una labor justificada –conveniente– que confronta criterios y desenvolvimientos.

En otro estudio de referencia a lo relativo de elaboración de políticas públicas, se presentan cuatro etapas de la hechura de estas, desde un punto de vista analítico y en cada una de las etapas existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación. Lo resaltante de esta concepción es la articulación de que las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las

etapas de estas, tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la adecuación o actualización de proposiciones del sistema político (Lahera, 2004; 10).

Uno de los discernimientos teóricos relativo a la elaboración de las políticas públicas, expone que conviene digerir lo oportuno y conveniente de entender que las políticas públicas son un proceso que se desenvuelve por la consecución directa y tajante de varias etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios; influye y es afectada por lo que sucede (Aguilar, 2007; 15). En la actualidad, cada parte de este proceso tiene una naturaleza específica, estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino en momentos analíticos de calidad y temporalidad mixta.

El paso esencial para precisar el alcance y la complejidad de un problema es diagnosticar cuales son los puntos de apoyo de las diferentes opciones en que se percibe la acción de elaboración de las políticas públicas. El identificar esas diversas opciones, supone una definición de líneas de acción, mediante un proceso de selección formal, racional, que respeta las diferentes posiciones, para que la selección sea consensuada dentro de un conjunto amplio de posibilidades entre los diferentes actores interesados, así como entre las instituciones, políticas y técnicas, con predominio en lo institucional pues es el referente formal.

Las políticas públicas podrían ser decisiones complejas y conflictivas, pero no son diversas en sus ámbitos, circunstancias, elementos, pasos y requerimientos, haciendo su estructuración más viable, siempre y cuando se cumplan parámetros, normas y definiciones. Los fenómenos y tendencias actuales rigen la implementación de las políticas públicas, tratan siempre la identificación general de los problemas principales.

Como ya se mencionó y se *evidencio*, varios textos, convergen en que el formal orden de las políticas públicas, resulta de un proceso en función del cumplimiento de los preceptos:

- *Fundamentos: Hacen referencia a los objetivos últimos que se desea alcanzar con una política pública, los cuales aparecen definidos como metas de atención de largo o mediano plazo: calidad de vida, desarrollo integral, desarrollo sustentable, equidad social, superación de la pobreza, etc.*
- *Principios: Son metas alcanzables en el corto o mediano plazo, pero cuya función instrumental dentro de la definición de una política pública es el servicio que articule elementos para los objetivos específicos que se definirán.*
- *Objetivos de la política pública: El objetivo general, constituye una síntesis de todas las metas señaladas en los fundamentos anteriores. Los objetivos específicos generalmente, tienden a operacionalizar las metas fijadas en los principios.*
- *Líneas de acción de la política pública: Traslada los objetivos específicos a acciones, siendo la orientación operativa básica para una política pública.*
- *Agenda de gobierno de la política pública: Traslada las líneas de acción a operaciones, acciones concretas, presentadas cronológicamente midiendo en términos de tiempos de realización y de resultados, de política pública (Aguilar, 2007; 46).*

Cada autor que presenta la traza de políticas públicas, tienen una justificación propia. Esas propuestas de estructuración, son un compendio de preceptos, así como ofertas y atenciones a problemas, temas que aunque también son conveniencias, también buscan contextos de decisión, con viabilidad para ser soluciones, inquiriendo opciones para que puedan ser respuesta.

Para los propósitos de la elaboración de políticas públicas se requiere conocer las consecuencias de los aspectos en los que cada política pública difiere. Se podría separar las probables diferencias de las ofertas de solución, examinando las consecuencias que resultarían de las políticas públicas pasadas, siendo una opción que dará validez a la propuesta de acción, aunando que sería una recomendación para dar más referencia de procedimiento en la atención de las

problemáticas que requieren esas intenciones de solución. La comparación es un proceder viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales (Lindblom (citado por Aguilar), 2007; 87).

Aguilar Villanueva expone, en una de sus opciones del procedimiento de elaboración de políticas públicas, en un primer paso, el análisis de las variables componentes de elaboración de las estrategias y del proceso de estas, proponiendo conocer un modelo óptimo para la justificación de las decisiones, planeación y estrategias de políticas públicas, cuyas principales características serían la clarificación de los valores, objetivos y criterios de decisión, la identificación de alternativas, acompañada del esfuerzo consciente por razonar nuevas alternativas teniendo la innovación creativa.

Es necesario, dentro de la delimitación de la metodología de elaboración las políticas públicas, hacer mención de que hay que fijar fechas límite para considerar los resultados posibles que seguirán o concluirán a las políticas públicas e identificar los resultados esperados, mediante conocimientos disponibles y de intuición. Una de las pruebas de la efectividad de una política pública será que los analistas después de una discusión amplia en las etapas expuestas deberán estar de acuerdo para disponer si el problema es tan importante como para que amerite hacer el análisis más exhaustivo, dando sustento de decisión, experiencia, racionalidad. "...la planeación de las políticas públicas depende de su disponibilidad y de la naturaleza del problema; se trata de mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia..." (Aguilar, 2007; 262).

Se consideran elementos suficientes las simples declaraciones de intención, así como la introducción de un gasto en el presupuesto o la instauración de una estructura burocrática *ad hoc*⁵. Siendo más estricta esta escena, exigirá la realización de iniciativas coordinadas.

⁵ *Ad hoc* es una locución latina que significa literalmente «para esto». Generalmente se refiere a una solución específicamente elaborada para un problema o fin preciso y, por tanto, no generalizable ni utilizable para otros propósitos. Se usa pues para referirse a algo que es adecuado sólo para un determinado

Otro argumento teórico, inmiscuido en la definición del proceso de elaboración de políticas públicas, expone la clasificación de estas, no únicamente la acción estratégica de gobierno es considerada como una política pública, es frecuente que se dejen de prestar atención a las petitorias o problemáticas ciudadanas pues se concluye que es prudente o conveniente dar atenciones que den impresiones contrarias. El límite entre la desaparición y la subsistencia de una política pública constituye, un efecto fundamental ya que, en sustento teórico, permite decir algo sobre las *no políticas*, como indica Dye, según "... todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública..." (Dye (compilador), 1975; 632-642).

También se concibe que la elaboración de las políticas públicas, sea una cuestión definida, derivada de la lógica del manejo de los asuntos públicos de una sociedad. La tensión entre racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación. Las interacciones y los ajustes continuos del *policy-making* hacen apreciar a este proceso como una acción única (Aguilar, 2007; 27).

Otra teorización de la hechura de las políticas públicas, muestra este proceder a través de comparaciones, siendo una estrategia para simplificar el análisis y la toma de decisiones en la elaboración de estas estrategias, sin caer en la improvisación de la decisión de estas o la conveniencia política. Dos son los rasgos importantes en las líneas anteriores, el primero: reducir el universo de las opciones de estrategias a aprobar, limitando las comparaciones. Estudiar sólo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren. En segundo lugar, ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras políticas públicas así como a otros valores, propios de las consecuencias que se toman en consideración (Lindblom (citado por Aguilar), 2007; 79-88).

fin o en una determinada situación. En sentido amplio, ad hoc puede traducirse como *específico* o *específicamente*, o *especial*, *especializado* también puede considerarse equivalente a *reemplazo* o *alternativa*. Diccionario Manual de Sinónimos y Antónimos de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L., [[ad hoc](http://es.thefreedictionary.com/ad+hoc)] y CHESSBOT, Robot: modificadas Categoría: Expresiones latinas usadas en Filosofía a Categoría: Latinismos usados en filosofía (discusión · contribuciones) [4 feb 2012] [en línea <http://es.wikipedia.org/wiki/Ad_hoc>]

En argumentos prácticos y empíricos, algunos de los problemas que pasan a ser considerados como objeto de atención político-público y que siguen la propuesta de acción, justifican el formular distintas alternativas de acción, siendo esta fase la que lleve a la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, siendo la manifestación de que el tener distintas alternativas proporciona la selección de las más permisibles y factible (Aguilar, 2007; 49).

Es necesario aportar el argumento sobre el periodo de la decisión en las políticas públicas. Este se detenta en el momento en que un gobierno o directivo público manifiesta o le hacen percibir la existencia de un problema que merece prestarle atención y desarrollo, para dar por terminado el proceso cuando se puede evaluar el resultado final de las acciones emprendidas.

Averiguar y depurar la manera como problemas sociales o grupales justifican las políticas públicas (evaluación de las opciones de acción gubernamental) dan la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias. Así, los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión sirven para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de las estrategias de gobierno mencionadas. Los defectos y emergencias a lo largo del proceso de planeación, implementación y la evaluación de las políticas públicas propician los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública juzga su efectividad y proponga opciones diferentes de acometida (Aguilar, 2007; 22).

La confrontación de criterios que se da en la mención de las etapas de producción de políticas públicas, es una evidencia del decir que la conceptualización de políticas públicas, no es una significación totalmente terminada. Por esto, en el testimonio y estudio de Aguilar Villanueva relativo al proceso metodológico de la formulación de las políticas públicas, que expone en la bibliografía de *La Hechura de Políticas Públicas* presenta un criterio, que denota una línea ligeramente inclinada al deber ser de la política y resta atención del argumento causal y/o tradicional, por esto, deja *grietas* que dan más discernimientos y más situaciones enlazadas con el tema de las políticas públicas, aunque el tratado demuestra que no es una regla de aplicación y

ejecución las etapas del autor en su estudio, directamente con la intención de la función –deber ser– que enmarca su tesis.

La exposición sobre la metodología de las políticas públicas que expone Aguilar, muestra también lo relativo a la diferencia de criterios con el comparativo del procedimiento, descubriendo argumentos, posiciones y aportaciones a la hechura de políticas públicas. Como indirecta –no pensada– a esto, Carlos Ruiz Sánchez (1996) enuncia que para la elaboración de políticas públicas se requiere de un despliegue total de variables:

1. Identificación y definición de los problemas,
2. Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, causado por:
 - a. demandas políticas,
 - b. demandas sociales,
 - c. necesidades identificables,
 - d. juicios de valor sobre cierta realidad,
 - e. compromisos políticos asumidos;
3. Selección de soluciones;
4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y,
5. Preselección de medios inmediatos (Ruiz, 1996; 9-10).

Carlos Ruiz Sánchez enumera las etapas de elaboración de políticas públicas: proceder, identificar y definir los problemas (Ruiz, 1996; 9), reduciendo y/o delimitando el marco de acción, lo que posibilita que se concretice los datos de los pasos mencionados.

Por esto, la aportación que da Ruiz Sánchez hace hincapié de las situaciones que conlleva lo político del proceso de elaboración de políticas públicas, que confronta y/o modifica lo relativo de la definición que provee el nivel técnico-operativo, a su vez que adecua su diagnóstico a la intención y necesidad de nivel político y el tiempo procesal del deber ser de las estrategias en mención. (OPS-OMS, (citado por Ruiz), 1996; 15).

La hechura de políticas públicas, implica conocer cómo, para qué y por qué. Es decir, ubicar la capacidad de hacer ciertas cosas, adoptar la conducta a las nuevas circunstancias con las propuestas políticas. Conviene advertir que para evitar sesgos que perjudiquen la recepción de las propuestas políticas, el significado teórico y práctico de la ciencia o análisis de las políticas públicas se fundamenta en la exigencia de racionalidad en la elaboración de estas y no en la manera oportunista que se conciben con estas, las relaciones entre Estado y sociedad, descubriendo que deben ser racionales.

La paridad de razonamientos en lo relativo a la elaboración de políticas públicas apuntala la idea de que estas, necesitan una etapa de efecto formal que proponga y atienda un juicio de elaboración, es decir, una estimación que confronte resultados con proyecciones formuladas. La fase de evaluación de las políticas públicas se ajusta a partir de los resultados que se han conseguido, para comprobar si se ha cumplido los objetivos que se pretendían. La evaluación de las políticas públicas provee del argumento que percibe el objetivo principal, que es el brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el cometido de las políticas públicas. Es obvio que esta actividad y área de investigación es la que interesa a politólogos, intencionados en describir y analizar procesos y sucesos, y con ello explicarlos.

Indagar lo relativo al análisis de políticas públicas, da referencias ideológico-políticas, evaluado así si esas propuestas están o no de acuerdo con el respaldo filosófico-político y operativo-administrativo, tanto institucional gubernamental, como administrativo formal de gobierno, esto para identificar los elementos que tengan importantes contenidos ideológicos y que afecten la estructura de valores.

La evaluación de las políticas públicas engloba la apreciación de programas y plantea diferencias importantes en las preguntas de la valoración, criterios y utilidades que en la apreciación de políticas están en relación a la función del gobierno y en la evaluación de los programas en relación, sobre todo, a la función de gestión, lo que da valoración de criterios políticos que comúnmente anteceden

a la valoración de criterios técnicos (Ruiz, 1996; 15). Se viabiliza la apreciación de la utilidad de las estrategias para medir su ejecución y los resultados de políticas públicas en referencia al proceso de toma de decisiones, implicando el uso de métodos y técnicas⁶.

Revisando testimonios teóricos, en lo relativo a la implementación de las políticas públicas, coinciden que no existe una separación radical entre la formulación que debe y que está en la elaboración de esas estrategias del servicio público. Es difícil determinar dónde empieza y termina cada etapa, esto se debe por un lado, al hecho mismo, como señala Pallares, de "...la dificultad de definir qué es una política..." Barret y Fudge (1981), se considera la implementación "...como un *continuum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción..." (Pallares 2010; 141). El régimen político es el encargado el responsable de la implementación de las políticas públicas.

Una etapa del proceso de hechura de las políticas públicas hace evocación, que en el proceso de elaboración de esas estrategias, su evaluación, engloba la valoración de programas y evolución social, compartiendo procedimientos y técnicas, criterios y utilidades que en la apreciación de políticas públicas están en relación a la función del gobierno derivado de la función gestora. También se presenta la valoración de los criterios técnicos que sirve para medir el grado de ejecución, los resultados de los programas y del proceso de toma de decisiones que implica el uso de esas técnicas formales-competentes (Rutman, 1984; 10-12).

La aportación de estimaciones en el tema de las políticas públicas, hace propuestas por los diversos autores que determinan la valoración de criterios administrativos, donde se constituye un instrumento esencial para la provisión de información que necesitan las autoridades que toman la decisión y los

⁶ Los estudios de evaluación de programas tuvieron un considerable desarrollo en los Estados Unidos durante los años sesenta y setenta. En el decenio de los ochenta, sin embargo, el interés por esta área declinó en aquel país norteamericano, lo que contrastó con su auge en Canadá y los países de la Europa occidental. Al respecto, consúltense los trabajos, por ejemplo, de Palumbo (1987), Patton (1985), Rossi y Freeman (1985), Rutman (1984) y Ziglio (1983).

responsables políticos, los cuales recurren al uso de esa referencia con el fin de maximizar la acción de gobierno en los diferentes ámbitos administrativos ya sea local, regional, estatal o federal.

Varias posturas enuncian como parte de la elaboración de políticas públicas el análisis de estas, es decir la evaluación, en un tiempo posterior a su ejecución, dan certeza de esta etapa del proceso de elaboración de las políticas públicas. Es factible dado que esta etapa constituye un justificado camino para plantearse la mejora en el funcionamiento, dentro de las prestaciones que dé la administración pública y que permitan mejorarla. En este sentido, la perspectiva de trabajo de análisis-revalorización de las políticas públicas, puede resultar prometedor al combinar una mentalidad de mejora de la gestión (Sánchez, 2002; 15).

Comprensible es la diversidad de razonamientos en lo relativo a la proyección, diseño, elaboración, seguimiento, conclusión y capitalización de las políticas públicas y por ende no se pretende una confrontación de argumentos. El razonamiento de las políticas públicas reactiva a la ciencia política y a la teoría-práctica de la administración pública: sociólogos, administradores, economos, politólogos y demás, puesto que proporcionan atención a la historia de la formación del sistema político, a los alcances y límites de su funcionamiento y a todo lo necesario para la producción del consenso.

Como parte antagónica a la exposición formal, las políticas públicas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores en la política, sin que ninguno tenga bien presente las contrariedades a las que responden las políticas públicas, en su referente formal. A veces, las estrategias del servicio público mencionadas, surgen de oportunidades más que como respuestas a problemas. Al final, esas estrategias se legitiman al resolver el problema por el que fueron diseñadas, de tal forma que si ésta se diseña a partir de compromisos y resuelve el problema, esta adquiere una legitimidad, así la ilegitimidad con que la surge, adquiere legalidad al resolver el problema.

La toma de decisiones de los gobiernos, contemporáneos, en la justificación de la conformación de las estrategias de acción que proveen las políticas públicas, tienden a tomar direccionamientos ya comunes: *cambio incremental*⁷ y *salir del paso*, es decir, inercia y rutina (técnicas de decisión y la dinámica de grupos políticos), es fácil concluir que la práctica contemporánea de la elaboración y decisión de las políticas públicas está muy atrasada.

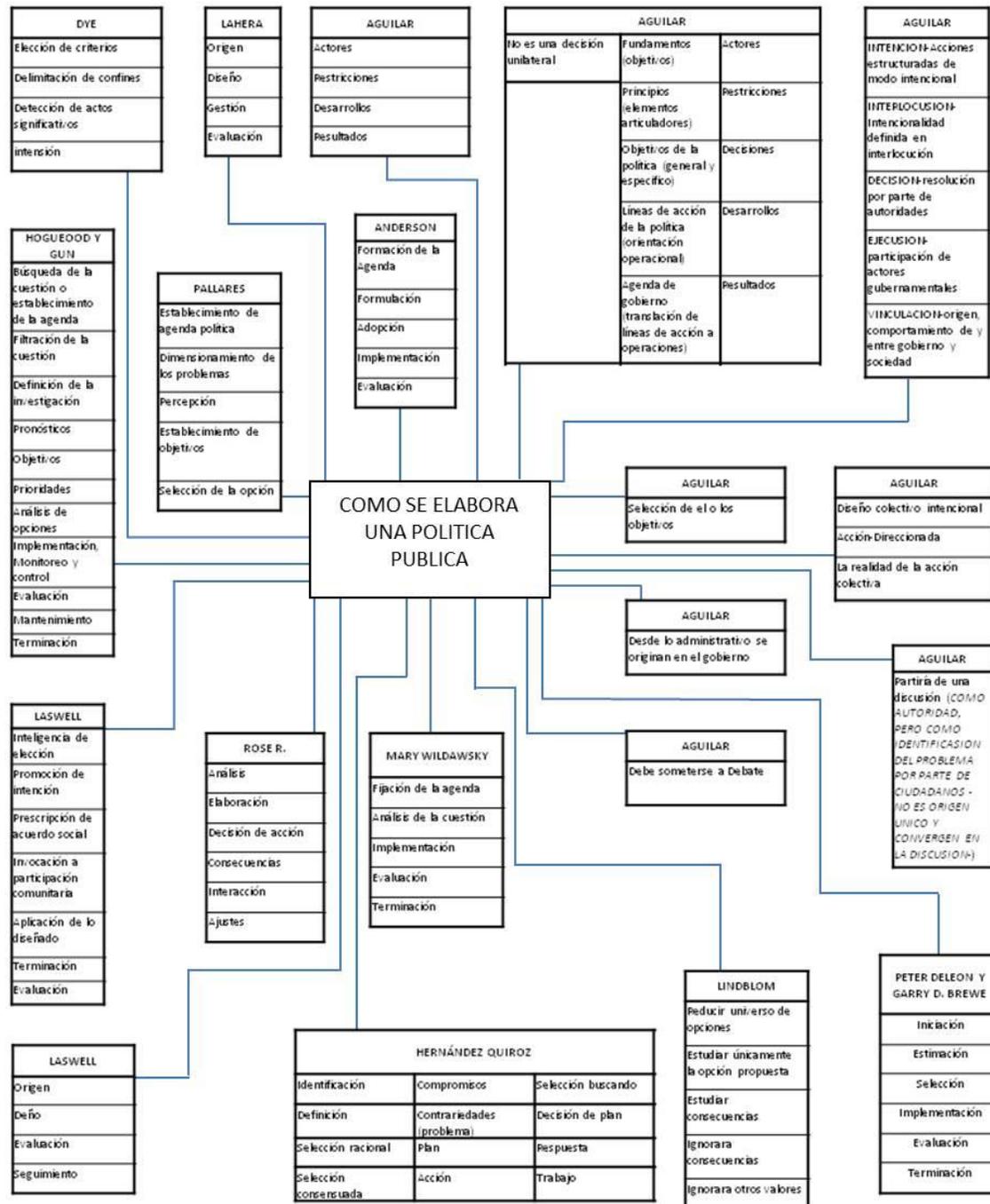
En general, es en esta parte del estudio donde se hace la mención de la justificación, relativa al aglutinamiento de criterios y concerniente a la definición y proceso de elaboración de políticas públicas. De manera simple, se retomó e insistió en la situación del concepto de políticas públicas, lo que muestra que es una conceptualización no concluida, pues esta mucho en función su entendimiento y uso, en relacional espacio, tiempo, interlocutores y fines.

En esta parte de la tesis, se exponen los elementos, el proceso y la justificación de lo relativo a la traza de las políticas públicas. Este proceso conlleva variables de elaboración, elementos –que están sujetos a demás piezas componentes–, lo que posibilita percibir que para la conformación de estas estrategias se necesitan instituciones, personajes públicos, personajes institucionales, escenarios delimitados, definición de elementos y las estrategias de evaluación y seguimiento o redefinición, siendo el plano formal, objetivo y profesional la mejor justificación a este requerimiento de y para las políticas públicas.

Continuando la explicación de los elementos de las políticas públicas, es momento de pasar a lo respectivo del escenario de uso y aplicación de las estrategias que son las políticas públicas. De esta manera, se da la argumentación cualitativa del elemento geográfico para la propuesta y dar operación a las políticas públicas, con el elemento explícito y concreto.

⁷ El cambio incremental, es el que se da en base a pequeñas mejoras sobre lo ya existente. GUZMAN Carlos Dibella, Tres tipos de cambios [en línea] [Fecha de consulta: mayo 07 de 2013] Disponible en: <<http://www.grupoarion.com.mx/LinkClick.aspx?link=Tres+clases+de+cambio.pdf&tabid=94&mid=524>>. El autor es director general de Grupo Arion y asesor de empresas en campos de cambio empresarial, comercialización, factor humano y planeación. Email: cguzman@exsyst.com.mx. www.grupoarion.com.mx

Esquema 1.2.2.: Elementos del proceso de elaboración de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de referencias de Dr. Omar Guerrero Orozco, Thomas Dye, Luis F. Aguilar Villanueva, Carlos Salazar Vargas, Harold Laswell, Manuel Canto Chac, Ch. E. Lindblom, Peter Knopfel, Karl-Theodor, Majone Giandomenico, Domingo Ruiz López, Carlos Eduardo Cadenas Ayala, Carlos Ruiz Sánchez, Francesc Pallares, Marcelo González Tachiquín.

En esta parte del estudio, se conjugan los referentes escritos en el subtema anterior y se ocasiona, un enlace con la opción referida al desarrollo endógeno, que presenta esta tesis, siendo la opción que da viabilidad a las políticas públicas, dentro del escenario de aplicación y cumpliendo los requerimientos necesarios para su ejecución.

Se presenta la idea de políticas públicas y su importancia a la hora de estudiarlas, analizarlas y elaborarlas, pues sirven para apreciar el sistema político, como se ha señalado; si las políticas públicas andan bien, pues el sistema por ende lo estará, por el contrario si estas no funcionan de forma adecuada, el sistema presentará interferencias: crisis o movimientos fuertes; lo importante en esto, es que si las autoridades logran detectar lo anteriormente expuesto, se entiende en buena lógica, que buscarán como corregirlo y el presente estudio, posibilita un referente de reorganización y uso de las políticas públicas, desde la perspectiva y factibilidad local.

CAPÍTULO DOS

CONTEXTO GEOGRÁFICO, MARCO DE JUSTIFICACIÓN DE DESARROLLO SUBJETIVIZADO

En el desarrollo de este apartado se dan referentes del escenario en que se desarrolla y/o aplican las políticas públicas, definiendo su área de proyección y aplicación que es en la zona de los Volcanes, del Estado de México. El contexto espacial de la zona aquí atendida, presenta el conjunto de circunstancias: lugar, tiempo, geografía, etc., en el que se producen hechos, este contenido, hace referencia a los escenarios que rodean los sucesos y ciertos hechos en determinada sociedad. Tomar en cuenta el contexto de un suceso o condición es importante pues provee la referencia situacional que advierte una perspectiva adecuada (momento histórico y argumento ofrecido, son valores de la sociedad que cambian).

Este capítulo contiene *resúmenes* que dan significado a la escena que atiende el presente estudio, intentando dar el referente documental que sustenta el elemento sociocultural: contexto geográfico, limitante profesional, limitante socioeconómico, limitante político, limitante tecnológico, limitante de cabildeo/gestión, permitiendo entender que el desarrollo de las políticas públicas puede y es viable ser desde el desarrollo endógeno.

2.1 Contexto geográfico

Hablar de contexto geográfico es mirar todo lo que rodea a determinada situación o acción, lo que da mayor cuidado y viabiliza ubicar el momento de la historia que

se estudia o investiga y recrear el ambiente social, el nivel cultural, en las circunstancias que desarrollaron los hechos materiales del tema.

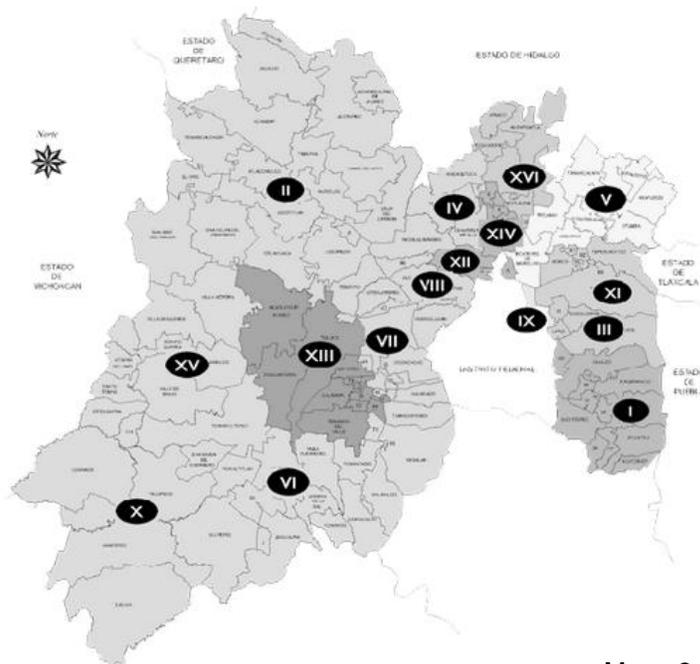
Lo indicado en esta parte del estudio facilita elementos que dan justificación y explicación a la magnitud, a que se deben proyectar, ejecutar y continuar, las políticas públicas, en atención al presente estudio.

El Estado de México, en *aridid* administrativo y político –estatal– se organiza operativamente por regiones, esto por la intención de vinculación directa entre la sociedad y las autoridades de gobierno del Estado en evocación, es en justificación simple, tener un representante, del ejecutivo de estado, en todas las zonas, de la entidad mencionada, y consecuentemente, en los municipios.

Regiones del estado de México

El Estado de México tiene 125 municipios, que por sus características geográficas y demográficas se agrupan en 16 regiones socioeconómicas. La capital es Toluca de Lerdo

Selecciona el número de región para ver los municipios que la integran



El Estado de México, con criterio político, está dividido en 16 regiones que agrupan a 125 municipios. (Gobierno del Estado de México, 2011).

En el siguiente apartado del presente estudio, se trabajan los conceptos: extensión, actividad económica, población, población "h" (hombre), población "m" (mujer), tamaño numeral de la administración municipal, así como qué partido político referencia institucionalmente a quienes participan en cabildo por partido político.

Se podrá desprender límites y posibilidades, del estudio de las políticas públicas, desde el ofrecimiento del trabajo de las estrategias de las políticas públicas en las municipalidades.

Todos los datos que se exhibirán, son importantes para comprender el desarrollo capilar, siendo este un argumento conceptual importante para entender

el desarrollo de las políticas públicas desde el ámbito local.

Región I. Amecameca

- Amecameca,
- Atlautla,
- Ayapango (12),
- Chalco,
- Cocotitlán (13),
- Ecatzingo,
- Juchitepec,
- Ozumba (17),
- Temamatla (18),
- Tenango del Aire (19),
- Tepetixpa (20),
- Tlalmanalco,
- Valle de Chalco Solidaridad (122).



El estado de México, oficialmente Estado Libre y Soberano de México, es uno de los 31 estados que junto con el Distrito Federal conforman las 32 entidades federativas de México.

Mapa 2.2.2.

La entidad del Estado de México, se encuentra en el centro sur del país, con una superficie mayor a 21 mil km². Su gentilicio es mexiquense. La entidad mexiquense limita al norte con Querétaro e Hidalgo, al sur con Morelos y Guerrero, al oeste con Michoacán, al este con Tlaxcala y Puebla y como característica definitoria, esta entidad rodea al Distrito Federal.

Con más de quince millones de habitantes, es la entidad mexicana con mayor número de habitantes. De los cuales más de dos tercios se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de México (zona conurbada al Distrito Federal). La

capital del estado es la ciudad de Toluca, sede de los poderes político-administrativos de la entidad.

El estado está dividido en 125 municipios, que agrupados en regiones dan forma a una estrategia política y administrativa para proveer vinculación efectiva; ver mapa uno: I. Amecameca, II. Atlacomulco, III. Chimalhuacán, IV. Cuautitlán Izcalli, V. Ecatepec, VI. Ixtapan de la Sal, VII. Lerma, VIII. Naucalpan, IX. Netzahualcóyotl, X. Tejupilco, XI. Texcoco, XII. Tlalnepantla, XIII. Toluca, XIV. Tultitlán, XV. Valle de Bravo y XVI. Zumpango (Gobierno del Estado de México, 2011).

Son los procesos mediante los cuales se crean los bienes y servicios, a partir de unos factores de producción las actividades económicas. Las actividades indicadas también sirven para generar riqueza a las distintas comunidades, a través de los distintos tipos de actividades: actividades primarias, actividades secundarias y actividades terciarias mediante las cuales somos capaces de extraer, transformar y ofrecer servicios respectivamente.

Las actividades económicas más importantes del estado son la industria automotriz y textil. También se obtienen rentas considerables en materia de turismo. Antiguamente la actividad más relevante era la agricultura pero, debido al crecimiento de la ciudad de México D. F. y a la gran cantidad de población urbana, esta actividad ha sido desplazada por el sector manufacturero. La pesca es una actividad con mínima cuantía, pues el estado no tiene costas.

Es el argumento *político-electoral-tradicional* el que da la definición de *Zona Volcanes o Sur-oriente* del Estado de México, teniendo su punto de congregación política-administrativa en la ciudad de Chalco, que se localiza en el extremo suroeste del territorio mexiquense. Esta región está integrada por los municipios

de: (en orden alfabético) Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Valle de Chalco (Ver mapa 2.2.2.).

Para referencia más exacta sobre la división por regiones, que política y administrativamente tiene su definición y organización en la disposición del gobierno del Estado de México y en la cual se sustenta la organización de los municipios integrantes de la zona sur-oriente de este Estado y que esta exposición aborda, es idónea la mención de los datos geográficos, cuantitativos y cualitativos de la región mencionada y para lo cual, es necesario consultar la dirección electrónica siguiente: Secretaría de Gobernación, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, [en línea] 2010: [Fecha de consulta 8 de agosto de 2013] Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/EMM_mexico>, así como en: INEGI, [en línea] 2010: [Fecha de consulta 8 de agosto de 2013] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>].

AMECAMECA.

Este municipio es un importante emblema cultural-histórico debido a que ahí habitó la ilustre escritora Sor Juana Inés de la Cruz, además es un referente artístico por la panorámica que producen los Volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl. Esta localidad ocupa el lugar número 44 en extensión y representa el 0.8 por ciento del territorio estatal. Tiene una extensión de 181.72 km², con una población de 48,421 habitantes según datos institucionales actuales.

El principal recurso natural de este municipio son los bosques. Económicamente Amecameca es una región suburbana en crecimiento, que desenvuelve todavía la actividad de agricultura y ganadería, así como el comercio y tomando más presencia recientemente, los servicios turísticos, en particular para

los alpinistas por los volcanes. La zona es poco industrial, en la que existió hasta hace algunos años una fábrica de maquila de ropa (playeras) y una de procesamiento de harina de trigo. En agricultura se produce maíz, alfalfa, trigo, avena, frijoles, forrajes, verduras, legumbres, frutas. En materia ganadera la producción principal es ganado porcino, bovino, ovino y equino. Lo de criterio comercial, se desarrolla principalmente en la cabecera municipal con pequeños negocios como tiendas, abarrotes, tianguis, tiendas de ropa y transportistas. La población económicamente activa es aproximadamente del 30% y su mayoría en el sector terciario (46%).

El dato cuantitativo manejado en el último referente estadístico institucional nacional menciona una población “h” de 23, 240 habitantes, población “m” 25, 181, tasa bruta de natalidad en 21.18%, tasa bruta de mortalidad 6.11 %.

Concerniente a la administración pública municipal, el rango de edad del cuerpo administrativo oscila de entre 30 a 50 años. El tamaño numeral de la administración municipal es de 600 trabajadores distribuidos en 22 direcciones administrativas. Quien gobierna en el periodo administrativo definido (2012-2015) es el Partido Revolucionario Institucional y la participación en Cabildo, tiene la siguiente organización: 6 representantes del Partido Revolucionario Institucional, 3 de Partido Revolucionario Democrático y 1 de Partido Movimiento Ciudadano.

ATLAUTLA

Este municipio constituye el 0.6% del territorio estatal, tiene una extensión superficial que asciende a 134.9 km², una población general de 27,663 habitantes; población “h” 13, 396 y 14,267 “m”, tasa bruta de mortalidad 4.08 %.

La geología de este municipio está en relación con la Sierra Nevada, en específico el volcán Popocatepetl, que es el elemento morfológico más característico de este municipio. Se hallan las cenizas, *lapilli*, *piedras pómx*, etc., formando una capa desde la zona de *las nieves eternas* hasta encontrar zona de vegetación.

La población económicamente activa es de 12 años y más según actividad y posición en el trabajo. Se observa que el 57 % de la población se ubica en el sector agropecuario el 13 % en la industria, el 11 % en el comercio y el restante 19 % se dedica a los servicios .

En lo relativo a lo político-administrativo, quien gobierna actualmente en este municipio es el Partido Acción Nacional (2012-2015) teniendo el tamaño numeral de la administración municipal de 400 empleados, ocupados en 8 direcciones administrativas. La participación en Cabildo, por partido político está definida por la representación político partidista de 6 actores del PAN, 2 del PRI, 1 de MC y 1 del PRD.

AYAPANGO

De la misma forma que las informaciones de los dos municipios anteriores , esta es una entidad con una extensión de 36.63 km², una población general de 8,864 habitantes; población “h” 4.353 y población “m” de 4,511, tasa bruta de natalidad 19.03%, tasa bruta de mortalidad 3.24 %.

Los recursos naturales municipales se definen por la vocación del territorio al ser agrícola, lo que provoca que el rubro forestal se vea incrementado con la producción de árboles navideños.

Dentro de la llanura se extiende una serie de lomas como la de *Tepenacasco* y de *La Plaza*. En cuanto al uso del suelo, es predominante la agricultura, que utiliza 1,595 hectáreas, seguido del pecuario con 123, y el resto para la industria y el uso urbano, lo que da demostración a su principal actividad

económica, que es la agricultura, mayormente de maíz y trigo, el segundo lugar lo ocupa la actividad productiva de ganadería y sus derivados.

Quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) y el tamaño de participantes de la administración municipal es de 90 personas, en 8 direcciones administrativas. La participación en Cabildo, tiene la siguiente representación de partidos políticos: 6 del PRI, 2 del PRD y 2 del PT.

CHALCO

La cabecera municipal, Chalco, lleva el apellido de Díaz Covarrubias, en honor de Juan Díaz Covarrubias quien fue escritor y poeta mexicano de ideología liberal. Fue uno de los Mártires de Tacubaya que fueron ejecutados durante la guerra de Reforma.

La población municipal es de 310,130 habitantes, población “h” 141, 403, población “m” 158,727, tasa bruta de natalidad 18.31%, tasa bruta de mortalidad 3.97%. La superficie total municipal es de 234.72 km², causa de la segregación de superficie por la formación del municipio 122 Valle de Chalco Solidaridad.

En recursos naturales, el municipio está prácticamente urbanizado y cuenta con unas pequeñas áreas de cultivo.

El suelo de Chalco es un 70% de rocas que cubren su superficie, presentando diferentes tipos, determinados por el clima o las rocas que son: *andosol*, *cambisol*, *fluvisol*, *gleysol*, *solonchak* y *vertisol*, el suelo es productivo y diverso.

El dato económico, derivado de sectores, productos y servicios de agricultura en esta localidad, ha ido urbanizándose, conservando en mínima producción los granos de frijol y maíz, que sólo en algunas comunidades se siembra.

En ganadería aún quedan algunos establos dentro de la cabecera municipal y en sus delegaciones, casi toda su producción es para

autoconsumo. En Industria el municipio cuenta con dos zonas industriales, la primera se encuentra en la cabecera municipal con una extensión de 192 hectáreas; la segunda es el parque Santa María Atoyac con una superficie de 82.42 hectáreas; existe también una zona entre las comunidades de San Gregorio Cuautzingo y San Martín Cuautlalpan en la que ubican hornos para producción de tabique. Existen algunas micro-industrias: fabricación de muebles, agua purificada, fabricación de bloque y concreto, maquiladora de ropa y elaboración de perfumes, fábrica de tijeras y cuchillos entre otras.

En el sector comercial, existen dos plazas comerciales, siendo una de estas más reciente edificación, destacando en estas: tiendas de ropa, zapaterías, papelerías, tlapalerías, ferreterías, farmacias, abarrotes, agencias funerarias, restaurantes y mueblerías. Los servicios con los que cuenta la cabecera municipal son suficientes para atender las demandas comunes. También existen ofrecimientos de servicio: casa de huéspedes, hoteles y moteles, así como agencia de viajes, financieras, servicio de banca, alimentos, de salud, textiles y automotrices, por mencionar algunos.

En política y administración quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) con un tamaño numeral de la administración municipal de 1343 empleados y 20 direcciones en su organigrama. La participación en Cabildo tiene por partido político la siguiente contribución: 7 regidores de asociación PRI-PVEM-NA, 3 del PRD, 1 del PAN y 2 de MC.

COCOTITLAN

Su extensión territorial es de 10.45 km², con una población de 12,142 habitantes, de los cuales la población “h” es de 5, 976 y la población “m”: 6,166. La tasa bruta de natalidad 22.9% y la tasa bruta de mortalidad 3.33%, teniendo su producción económica en mercancías y servicios.

En agricultura la producción de maíz ocupa 729 hectáreas que representan el 54% de la superficie municipal, los cultivos son: trigo, tomate, calabaza, frijol, avena, haba, alfalfa, zanahoria y papa. Cuenta esta localidad con algunos huertos y parcelas familiares sin que tengan gran relevancia. Sus tierras son 772.8 hectáreas dedicadas a la agricultura de temporal, hay nueve hectáreas ociosas, 100.4 destinadas a actividades pecuarias, 114 para el servicio urbano y 57.4 a otros usos.

En cuestiones de ganadería, que es a nivel familiar, es en tipo: vacuno, porcino, ovino; existen en el municipio cuatro granjas avícolas de cierta importancia.

De las industrias establecidas destacan: construcción de tabicón y adocretos, fabricación de estructuras metálicas, implementos agrícolas, producción de grasas industriales y tostador, empresa de molido y envasado de café cerezo. El pequeño comercio de esta localidad, son varios establecimientos: tiendas de ropa, muebles, calzado, forrajeras, tlapalerías, papelerías y materiales para la construcción.

Políticamente, quien gobierna actualmente en este municipio es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) teniendo una participación en Cabildo, por partido político, 6 regidores del PRI, 1 del PRD, 1 del PT, 1 del PT y 1 de MC y se tiene un tamaño numeral de la administración municipal de 190 trabajadores agrupados en 15 despachos administrativos locales.

ECATZINGO

El municipio tiene una superficie de 54.71 km², con una población de 9,369 habitantes: población “h” 4, 582, y “m” 4,787; la tasa bruta de natalidad es de 20.75% y la tasa bruta de mortalidad es 3.27%.

En agricultura, se tiene predominio de manufactura de baja tecnificación: maíz, hortalizas y alfalfa, son algunos de los principales productos.

La práctica de la ganadería es en oficio tradicional y también de autoconsumo, aunque en intención de dar modernidad de esta actividad se está introduciendo el ganado cebú e incrementando la cría de ganado ovino y caprino. En lo relativo al sector de industria, el municipio constituye esta base económica en dos zonas industriales: Barranca Prieta y Xalpa, destacando la producción de lácteos, de celulosa, así como de papel.

De manera relevante, este municipio de esta región del Estado de México, acciona la manufactura de estructuras metálicas, tanques y calderas industriales.

El municipio proporciona condiciones históricas y de arquitectura (de ingeniera) al turismo, capaces de atraer la atención de turistas culturales.

Sustentan 174 comercios fijos y más de 25 puestos semifijos redes comerciales y de abasto de alimentos. Los servicios atienden la demanda básica local; también en la cabecera se encuentran pequeños manantiales y un yacimiento artesanal que se encuentran en la delegación de San Juan Tlacotompa y Los Manantiales.

El uso del suelo para 1995 se conforma: forestal 51.7%, agrícola 34.7%, urbano 4.2%, erosionado 1.2% y el resto en otros usos.

Política y administrativamente, quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) con la participación en Cabildo, por partido político: 6 regidores del PRI, 1 del PRD y 3 del PAN.

JUCHITEPEC

El municipio se encuentra localizado en el extremo sur de la porción oriente del Estado de México.

La extensión actual es de 149.56 km². El nivel del terreno de la comunidad varía, de acuerdo a sus cimas, de los 1600 a los 3000 msnm. Concuerdan datos estadísticos que dicen que la altura del municipio de Juchitepec es de 2540 msnm., contando con una población de 23,497 habitantes de los cuales 11, 503 es población “h”. 11, 994 son población “m”, con una tasa bruta de natalidad 20.92% y la tasa bruta de mortalidad de 3.3%.

Como referente económico y turístico útil, en este municipio existen árboles como: *Ahuejote, Záhuilisca, Pirúl, Madorño, Palo Amargo, Roble, Trueno Encino, Ocote, Oyamel*. En la zona urbana del municipio encontramos árboles frutales como *Tejocote, Capulín, Ciruelo, Nuez de Castilla, Aguacate, Manzana; Maderables como Eucalipto, Cedro*, entre arbustos encontramos *Jara, Chayotillo, Chilacayote, Acahual, Nabo, Jaramau, Zacatón, Zauco, Nopales y Magueyes*. La flora es muy diversa como *Pelagatos, Xocholt, Celcuallo, Ampliación, Tlaciligia, Loma*, etc. Se hace explotación de madera principalmente *Encino, Ocote y Oyamel* para tablas y para Cintas se ocupan *Polines, Garuchas y Morillos*.

En dato económico, el municipio desempeña una rutina agrícola y pecuaria, teniendo mayor implicación productiva en la agricultura, mercancías y servicios. En agricultura, lo más común es la labranza de maíz, trigo y cebada, las cuales han disminuido por la demanda que tienen los ejidos para el uso de diversidad de cultivos como la papa, la zanahoria y el jitomate.

En cuestión de ganadería, el municipio cuenta con esta actividad en baja forma, por ser su producción para consumo personal y venta en cantidades no de carácter industrial-comercial. Existen rancherías que producen en distintas proporciones este producto: *Fuerte Apache*, así como *Rancho Linares*, sin lograr clasificarse como empresas de presencia fuerte en el mercado.

Quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) teniendo una participación en cabildo, de Presidente, Síndico y regidores, 7 de PRI, 2: PAN, 1: MC. También como dato numeral la administración

municipal cuenta con la labor respaldo de 236 trabajadores, distribuidos en 9 direcciones.

OZUMBA

Ozumba tiene un terreno muy accidentado, tiene una extensión de 48.02 km², representando el 0.22% del territorio total del Estado de México, asimismo cuenta con 14 localidades (Delegaciones); tiene una población de 13, 077 “h”, 14,130 “m” equivalente a un total de 27,207 habitantes, con una tasa bruta de natalidad del 20.45% y una tasa bruta de mortalidad de 3.78%.

Entre la Villa de Ozumba y Chimalhuacán hay una elevación de aproximadamente 100 metros a la que los habitantes le llaman *El Cerrito*. Hacia la parte central del municipio, entre la barranca Santa Rosa y la barranca del Corral se localiza otra elevación denominada Herradura y/o cerro de Sta. Cecilia. Al sur del municipio, en los límites con el estado de Morelos se localiza el cerro Cuautepec, conocido regionalmente con el nombre de *Cerro de Tlalamac* y el *Cerro Cantarilla*.

En Ozumba los ejidos participan en la explotación de los bosques de las faldas de los volcanes. El 65% del territorio municipal es agrícola y se utiliza para la siembra de cultivos de temporal; 15% de ese dato territorial, está ocupado para viviendas, 10% para comercio y 5% para oficinas y espacios públicos.

Los principales sectores, productos y servicios son la agricultura, aunque también existen pequeños huertos y parcelas familiares. La ganadería conserva algunos pequeños establos lecheros, una que otra granja porcícola y pocas granjas avícolas. En industria destacan por su importancia las fundiciones que elaboran utensilios agrícolas, así como tabiquerías, coheterías y fábrica de botes.

Los jardines, cascadas y cuevas de Chimalhuacán son algunos atractivos turísticos que se encuentran a unos 125 metros al poniente del convento dominicano y que económicamente accionan el rubro turístico. En dato referido al

comercio, el municipio cuenta con tiendas al menudeo como misceláneas, ferreterías, materiales para construcción, papelerías, etcétera.

Quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional, teniendo un tamaño numeral de colaboradores de la administración municipal con el dato de 302 trabajadores distribuidos en 3 direcciones, con una participación en Cabildo de 6 regidores del PRI, 2 de PAN, 1 del PRD y 1 del PT.

TEMAMATLA

La extensión del municipio es de 28.42 km² y relativo al territorio estatal su porcentaje es de 0.13% a este; la población total es 11,206 habitantes, siendo 5,447 de población “h” y 5,759 de población “m”, con una tasa bruta de natalidad de 22.26% y una tasa bruta de mortalidad de 2.79%.

En agricultura, es significativa la actividad municipal en la producción de maíz el ocupar 729 hectáreas que representan el 54% de la superficie municipal, le siguen en importancia los cultivos de trigo, tomate, calabaza, frijol, avena, haba, alfalfa, zanahoria y papa. Cuenta además, con algunos huertos y parcelas familiares sin gran relevancia.

La ganadería tiene una explotación a nivel familiar: vacuno, porcino, ovino. Además, existen 4 granjas avícolas de cierta importancia.

En industria, las establecidas que destacan por su importancia son construcción de tabicón y adocretos, también se producen estructuras metálicas varias, así como implementos agrícolas. Asimismo el dato de comercio lo da: variedad de compraventas y establecimientos: tiendas de abarrotes, de ropa, forrajeras, tlapalerías, papelerías y materiales para la construcción, vegetales y de servicios como copiado y engargolado.

Como dato político y administrativo, quien gobierna actualmente es el Partido Movimiento Ciudadano (2012-2015) con un tamaño numeral de la administración municipal de 170 empleados en 12 direcciones y la participación en Cabildo, por Partido Político está definida así 4 regidores de MC, 4 de PRI, y 2 de PT.

TENANGO DEL AIRE

La superficie del municipio es de 38.09 km², que es el 0.2% del territorio estatal.

El total de la población municipal es de 10,578, de lo cual, la población “h” es de 5, 164 y la población “m” asciende a 5,414, con una tasa bruta de natalidad 25.49% y una tasa bruta de mortalidad 2.87%.

Como dato económico, el municipio cuenta con una mina de tezontle, (Cerro Chaltepetl), este material es muy apreciado por su resistencia y poco peso. Cuenta con suelos fértiles, de tipo húmedo *Litosol* que se localiza prácticamente en todo el municipio, aunque su uso depende principalmente de la vegetación que cubre ese tipo de suelo.

El uso de suelo es el agrícola con 15% en relación a la extensión territorial municipal y se manipula para la siembra de temporal, siguiéndole en importancia el destino forestal, con un 35% que corresponde a lomeríos, cerros y pastizales, prevaleciendo suelo pedregoso y vegetación escasa. Por esto, el 11% del suelo es urbano, el 3% otros como son pozos, reservaciones ecológicas y arqueológicas.

La actividad de campo de labor, representa la principal acción económica del municipio y la ganadería ocupa una segunda posición.

Política y administrativa, se tiene un número de colaboradores administrativos que asciende a 96 personas y 9 direcciones. Quien gobierna actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (2012-2015) teniendo una participación en cabildo de 6 regidores del PRI, 2 del PAN, y 2 del PT, esto en función del principio de mayoría y representación proporcional.

TEPETLIXPA

En este municipio se encuentra el pueblo (Delegación) de San Miguel Nepantla, oriundo lugar de nacimiento de Sor Juana Inés de la Cruz.

La demografía comunitaria asciende a 18,327 habitantes, con el dato concreto de 9,003 población “h”, 9,324 población “m”, tasa bruta de natalidad de 19.43% y tasa bruta de mortalidad 5.06%.

De las 4,667.8 hectáreas que tiene en propiedad el municipio, 2,358.8 son tierras de temporal; 199.6, son ociosas, 3.3 son de uso intensivo, 9.1 de uso extensivo, 902.0 de bosque, 37.2 de arbustos, 480.3 de uso urbano y 677.5 de usos varios.

La flora es rica en árboles, arbustos y plantas propias de los lugares altos. En las partes bajas crecen el *Alacle*, *Chicalote blanco*, *Tzonpatle* o *Colorín Chiquito*, *Encino Amarillo*, *Mezquite* y *Laurel de la India*.

Relativo de productividad económica, la agricultura, es la actividad más importante, el 75.20% del territorio se dedica a ella. Se producen: cereales, hortaliza y fruta, aunque no en cantidades que propicien la exportación comercial.

La ganadería no es significativa, así mismo tampoco es importante la industria, sólo hay algunas minas de arena y grava, y la explotación del bosque en pequeña escala.

En cuanto a la actividad turística, este poblado tiene un punto de concentración, el museo dedicado a la décima musa y literata Juana de Asbaje (mejor conocida como sor Juana Inés de la Cruz), este recinto se sitúa en la Delegación de Nepantla. Es ahí donde se concentran y exponen referentes históricos de ese personaje.

Dato político administrativo, exhibe el número de personal administrativo actual, siendo de 240 empleados. Quien gobierna actualmente es el Partido

Revolucionario Institucional teniendo la participación en Cabildo de 6 representantes del PRI, 2 PRD, 1 del PAN, y 1 del PT.

TLALMANALCO

Este municipio limita al Este con el estado de Puebla, siguiendo la línea del parteaguas occidental del volcán Iztaccíhuatl. La superficie total del municipio es de 158.76 km², la cual representa el 0.743% de la superficie del Estado de México.

La población de Tlalmanalco asciende a 46,130 habitantes, con 22, 333 población “h” y 23,797 población “m”; tasa bruta de natalidad 16.55% y tasa bruta de mortalidad 3.96%.

La característica de los montes de Tlalmanalco está constituida por bosques que cubren el 65% de la superficie municipal con 10,325 hectáreas, siendo esta una de las principales materias de obtención de recompensa económica municipal. De cierta importancia, otro elemento económico, son los bancos de arena basáltica del cono volcánico del *Tenayo*.

El 17.6% del municipio es agrícola, 65% forestal, 6.9% son suelos erosionados, 3.9% son urbanos, 2.9% pecuarios y un 3.2% son otro tipo de suelos.

La actividad de campo de labor, es minúscula, así como de ganado; una de las principales acciones económicas del municipio es la turística, por los atractivos naturales volcánicos y comerciales, derivados de estos. Así mismo, también se tienen recursos materiales, como la madera, que es base para la elaboración de papel.

El tamaño numeral de la administración municipal es de 200 trabajadores en 14 direcciones. Quien gobierna actualmente en este municipio, tiene el referente político-institucional del Partido Revolucionario Institucional (2012-2015)

y el cabildo se compone de 6 regidores del PRI, 1 del PAN, 1 del PRD, 1 del PT y 1 del MC.

VALLE DE CHALCO

Se localiza al oriente del estado, limita al norte con los municipios de Ixtapaluca, San Vicente Chicoloapan y Los Reyes, al oriente con Chalco y al sur con la Delegación de Tláhuac, del Distrito Federal. Su distancia aproximada a la capital del estado es de 120 kilómetros.

El dato cuantitativo de la población municipal es de 357,645, teniendo un dato de 175, 772 población “h” y 181,873 población “m”, con un 18.67% de tasa bruta de natalidad y 2.68% de tasa bruta de mortalidad.

La superficie total del municipio es de 46.36 km² y representa el 0.22% de la superficie del estado. Los suelos del municipio formaron parte de un lago de 15 metros de profundidad en tiempos *pleistocenos*, el cual se azolvó por fenómenos de deposición *lacustre* eólica y aluvial de diferentes materiales, entre los que predominan las cenizas volcánicas.

Los suelos del municipio son franco limoso, franco arcilloso y franco arenoso, presentan colores oscuros, son profundos, con problemas de sales y mal drenaje. Además presentan una muy alta compresibilidad, revelando una resistencia promedio de dos ton/m². Aproximadamente el 91% del territorio municipal es espacio urbano y el 9% es agrícola. El único recurso natural explotado es la piedra, que se extrae al oriente del *Cerro del Marqués*, la cual es utilizada como material de construcción.

En años anteriores, con el Canal Real hubo un avance para lograr cosechas al 100%, lo que permite que haya dos cosechas anuales principalmente de lechuga y zanahoria. En 1991 había una producción de maíz de 1,292 toneladas, en la actualidad se cosechan más de 1,500 toneladas de este grano. En cuanto a otros cultivos encontramos, estos son: *haba, betabel, cilantro, cebada, avena,*

chícharo, rábano, acelga, espinaca, quintonil, vinagrera, berro, xocoyol, nabo, quelite, huauzontle, calabaza y chilacayote.

En cuestión ganadera, se puede considerar que casi toda es de tipo doméstico; contrariamente a la opción productiva de industria, puesto hay pequeños talleres de costura que maquilan prendas de vestir y que ofrecen empleo a un porcentaje reducido de la población económicamente activa, así mismo hay carpinterías donde se producen muebles artesanalmente o talleres con tornos para pequeños productos de madera.

La oportunidad de piscicultura es debido a que la laguna de *Chiconahuapan* ha ido paulatinamente recupera, en parte en fauna y flora silvestre, sus aguas aún están contaminadas, pero se logrará sanear la calidad del agua para realizar proyectos de desarrollo sustentable o de ecoturismo, ya que sus paisajes son propios tanto para el turismo como para la actividad piscícola.

Como se percibe, el comercio es una de las principales actividades económicas del municipio, así como por el hecho de ser una fuente de suministro de materias que provee a pequeños negocios. Estas ramas de actividad agrupaban en 1993, al 75.7% (81 trabajadores) del personal ocupado total a nivel municipal. La mayor concentración de abasto de productos básicos y servicios.

Este municipio activa el funcionamiento de misceláneas, tiendas de abarrotes, lonjas mercantiles, panaderías, molinos de nixtamal, carnicerías, talleres y loncherías; el municipio cuenta con restaurantes, gasolineras y talleres de reparación de automóviles.

El número de personales que labora en el administrativo municipal, asciende a 1400 trabajadores, no teniendo constancia el numeral de dirección y/o despachos en que se respaldan esos trabajadores, se recibió, por conducto de las entrevistas un dato aproximado, pues el número de estas oficinas oscila entre 25 y 30. Quien gobierna actualmente es el PRD teniendo una participación en Cabildo de 7 regidores del PRD, 3 del PRI, 1 de NA y 1 de MC.

2.2 Desarrollo endógeno y capilar

El desarrollo endógeno es un modelo de proceso que busca potenciar las capacidades internas de un sector geográfico definido, es enfático y concreto al definir su justificación de acción en el avance de una región o comunidad precisa, de modo que se pueda utilizar esta forma de organización-cooperación para fortalecer a la sociedad y su economía, siempre puntualizando el criterio de estructura organizativa particular/local –de adentro hacia afuera–, para que sea sustentable y sostenible. Es importante señalar que en el desarrollo endógeno, el aspecto económico es importante pero no lo es más que el desarrollo integral del colectivo y del individuo: en el ámbito cultural, social, político, y tecnológico. Esto permite convertir los recursos naturales en productos que se puedan consumir, distribuir y exportar al mundo entero.

En una organización de este tipo existen individuos o recursos humanos idóneos en alguna rama del conocimiento y/o práctica, que están dispuestos a poner ese conocimiento al alcance de los otros miembros de la organización, con el propósito de la transferencia tecnológica voluntaria para el crecimiento de todos. Esto redundaría en el fortalecimiento, amplitud, integración y desarrollo de las capacidades individuales y en consecuencia la formación natural de equipos de trabajo multidisciplinarios que cooperan para el desarrollo armónico de la organización en un ambiente sistémico, asociante y sinérgico.

Hay otra visión sobre el desarrollo endógeno que lo presenta como una cuestión sobre los modos en que una comunidad puede desplegarse (desarrollarse) en armonía con su entorno, entendiendo que este despliegue pasa por garantizar el despliegue de todos los seres humanos que forman parte de esa comunidad. En este sentido, el ser humano pasa de ser objeto de desarrollo a ser sujeto de desarrollo (Páez, 1998).

El desarrollo endógeno es ya un enfoque de nueva opción teórica, donde se considera al individuo como el eje central del desarrollo económico, social y político, tomando en cuenta el significado socio-cultural-regional y las aportaciones

que puedan proveer zonas o espacios geográficos demarcados, por referentes formales espaciales o sociodemográficos institucionales, así como por entendidos tradicionales: rumbos, círculos, o regiones locales (considerándose y/o dándoles una concepción de ser) siendo estos espacios el origen de un desarrollo autónomo (Vázquez, 2007).

Esta variable de desarrollo, se forja en los espacios locales-regionales, desde su propio ámbito, teniendo una organización jerarquizada, de abajo hacia arriba y hacia los lados, y no con el entendido y aprobación común, es decir, proceder el desarrollo a partir del respaldo decisional exógeno, donde el progreso y avance es iniciado y derivado de la dependencia, la modernidad, el sistema globalizado y el desarrollo humano general y global. En otras palabras, en un desarrollo que tiene su proceder decisional de arriba hacia abajo, teniendo su fin, etapa concluyente o última, en desarrollo local, personal o grupal reducido.

Esto no quiere decir que no se cuente con las capacidades, generales para inducir la invocación en los modos de organización,

...más allá de las “grandes políticas” y de manera muy especial en momentos de transformación, los gobiernos locales pueden llevar a cabo acciones para facilitar la confluencia de los factores que sirven como propulsores de la innovación –entendiendo por innovación no necesariamente algo nuevo en términos absolutos, sino tecnológicas o prácticas novedosas en una sociedad determinada y cuyo desarrollo frecuentemente tiene que ser con encontrar nuevas soluciones a problemas existentes– (Cabreo, 2013; 24-25) .

La intención de fundamentar más la presente investigación, el presente subcapítulo propició ahondar en lo relativo a la orientación de uso del concepto de políticas públicas; el desarrollo endógeno es una opinión teórica que propone la atención a una realidad *inusual-compleja*, como lo es la percepción del desarrollo, pero haciendo la aclaración de ser esta, en función de la demarcación de la zona, es decir, naciones, estados, ciudades, regiones y localidades, es decir, una circunscripción territorial.

El razonamiento de criterios de la propuesta de desarrollo, es debido a que los varios apuntes de desarrollo, causan múltiples asimilaciones, que concuerdan

en un mismo sustento, en una teorización: no pueden conciliar metas, justificaciones, técnicas de proyección, operatividad y valor final. A la par de esto, se ocasiona un argumento político, que es otro criterio al objetivo de desarrollo. Los entendidos de diversos autores, concilian elementos que dan conformación a una manifestación: la formulación de habilidades públicas, se trata de un entendido de desarrollo en función de la aproximación territorial acordada por los involucrados, haciendo exposición de los procesos de crecimiento y acumulación de capital en o de una localidad o territorio, que tiene cultura e instituciones propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión (Ramos, 2011).

El desarrollo endógeno implica que desde una comunidad se establezcan las bases para su desarrollo, tomando en cuenta los capitales de la comunidad: capitales humanos, económicos, culturales, naturales, etc., es decir, se trata de transformar los procesos de inversión tradicionales en los que el desarrollo de las comunidades llegaba de su entorno inmediato. Aunado a esta propuesta-opción organizacional, los gobiernos son los responsables de estimular las capacidades de innovación y de crear condiciones favorables para la competencia, el financiamiento y para el encuentro de los actores significativos mediante:

a) La remoción de obstáculos (a través de la mejora regulatoria y la provisión de servicios públicos eficientes y accesibles); b) el fomento de infraestructura para la innovación; c) la producción de iniciativas; d) la movilización de esfuerzos, creando incentivos para proyectos específicos; e) y La producción de iniciativas de política pública (orientada al desarrollo de industrias o regiones en concreto) (Cabreo, 2013; 25)

El desarrollo endógeno en esta forma de conceptualización y detalle, proporciona un argumento de apoyo a la teorización de carácter *humanista* y multifacética, la cual propone como alternativa a partir de lo local a lo global, siendo como ya se evocó, el individuo la parte central del desarrollo, lo que da una organización con miras al desarrollo territorial y con mecanismos que permiten entender los desafíos impuestos por el proceso globalizador *neoliberal*, la cual ha tenido negatividad de aceptación en lo referido al desarrollo de los territorios, que optaron por atender el desarrollo exógeno (Pérez, 2012, 11).

Desde esta perspectiva, las iniciativas de desarrollo local se pueden considerar como las respuestas de y a los actores públicos, con referencia a los

problemas y desafíos que plantea la integración a los mercados varios, en la actualidad. En sustento *más* teórico-formal, se puede concebir el desarrollo endógeno como un simple discurso, determinado como la forma de organización y acción en la que las regiones locales son accionados como espacios de génesis para el desarrollo económico, teniendo prioridad de atención la propia región (Pérez, 2012, 5).

En lo relativo al desarrollo endógeno, la organización económica actual, es más de corte global y jerarquizado desde entes superiores; el actual proceso de integración internacional fomenta la formación de redes de instituciones, empresas, asociaciones, etc., a nivel general, esto dado que se requieren apoyar, en las cadenas de valor de la obtención de un beneficio y en un sistema de relaciones sociales. Se asiste, por lo tanto, a la formación de un capital general en el que se conectan espacios de los patrimonios con las plazas de riquezas procedentes –en crecimiento– y en la que los intercambios de conocimientos y productos se establecen dentro de las cadenas de valor.

Desde la perspectiva de Sergio Boisier, se considera al desarrollo endógeno como una “...atención y propiedad emergente, sobre todo en sistemas complejos debido a que son altamente *sinergizados* –asociados– ...” –trabajos en conjunto–(Boisier, 2001; 82-84), adaptativos y con un funcionamiento semejante este desarrollo, desde la base de la organización local emergente, se define su utilidad y fin a partir de factores subjetivos característicos como capitales intangibles potencializados y articulados por un cardinal combinación en un contexto único, complejo y sistémico, lo que causa interacción en función de relación formal (Pérez, 2012; 26).

Ahora bien, el desarrollo endógeno no está basado simplemente en la dotación y acumulación de capitales, ni en el permisible desenvolver endógeno territorial, sino también en el uso de demás variables. Por ende, la teoría de desarrollo endógeno plantea una nueva dinámica en el proceso de organización y estrategia de mejora las comunidades locales, adaptando prácticas a la

complejidad global y posibilitando hacer sinergia a procesos semejantes a lo que se define como capilaridad (Pérez, 2012; 26).

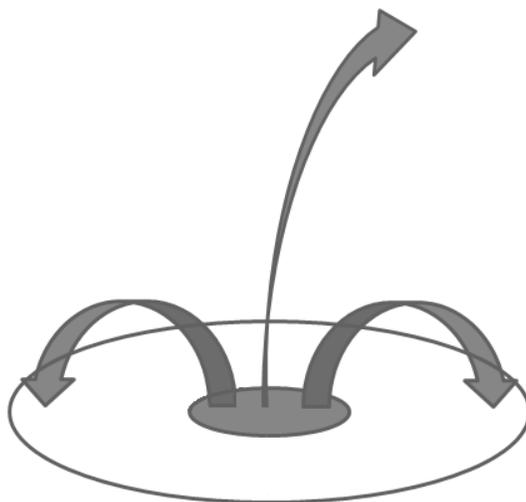
Las demandas actuales ciudadanas, justifican primicias administrativas; nuevas formas de organización y de gestión de las estrategias de atención que intenciona el servicio público y que se encuentra materialización en las políticas públicas, estas han generado una nueva forma de acercamiento organizacional y geofísico. Son estrategias derivadas de una aproximación territorial al desarrollo, que hacen referencian a la intención de proveer elementos que respalden los procesos de crecimiento, que originen una *materialización de acción*, acumulación de capital de una zona, localidad o territorio, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones; esta mejora tiene la intención de *desdoblar* –desarrollar– la capacidad de los ciudadanos en un determinado territorio para propiciar el progreso desde su interior a partir de sus recursos (materiales, institucionales, educativos, tecnológicos, etc.) sin la desatención de los recursos inmateriales (capitales locales la mayoría de carácter intangible) (Pérez , 2012; 11).

Lo importante es que las personas de cualquier territorio geográfico, llevarán a cabo actividades que desean y sean capaces de realizar. El desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales e inmateriales y a la cultura que posee el territorio.

Por ende, la teoría de desarrollo endógeno ha planteado una nueva dinámica, justificada en el proceso de crecimiento de las comunidades, su nivel el local, adaptándose a la complejidad global, la sinergia –trabajo en conjunto–, siendo un proceso semejante a la capilaridad: de abajo hacia arriba (Boisier, 2001; 82-84). Esa relación, institucional, manifiesta capacidades de intención para el desarrollo territorial que no han evolucionado de forma igual para todos los gobiernos, en concreto los locales, por ende, en sustento teórico, la conceptualización del desarrollo económico evoluciona y se

transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, estados, regiones y/o localidades tienen que dar solución a nuevos problemas.

Dibujo 2.2.1.: Desarrollo endógeno y desarrollo capilar



Fuente: elaboración propia

Así, el desarrollo endógeno y/o capilar se entiende en la propuesta de este trabajo, como la forma en que deben desarrollarse las estrategias de dotación de elementos que respondan a requerimientos comunitarios, que estos son remitidos hacia los órganos de decisión. Se debe presentar la justificación de pensar que desarrollo endógeno y desarrollo capilar tiene criterio o excusa similar, pues hacen exposición a que el desarrollo es de adentro hacia afuera (de la comunidad a lo nacional), y el desarrollo capilar expone un desarrollo o crecimiento desde la raíz (cuerpo capilar), a lo extenso (a comunidad), hacia quienes toman las decisiones –es decir de abajo hacia arriba– (ver dibujo uno).

La interacción de las fuerzas del desarrollo y su funcionamiento sinérgico, actúan en conjunto con varios actores o varios factores o varias influencias, que estimulan el desarrollo económico y la dinámica social. Es el desarrollo endógeno la opción de teorización o propuesta de acción, que enmarca formalmente la propuesta de la operación de descubrir la relación de/y con los capitales, tangibles

e intangibles, con un capital sinérgico que funge como catalizador, creador y potencializador de los capitales necesarios para el desarrollo desde lo local, desde los cuales se posibilita la generación de un proceso capilar (que las propuestas van desde abajo hacia arriba; las propuestas van de la ciudadanía hacia los gobernantes) –políticos que toman las decisiones– adaptativo y emergente en un sistema de alta complejidad (Pérez , 2012; 5).

Asintiendo al argumento de Boisier y cimentando este referente teórico, este autor hace mención insistente, en que el desarrollo endógeno es una propiedad de capitales intangibles mediante un capital propiciado por la participación activa y concertada de varios organismos, cuya función es catalizar estos capitales, permitiendo y posibilitando el desarrollo de comunidades (Pérez, 2012; 11). Tal desarrollo, se avanza en la subjetivación del mismo, donde se categorizan los recursos no obligados y se hace hincapié en la utilización de la unión –alianza– organizada y acordada, como justificación de desarrollo. Esas similitudes hablan por sí mismas de transición caracterizada por el hecho de que miembros de una misma comunidad, comienzan a plantear las mismas síntesis, formulando parecidos causa-efecto visualizados.

Un sistema local es un sistema abierto, que hace necesario entender sus procesos en términos de un determinado patrón de interacción entre el sistema y su entorno; la forma de desarrollo aquí presentada, alude el proceso en el cual las fuerzas interactúan, con la consolidación de ser una forma sistémica que da lugar al factor sinergia, generando efectos multiplicadores dentro del territorio local completo. El factor sinergia es un factor de eficiencia complejo, asociado a la coordinación y gestión que se producen como consecuencia de las economías conjuntas que generan los mecanismos de la acumulación del capital, a medida que el proceso de crecimiento y cambio estructurado tiene lugar, esta capacidad para transformar el sistema socioeconómico, es la habilidad para reaccionar a los desafíos externos, es la promoción de aprendizaje social y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social, desde nivel local que favorece el desarrollo de las características mencionadas. Es decir, el desarrollo endógeno

presenta una capacidad para la innovación organizacional a nivel local (Pérez, 2012; 22). Esa innovación es en el plano de formación y del sustento tecnológico, que va de la mano de modelos de crecimiento económico general y/o agregado.

Los cambios dramáticos que la sociedad ha enfrentado en los últimos tiempos puede abordarse con énfasis en la expansión de la globalización o bien, en la importancia que el conocimiento ha adquirido en el argumento del nuevo modelo de desarrollo económico... (Cabreo, México; 131).

La situación local, es un elemento que organizado y configurado por elementos internos y de correlación secundaria con elementos externos, da un significado y excusa más aceptable en la proyección de las actividades que den atención a los requerimientos comunitarios.

Las divisiones político-administrativas de origen que son los municipios, van cediendo de manera inevitable parte de su autonomía para establecer acuerdos de coordinación –de toda índole–. Pese a ello, en México no existe un marco jurídico favorable a la coordinación ciudadana. (Cabreo, 2013; 33).

Si bien, la asociación entre municipios se permite para la prestación de servicios o para la construcción de infraestructura, ésta siempre dependerá de la voluntad coyuntural de los gobiernos en turno. Si bien recientemente se ha promovido el fortalecimiento municipal, con el argumento de intermunicipalidad, no cabe duda que son esquemas muy frágiles de cooperación que tienden a parecer más “bolsas de solicitud conjunta de recursos”, que verdaderos proyectos-estrategias de correlación entre municipalidades.

El desarrollo local es la expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro/periferia, así, esta forma de desarrollo, es la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, pues es la habilidad para reaccionar a los desafíos internos y externos, es la promoción de aprendizaje social y la habilidad para introducir formas de regulación social a nivel local que favorece el desarrollo. Es decir, este desarrollo, es la capacidad para innovar a

nivel local (Pérez, 2012; 22). Este planteamiento enmarca la primera matriz del desarrollo local, una lógica de regulación horizontal.

Los instrumentos de intervención del Estado han perdido eficacia en la regulación de la economía, lo que produce un desajuste entre las demandas de regulación y el marco socio-institucional. De esta manera las transformaciones que están ocurriendo en el sistema de intervención del Estado adquieren carácter estratégico, son una *re*-conceptualización teórica del fundamento de esta acción y por ende prestaría atención a las justificaciones que enmarcan esa forma de regular y clasificar el desarrollo.

El concepto de desarrollo endógeno nace como reacción actual, al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo, siendo el desarrollo territorial, un pensamiento y práctica enmarcados en el paradigma industrial y en la difusión de que las innovaciones y los impulsos de cambio se originan o nacen en el interior de una comunidad (Pérez, 2012; 10).

La mención de líneas anteriores, obedece a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de organizaciones superiores, jerárquicamente –el gobierno, las grandes empresas y de las organizaciones externas–, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local.

Más preciso es Boisier (1993) quien sostiene que: “...la endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se vinculan, se cruzan entre sí...” (Boisier, 2001)

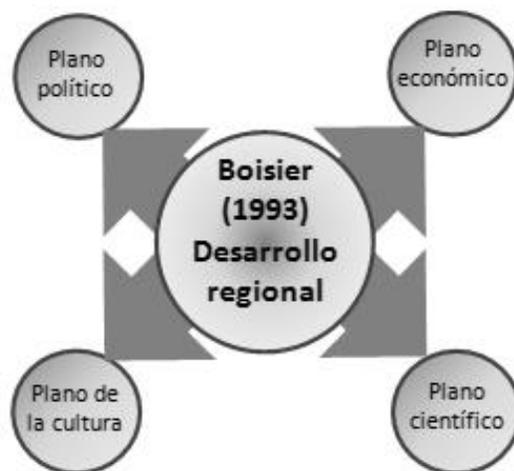
1. La “...*endogeneidad* se refiere o se manifiesta en el plano político; se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo. Diferentes estilos de desarrollo y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, es decir, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar...” (Boisier, 2001;).

2. En segundo lugar, "...la *endogeneidad* se manifiesta en el plano económico, y se refiere en este caso a la apropiación y re-inversión regional a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo..."(Boisier, 2001;).
3. En tercer lugar, "...la *endogeneidad* es también interpretada en el plano científico y tecnológico, es decir, se percibe como la capacidad interna de un sistema –de un territorio organizado– para generar sus propias modificaciones cualitativas en el sistema..." (Boisier, 2001).
4. En cuarto lugar, "... la *endogeneidad* se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socio territorial..." (Boisier, 2001).

Se trata de principios orientados al bienestar social, que realizan los micros y pequeñas sociedades, organizaciones y demás instituciones; la conceptualización responde a los desafíos que plantea el desarrollo económico y el cambio social en un mundo cada vez más integrado.

La capacidad de una comunidad local para utilizar el potencial de desarrollo existente en la localidad- territorio y dar respuesta a los desafíos que se le plantean en la actualidad, debido a los cambios que el proceso de globalización está produciendo en la división espacial del trabajo, pensar y deducir que la forma de desarrollo aquí descrita, en su génesis espacial –de abajo hacia arriba y hacia todos lados– (Esquema 2) y no desde un proceso exógeno, como lo venían planteando las teorías de desarrollo global (la dependencia, la modernización, sistema mundo-globalización y desarrollo humano) es necesario y cuasi obligatorio de entender y aplicar (Pérez, 2012; 5).

Esquema 2.2.3.: Boisier; la endogeneidad se presente en/por cuatro planos



Fuente: elaboración propia a partir de Boisier

Procede reconocer y aceptar que factores determinantes o causales deben ser de igual dimensión y estos factores se agrupan en categorías o diferentes clases de capitales. Se ha argumentado que tales capitales deben ser articulados, potenciados y dirigidos como un *desencadenante* catalítico de la sociedad que le permite promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectivos y elegidos, que es mayor que la suma de los componentes; esta categoría de desarrollo es considerada empíricamente, como el catalizador, creador y potencializador de los fundamentos necesarios para el desarrollo local (Pérez, 2012; 6). Desde esta perspectiva, las iniciativas de desarrollo local se pueden considerar como las respuestas de los actores públicos, y privados también, a los problemas y desafíos que plantea la integración de los escenarios en la actualidad.

El desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas o instituciones o ambas, han desarrollado gracias a los recursos que poseen y a la cultura que inviste el espacio de ejecución a esos recursos. Este es un concepto que manifiesta la estrecha relación existente entre desarrollo y libertad. Lo importante en este proceso de desarrollo es la capacidad de las comunidades, en su elemento humano congregado, para poder decidir sobre cuáles son las potencialidades que están dispuestos a utilizar en la

realización de su proyecto de vida y, por lo tanto, en su contribución al desarrollo, es decir, se trata de que los ciudadanos puedan elegir, de que la población tenga las oportunidades para poder realizar las actividades que desee con las habilidades y el conocimiento que esa población tiene.

El desarrollo endógeno hace referencia a la capacidad que tiene una población, en un territorio para incentivar las estrategias del servicio público que significan las políticas públicas y que permiten o intencionan, una transformación, la cual no se limita al aprovechamiento del potencial local, sino más bien al uso adecuado de ellos, esto es en gran medida para superar las exigencias que establece el juego comparativo de libre mercado y estrategias universales del actual contexto globalizado. Es decir, este desarrollo no es opuesto al libre mercado, es opuesto al desarrollo cerrado (Pérez, 2012; 6). La libertad de elegir de los ciudadanos ocuparía un lugar central en los procesos de desarrollo, por lo que las instituciones y las diversas normas, deberían contribuir a razonar que la autonomía es un valor intercultural ya que permite la utilización de las capacidades propias y en este caso, a los portes de la población.

La actitud de desarrollo endógeno se propone actuar combinadamente sobre todos los mecanismos y fuerzas del desarrollo, intentando crear y mejorar los efectos sinérgicos entre ellos, de tal forma que se den las condiciones para un crecimiento sostenido de la productividad y se estimule el desarrollo razonable de cada localidad o territorio; se permite que las regiones actúen y se desarrollen de forma auto-sostenible, lo cual implica que el desarrollo endógeno se encuentre *enfrentado* contra la globalización, aludiendo los que intervienen en ese desarrollo (Pérez, 2012; 6).

Existe actualmente una abundante literatura bien conocida sobre los temas correlacionados en el presente estudio, lo que interesa en esta tesis, es reseñar un alcance más limitado: se trata de *examinar* la relación entre desarrollo territorial y descentralización.

El tema del desarrollo, destaca como nueva alternativa, el enfoque de desarrollo endógeno (Pérez, 2012; 5), se trata más que nada de una tesis metodológica que facilita la justificación, teórica sustentada, sobre el argumento – indirecto– de participación de los ciudadanos, siendo este argumento, de carácter jerárquico como la planificación del desarrollo regional.

La endogeneidad, en lo esencial, justifica y presenta la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios en el propio territorio e impulsar el progreso tecnológico a partir del sistema de innovación territorial. Coincidiendo con Lucas (1988), y Barro (1991), en la cuestión de la inversión del capital humano incluye educación y capacitación en lo relativo a la función laboral. Desde estas perspectivas se considera que el progreso tecnológico es el más rápido mientras más grande es el nivel de conocimientos humanos acumulado este caso, en referencia a una región, siendo una formación conjunta, entonces el crecimiento endógeno dependerá totalmente de factores individuales en un nivel (Pérez, 2012; 14).

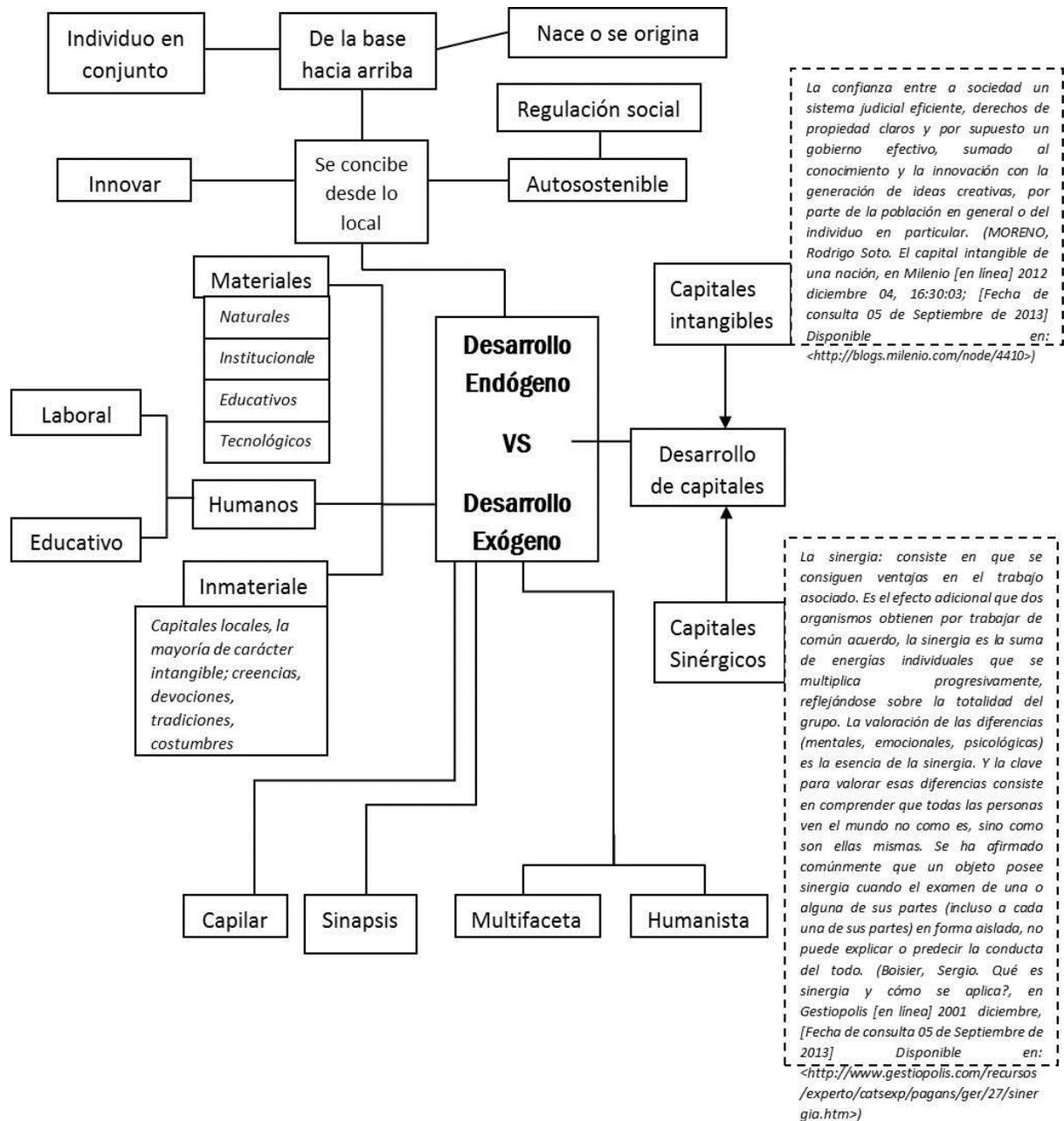
El desarrollo endógeno, por último, se ha convertido en una opción de interpretación organizacional que viabiliza el entendido y operatividad de la opción de estrategias de políticas públicas, pero con criterio asertivo de atención a lo local, que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización.

Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, las estrategias de desarrollo tienen que construirse a partir de distintos factores como los económicos, sociales, ambientales, institucionales, tecnológicos, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la traza de la conceptualización de desarrollo endógeno sostiene que las iniciativas de desarrollo difieren de un espacio y contexto a otro, de una localidad a otra.

...se ocasionó el definir un grado de exclusión en que se ve sujeta la sociedad –de la zona de los volcanes del estado de México– que padece mayores condiciones de vulnerabilidad y tiene problemas para insertarse a los procesos de la economía formal, afecta la capacidad de una zona para generar condiciones de competitividad...(Cabreo, 2013; 74).

...esta visión en torno al desarrollo y la atención en derredor a los problemas han llevado a una agenda de las *zonas geográficas urbanizadas* que no solo se limita a resolver un problema social, sino que atiende el despliegue de una agenda complementaria a y para las políticas públicas.

Esquema 2.2.4.: Elementos en la definición de Desarrollo Endógeno y capilar



Fuente: elaboración propia a partir de los autores.

En concreto, el anterior esquema, concentra la mención-opción que surge actualmente en el espacio investigado, relativo al proceso de integración económica, que permite analizar los procesos de desarrollo de las localidades y que justifica las manifestaciones viables a los retos que son planteados por las transformaciones económicas y sociales de las zonas político-administrativas locales, en concreto.

En este capítulo se dio a conocer la exposición y descripciones de los conceptos: políticas públicas, sus elementos y su elaboración. De esta manera, el argumento de desarrollo endógeno, con referente bibliográfico formal, expuso el significado, elementos, escenario, periodo, situación de la actividad que es relativa a la acción del término de políticas públicas. También, se expuso de qué manera se incluye-encuadra y justifica, la presencia de los actores esenciales para el funcionamiento de esa forma de desarrollo económico, el afán de atención al método de estructuración y ejecución. Con esto se demuestra de qué manera el concepto de desarrollo endógeno alude una forma de organización, que es viable al quehacer de las políticas públicas.

Ahora, el haber utilizado conceptos como: elementos sociales, elementos políticos, culturales, regionales, espacios geográficos, obliga y proporciona la justificación para enmarcar y dar entendimiento al escenario de atención local y evaluación a las teorizaciones de la actualidad.

Este capítulo presentó la escena donde se da la aplicación a las estrategias de las políticas públicas, detallando el dato geográfico, demográfico y económico, de los 13 municipios de la zona de los volcanes en el Estado de México. Así mismo se presentó una opción viable, de activación económica: el desarrollo endógeno, acorde a ese contexto geográfico y demográfico.

Con lo mencionado en el párrafo anterior se revelan criterios que dan estancamiento y/o ausencia de la intención de la hechura de políticas públicas locales pues existen restricciones que limitan su elaboración que será tratado en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO TRES

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ZONA DE LOS VOLCANES DEL ESTADO DE MÉXICO *VERSUS* POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

La evidencia cualitativa, relativa a los limitantes que sujetan el desenvolverse de las administraciones públicas municipales, es el parteaguas de análisis e investigación, así como es una justificante de intromisión y propuestas de opción de solución, relativo a las estrategias del servicio público, es decir, la causa y efecto de la falta de la elaboración de políticas públicas desde el ámbito local, en la actualidad. Por ende, la propuesta de organización y forma de operar los elementos que convergen en el proceso de elaboración de políticas públicas que propicia el entendido de desarrollo endógeno, da un ofrecimiento de organización adecuado, así como la atención a las variables que confrontan la conceptualización de políticas públicas por la perspectiva de elaboración y uso desde el criterio de ámbito local.

3.1 Limitante profesional.

Existen características en cada municipio, en particular las localidades tocantes a este estudio, lo cual los hace diferentes entre sí, cada uno posee diferencias sociales, económicas, políticas, y se enfrentan a diversas necesidades; sin embargo, los problemas común denominador de esas localidades, son la insuficiencia de recursos económicos, elementos tecnológico insuficientes,

ejercicio deficiente en la administración pública municipal debido a la falta de profesionalismo en algunos puestos públicos –generalidad–, entre otros.

El precepto de eficacia y efectividad de la administración pública local, al ser una expresión del gobierno, conlleva cánones gubernamentales del sistema federal mexicano, como lo menciona el Doctor Miguel Ángel Sánchez Ramos en su texto de *Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México* (Sánchez, 2007). Lo conveniente es puntualizar los limitantes habituales en que se sujeta el desenvolverse de la administración pública municipal.

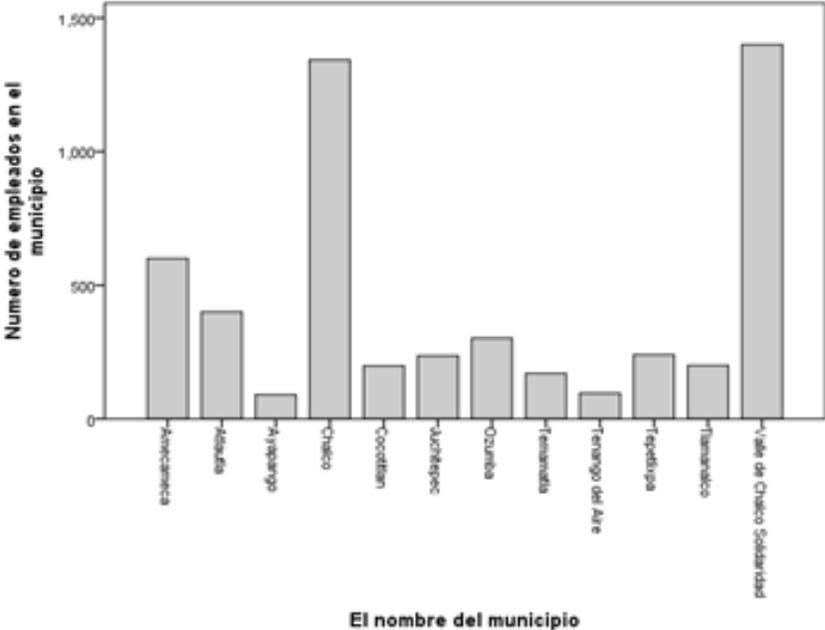
La administración local, conlleva secuelas del sistema de gobierno, es decir limitaciones, que se descubren al enfrentar la tarea de gobernabilidad; para garantizar esta, los gobiernos municipales deben dirigir atención hacia los respaldos que dan operatividad en la tarea de administración pública en el ámbito local; el presente estudio atiende, discernimientos que son circunstancias y elementos para favorecer la efectividad a la acción administrativa local.

En primera atención, el servicio público municipal, tiene dos categorías definitorias, relativas al personal que ahí labora: el personal contratado y el personal de elección. La definición del trabajador es en función de ser obligado por un contrato o aquel personal que es elegido por sufragio democrático. En la siguiente parte del presente estudio, se presenta la tipología de los rangos de autoridad o clasificación, en que se valen los mandos administrativos municipales para la organización del régimen público local.

Se debe tener en consideración a los servidores públicos en la clasificación de mandos medios y superiores, siendo estos los que proyectan, designan, coordinan, conducen, disponen y evalúan los trabajos municipales. Se muestra a continuación, que en los municipios de la zona de los volcanes existe el referente de capital humano para dar operatividad formal a las políticas públicas, desde el criterio endógeno.

Las administraciones públicas municipales respaldan la ejecución de sus decisiones, con la operatividad que dan distintos trabajadores. Existe un número considerable de elementos en los organigramas de cada municipio, aunque no se define detalladamente cuanta clase de trabajadores –rangos– y cualidades –profesionales/formales– disponen o atienden la comisión de la elaboración de políticas públicas. Se demuestra que existen los espacios que pueden ocupar el personal que atienda la encomienda –formal– de la elaboración de estrategias de acción del servicio público, que significan las políticas públicas, (Gráfica 3.1.1., número de empleados por municipio).

Gráfica 3.1.1.: Número de empleados por municipios

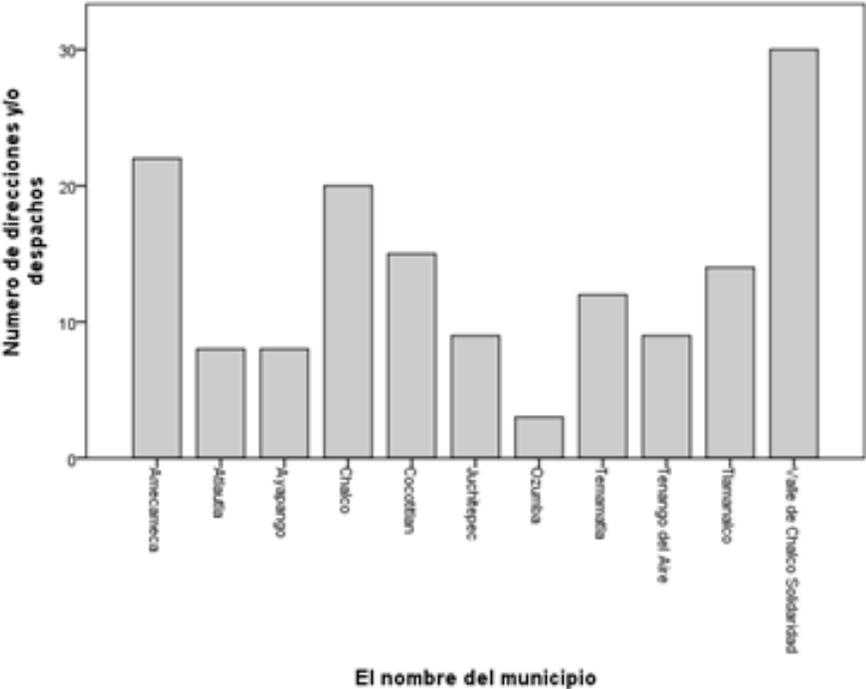


Elaboración propia con referencia a dato obtenido de entrevista a presidentes municipales de la zona de Los Volcanes Estado de México, periodo 2009-2012

La administración municipal es responsable de abastecer los servicios a la comunidad, se debe precisar la relevancia que tienen en los municipios la competencia, eficiencia y eficacia de la organización del servicio público municipal,

esto debido al respaldo de la organización del servicio público, lo tocante del elemento profesional es la justificación formal de la operatividad de las estrategias que se tengan o quieran activar en el accionar correcto de las programadas estrategias de servicio; siendo lo que dé más confianza y aceptación de las acciones que el gobierno debe llevar acabo.

Grafica 3.1.2.: Número de direcciones/despachos



Elaboración propia con referencia a dato obtenido de entrevista a presidentes municipales de la zona de Los Volcanes, Estado de México, periodo 2009-2012

Los gráficos 3.1.1. y 3.1.2., demuestran el dato de número de trabajadores y el número de áreas administrativas con que cuenta cada administración municipal de las localidades aquí atendidas, mostrando la forma en que se organiza, derivado del número de empleados y la organización que se tiene de estos, en las áreas-departamentos respectivos, siendo este dato, la operatividad

de las administraciones municipales de la zona de los volcanes del Estado de México.

Cotejando criterios de administración pública, así como de administración, en general, los recursos generales para las atenciones que tengan que activar los municipios, las administraciones públicas municipales, no se encuentran constituidas adecuada-convenientemente en lenguaje formal administrativo y operativo.

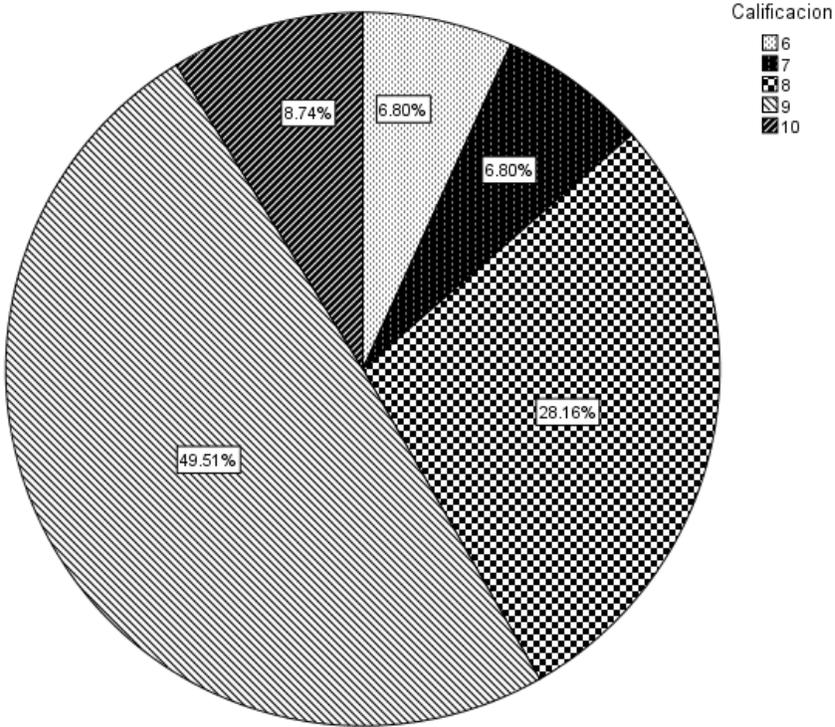
Los perfiles del personal en función no se deben al puesto que operan, son justificaciones de “amistad”, lealtad, conveniencia, compadrazgo. Así mismo, las autoridades ejecutivas no sustentan ni justifican el perfil –formal– necesario del cargo administrativa que desempeñan, los ejecutivos, operativos, rangos medios y superiores. Las administraciones municipales no cuentan con personal adecuado, ni con plena autonomía decisional municipal. Ese nivel administrativo es inventado como instancia de asociación institucional, de referente legal y conforme, la cual demuestra que debe contar, en la actualidad, con recursos varios para dar operatividad a su misión, pero debido a los compromisos políticos, el personal administrativo, el cual recibe de primera mano los problemas que se podrían atender, no cuentan con el perfil formal profesional que se requiere (ver Organigrama 1: Funcional y Políticas Públicas).

La administración pública local, debería ser un ámbito de gobierno con mucha atención al elemento de perfil profesional, justificándose como el espacio de gobierno donde se perciben de manera más directa, las condiciones que la comunidad requiere sean atendidas. El organigrama tanto ejecutivo como administrativo municipal, que se supone debe coadyuvar directamente en el cumplimiento de las demandas ciudadanas, deben sostenerse con lo relativo a recursos, en todos sus estratos: financieros, políticos, humanos y profesionales, tecnológicos. En la actualidad, deslegitima la visión formal que intentan dar las distintas normatividades de función para las administraciones públicas municipales (es conveniente poner atención y analizar este argumento, materializado en el Esquema 3.1.5.: Funcional y Políticas Públicas).

Conveniente es, para obtener un referente de profesionalismo y objetividad institucional, el conocer el dato de la perspectiva –calificativo– que otorga el ejecutivo municipal a sus entes administrativos municipales, siendo este un primer referente de la certidumbre a la forma de desenvolver, laboral, de las autoridades que menciona la pregunta tocante de la entrevista realizada.

La siguiente gráfica de pastel, muestra el promedio de la calificación que otorga el presidente municipal al desenvolvimiento de rangos medios y superiores, siendo el dato con el que se puede confrontar la mención del *deber ser y el hacer* de las administraciones públicas municipales. La percepción que se tiene de esta presencia, y aunque esta calificación referenciada proviene del presidente municipal, esto permite tener un panorama del elemento humano profesional que se tiene operando en las administraciones municipales de la zona de los volcanes.

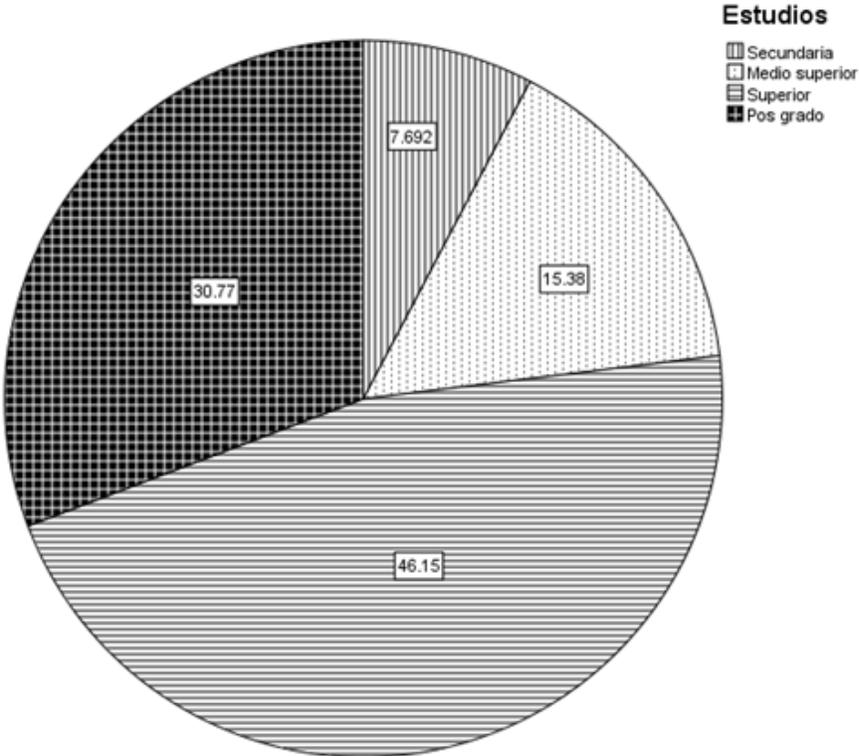
Grafica 3.1.3.: CALIFICACION A CUERPO ADMINISTRATIVO DEL AYUNTAMIENTO



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

Se manifestó el numeral y organización de elementos humanos de las administraciones públicas locales de los 13 municipios de la zona aquí estudiada, así como la calificación que el presidente municipal de cada demarcación, otorga a los entes operativos y organizativos de esas administraciones, todo con la intención de dar un referente cualitativo sustentable. La Gráfica 3.1.4., descubre el elemento de preparación profesional de las autoridades rectoras en la administración pública local de los municipios de la zona de los volcanes. El presidente municipal, es el ente decisional ejecutivo, es él quien resuelve las formas de acción de la misma administración municipal. Es el personaje político que da la explicación de la línea de acción que atiende su periodo administrativo, en su municipio.

GRAFICA 3.1.4.: PREPARACIÓN PROFESIONAL DEL PERFIL DE LAS AUTORIDADES RECTORAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

Se descubre la importancia y necesidad de tener conocimientos tanto profesionales, por lo relativo a la teorización organizacional, pero en el argumento político, es necesario tener conocimientos-experiencia en la administración pública. Es buen referente el académico, pero es fortalecido con el dato empírica de la experiencia y como lo denotan las gráficas de pastel anteriores, es reducido el numeral de sujetos encuestados que cuenta con el dato de desenvolvimiento en la administración pública, habiéndoles acentuando que es distinta la función de ejecutivos de elección popular y los entes administrativos-operativos, que son sumados a la administración pública de cual sea municipio por contrato.

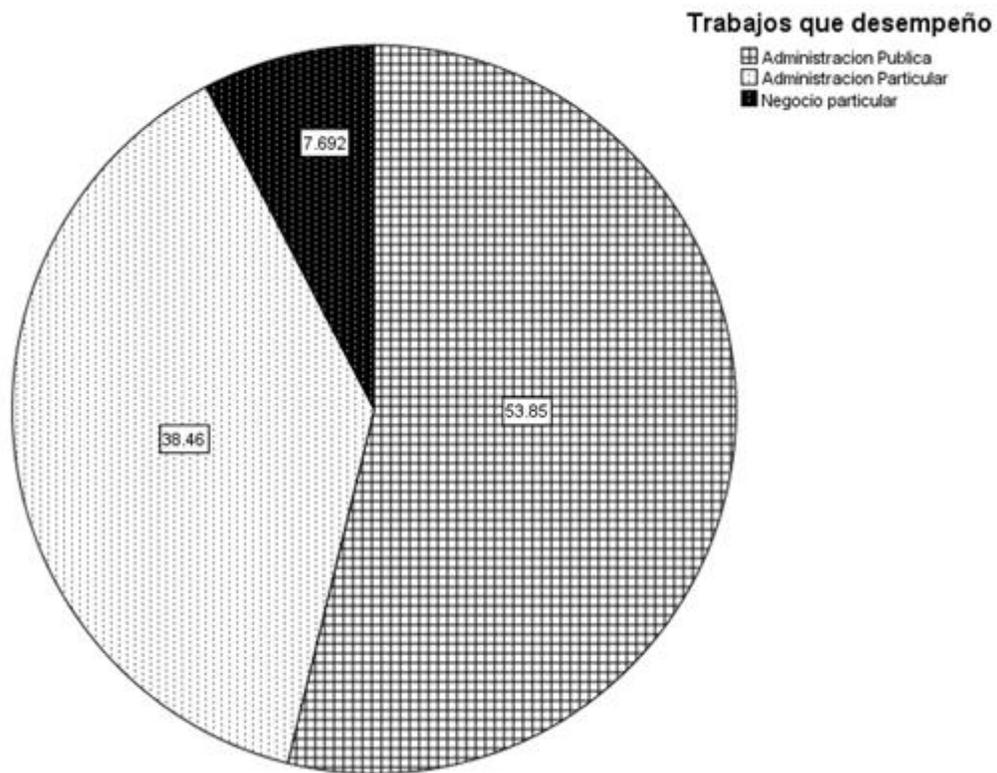
Se puede apreciar la tendencia de instrucción universitaria de los presidentes municipales aquí atendidos y hace inferir que el argumento de la falta de criterio profesional de estas autoridades, no se debaten-faltante en lo relativo de la formulación de estrategias de acción publicas sociales.

Las personas 13 autoridades encuestadas son quienes dieron el dato de la preparación profesional, en el ámbito formal de la administración pública, de las cuales 10 tienen estudios universitarios, de estos, solo uno tiene o cuenta con el perfil *adoc* para la elaboración de políticas públicas, el Maestro Ramiro Rendón Burgos del municipio de Juchitepec que posee la Licenciatura en Económica, el Posgrado en Administración pública y diplomados de este tema, así como la experiencia en niveles de gobierno superior, en segmento de administración pública, así como experiencia institucional –de argumento político–, siendo quien es la manifestación da el criterio adecuado por lo relativo a la experiencia.

Tres presidentes cuentan con estudios profesionales en el área de ciencias sociales y humanidades, tres en derecho, otro en ingeniería y ciencias, cerrando este dato el que una autoridad tiene el conocimiento profesional el área de salud. Diez de los entrevistados muestran una preparación universitaria superior e incluso cuatro cuentan con estudios posgrado en el proceso de conclusión; se puede aceptar que cumplen, en forma, con el requisito de *elemento académico profesional* para la elaboración de políticas públicas, según teorización al respecto; solo uno es quien denota el perfil adecuado profesional Grafica 3.1.4. y de

experiencia necesarios o convenientes para el proceso de elaboración de las estrategias dichas, tomando en cuenta los elementos que conforman a estas.

GRAFICO 3.1.5.: EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

Otro elemento de atención en las políticas públicas y en concreto en el ámbito local, son la figura de los cabildos. En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal.

Un favor que significaron las entrevistas, fue el que se hizo visible el dato del perfil profesional y de experiencia en la administración pública de las autoridades municipales, ocasionando un referente cualitativo.

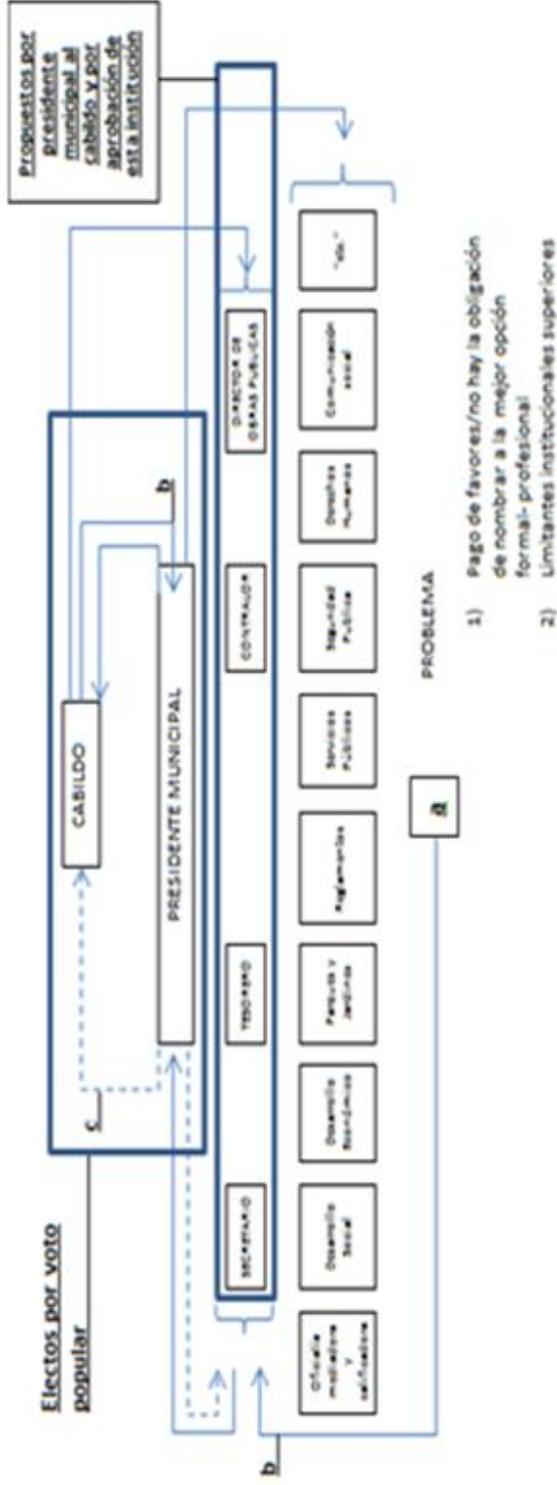
En la elaboración de políticas públicas, una de las limitantes que tienen las administraciones locales de la zona de los volcanes, es la falta de preparación académica de sus trabajadores operativos, así mismo, los miembros del cabildo son los encargados de comisionar formalmente a quien sea necesario para el diseño, organización, aplicación y resolución final de las políticas públicas, esto no es acorde a la dimensión cognoscitiva que requiere la proyección de las estrategias de servicio dichas, propiciando por esto la practicidad y comodidad de solo atender lo meramente necesario en el servicio público local, desestimando la necesidad de correspondencia operativa de instancias de gobierno superiores.

Al escenario de la ciencia de la administración se le debería anteponer el elemento de la vocación, la filosofía profesional y el conocimiento del elemento público; se justifica prudente conocer estas referencias desde preceptos teóricos para tener un conocimiento coherente a esa forma de organización.

Se concibe que la nueva administración pública con el enfoque gerencial, le da un argumento más estricto a la funcionalidad de la ciencia de la administración pública como ya se mencionó; el tema gerencial, solo da viabilidad y certeza a un argumento más estricto, serio, formal y profesional que se contrapone con el elemento filosófico y psicológico social, al disimular los modos de atención de los elementos formales del desenvolverse administrativo (Esquema 3.1.5., Organigrama, Función y Políticas Públicas).

Como se ve en el gráfico dos, la mayoría de los miembros de las administraciones públicas (incluyendo a los presidentes municipales con estudios universitarios) no cuentan con la experiencia en la administración pública municipal, a esto se le profundiza que en el cabildo no se cuenta con el perfil *adoc* para lo relativo a la elaboración, diseño e implementación de políticas públicas endógenas, resultando más complicado este accionar.

Esquema 3.1.5.: Organigrama, Función y Políticas Públicas en los Municipios de la Zona de los Volcanes del Estado de México, en la actualidad



- a) Reciben la inconformidad; de primera mano conocen el problema
- b) Al remitente les corresponde formular la política pública
- c) Elaborada la política pública se remite a la instancia pertinente para discusión y aprobación
- d) Se encarga de la definición de financiamiento ante gobierno

Fuente: Elaboración Propia y con sustento en Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Fuente: elaboración propia

3.2 Limitante socioeconómico.

El elemento socioeconómico de los 13 municipios en la zona de los volcanes es derivado de la práctica social-económica-tradicional y en función de este estudio, se expone una realidad que hace sostenible y viable el distintivo económico de las áreas geográficas rurales y semiurbanas; la actitud y la forma de sustento general financiero de los municipios atendidos en el presente estudio.

El elemento de capital financiero que se provee al territorio, es una razón político-administrativa, siendo la justificación de la operatividad capital-monetario de los habitantes de la zona de los volcanes.

La exposición del limitante socioeconómico aquí trabajado, está en función del dato que da la conformidad al capital financiero y que es necesario para la conformación de las estrategias de atención que son las políticas públicas. El listado de requerimientos que dan operatividad, confiabilidad y certeza de un formal construir de las políticas públicas, es el elemento financiero pues provee lo necesario para sostener ese gasto de proyección y aplicación.

La respuesta al cuestionamiento de la pregunta ¿cómo se administran y operan, los recursos monetarios con que cuentan las administraciones municipales tratadas?, es una realidad general, ese apoyo se destina a sueldos, gastos operativos, servicios públicos municipales, en mayoría; siendo la programación que se le da al capital financiero con que las administraciones municipales cuentan y que en idea planeada formalmente, organizan o deben administrar para dar ejecución a la tarea del servicio público en las localidades que el presente estudio atiende.

Para la operatividad administrativa en los municipios, es óptimo mencionar el referente económico-financiero, en función a las estructuras financieras de los 13 gobiernos locales. La teoría las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones: una de ingresos y otra de egresos, siendo eminentemente, la primera una actividad fiscalizadora o de recaudación y la segunda, un instrumento presupuestario. Así

pues, la referencia a las finanzas públicas o la actividad socioeconómica financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos.

El dato que arrojan los testimonios obtenidos, da la evidencia de soporte financiero en que sustentan, organizan y operan las administraciones municipales de la zona de los volcanes la función administrativa, esto se muestra en el cuadro uno, exponiendo el dato cuantitativo que da sostén a la operatividad administrativa municipal en el periodo 2009 - 2012.

Se pueden observar aportaciones anuales de gobierno estatal, de los años 2009, 2010, 2011 y 2012 para los municipios que conforma políticamente la zona de los Volcanes. La información conseguida, proporciono el dato del respaldo económico con que se soporta la operación de los municipios.

CUADRO 3.2.1.: Presupuestos de egresos del Gobierno del Estado de México 2009 - 2012

MUNICIPIO	2009	2010	2011	1012
Amecameca	\$52, 386, 818.00	52, 714, 980.00	58, 143, 471.00	59, 976, 997.00
Atlautla	\$32, 489, 182.00	31, 949, 576.00	34, 597, 896.00	35, 677, 795.00
Ayapango	\$17, 556, 384.00	16, 806, 384.00	17, 741, 741.00	18, 173, 798.00
Chalco	\$145, 968, 479.00	159, 529, 351.00	185, 590, 001.00	198, 326, 157.00
Cocotitlán	\$20, 788, 153.00	20, 268, 397.00	21, 701, 533.00	22, 072, 865, 00
Ecatzingo	\$18, 638, 096.00	17, 896, 940.00	18, 924, 092.00	19, 258, 221.00
Juchitepec	\$28, 734, 255.00	28, 191, 186.00	30, 547, 085.00	31, 316, 498.00
Ozumba	\$36, 877, 097.00	36, 327, 298.00	39, 324, 778.00	40, 684, 142.00
Temamatla	\$19, 533, 482.00	18, 928, 582.00	20, 242, 309.00	10, 661, 014.00
Tenango del A.	\$19, 239, 941.00	19, 587, 050.00	19, 754, 519.00	20, 141, 272.00
Tepetlixpa	\$26, 459, 834.00	29, 940, 678.00	27, 968, 297.00	28, 698, 434.00
Tlalmanalco	\$50, 184, 687.00	49, 996, 943.00	54, 756, 841.00	56, 515, 877.00
Valle de Chalco S.	\$168, 192, 960.00	186, 890, 116.00	217, 820, 697.00	229, 602, 322.00

Fuente: Elaboración propia con dato extraído de página de internet del gobierno de Estado de México (<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig084.pdf>)

En el cuadro anterior, se expone que el municipio de Valle de Chalco Solidaridad recibió una participación económica de \$168, 192, 960.00 y Chalco

contó con un ingreso de \$145, 968, 479.00 (ambos datos del 2009). Estas entidades municipales de la región de los Volcanes son las que reciben mayor cantidad de recurso financiero. Ahora, como dato importante hay que mencionar las municipalidades que reciben menor aportación financiera, en la misma región, siendo Ayapango con \$17, 556, 384.00 y Ecatzingo que recibe \$18, 638, 096.00 de la participación estatal para 2009.

La polaridad de datos de los municipios de Ayapango, Ecatzingo, Chalco y Valle de Chalco Solidaridad, es a razón de la conformación demográfica y geográfica que demuestran la organización, distribución económica y presencia política. Los dos primeros municipios mencionados en el presente párrafo, tienen poca demografía y geografía, tiene prominentes referentes ambientales-climáticos en la zona de los Volcanes, pero no tiene la presencia demográfica, político y económica que los dos municipios más importantes que se mencionaron también en el párrafo.

Una de las agudas contradicciones de la administración pública, radica en la distribución regional de los presupuestos, tanto de segmentos estatales, como municipales. La polarización en la asignación de recursos destinados es evidente y propicia un descrédito, aunque la excusa objetiva sea el desconocimiento de criterio y aceptación a la repartición de ese sustento remitido por el gobierno estatal.

El dato explorado de presupuesto de egresos asignado a los ayuntamientos, indica lo impropio o falta de entendimiento en la distribución de ese respaldo, debido a que no se exhibe de manera claridad las reglas de distribución dl recurso dicho; por un lado a los dos municipios poblacionalmente más importantes de la zona de los volcanes, se les favorece con más recurso financiero y a los otros dos mencionados ya, se les asignan apoyo económico, pero obvio, en menor proporción, cayendo en conflicto por el cómo sustentan la organización de ese referente.

Es necesario tener una forma de hacer las mediciones que dentro del marco jurídico institucional den plena certeza de la distribución y aplicación del elemento económico y que contengan los elementos necesarios para su correcta atención y sobre todo, que tenga conciencia de los elementos esenciales que den referencia a la organización-priorización de las obligaciones que la administración pública.

La manera tradicional en que se desenvuelve la administración pública local, da lugar a calificaciones, *non gratas*, están formuladas con la justificación de tener un referente formal e institucional que dé certeza legal de la operación de los elementos que conforman la elaboración y acción de las políticas públicas.

En la fundamentación administrativa local, por ejemplo el Plan de Desarrollo Institucional es la herramienta que formalmente tiene como propósito principal realizar la proyección de las estrategias de atención comunitaria con miras al desarrollo social, económico, de infraestructura, etc., de la región o territorio, presentando la proyección de posicionar el medio local, estatal y nacional como un territorio de alta calidad. El propósito es crear referencia institucional de la importancia de criterios, métodos y proyección, en la idea de la inclusión en la agenda de desarrollo, siendo la opción de trabajo que se figura como mecanismo para la transformación social.

Como ardid político-administrativo, el Gobierno del Estado de México ha ideado fórmulas de organización que dan el referente formal de la actuación de la administración pública en los estratos atendidos; en este estudio, a región de los volcanes se localiza al suroriente del Estado de México y se le conoce también como la Región 1 de Amecameca y es una de las zonas con un gran crecimiento poblacional. Al abordar el elemento socioeconómico de la zona mencionada, como primer idea, se tiene que mencionar un esbozo de este elemento. La Región 1 tiene una superficie de 12.305 km² y comprende el 21,8% del territorio de la entidad (Gobierno del Estado de México, Regiones del Estado de México, (2014) [en línea] [Fecha de Consulta 19 de diciembre de 2013] Disponible en:

<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>), la cabecera de la región es Chalco.

En la región predominan los climas fríos y templados sub-húmedos y los relieves valles con lomeríos. La actividad de producción es la agrícola, es una actividad muy importante debido a la presencia de riachuelos y las aguas del canal de desagüe de la Ciudad de México. Se desarrolla también la ganadería y la artesanía, lo mencionado en líneas anteriores, es el esbozo introductorio al análisis del elemento económico en que ese ven inmersos, lo municipios de la zona de los volcanes del estado de México, propiciando y justificando una asimilación confiable de la alusión del elemento económico-financiero, capital monetario, que debe dar sustento a la tarea de la administración pública.

El recurso de capital financiero con que cuentan las administraciones municipales, de las 13 localidades de la zona de los volcanes, tiene el propósito de ser una herramienta y referenciar. El cómo se encuentra definida y resuelta la repartición de ese capital de respaldo económico, mostrará el dato de la manera en que es comparte ese capital y con ello, dará una justificación formal y razonada para acertar o descalificar la condición en que se favorece, se planea y se ejecuta, parte del recurso financiero con que patrocina su acción operativa las actividades que le concierne a la administración pública y en concreto por este estudio, a las administraciones municipales de las 13 localidades de la zona de los volcanes.

La justificación que se da para la distribución formal del referente financiero que provee el gobierno estatal a los municipios, es poco clara. El dato geográfico y demográfico, no da certeza, del comparativo que expone la repartición del recurso mencionado y de dato que expone lo que corresponde, económicamente, a cada individuo del municipio, no demuestra claridad y entendido de la distribución del respaldo económico.

El cuadro 3.2.1. da una muestra explícita de la distribución del referente que es el capital económico, así mismo permite el percatar una incongruencia de la distribución y la organización del capital mencionado en las administraciones

públicas de la zona atendida aquí. Dentro del argumento político, Valle de Chalco Solidaridad es un municipio con importancia decisional en la zona de los volcanes y pese a tener excusa el que se le otorgue mayor cantidad de recurso económico, es confrontable ese argumento cuando se hace la comparación con el dato que arrojan municipios opuestos, por ejemplo Ecatzingo que no cuenta con los elementos que le justifiquen como el municipio que se mencionó en líneas anteriores; es decir, no se da validez a la remisión de recurso a los municipios teniendo excusa el dato demográfico y geográfico.

CUADRO 3.2.2.: Número de habitantes por municipio, participación estatal y dato de cantidad correspondiente a cada habitante

MUNICIPIO	HABITANTES	2012	POR HABITANTE
AMECAMECA	48,421	59, 976, 997.00	1,238.65
ATLAUTLA	27,663	35, 677, 795.00	1,289.72
AYAPANGO	8,864	18, 173, 798.00	2,050.29
CHALCO	310,130	198, 326, 157.00	639.49
COCOTITLAN	12,142	22, 072, 865.00	1,817.89
ECATZINGO	9,369	19, 258, 221.00	2,055.52
JUCHITEPEC	23,497	31, 316, 498.00	1,332.78
OZUMBA	27,207	40, 684, 142.00	1,495.35
TEMAMATLA	11,206	10, 661, 014.00	951.36
TENANGO DEL AIRE	10,578	20, 141, 272.00	1,904.07
TEPETLIXPA	18,327	28, 698, 434.00	1,565.91
TLALMANALCO	46,130	56, 515, 877.00	1,225.14
VALLE DE CHALCO S.	357,645	229, 602, 322.00	641.98

Fuente: elaboración propia en bases a dato de página de internet del gobierno de Estado de México <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig084.pdf>>

En la administración pública municipal existen situaciones que provocan estereotipos descalificadores, pese a no tener una justificación formal esta situación, la manera tradicional en que se desenvuelven esos entes administrativos da lugar a esa calificación, *non grata*.

En el cuadro 3.2.2. se observa que los municipios pequeños, de la zona de los volcanes, reciben más recurso económico por habitante, es quizás por la justificación de tener menos población. Lo cuestionable es si por esa conveniencia tienen mejor organización de recursos, y dan más formalidad o profesionalismo.

Es normal que los municipios, incluso los Estados de la federación, presenten distintos criterios de satisfacción a lo relativo del elemento financiero con que anualmente se les provee, con la intención de suministrar el soporte económico para la realización de su labor. Las aportaciones financieras –participaciones– tienen el propósito esencial de contribuir monetariamente al desarrollo, proporcional de las diferentes regiones, siendo estas, un soporte organizacional donde se apoya a los municipios y Estados.

Las características financieras convergen con demás elementos que posee o gestiona el municipio, intentando dar mayor soporte, el económico, a la proyección de acciones para atender la encomienda de la administración pública. El presente dato, da el fundamento del contexto en que se desarrollan estas características financieras y de los límites que tienen las administraciones públicas municipales para elaboración de las políticas públicas (ver cuadro III). El escenario donde se desarrollan las actividades financieras debe tener atención, puesto que se le debe dar a remedio a las limitaciones que tiene la hacienda municipal de cada territorio. El efecto que provocan los elementos del contexto geográfico y social, son significativos en el argumento financiero.

La configuración financiera en que se desenvuelve cada municipio (ver cuadro III), denota el contexto de organización, derivado de ambientes sociales, geográficos y políticos, así como el elemento de usos y costumbres en que se desarrollan estas características. Es significativa la forma en que se adecuan los recursos financieros, con relación a los límites que tienen las administraciones públicas municipales para elaboración de las políticas públicas, siendo un detonante de la opinión pública. El dato del cuadro tres demuestra cómo es la organización y la priorización de intención y disposiciones que dan sustento y justificación al desenvolver laboral de las administraciones públicas locales.

CUADRO 3.2.3.: Organización, del destino de presupuesto estatal anual

MUNICIPIO	SUELDOS	GASTOS OPERATIVOS	SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES
AMECAMECA	20%	30%	50%
ATLAUTLA	30%	10%	60%
AYAPANGO	40%	30%	30%
CHALCO	35%	35%	30%
COCOTITLAN	50%	30%	20%
ECATZINGO	70%	30%	0%
JUCHITEPEC	30%	35%	35%
OZUMBA	40%	10%	50%
TEMAMATLA	60%	30%	10%
TENANGO DEL AIRE	30%	30%	40%
TEPETLIXPA	70%	15%	15%
TLALMANALCO	20%	40%	40%
VALLE DE CHALCO S.	35%	35%	30%

Fuente: elaboración propia

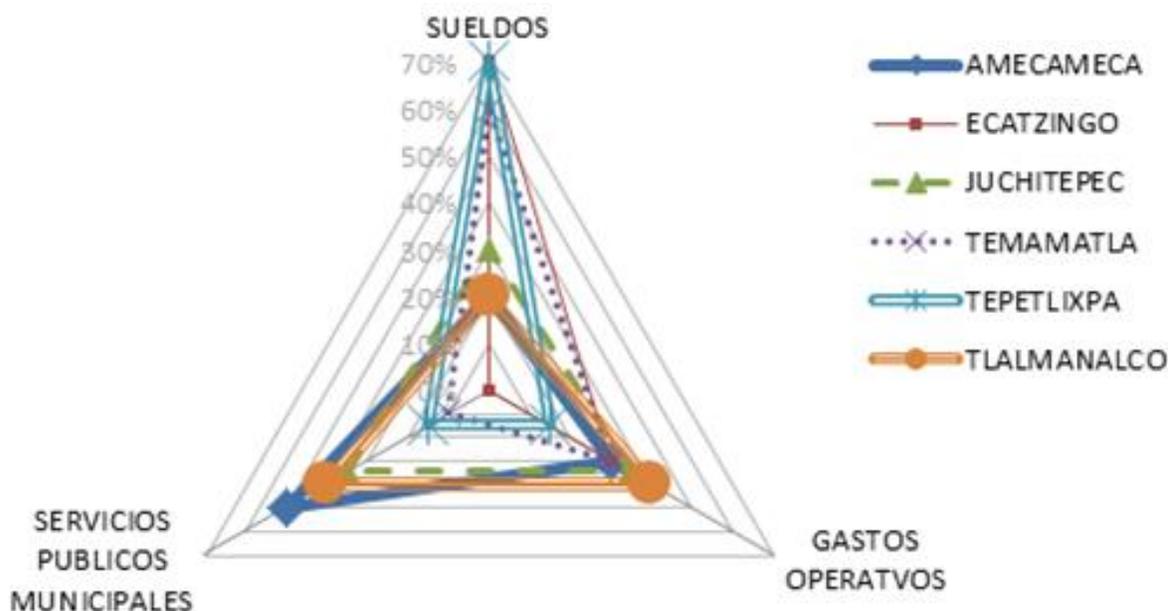
El cuadro 3.2.1 provee del dato de la organización de recurso remitido a las administraciones municipales. La incertidumbre contante, es en función de la falta de certeza de la operatividad de este capital, de la razón para la ejecución de este recurso, de la necesidad para definir ese porcentaje de medio financiero a los municipios y destinado a opciones de esa envergadura. En síntesis, la referencia anterior hace *rebuscar* la formalidad, certeza y viabilidad para definir la organización y administración del respaldo económico, así como el intrigar si es viable, prioritaria o cómoda la distribución de esa forma, del capital económico.

Con lo referente del dato de párrafos anteriores, es viable la explicación de uno de los elementos para la elaboración de las políticas públicas (ver esquema uno de esta tesis). El financiamiento es indispensable para la correcta y profesional actividad de las políticas públicas, estas requieren la detección del problema, el diagnostico, el diseño de las estrategias de acción mencionadas que

buscan resolver el inconveniente, la discusión, el cabildeo y la operatividad. Al no existir financiamiento suficiente, las políticas públicas seguirán llegando desde jerarquías superiores y la opción de desarrollo endógeno quedará limitada.

Los municipios que reciben más financiamiento de participación estatal (Valle de Chalco Solidaridad y Chalco) como se ven en el cuadro uno, no disponen de la organización y factibilidad de recurso económico que solvente lo relativo técnico formal y/o profesional para la formulación de las estrategias que son las políticas públicas. Es cierto que los mencionados municipios reciben más cantidad de recurso económico, pero la prioridad del uso para ese apoyo es diversa y cuestionable con sustento en la intención de uso prioritario en otros factores (ver cuadro 3.2.3).

Grafica 3.2.6.: Organización del presupuesto estatal anualmente recibido



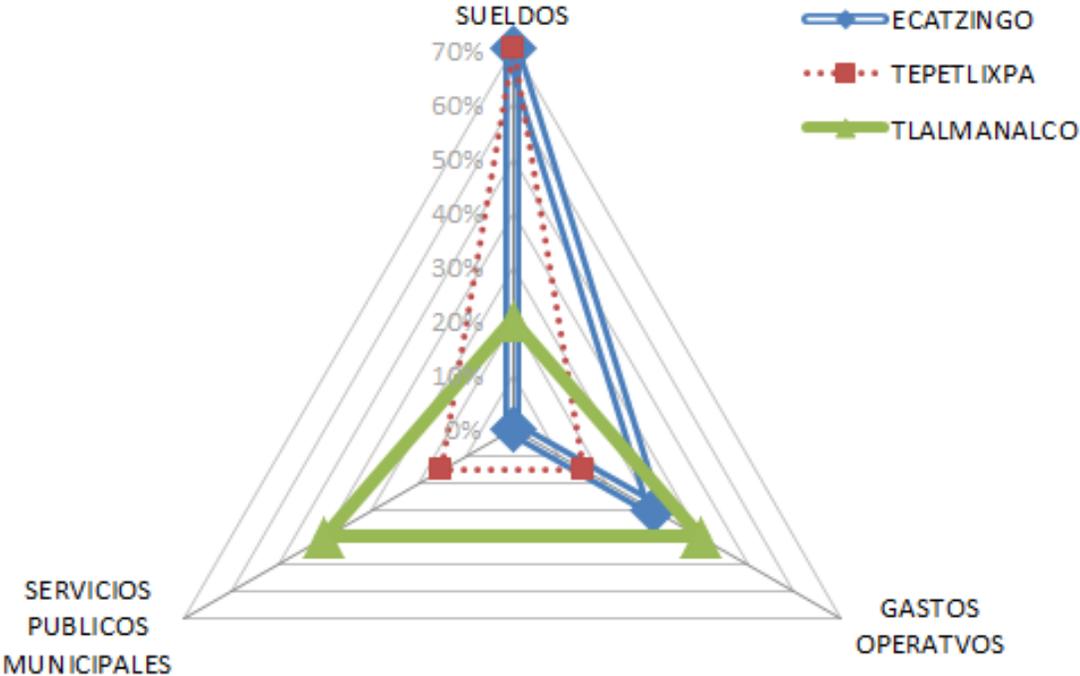
Fuente: Elaboración propia en sustento a dato obtenido de entrevista

Es cuestionable el criterio mencionado y la organización del capital económico, es discutible pues se desconoce los lineamientos formales y objetivos

para la repartición –distribución– de ese respaldo que tiene/provee la administración pública.

¿Cómo es que Ecatzingo y Tepetlixpa al ser localidades pequeñas, en elementos geográficos y demográficos, hacen uso del 70% del recurso recibido en sueldos y desatienden el gasto derivado de los servicios públicos municipales?
 o ¿De qué manera Tlalmanalco destina el 40% de su egreso estatal en gastos operativos pero desatiende la aplicación de recurso económico a los sistemas públicos municipales?

Grafica 3.2.7.: Manifestaciones de aplicación de recurso económico mensual.



Fuente: Elaboración propia en sustento a dato obtenido de entrevista

El Cuadro 3.2.1., descubre los municipios que disponen de mayor porcentaje de recursos económicos; por el dato mencionado, se cuestiona a Chalco y Valle de Chalco Solidaridad por ser los municipios que tiene un elevado número de habitantes siendo así como se justifican sus datos cuantitativos

económicos, culturales y políticos. ¿Cuál es el criterio que tienen en la función las administraciones municipales de Chalco, Valle de Chalco y Amecameca en lo relativo a la organización del recurso económico remitido a estas demarcaciones por cauce del gobierno estatal? Son municipios que reciben importante participación de recurso financiero, pero no ostentan atención a una unidad-despacho-dirección que solvente programaciones formales de su ejercicio administrativo, como lo proveen las políticas públicas –en la extensión de la palabra–.

Como confirmación del argumento anterior, están los ejemplos de Amecameca y Ozumba, son los municipios que disponen de más recurso económico estatal en la tarea de servicios públicos municipales, 50% cada uno, mientras que Temamatla y Tepetlixpa destinan 10% y 15%, respectivamente (ver cuadro tres), del recurso estatal recibido; en tanto, Ecatzingo manifiesta no destinar recurso económico para servicios públicos municipales, esa extremismo de organización hace aludir la incertidumbre de la organización del capital financiero con que se intentan soportar las administraciones de los 13 municipios atendidos en el presente estudio.

Otra situación cuestionable del financiamiento estatal a los municipios (cuadro I) y para un análisis más descriptivo para el tema aquí desarrollado, es el dato obtenido en la indagatoria relativa al gasto ejercido para la operatividad de la administración pública (gastos operativos), en el ámbito municipal. Los gastos operantes suelen percibirse como el reflejo de los costos que causa la activación de la función pública, en el presente estudio, para el ámbito municipal, estos no coinciden con la idea teórica objetiva de ser un respaldo equitativo al porcentaje de capital económico ejercido en la proporción de los servicios públicos municipales. Dicho argumento, se manifiesta y demuestra que no es adecuada la forma en que se reparte y usa el capital económico expedido por el gobierno estatal a los municipios de la zona de los Volcanes.

Para la elaboración de políticas públicas se requiere capital financiero, este tendría que estar saliendo de la organización que se le hace al presupuesto y que

se le destina a gastos operativos; aquí radica una de las dificultades que se planteó en la hipótesis de esta investigación, una insinuación al mismo sería: municipios como Atlautla y Ozumba (que consignan el 10% a este rubro) se ven imposibilitados para destinar una cantidad para el diseño, implementación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, en contraparte solo Tlalmanalco podría destinar una parte de su porcentaje de gastos operativos (40%) para las políticas públicas, con un carácter de desarrollo endógeno.

La disparidad en la organización de los gastos municipales puede tener una de varias respuestas –o todas a la vez–. Mientras que en Temamatla su presidente municipal no cuenta con una preparación profesional significativa teórica ni práctica, se destina un porcentaje mínimo para la atención de servicios públicos municipales; en comparación con Amecameca donde el edil cuenta con el referente profesional de una institución educativa superior, más formal comercial y propicia que ponga mucha atención a los servicios públicos municipales que son el segmento que da sustento operacional.

También otro elemento de análisis es el dato de experiencia en los gobiernos municipales, tanto laboral como administrativo de gestión. El presidente municipal de Chalco, en su antecedente curricular, tiene la práctica de haber experimentado en la legislatura local y es quizás por eso tenga una organización más equilibrada, pues al tener el referente de experiencia legislativa, sabe que es conveniente utilizar el recurso de manera organizada y equitativa para poder potencializar el recurso económico de una forma más amplia de proyección, sin suponer una salvación administrativa o de gestión, como lo piensa o supone el edil de Tepetlixpa que al ser su tercera ocasión que ocupa el cargo de presidente municipal, sabe o supone que podrá reconvenir o solicitar reajuste o conciliar alguna forma de subsanar sus deudas.

El problema es que los recursos económicos son limitados, frente al carácter ilimitado de las necesidades y las pretensiones que hay que satisfacer las necesidades comunitarias. Existe, por tanto, en la vida de las administraciones públicas municipales, una escasez relativa de criterios y elementos formales y

objetivos para la función de la administración pública en la actualidad, como consecuencia de esta contradicción, con los recursos disponibles no se pueden atender todas las necesidades. Este es un problema fundamental. Si los recursos fueran infinitos o bien las necesidades humanas fueran limitadas, no existiría el problema económico, y se podría dar satisfacción a las necesidades de toda la sociedad.

La limitante económica es un término relativo, debido a que se miden los recursos en comparación a las remisiones otorgadas por áreas de gobierno superior y, en este sentido, esos recursos son siempre insuficientes, limitados, o escasos para cubrir todas las necesidades y todas las aspiraciones. Una situación es el respaldo que intenten significar el capital financiero remitido a las administraciones municipales y otra situación de este tipo, es la captación que los gobiernos locales consigan a partir de su recaudación y/o gestión, aquí la indirecta es el hecho de que es meramente necesario contar con ese elemento para la correcta formulación, implementación, seguimiento y conclusión de las políticas públicas, desde el ámbito local y es motivo de conflicto y también cómodo, el no tener la capacidad factible de obtención de ese recurso, como lo demuestran en estos momentos las administraciones públicas de los 13 municipios aquí estudiados.

La política de cooperación intermunicipal, es necesaria para incrementar la competencia, el liderazgo regional y la participación de los sectores modernos, *en palabras* de la economía... (Cabreo, 2013; 130). No cabe duda de que se requiere avanzar en el diseño de políticas públicas que impulsen la competitividad y que se requiere imaginar un horizonte de poblados-regiones líderes que conducirán al acumulado regional, estatal y nacional a mayores niveles de competitividad y desarrollo

3.3 Limitante político

Los términos política y administración son dos circunstancias en que se contextualiza el gobierno, que aunque son muy diferentes, están asidas en el modo y finalidad para el servicio público, ya que la política se relaciona con las expresiones de la voluntad del estado y la administración con la puesta en práctica de estas medidas.

La política debe tener una cierta potestad sobre la administración, pues es el referente, motivo, causa, apoyo para la consecución de las acciones operativas-administrativas.

La autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades. La primera decisión como ente autónomo será definir su personalidad como comunidad; la autonomía vendrá a hacer una cualidad del grupo social adquirida por su misma constitución y por el hecho mismo de su existencia (Morell, 1997; 53).

El municipio es la organización política y administrativa básica del territorio nacional. Esta unidad político-administrativo tiene autonomía jurídica y constitucional según la referencia institucional que a la letra dice: "...este ente puede administrar su hacienda pública, su gobierno, elegir a sus autoridades y dictar sus normatividades...", con fundamento en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009; 53), es merecido confrontar ese argumento, pero de manera más referenciada a la forma de organización y sustento que dan los cabildos. Pese a la justificación institucional-legal, la percepción de autonomía, en el ámbito municipal confronta en la acción el argumento institucional formal.

Un aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada es precisamente en materia de autonomía política, pese a ser el primer sustento de su conformación; se percibe que, no obstante, a la gran cantidad de peso decisonal y apoyo de capital social que represente, en la

actualidad, los municipios depende, cada vez en mayor medida, del respaldo institucional que le provea la situación de gestión superior o de *lazo político*, ya sea por la correlación política partidista o el lazo fraterno, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo de gestión y todo lo que formalmente le de sustento a este precepto.

Pese a que se confrontan manifestaciones jurídicas, administrativas y políticas de la municipalidad, algunas definiciones acertadas para el ámbito legal y administrativo en que se referencia este concepto serían:

- El municipio, en razón a su gobierno y administración es la organización político-administrativa de la sociedad local (Pérez y Francisco, 1962; 58).
- Adolfo Posada expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad (Fracalosi, 1996; 52).
- Con respecto al segundo, el autor expuso: el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios —autonomía—, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: región (Estados) o nacional (país) (Fracalosi, 1996; 53).

Es necesario mencionar los elementos que integran la institución municipal, con el fin de contribuir a clarificar el debate de los elementos componentes del concepto —aplicación— municipio.

Los elementos que integran a la institución, municipio, serán concentrados fundamentalmente en una formación social en que concurren; una asociación de personas radicadas en una circunscripción territorial que tenga entre sus componentes relaciones de carácter vecinal que satisfaga sus intereses comunes a través de órganos político administrativos propios.

En palabras institucionales-legales, el municipio es una entidad que cuenta con una personalidad procedente legal, con un patrimonio propio. Dentro de los lineamientos de su organización y operatividad se encuentran:

- El municipio a través de su ayuntamiento puede contraer derechos y obligaciones, es decir, puede realizar convenios o contratos con otros municipios, así como con los particulares, a efecto de prestar los servicios públicos de su competencia.

...la doctrina describe al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales... (Sánchez, 1998; 197).

- El municipio es administrado por tres partes que integran el ayuntamiento, siendo las siguientes: un presidente municipal, regidores y síndicos; respecto al número de síndicos y regidores, el municipio se acata a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado.

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría la adoptan con base a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. Es importante identificar a los miembros del ayuntamiento y establecer su conceptualización, a efecto de conocer su sentido de por qué y para qué están.

El cabildo es la figura jurídica por medio de la cual la sociedad tiene la posibilidad de ejercer su derecho en la administración municipal para participar en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Así este cuerpo de representación popular, se integra por las autoridades elegidas por voto popular directo, que durarán en su cargo tres años⁸ y no podrán ser electas para el período inmediato:

- Un autoridad, que toma el nombre de Presidente Municipal

⁸ En algunos estados el periodo electoral administrativo municipal es de cuatro años, a diferencia del periodo definido para el Estado de México.

- Regidores, el número que determinen las leyes Orgánicas de cada Estado y son los representantes de la población por conducto de los partidos políticos.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido en la misma norma anterior.

La función principal del cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para proponer, deliberar, planear, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el ejercicio de la función pública del gobierno municipal, esas reuniones son instrumentos para organizar el trabajo de sus integrantes, asignándoles actividades y comisiones coyunturales o permanentes, a cada uno de los miembros del ayuntamiento.

CUADRO 3.3.4.: Organización de Cabildos

	Compromiso con el Estado de México PRI-PVEM-NA			PRD (Partido de la Revolución Democrática)	PAN (Partido Acción Nacional)	PT (Partido del Trabajo)	PMC (Partido Movimiento Ciudadano)
	PRI (Partido Revolucionario Institucional)	PNA (Partido Nueva Alianza)	PVEM (Partido Verde Ecologista de México)				
AMECAMECA	6			3			1
ATLAUTLA	2			1	6		1
AYAPANGO	6			2	2		
COCOTITLAN	6			1	1	1	1
CHALCO	7			3	1		2
ECATZINGO	6			1	3		
JUCHITEPEC	6			1	2		1
OZUMBA	6			1	2	1	
TEMAMATLA	1			1	2	2	4
TENANGO DEL A.	6				2	2	
TEPETLIXPA	6			2	1	1	
TLALMANALCO	6			1	1	1	1
VALLEDECHALCO SOLIDARIDAD	3	1		7	1		1

Fuente: elaboración propia, con sustento en entrevista oral con Secretarios de los ayuntamientos

El cuadro 3.3.4. expone la organización de los cabildos de los 13 municipios que conforman la zona de los volcanes en el Estado de México, entre 2009-2012.

La presencia y participación decisional política de distintos partidos políticos, tiene la coartada política de ser una evidencia de democracia y de ser una opción formal, legal y socialmente aceptable, para dar seguimiento del rumbo de acción que deben seguir las autoridades político-administrativas del servicio público en sus en las entidades municipales. En función de lo anterior, los cabildos municipales son los interlocutores de las demandas comunitarias, entre su misma organización administrativa y los entes superiores de la función pública. Así el cabildo se encargada de identificar las justificaciones para la decisión de las políticas públicas locales que den soluciones a las demandas comunitarias (como se vio en el esquema 1: Organigrama, Función y Políticas Públicas en los Municipios de la Zona de los Volcanes del Estado de México, en la actualidad)

El cabildo es al aglutinamiento de convicciones, su función básica, es ser representante social, con el sustento institucional-electoral de ser un modelo representativo de alguna expresión político-partidista, siendo una representación notoria de distintas ideologías políticas, con la primera intención de ser voz y voto en la mayoría de las decisiones del ayuntamiento, del y para el municipio. La integración de cabildos, con sustento en la participación partidista, por el principio de mayoría relativa o representación proporcional es variado; más regidores, más síndicos son en función de la demografía de la entidad municipal que representaran.

Esa pluralidad política de los grupos institucionales políticos (cabildos), implica diversidad de intereses. Los miembros de cabildo son electos a través de procedimientos cualitativos (sufragio efectivo). El principio de mayoría relativa y representación proporcional es el fundamento organizacional que sustenta la estructura de estos consejos. Esos principios –formas– de organización son el sustento de la diversidad de criterios, así como también la ponderación de prioridades a atender.

En el caso de los 13 municipios de la zona de los volcanes, la integración de los cabildos es reducida pues las municipalidades abordadas en este estudio, no tiene la cantidad demográfica necesaria para hacer más amplia la conformación de los cabildos.

El encargo de la organización y operatividad del cabildo, está a cargo del presidente municipal o quien delegue este, como su representante, según normas administrativas institucionales; la definición de acciones de trabajo del cabildo, debería ser en función de la elección de prioridades y líneas de acción que propone la comunidad o el contexto sociopolítico y económico, conciliando, proyectando, ejecutando, evaluando y dando seguimiento con parámetros y procedimientos institucionales que refrende el cabildo municipal, debiendo dar ejecución formal a lo que la tabla 1. Fases y características del proceso de la política pública, que expone en el subcapítulo 1.2, y que haciendo un comparativo objetivo, dará una acepción a la respuesta de la programación y acción de esas estrategias que son las políticas públicas.

La presente investigación asiente que la pluralidad es buena en términos democráticos, pero causa conflicto en términos operacionales y políticos, por lo menos así lo demuestran el dato empírico que manifiestan los cabildos municipales de la región, en la enunciación de complicaciones:

- Definición de que es problema.
- Definición que problema es necesario resolver.
- Definición del problema en sí.
- Definición de las opciones de resolución al problema.
- Definición de criterios para la evaluación de las opciones de resolución al problema.
- Definición de la aplicación o efectividad de uso de la opción de solución, etc.

La pluralidad ideológica-política institucional, que conforman los cabildos, se supone que justifica la libertad de expresión y participación en la decisión de

gobierno y debe ser la que fundamente discernimientos decisionales para proveer las condiciones de desarrollo municipal.

Pero entonces, como responder:

¿Por qué la pluralidad política en la zona de los volcanes no es operativa para la formulación de políticas públicas locales?

La diversidad política de los cabildos propicia un conveniente respaldo decisional; es común que haya que darles “incentivos”, de cualquier especie, para que cedan en sus intenciones. Hace falta una figura central que provea los incentivos a los miembros del cabildo para que se pueda lograr los acuerdos necesarios, más allá de ideologías políticas o convenencieras.

La toma de conciencia acerca de la capacidad de formar gobiernos objetivos y formales que busquen el beneficio comunitario y la convicción de la acción organizada, ha provocado el desinterés de y en la sociedad.

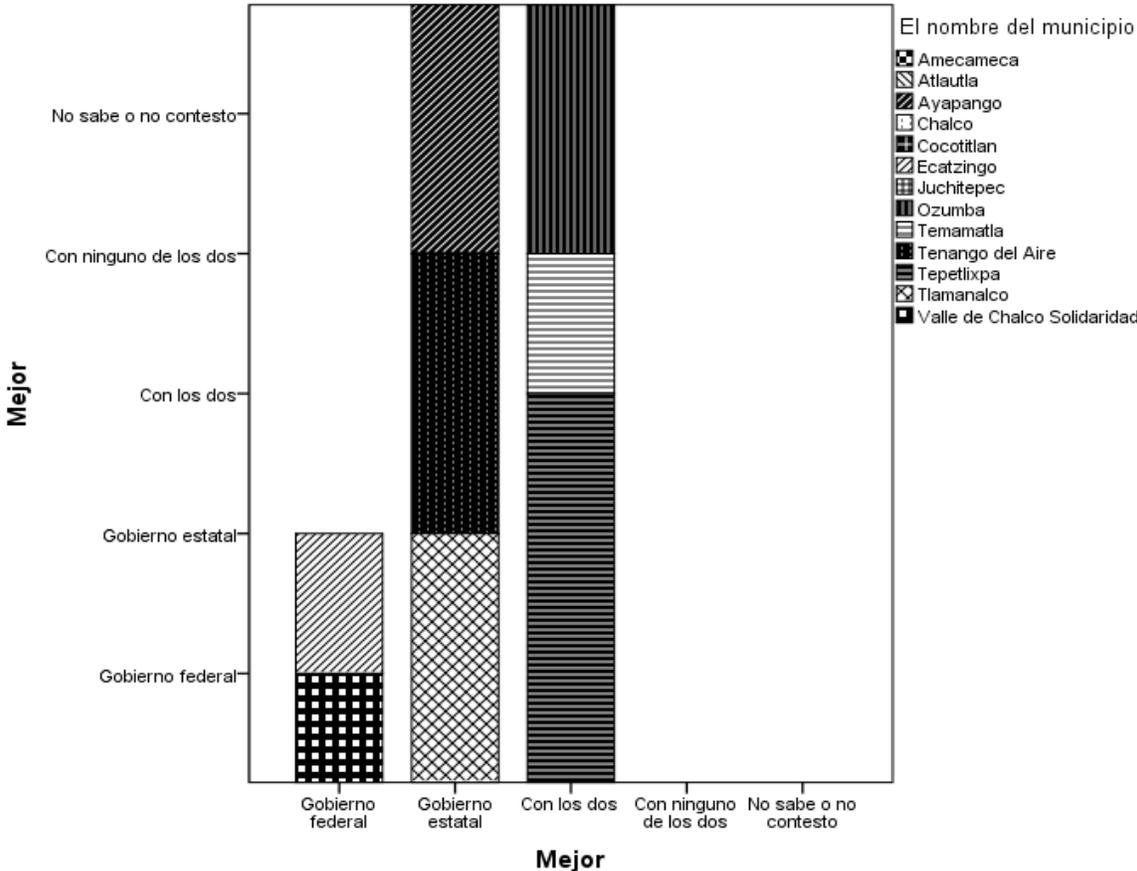
El presidente municipal es la instancia ejecutora de las determinaciones del ayuntamiento, entre sus facultades tiene las de ser el representante legal del municipio, proponer los nombramientos del secretario, tesorero y los titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal; en sí, es el portavoz de las demandas de la ciudadanía del municipio, para hacerla de conocimiento al cuerpo deliberativo que es el cabildo municipal. Al ser el conducto de atención y acción, esta autoridad necesita tener el respaldo político-administrativo de las autoridades superiores de esas áreas, quienes posibilitarán en mayor grado, la resolución favorable de las gestiones siendo la relación de discurso, por ende, es necesario tener el contacto, la correlación y el vínculo político directo que dé sustento a la respuesta favorable que el presidente municipal gestione, por canon de cabildo.

La labor de los actores político-administrativos que se mencionan en párrafos anteriores, se manifiesta de manera laxa; la actividad que atienden los personajes que conforman los cabildos es ser la voz decisional del municipio.

Ahora bien, ¿Cuál es la correlación con los entes superiores de la administración pública? Como se dice en líneas anteriores, serán el respaldo institucional para la validación de los requerimientos a entidades superiores de la administración pública. Es decir autoridades administrativas estatales o federales son el contacto, la interacción, la correlación que favorecen la armonización para dar el aporte decisional, administrativo y/o económico que sustente la gestión.

En cada una de las jerarquías de la administración, opera una función de sustento político y administrativo, causando la interacción que tienen las distintitas autoridades y así propiciando la evidencia de cuál es la jerarquía de la administración pública, con quien se tiene mayor contacto y por ende, mayor relación de la función político administrativa.

Grafica 3.3.7.: ¿Con que nivel de gobierno tienen mayor contacto y relación de la función?



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevista realizada a autoridades municipales

El gobierno municipal, como primera instancia de organización de los asuntos públicos, constituye el vínculo más inmediato entre el ciudadano y los aparatos de gobierno que configuran al Estado, por lo menos ésta es la definición general que aparece tanto en documentos públicos, académicos, administrativos o políticos, como referencia de antecedente, justificación o metodología de la administración pública, en este caso, la administración pública municipal.

La acción-decisión del cabildo, se justifica, teóricamente, en función de la necesidad-intención de crear y respaldar decisional, administrativa y jurídicamente los órganos encargados de la planeación, proyecto, construcción, conservación, operación y administración de la prestación de servicios públicos municipales.

Los limitantes que coinciden en contra del desarrollo local, encuentran un sustento en la conformación y respaldo que debe dar el sistema político administrativo federal, estatal y por ende municipal al tener la intención de crear y cimentar la intención de gestión de beneficios y/o alternativas de respuesta a las demandas comunitarias, la oportunidad es instituir esas alternativas con el conocimiento e interrelación política que respalden esa tarea, se confronta tanto teórica como operativa con el dato de ¿Cuántas autoridades político-administrativas, tienen los conocimientos básicos para la labor de gestión?.

La siguiente tabla evidencia tanto los conocimientos formales sobre la clasificación-diferencia entre funcionarios, políticos y líderes y por entender a la pregunta de: ¿Cuáles son los nombres de tres personajes políticos o administrativos o líderes políticos?, es en función para denotar si se la actividad gestora es en pretexto a discursos formales-profesionales o a relaciones político fraterna y/o derivado de la interlocución que existe entre autoridades de gobierno de los distintos niveles políticos.

Grafica 3.3.8.: Mención de las autoridades Políticas a quien conoce (la autoridad municipal entrevistada)

Nombre	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ordoñez., Dir. de Gob., Roberto González	1	7.7	7.7	61.5
Alcántara, Salazar, Zúñiga	1	7.7	7.7	15.4
Dr. Eruviel, Ing. Ismael Ordoñez, Manuel Ortiz	1	7.7	7.7	23.1
Eruviel Ávila, Efrén Rojas	1	7.7	7.7	30.8
H. Medina, Ordoñez, Roberto González	1	7.7	7.7	38.5
Murrieta, Gustavo Cárdenas, Francisco Osorno	1	7.7	7.7	46.2
Ordoñez, M. Ortiz, Erasmo (Fianzas)	1	7.7	7.7	53.8
Ordoñez. Tomas Cortes, Roberto González	1	7.7	7.7	61.5
Sec. de Educ. Pub., Sec. de Transporte, Secretario de Gobierno	1	7.7	7.7	69.2
Sec. de Transp., Dir. de Gob.	1	7.7	7.7	76.9
Sec. Estatal de transporte, Secretario estatal de Gobernación, Gobernador	1	7.7	7.7	84.6
Sec. Transporte, Sec. de Gobernación	1	7.7	7.7	92.3
Sec. Transp., RM., Dir. Gral. Gob.	1	7.7	7.7	100.0
Total	13	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevista realizada a autoridades municipales

La entrevista y la forma en que se ideó el formular las preguntas que sustentan el cuadro anterior, fue con la atención de poder percibir, si se tenía el conocimiento referente a la clasificación-diferencia sobre la labor concreta que fungen las personalidades de quienes se preguntaron nombres, así como de la función que desempeñan. Es distinta o debería ser distinta la ocupación de un político, un lidero político de agrupación o sector y una autoridad administrativa, pues en conclusión, es distinto el contexto en que se desenvuelven y para el que operan, el fin y los medios de que se vale para la consecución de los objetivos de la clasificación de su labor.

El dato que arroja el análisis de cómo se perciben o definen las autoridades que respalden las gestiones dando el sustento económico, social y político a las estrategias de servicio, que tocan este estudio, permite descubrir la falta de conocimiento real de la diferencia operativa que existe entre las entidades enumeradas en la pregunta mencionada en líneas anteriores y por ende, se confunde el proceso de gestión.

El respaldo que requieren las autoridades municipales en las acciones de servicio público, con sustento del dato de las encuestadas del presente estudio, hace mencionar que, las autoridades político-administrativas, de distintos niveles de gobierno, suponen de manera “idealizada” la existencia de una paridad de criterios que sustentarán las decisiones y acciones que hagan entidades político-administrativo, en la idea suposición de verse respaldados económica, política o socialmente en la proyección de estrategias realizadas, con la figuración solo de compartir idea filosófica política similar.

La respuesta otorgada por los entrevistados, sobre si dificulta o no el contar con el respaldo de un ente de gobierno superior, al del partido político que emana la dirección de la administración pública municipal, da un elemento de análisis, que aunque sea excusa, si da justificación de práctica formal. Las administraciones públicas municipales, tienen en algunas evidencias políticas, la confianza de contar con el respaldo político-administrativo, que facilita la gestión pública y procura apoyos en especie-materiales y de decisión para referencia de buen trabajo administrativo local.

Existen particularidades en cada municipio del Estado de México, y en este caso, en la zona de los volcanes, concurren diferentes contextos situacionales en áreas sociales, económicas, políticas y por ende enfrentan diversas necesidades. Sin embargo, los problemas en que convergen los municipios, son similares, estos coinciden en la forma de actuar, derivado del conocimiento formal que se tiene para la intención de organización y funcionalidad de la administración pública local: la organización interna, el compromiso de servicio del personal interno de la administración municipal, la falta de autonomía municipal, el oportunismo de

actores operativos, directivos y ejecutivos de las distintas administraciones municipales y otras situaciones, que hacen mención los entrevistados, es relativa a la falta de un soporte político autónomo para dar certeza de la atención directa y fiel, que atienda, vincule o direcciones las propuestas de solución de la problemática que se intenta resolver; la codependencia, obediencia, comodidad, falta de profesionalismo y oportunismo, son las justificaciones del desempeño de la administración pública municipal, reduciendo este listado en la situación política pues a esto se suma lo referente a la designación y operatividad del servicio público municipal.

Entonces las limitantes políticas de los trece municipios de la zona de los volcanes para la elaboración de sus políticas públicas locales, de tipo endógeno están relacionadas a cuatro elementos:

- Pluralidad política del cabildo
- La falta de profesionalización (como se vio en el apartado anterior)
- La falta de autonomía. Sobre este último punto, el gobierno estatal limita la autonomía municipal para la elaboración de sus propias políticas públicas y la falta de una visión de la necesidad de políticas públicas locales; con esto se le resta autonomía a los municipios.

En sí, en la parte orgánica se encuentra la base legal de las actividades del Gobierno, es la fuente de la cual se derivan las leyes secundarias para regular la vida de los órganos de gobierno, en el arquetipo político tradicional es donde se encuentra la limitante política en el ejercicio de su poder municipal y decisonal autónomo, es decir, se necesita tener *vínculos, amigos, contactos* a fin de no vulnerar las alternativas proyectadas por las municipalidades para subsanar necesidades de las distintas localidades y hacer más posible su validación y respaldo de entes administrativos superiores.

3.4 Limitante cabildeo-gestión

El cabildeo es prácticamente una acción que permite conciliar los respaldos para la atención formal-institucional necesaria, con la intención de formalizar la gestión de lo correlacionado a las demandas público-sociales, dando la justificación organizacional que dé certeza de la operatividad y del marco de actuación a los personajes políticos administrativos.

En el Estado de México, el cabildo municipal es una estructura muy anquilosada –inmovilizada– y claramente rebasada por la realidad de la vida de *las zonas geográficas ciudades, pueblos, regiones, barrios*, como han demostrado varios estudios...

...es muy difícil la representación ciudadana en los cabildos, las cuotas proporcionales de los partidos políticos y las plantillas de regidores definidos por estas instancias, integran un cuerpo colegiado en el que son intereses de los partidos políticos y no las inquietudes ciudadanas los que se imponen en la toma de decisiones. La ausencia, además, de estructuras técnicas de apoyo para fortalecer las decisiones hacen de la vida de la mayor parte de los cabildos, un espacio de improvisación y oportunismo político (Cabreo, 2013; 32)

En la actualidad la administración pública, en sus distintos niveles tiene que adecuar parámetros, preceptos, estrategias de atención y costumbrismos que deban de ser más acordes con la posmodernidad.

El gobierno estatal como estrategia de atención y vinculación directa de la primera autoridad ejecutiva en el Estado que es el gobernador, pretende y define la designación del enlace con distintos entes tanto administrativos, como políticos y parlamentarios. Para la atención a las labores que debe de cumplir la administración pública, en este caso el área estatal y municipal que es lo que atiende este estudio, el gobernador crea un esquema organizativo para la atención de las peticiones y/o demandas desde los municipios.

El esquema creado por el gobernador (ver figura uno), Eruviel Ávila (2011-2017), tiene los siguientes elementos y cada uno con las siguientes características:

Presidente municipal

(Definición: Presidente municipal, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/municipiosregion/index.htm>>).

El presidente municipal es elegido por elección popular y dura 3 años y es el ejecutivo de gobierno municipal. En Coahuila a partir del 2006 los ayuntamientos son electos cada 4 años al igual en Veracruz a partir de 2012

Representante Municipal del Representante de Zona (RM)

Es la figura representativa del Titular de la zona, del Responsable de la Región, del Secretario Técnico de Gabinete Estatal y del Gobernador del Estado de México

Secretario Técnico de Gabinete

(Definición: Secretario Técnico de Gabinete, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/seteg/acerca_de_la_secretaria/funciones/index.htm>).

- *Es la instancia que atiende las acciones de apoyo técnico y asesoría del titular del Poder Ejecutivo estatal, que no esté encomendado a otras áreas del Gubernatura.*
- *Lleva el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos e instrucciones del C. Gobernador del Estado de México en sesiones de gabinete, mantiene estrecha información con el Gobernador para comunicar de la situación que guarda el cumplimiento de los compromisos y acuerdos institucionales así como de seguimiento de los acuerdos e instrucciones a los titulares de las dependencias el gabinete, instancias del Ejecutivo Federal, y con representantes de la sociedad civil organizada.*
- *Lleva a cabo el seguimiento y lo concerniente de los programas e instrucciones que expresamente señale el Gobernador cuando involucren a más de una dependencia.*
- *Registrar los acuerdos de Gabinete, de las dependencias estatales, federales y municipales,*
- *Identifica, jerarquiza y da seguimiento a la agenda política y de gestión gubernamental del Gobernador.*
- *Proponer al Gobernador la realización de reuniones de Gabinete.*
- *Inspecciona el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo del Estado de México.*

- *Elaborar estudios y análisis especializados que permitan anticipar escenarios y situaciones específicas de orden económico, social y político en la entidad, sugiriendo estrategias de acción.*
- *Recopilar y proporcionar al titular del Ejecutivo Estatal y a los miembros del Gabinete información económica, social y política.*
- *Realizar la crónica del quehacer gubernamental del Estado de México.*
- *Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia.*

Secretario de Gobierno (varios)

(Definición: Secretario de Gobierno, (varios) [en línea]
 (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en:
 <http://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADas_de_Estado_de_M%C3%A9xico>).

Para llevar a cabo el desarrollo de las atribuciones y funciones, el gobernador del Estado de México, tiene la facultad de nombrar libremente a los miembros de su gabinete, cada uno del cual es titular de la dirección de una Secretaría de Gobierno Estatal, que tiene a su cargo un ramo de la Administración Pública de este Estado, la organización de estas dependencias y las atribuciones que cada una tienen, están fijadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Secretario de Gobernación

(Definición: Secretario de Gobernación, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/ssg/acerca_de_la_secretaria/index.htm>).

Es la dependencia encargada de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interior del Estado; las relaciones con los poderes, ayuntamientos y otras entidades; y la coordinación y supervisión del despacho de los asuntos encomendados a las demás dependencias

Gobernador

(Definición: Gobernador, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/acercadelgobierno/facultades_gobernador/index.htm>)

- *De acuerdo con el Artículo 77 de la Constitución Política Del Estado Libre y Soberano de México son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:*
- *Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;*
- *Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de los reglamentos al efecto las órdenes correspondientes;*
- *Promulgar y publicar las leyes; Presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de ley;*
- *Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; Convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias;*
- *Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal;*
- *Conservar el orden público; Cuidar de la instrucción de la Guardia Nacional en el Estado;*
- *Objetar leyes y decretos aprobados por la Legislatura;*
- *Nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado;*
- *Aceptar las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;*
- *Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Estado;*
- *Solicitar de la Legislatura Local, o en su caso, de la Diputación Permanente, la destitución por mala conducta;*
- *Conceder el indulto necesario; Rendir a la Legislatura del Estado un informe;*
- *Enviar cada año a la Legislatura proyectos de leyes de ingresos y presupuesto de egresos del Estado y el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios;*
- *Cuidar la recaudación y buena administración de la Hacienda Pública;*
- *Informar a la Legislatura cualquier ramo de la administración, cuando la Legislatura lo solicite;*
- *Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones;*
- *Fomentar la organización de instituciones;*
- *Dictar las disposiciones para la Junta de Conciliación y Arbitraje y nombrar al representante;*
- *Prestar apoyo a los poderes Legislativo y Judicial y a los Ayuntamientos;*
- *Cumplir provisiones constitucionales;*

- *Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado; Crear organismos auxiliares;*
- *Determinar los casos en los que sea de utilidad pública la expropiación en términos de la ley respectiva;*
- *Asumir la representación política y jurídica del Municipio;*
- *Proponer a la Legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de Ayuntamientos provisionales;*
- *Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales;*
- *Formar la estadística del Estado;*
- *Celebrar convenios con los municipios;*
- *Otorgar el nombramiento de notario;*
- *Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado;*
- *Convenir con los municipios de la prestación de servicios públicos municipales;*
- *Girar órdenes a la policía preventiva municipal como de fuerza mayor;*
- *Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado atribuyan*

Congreso

(Definición: Congreso, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_del_Estado_de_M%C3%A9xico>).

El Congreso del Estado de México es una asamblea en la que es depositado el poder Legislativo local, y que está integrada por 75 diputados y sus suplentes y son electos en su totalidad cada tres años mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos habitantes del Estado.

En los Estados con un régimen federal, es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa. En México el congreso local es unicameral y se integra solo por una Cámara de Diputados.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

- *legislar en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación;*
- *decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la entidad y los municipios;*
- *aprobar el presupuesto anual de la entidad;*
- *fiscalizar el gasto público estatal; y,*
- *ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes*

Comisiones Legislativas

(Durante el periodo constitucional correspondiente a la LVII Legislatura del Estado de México, existen 32 Comisiones de Dictamen, 2 Especiales, 4 Comités Permanentes y 2 Especial [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <<http://www.poderlegislativo.gob.mx/3/organos/comisionesycomites/index.html>>).

La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos.

Las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar los dictámenes o informes, debiendo dar cuenta de ellos al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.

Para el cumplimiento de esta función el pleno de cada comisión legislativa podrá constituir subcomisiones de trabajo con el objeto de agilizar y especializar la labor que dictaminarían

Las comisiones especiales serán integradas en forma similar a las legislativas. Conocerán de los asuntos que les asigne la Asamblea o los que expresamente les encomiende el Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente. Estas comisiones tendrán el carácter de transitorias y al término de su encomienda deberán rendir informe del resultado de su gestión.

- Comisiones Legislativas[editar · editar código]
- Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales
- Comisión de Legislación y Administración Municipal
- Comisión de Procuración y Administración de Justicia
- Comisión de Planificación y Finanzas Públicas
- Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social
- Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
- Comisión de Desarrollo Urbano
- Comisión de Planeación Demográfica
- Comisión de Desarrollo Agropecuario y Forestal
- Comisión de Protección Ambiental
- Comisión de Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero
- Comisión de Comunicaciones y Transportes
- Comisión de Derechos Humanos
- Comisión de Salud, Asistencia y Bienestar Social
- Comisión de Seguridad Pública y Tránsito
- Comisión de Asuntos Electorales
- Comisión de Patrimonio Estatal y Municipal
- Comisión de Desarrollo Turístico y Artesanal

- *Comisión de Asuntos Metropolitanos*
- *Comisión de Inspección de la Contaduría General de Glosa*
- *Comisión de Asuntos Indígenas*
- *Comisión de Protección Civil*
- *Comisión para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*
- *Comisión de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México*
- *Comisión de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipio*

Pleno

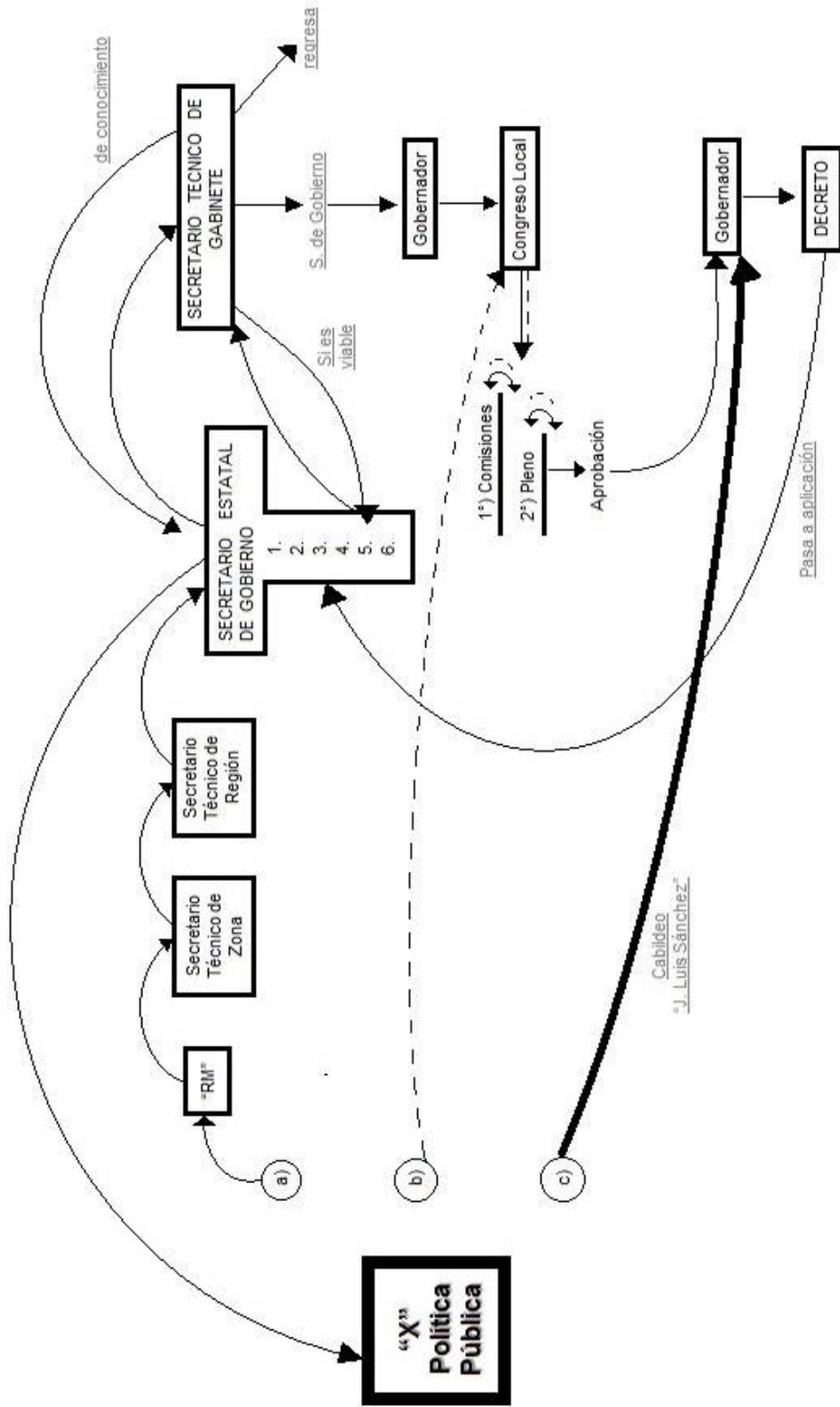
Cuaderno de apoyo: Terminología legislativa, [en línea]
 (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf

Recibe el nombre de Pleno la asamblea que se lleva a cabo en el salón de sesiones del Congreso de la unión. Por tal motivo el Pleno es el órgano con mayor jerarquía dentro de la Cámara de diputados.

En un supuesto que el municipio ya logró librar los límites técnicos e intelectuales (que ya se mencionaron en esta tesis). La política pública que elaboran tendría que seguir el camino institucional (opción a de la figura I –uno–) para la aprobación y obtención de recursos para su aplicación, este camino pasaría por todas las instancias que se marcan en el esquema, al final de cuentas su aprobación llevaría un periodo de quince a treinta meses, desde su elaboración, hasta su ejecución. Lo que significa que en el escenario de mayor tiempo, es la mitad de la administración municipal.

El diseño y el funcionamiento actuales de la situación que engloba los cabildeos municipales, son obstáculos para la promoción de una agenda para la competitividad urbana –territorial–

Figura 3.4.1.: Cabildo - Gestión



Fuente: Elaboración propia.

La política pública proyectada por la administración municipal, después es recibida, por la figura del RM que al ser el enlace para con el Secretario Técnico de Zona, será este quien hará llegar el proyecto al Secretario Técnico de la Región, al ser este quien tiene vinculación directa con los diversos secretarios del gobierno estatal, será quien busque al encargado de la secretaría a quien corresponda la activación del proyecto que presenta el municipio "X", posibilitando conveniente o imperativamente la aproximación al trabajo proyectado, siendo esta etapa, la evaluación necesaria para la validación a la proyección estratégica municipal. De la etapa anterior, se favorecerá la justificación para remitir ese proyecto al Secretario Técnico de gabinete, dentro de la organización administrativa del gobierno estatal de México, da el testimonio que propiciará analizar la intención municipal. Teniendo la vinculación necesaria con las secretarías de gobierno, se hará la validación pertinente que de apoyo para regresar la propuesta a instancias precedentes a él o para remitirlas al gobernador del estado, al ser este el personaje quien de la principal atención, dentro de la organización que él mismo crea para dar sustento al procedimiento institucional de la política pública.

El gobernador hará la remisión de proyecto al Congreso Local, quien turnará a la comisión necesaria, para su evaluación y esta, habiendo realizado el análisis y la definición formal de los argumentos y demás circunstancias que atienda la comisión legislativa en particular a que se remitió, es presentado en sesión de pleno de la legislatura para dar su punto de aprobación o desacuerdo a la política pública local presentada.

Una vez afirmada o desaprobada la propuesta de acción que propone el municipio, es turnada, ya sea de regreso a las instancias precedentes del congreso, para notificar la resolución necesario y/o es remitido el fallo a la secretaria de gobierno del estado para operar la decisión definida por la legislatura.

Como ya se mencionó y como lo demuestra la explicación del inciso a, la alternativa de gestión formal es tardada y por ende, quita muchas intenciones para

la realización de proyección, seguimiento, resolución, acción y/o redefinición de la política pública local es desinteresada; esto en relación a todo el proceso que debería de atenderse, al intentar dar muestras de una correcta y formal intención que requiere efectuar, lo relativo a las políticas públicas desde lo local.

Ante este escenario es donde la figura del cabildeo se hace importante, pues esta permite la reducción del tiempo para la aprobación y aplicación de la política pública local. El personaje o la figura política que realiza el cabildeo pueden ser de dos tipos; es un profesional del *lobby* y/o una figura política dentro del sistema que aprovecha su posición; en cualquiera de las dos opciones o teniendo las dos cualidades, debe tener las siguientes características:

- Conocer los tiempos, rutas, sistema político y sus prioridades
- Vínculos dentro de la red de poder estatal (que aceleran los tiempos)
- Debe de ser una figura reconocida dentro del sistema político.
- Debe tener habilidades para la negociación.
- Contar con respaldo económico.
- En caso de ser un profesional debe dedicarse de tiempo completo a la actividad de cabildeo

En la opción del inciso *b* o *c* intervienen la figura del cabildeo. En estos la política pública local puede tener un recorrido menos complejo (ver esquema I); el proyecto de política pública local desde lo local busca el respaldo de la autoridad legislativa local, intentando así reducir los tiempos y trámites que hacen tardía la respuesta a la petición de aprobación de la estrategia que se proyectó.

En la figura uno, se presenta gráficamente como la opción de estrategia es remitida directamente al congreso local y esto es en función del acercamiento que se tiene o que se gestiona, por cauce de la autoridad municipal y la autoridad legislativa que le representa –diputado local– para dar más rapidez al proceso de la aprobación o inconformidad al proyecto y así es más pronta la resolución que los municipios requieren con respecto a la propuesta que se presentó.

El último inciso, el c, es la exposición de la alternativa más fácil, menos engorrosa, aunque si la más improbable. En si la opción expone que el acercamiento directo con el representante municipal en la legislatura local, tiene la intención de ser, para poder facilitar el contacto directo con el gobernador del Estado, así la autoridad legislativa local podría ser quien haga la presentación al congreso local, de la política pública diseñada por el municipio, lo cual daría más peso a la alternativa diseñada, siendo más oportuno-conveniente-rápida la respuesta afirmativa o negativa de la propuesta.

A los entrevistados se les preguntó los nombres de seis figuras políticas en la entidad (funcionarios, políticos, líderes, personajes administrativos, personajes público-políticos y dirigentes de organizaciones), de acuerdo a los datos obtenidos en las entrevistas, los trece municipios en la zona de los volcanes, señalaron como figuras importantes a Enrique Peña Nieto, Eruviel Ávila, Domínguez Rex, Carbajal, Ordoñez, César Camacho Quiroz, siendo los más nombrados; cabe hacer una acotación, ¿Si los funcionarios municipales de esta región conocen a estos personajes, por qué no han aprobado sus políticas públicas locales? Una posible respuesta es que pueden estar confundiendo el conocimiento como cercanía personal, con el conocimiento por el ámbito laboral.

Así se observa que además de las limitantes ya mencionadas, los municipios no cuentan con una figura política que realice el cabildeo para la aprobación de sus políticas públicas.

3.5 Limitante Tecnológico

En esta parte del presente estudio se presentan los datos que dan referencia a las limitantes en tecnología que limitan a las administraciones locales de los 13 municipios en la zona de los volcanes, del Estado México, en la elaboración de políticas públicas locales.

Los limitantes de las administraciones municipales son reducidos a justificantes del elemento financiero, en la mayoría de los casos ni siquiera

contables. Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones sociales, que combinan recursos –normativos–, humanos, financieros y tecnológicos, los transforman en estrategias, en programas públicos, en servicios, en productos, en políticas públicas para atender los problemas de la ciudadanía, en definitiva, lograr objetivos sociales, políticos y económicos (Rose, 1984; 78-80).

La concepción tradicional que se tiene de la evocación de tecnología, considera en primer plano a máquinas, equipamientos en cómputo, software y otros bienes de capital material actuales; en segundo plano queda el conocimiento y la información no incorporada a dichos bienes, es decir el elemento cognoscitivo. Los bienes de capital tecnológicos y la información son interpretados como bienes en el mercado, sin considerar ningún tipo de restricción.

Dicho en otros términos, cualquier organización (pública) puede adquirir en el mercado la tecnología del primer plano y ponerla en funcionamiento, en la medida en que contase con el dinero para realizar dicha adquisición, es aquí donde convergen los dos elementos tocados en esta investigación, es decir, el elemento financiero y el tecnológico.

El argumento y conceptualización: tecnología, hace referencia a la vinculación de conocimientos técnicos, ordenados científicamente, que permiten delinear y crear capitales y servicios que conllevan la adaptación al medio ambiente pretendiendo satisfacer tanto las necesidades esenciales como los deseos más particulares de las comunidades y/o de sus habitantes en concreto. Aunque hay muchas tecnologías muy diferentes entre sí, es frecuente usar el término en un sentido singular para referirse a una de ellas o al conjunto de todas, en una escena individual y específica (Acevedo, 1999; 57)

La implementación tecnológica en materia de procesos, varios, en la administración pública ha propiciado intentar la mejora, de forma material, cuantificable y notable, la capacidad de respuesta ante problemas generales. Las atenciones que antes tardaban más tiempo y estaba dependiente a un horario

determinado, hacían de cada trámite o trabajo una verdadera *odisea*, la cual se sabía cuándo comenzaba, pero nunca cuándo y cómo finalizaba, definidamente.

Los modos, generales, en que realizan las administraciones municipales sus labores se sustentan –o debería– conforme a la decisión convenida en cada ayuntamiento. Se busca precisamente un consenso para el desenvolver, las formas de operar los recursos con que cuentan las administraciones locales. Estos recursos dan el referente decisional y límite, por lo cual contar con ellos posibilita a las administraciones locales a llevar a buen puerto la solución de los problemas, así las administraciones locales, tienen más elemento formal, administrativo, metodológico, la identificación, elaboración, gestión (ante autoridades estatales).

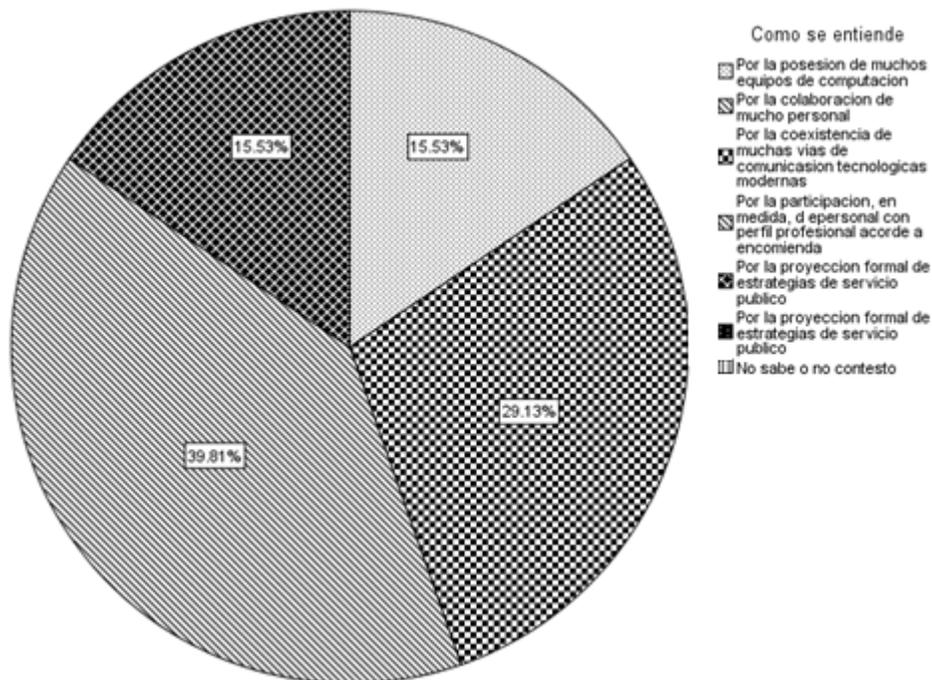
Los procesos innovadores de desarrollo organizacional y operativo, se centran en la automatización de procedimientos y la provisión de elementos básicos de la acción que necesitan las administraciones públicas municipales. El equipo decisional de las administraciones públicas locales (cabildo), deben proveer lo necesario para el uso y aprovechamiento adecuado de las tecnologías; los dos componentes, el tecnológicos y el intelectual y de objeto técnico, sirven de apoyo en la consecución de las metas y objetivos institucionales en la entidad territorial, proveen la sistematización de los diferentes procesos administrativos.

El papel-significado que se le da a los dos planos de la tecnología en las administraciones municipales, no da testimonio operativo de certeza. Las tecnologías son herramientas que articulan el conocimiento teórico-práctico para la identificación y resolución de problemas, pese a este entendido, solo le dan, en su mayoría la alusión de practicidad, sin atender ni entender el significado completo de la mención de tecnológica o tecnologización.

Es necesario poner en evidencia los problemas que hay en la creación de técnicas y elementos eficientes para desarrollar políticas públicas locales en la administración pública de los 13 municipios. La gráfica 3.1, da el testimonio del entendido que tienen los presidentes, de las administraciones municipales al

hablar de tecnología; es distinta la percepción, es decir, demuestran que se carece de conocimiento formal de la utilidad que da el elemento de tecnológico, comúnmente en el ámbito operativo.

Grafica 3.5.9.: ¿Cómo entiende tecnología el presidente municipal entrevistado?



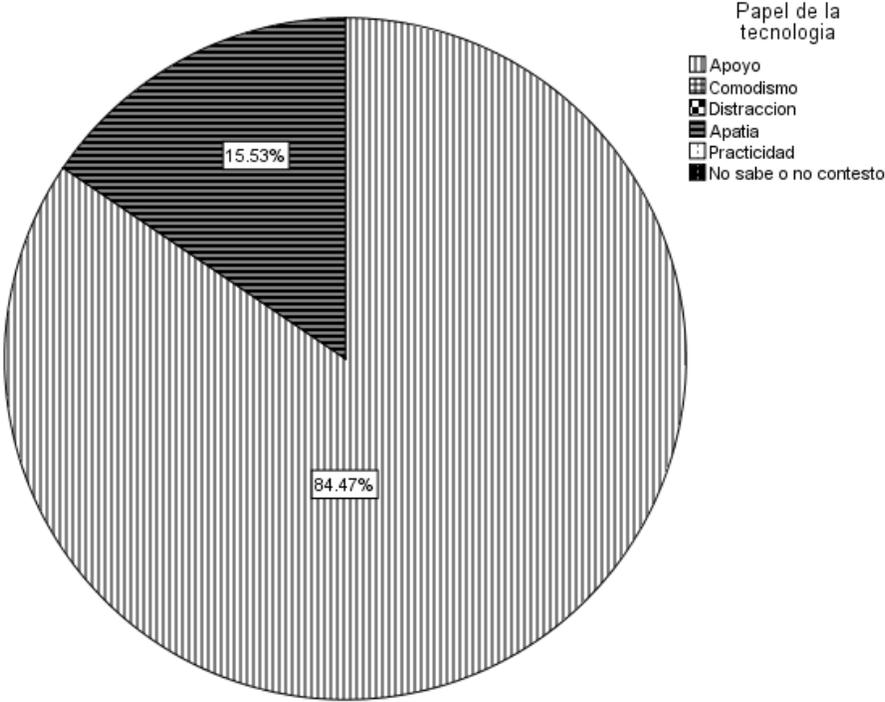
Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

Es necesario hacer la aclaración relativa a la gráfica anterior. Se enumeran seis opciones de respuesta y en el gráfico de pastel solo aparecen cuatro de esas opciones, solo fueron las alternativas de respuesta que tuvieron los entrevistados; se presentaron más opciones de respuesta y solo se redujeron cuatro las más frecuentes.

En la zona de los volcanes no se tiene una cultura de la organización que permita tecnologizar los procedimientos administrativos, ni tampoco se han podido

implementar sistemas modernos, que sean soporte operativo, elementos básicos de la organización administrativa y acción de/en la tecnología de metodologías formales profesionales. En el territorio que atiende este estudio, en las administraciones municipales existen elementos para esquemas tecnológicos como lo demuestra la Gráfica 3.5.10., aunque al final se revelan los criterios erróneos con que son usados o percibidos esos elementos.

Gráfica 3.5.10.: ¿Papel de la tecnología, en la administración pública municipal?



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

En la gráfica 3.5.10., se observa, que para los funcionarios municipales entrevistados, de la zona de los volcanes, la tecnológica es únicamente un apoyo; cuando las tecnológicas junto con el financiamiento, el conocimiento, el cabildeo

son básicos para la identificación, la planeación, la ejecución, le evaluación-seguimiento de las políticas públicas de corte local.

Necesario es hacer la aclaración que si bien se dio la alternativa de respuesta de apoyo, comodísimo, distracción, apatía, practicidad, no se sabe o no se contestó, las respuestas que tuvieron más incidencia fueron las de apoyo y apatía, esta última en la consideración de ser la tecnológica una situación que resta mucha operatividad, propiciando que se pierda intención de más actividades administrativas pues se cuenta con la conveniencia de los elementos tecnológicos para acelerar muchos de los procedimientos.

Los municipios que conforman la zona de los volcanes en el Estado de México, cuentan con las vías de comunicación necesarias para instrumentar, justificar y operar los requerimientos tecnológicos que respaldan a las administraciones, sin embargo, no se cuenta con ese segundo plano de las tecnologías, que se refiere a los elementos intelectuales; por ello las políticas públicas de corte local no alcanzan a ser elaboradas, se le está dando mayor significación al primer plano de la tecnológicas y desatendiendo el segundo plano, que es el que da mayor capacidad en la elaboración de las políticas públicas.

Las administraciones municipales, idean las políticas públicas, intentando sean el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Para esta intención, es necesario contar con elementos económicos, operativos y los planos de la tecnología, que den certeza de la conformación formal de los planes de acción, que la administración pública llevan acabo para demostrar su función e intención.

En sí, el presente subcapítulo, presenta la mención y explicación del limitante tecnológico para la hechura de políticas públicas locales, siendo un referente y/o manifestación, que demuestra si las tecnologías sirven a las necesidades de gestión de localidades municipales o fuerzan su adopción y así

proscriben definitivamente, patrones culturales-tradicionales-indeseables (Oszlak, 1999; 23).

Independientemente de si los criterios de la eficiencia son obtenidos o no por una estructura determinada, el problema es que no se cuenta con el referente que proveen experiencias empíricas y que arrojan alguna certeza sobre la evaluación de las necesidades en materia de tecnología, aunque requieran las administraciones municipales en definitiva, de estas herramientas. En este sentido, el no contar con una herramienta adecuada (cuantitativa y cualitativa-para la elaboración formal de las políticas públicas), que en este caso, los gobiernos municipales necesitan para optimizar su funcionamiento, da la evidencia del elemento necesario para la profesional y técnica elaboración de políticas públicas desde lo local.

Es necesario y prudente prestar atención a las características tecnológicas, así como a la diversidad de elementos, generales, que convergen en la funcionabilidad eficaz y eficiente de las administraciones públicas locales, es decir, la variable contextual que ayudan a conocer los límites reales que enfrentan los municipios al momento de atender las necesidades comunitarias.

El cambio organizacional es una de las características que ha ido definiendo nuestra era. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés. El cambio y la complejidad organizacional, es signo de nuestros tiempos. Desde diversas percepciones se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones. Sin embargo, es necesario mencionar, posterior a la determinación, cuáles son los puntos referenciales que originan ese cambio. A juicio de Cabrero, se puede tener como punto de partida, categorías de análisis y modernidad de herramientas de apoyo institucional (Cabrero, 1995; 46).

La eficiencia demanda el uso racional de los recursos –varios–, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en los

niveles operativos. Cabrero, señala que la eficiencia requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo (Cabrero, 1995; 46). En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos.

El gráfico 3.2 también hace la evidencia de cuál es la percepción que se tiene del elemento de tecnología; siendo un referente de que los presidentes municipales confunden y dan prioridad a elementos operativos y no priorizan a tecnología como un elemento intelectual.

Otra vértebra de la organización administrativa, es el elemento de sistemas y las aplicaciones tecnológicas-informáticas, el resto se concluye en ser los procedimientos tradicionales administrativos; las políticas públicas requieren, además de los administrativos, labores intelectuales.

En los tipos de organización pública, las administraciones locales son las que presentan un rezago enorme frente a las demás órdenes de gobierno administrativo en materia de tecnología (en ambos planos). Las organizaciones municipales, comúnmente presentan una imagen menospreciada, derivado de la confrontación del criterio de lo que debería ser una administración eficiente. La improvisación se posiciona común y cómodamente, pese a existir referentes teóricos formales.

El argumento de tecnología, se percibe con un valor, que pese a ser direccionado, cómodo y/o útil, se encuentra contextualizado por variables actuales, que dan referencia de actuación. Esta función de utilidad que es la tecnología, en la zona de los volcanes es una oportunidad actual que conlleva situaciones cuestionables por ejemplo, al ocurrir un abaratamiento general de equipos informáticos al inicio de cada periodo administrativo, esto es porque la mayoría de los municipios accionan ese elemento de apoyo, justificándose de que ese componente es un soporte al desenvolver administrativo, aunque solo es un auto-apoyo usado y muy solicitado requerido cómodamente, al inicio del periodo administrativo.

En el Estado de México, en la zona de los volcanes, no se descubre que exista alguna estrategia sólida y/o definida, exclusiva u orientada al desarrollo de los sistemas administrativos acorde a la requisición que enmarca la actualidad. Son necesarias capacitaciones, conocimientos y elementos materiales modernos, en relación al desarrollo administrativo y conocimientos de ingeniería de sistemas relacionado a esto; son convenientes los datos que justifiquen las acciones de gobierno, sin embargo, es solo la prueba mínima de incursión de la variable tecnológica, por lo menos en el ámbito administrativo público municipal.

En algunos municipios, de la zona de los volcanes, como Amecameca, su administración pública tienen sistemas y/o conocimientos técnicos-profesionales, en otros más como la administración de Chalco, ese respaldo lo provee el personal administrativo, también es normal y/o frecuente descubrir que las administraciones públicas municipales, no proveen organización, elementos, ni oficinas-despachos que puedan cubrir las necesidades que solo con el conocimiento profesional-formal y tecnológico puedan proveer para responder a las necesidades comunitarias.

De manera tácita y evidente, no se cuenta con ninguna estrategia o plan orientado al progreso, del personal, de los sistemas administrativos, ni de los sustentos materiales tecnológicos; conforme se va requiriendo, se van proponiendo actividades simples.

Los niveles de desarrollo administrativo de los municipios de la zona de los volcanes, presentan una imagen de rezago general, en lo que a procedimientos y usos de nuevas tecnologías se refiere: bajo nivel cultural de desarrollo organizacional y muy baja institucionalidad político-partidista. El personal es quien mantiene las tradiciones administrativas, que se vuelven un obstáculo en los procesos de innovación y de desarrollo. Es clásica la diferencia entre la práctica del personal, en área profesional-técnica y el servicio tradicional.

Los municipios de la zona de los volcanes, pese a ser una zona geográfica y demográfica grande, en que convergen justificaciones para una sistematización

de funciones y así contar con elementos tecnológicos que lo hicieran un modelo adecuado a la administración moderna, decepciona encontrar una imagen de rezago y atraso. Hay mucho por hacer en procesos de innovación y modernización administrativa en el ámbito municipal. Se hablaría de una campaña de razonamiento de parte de la clase política del estado para emprender medidas de cambio que hagan, de las distintas regiones del estado, distintas estrategias de desarrollo administrativo, decisional, técnico, acorde a un modelo estatal y nacional.

Son limitaciones importantes y difíciles de superar, porque básicamente son culturales. No son de base tecnológica, ni de planificación, ni siquiera de organización, sino culturales, es decir, están enraizadas en el tipo de cultura de la administración pública y de la práctica política del medio.

Prácticamente el desarrollo o productividad constante y técnica de la administración pública municipal, es todavía una figuración, los procesos de innovación, se dan solo cuando se adquieren nuevos equipos, actitudes, compromisos que vienen a cambiar los procedimientos y a veces, cambia un sistema por otro.

La cultura, los usos y costumbres en que se contextualiza y justifica la organización y operatividad las administraciones públicas municipales, del espacio territorial definido, es una confrontación al referente formal que dan los argumentos y situaciones modernos –actuales formales–.

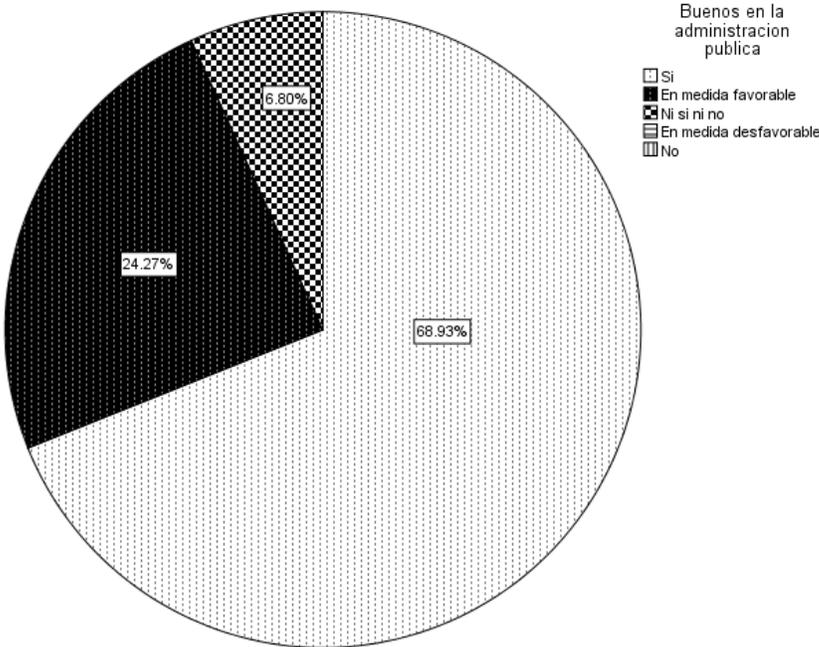
De manera inconsciente, es normal y común la forma en que se organizan y lleva a cabo las labores de la administración municipal; la modernidad conlleva el redefinir usos y decisiones, que se atienden para dar un nuevo rumbo a las formas de aplicación y para llevar a cabo el desenvolverse administrativo y de gestión.

La tecnología debería o intenta ser un apoyo formal para la resolución de exigencias-peticiones comunitarias. Esta ayuda, formalmente tiene la intención de ser un refuerzo para el servicio administrativo y que sustente con resultados su

real y consiente uso, siendo precisamente esta característica la que da un calificativo –evaluación– a la operatividad que se le da a esta colaboración.

Existen rezagos de recursos disponibles, que intentan dar respaldo a un correcto funcionamiento de la administración pública, en este caso, de administraciones locales. Falta personal calificado, mecanismos de apoyo, que entre otros elementos, repercuten y se manifiesta en la ineficiencia de entendidos objetivos y por tanto, en la eficaz y eficiente presentación de servicios y la resolución de demandas comunitarias.

Grafica 3.5.11.: ¿La tecnología es buena para el desempeño de gestión en la administración?



Fuente: Elaboración propia con sustento en entrevistas realizadas a presidentes municipales de la Zona de los Volcanes del Estado de México.

Un paso esencial para salvar las dificultades en que se ve reducida la factibilidad de desenvolver de la administración pública municipal, consiste en reconocer las necesidades ...de una aproximación interdisciplinaria, hecho que ha

derivado en una especie de acopio o agregación de diversos instrumentos conceptuales ya disponibles de antemano...(Cabreo, 2013; 35).

Todas las limitaciones anteriores se conjugan en una mayor: la falta de capacidad voluntaria y por ende, institucional. Si bien la insuficiencia de recursos varios representa obstáculos en el nivel municipal, la falta de conocimiento de las opciones que formalmente son evidentes, hacen que las soluciones no se presenten o ni siquiera lleguen a pensarse.

El presente estudio delata como es necesaria la atención de lo relativo al criterio de la innovación administrativa, el que, por qué y para qué de esa la modernización municipal, en recapitulación, la evolución del proceder administrativo busca resolver la ineficiencia administrativa, la insuficiencia de recursos, la insuficiencia política, la limitante tecnológica (en sus planos operativos), la insuficiencia profesional y el limitante que conlleva el cabildeo-gestión, e un nivel de gobierno donde las crisis económicas y políticas se manifiestan con mayor intensidad y los conflictos políticos con mayor crudeza. La introducción de nuevas técnicas administrativas-organizacionales, la renovación de los instrumentos normativos y el cambio en la interlocución Estado-sociedad, son los niveles básicos que en la actualidad es prudente atender.

Como se puede ver a lo largo de este estudio, para que una región –zona geográfica– logre altos niveles de competitividad y desarrollo, en general, debe ser capaz, entre otros factores, de atraer-desarrollar talentos (capital humano) y desarrollar organización metodológica bien fundamentada, sustentada y accionada.

Es decir, territorios que disponen la inserción en la dinámica de una sociedad y una economía del conocimiento, escenario en el que la creatividad, las ideas, el conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación, marcan el perfil dominante de la región...(Cabreo, 2013; 35).

Conclusiones

El presente estudio, aporta una consideración del tema de políticas públicas, enfocado desde la perspectiva municipal, es decir del ámbito local de la administración pública. Esto, en función del análisis de la terminología de políticas públicas, es decir: elementos del concepto, elementos constitutivos, intención y los copartícipes (en todas las etapas del argumento tratado)

Las acepciones (significados, conceptos, etc.) del término de políticas públicas, desde el corte local, son el resultado del ejercicio académico de la recopilación teórica. Así como del análisis, confrontación de criterios, manifestación empírica, sustento derivado de datos actuales del contexto relacionado y correlación con expresiones del contexto socioeconómico y político actual en 13 municipios del Estado de México.

Una circunstancia que enmarcó el análisis y la mención de las políticas públicas, desde el corte local, se identifica por la versatilidad de criterios. El estudio alude a no sólo a la investigación de las metodologías, sino también a los elementos del objeto de estudio, así como de los elementos y procedimientos metodológicos y políticos de las políticas públicas.

Para recapitular lo tratado en la tesis, es oportuno organizar el argumento de los conocimientos obtenidos, en tres partes: primero lo relativo a la definición del concepto de políticas públicas; la segunda parte, es la exposición de las etapas

y/o elementos que conlleva el proceso de elaboración de políticas públicas y un tercer fragmento, que es la mención de las insuficiencias para la elaboración de políticas públicas, en concreto, en los trece municipios que conforman la zona de los volcanes del Estado de México.

En un primer punto, es necesario hacer la mención de los elementos que se definieron del concepto de políticas públicas:

- Estrategias de servicio de la administración pública municipal.
- Disposiciones del gobierno estatal o federal en colaboración con el municipal.
- Disposiciones que se tienen que seguir –cumplir– para el desempeño de la administración pública municipal.
- Es/son un efecto de la intención de control administrativo, en sus distintos participantes y órdenes de gobierno.
- Políticas públicas son percibidas como una forma conveniente y legal de hacer ventajosas situaciones electorales, decisiones varias, actitudes generales.
- Una política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas de un gobierno.
- Políticas públicas como estrategias direccionadas que necesitan de respaldo, elementos convenidos, no necesarios y generales, propiciando la desatención de la variable contexto
- Políticas públicas como un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones.
- Políticas públicas son herramientas –opciones– que emplean los gobiernos estatales y el federal para evaluar el desenvolverse político y administrativo de las distintas áreas de gobierno.

Al ser necesario dar certeza objetiva al tema de políticas públicas, desde lo local, el buscar dar el referente teórico al tema, provocó descubrir la diversidad de criterios que se aluden en lo relativo al estudio y uso del tema de políticas públicas, justificando así la mención que se hace, de ser un concepto no acabado o no uniforme en significación y, menos aún referenciado a los ámbitos locales.

Hablar de políticas públicas, es entenderlas como un ejercicio de la administración pública, con la intención de solventar requerimientos y problemas que son referidos a la ciudadanía. Esta común y cotidiana conceptualización es de singularidad superficial, lo que da pie a una volatilidad de sentidos, que hacen que no se tenga certeza de que sea una definición total y/o completa y que englobe a todo lo concerniente al tema de políticas públicas.

Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública constituye, también, una tarea compleja tanto a nivel teórico como operativo. Las dificultades se hacen evidentes si se tiene en cuenta la diversidad de opiniones, tanto de elementos empíricos, como teóricos y operativos –prácticos– que engloba la manifestación de políticas públicas.

La exposición de lo relativo a la construcción de las políticas públicas, se ha redactado, teniendo como referente el dato teórico y empírico y además para grandes gobiernos. Autores distinguidos en el estudio del tema, así como personajes que dan dato simbólico –empírico–, proporcionan la justificación de la redacción del proceso de elaboración de políticas públicas.

Con el fin de aportar un debate sobre los elementos del proceso de elaboración de políticas públicas, se presenta a continuación, un compendio del cómo se conforman estos programas proyectados de valores, fines y prácticas de un gobierno, esto, desde la información a partir de la investigación teórica que proporciona este estudio y que se consolidó de identificar los aspectos comunes en que los autores que comparten un criterio.

Con el fin de aportar más certeza a la mención de lo concerniente a la conformación de una política pública desde lo local, se realizó una investigación

documental teórica, dando como resultado, distintas representaciones de autores, haciendo la mención de que el listado que se presenta en siguientes líneas y que expone elementos constitutivos de una política pública, es en relación al análisis y conjetura de los elementos en que convergen los razonamiento esos autores.

Los elementos de una política pública local son:

- Conocimientos, por parte del personal, en general (organigrama), de las administraciones municipales, sobre lo relacionado a la administración pública, en relación a misión, objetivos, procedimientos, preceptos, etc., en sus distintas áreas de oficio.
- Marco de referencia legal, que dé mayor respaldo legal y económico a la función de la administración pública local.
- Figura administrativa que conozca formal y objetivamente lo relativo a las estrategias para el servicio público, que son las políticas públicas.
- Elementos técnicos –hardware y software– que cumplan en forma seria, el requerimiento competente para la elaboración, de las políticas públicas locales.
- Figura política que sea vínculo directo entre las áreas de gobierno.
- Instancia de gobierno estatal, federal que sea referente de organización formal y encargado de vincular la gestión, así como de la definición y seguimiento de las políticas públicas locales.

Las políticas públicas, muestran las opciones que tienen en función la administración pública para subsanar las limitantes o necesidades comunitarias. Lo cual significa que desde lo federal, estatal y regional existe la necesidad de la formación de las políticas públicas.

La información que se presentó, como referencia de proyectos de atención ciudadana, contiene todo lo que busca la ciudadanía; se concluyen faltantes, tanto en lo relativo a la definición, proceso de elaboración, elementos que intervienen y cerrando, la enunciación de lo relacionado a los faltantes, todo en materia de las políticas públicas desde la perspectiva local, enfatizando el detalle de ser una

mención de la formulación y aplicación de estas estrategias. Así, existen faltantes, tanto teóricos, prácticos como humanos para la elaboración, gestión, ejecución y evaluación (seguimiento):

- Falta (de) una figura administrativa que posea los conocimientos formales para elaborar políticas públicas desde lo local.
- Falta (de) una figura política que sea el personaje que concilie entre los participantes de las políticas públicas locales.
- Falta (del) conocimiento formal del servicio público, en general y en concreto, de la administración pública municipal.
- Falta (de) una correcta organización de la estructura administrativa municipal (organigrama), así como la delimitación de funciones
- Falta, en la mayoría de los servidores públicos municipales, la vocación e intención de servicio.
- Falta una comprensión objetiva del servicio público, al tener una tipificación de buscar en esta, elementos cómodos, de costumbre, de conveniencia, de practicidad, de simplicidad, propiciando desatención.
- Falta (de) autonomía municipal decisional, administrativa, económica, legal general en los municipios. Es dependiente el organigrama, servicio, estrategias de lo necesario para satisfacer los servicios públicos o requerimientos de los municipios.

Las políticas públicas regularmente se teorizan en términos federales, y en algunos casos estatales; en esta tesis se buscó correlacionar los elementos endógenos a la elaboración de políticas públicas locales, pero se encontró que desde los municipales no se cuentan con los elementos teóricos, prácticos, humanos para su elaboración. Las políticas públicas no son una cuestión menor para la solución de problemas de una comunidad (de cualquier tamaño); son todo un proceso que implica la suma de voluntades y obligaciones, que van desde su planeación hasta la valoración de los resultados. Lo municipios pequeños (como los 13 de la zona de los volcanes, Estado de México) están bajo la dinámica impuesta por los

gobiernos federales y estatales por lo cual desaprovechan los elementos endógenos.

La generación de conocimiento es a partir del discernimiento de problemáticas actuales, siendo esta la justificación que proporciona una atención de análisis y debate más concreta, por ende, los trece municipios de la zona de los volcanes, dan la principal intención de estudio, debate, rebate y motivo.

El presente enfoque, referenciado teórica y empíricamente por las impresiones que dieron a conocer los personajes políticos y administrativos que se entrevistaron, se destina a la búsqueda de la eficacia y la validez en el manejo de las administraciones públicas.

El presente estudio de las políticas públicas, desde la perspectiva local, significa un enfoque de estudios sobre la administración pública, el derecho administrativo y la economía pública, lo cual, desde una perspectiva tradicional, señala una codependencia decisional gubernamental que acentúa la legitimidad de la actuación pública, abriendo paso a una manifestación de incongruencia conceptual y operativa en que está sujeta la administración pública.

El cruce de información referente a políticas públicas, pone en evidencia lo complejo que es abordar a dinámica organizacional de las administraciones gubernamentales, los límites de significación teórica formal, los criterios de operatividad de servicio y los involucrados en esta tarea.

Así, queda por proponer a las administraciones locales la creación de una oficina (más allá de una oficina de planeación) encargada de la elaboración completa de políticas públicas locales además, de la voluntad política de los otros órdenes de gobierno para aceptar las políticas pública elaboradas des de los municipios.

FUENTES CONSULTADAS

- Acevedo, Jorge, Heidegger y la época técnica. Santiago de Chile, 1999, Universitaria, 156 p.
- Aguilar Astorga y Lima Facio, "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?", en Contribuciones a las Ciencias Sociales [en línea]. 2009, septiembre: [Fecha de consulta: agosto 6 de 2013] Disponible en: <www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm> ISSN: 1988-7833
- Aguilar Villanueva (Compilador), "El Análisis de Políticas y la Política" en D. Behn Robert, El análisis de políticas y la política. Traducción al español de Graciela Bellón. Graham T. Allison, Essence of Decision, Bastan: Little, Brown, 1971, 296 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas. México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa, 281 p.
- _____, La hechura de Políticas. México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa, 434 p.
- _____, Problemas públicos y agenda de gobierno. México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa, p. 284.
- Anderson, J., "Public Policy-Making, N. York, Holt, Rinehart and Winston", en Aguilar Villanueva, Problemas públicos y agenda de gobierno, México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa, p. 434.
- B. Hogwood , (compilador), "Análisis de Políticas para el mundo real", en Gunn L., Diario de Política Social, [en línea]. Panamá, Enero 1986 [Fecha

de consulta: octubre 21 de 2013] Disponible en: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=3321572>>

- Baena del Alcazar, Mariano, "Curso de Ciencia de la Administración", Madrid, Tecnos, 1993 (y ed. posteriores) en Olmeda, José Antonio, en Ciencia de la administración [en línea]. Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, Enero 03 2011, [Fecha de consulta agosto 7 de 2013] Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/46231204/0-Aguilar-Introductorio-PP-y-Agenda-Publica>>
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, (compiladores), "El análisis de las políticas públicas" en Tamayo Saez, Manuel, La Nueva Administración Pública. Madrid España, 1997, Alianza Universidad, 22 p.
- Boisier Sergio, en "Síntesis ¿De qué estamos hablando?", en Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), en Madoery, Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local a través de las Comisiones [en línea]. Santiago de Chile, 2001, Homo Sapiens, [Fecha de consulta 16 de septiembre 2013] Disponible en: <<http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>>
- Brewer y De León, "The Foundations of Policy Análisis, The Dorsey Press", en Aguilar Villanueva, Luis F., en Problemas públicos y agenda de gobierno. México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Del Administrador al Gerente Público. México, 1995, INAP, 89 p.
- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15 p.
- Canto Chac, Manuel, "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". México D. F., 2008, Política y Cultura [en línea] [Fecha de consulta: agosto 7 de 2013] Disponible en: <<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num12art2.php>>
- Cobb, R. y Elder, Ch., "Participation in American Politics: The Dynamics 01 Agenda-Building", The Johns Hopkins University Press, Baltimore: 2a. ed.

1983. (Trad. esp. Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda. México, 1986, Noerna, 167 p.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Ed. SISTA, México, 2009, 53 p.
- Cuaderno de apoyo: Terminología legislativa, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf>
- De Leon, P., Advice and consent: the development of the policy sciences [en línea. N. York, 1988, Pressman Anda Wildawsky, p. 115, 1988: [Fecha de consulta: agosto 16 de 2013] Disponible en: <<http://books.google.com.mx/books?id=1hMzi0laLa0C&pg=PA50&lpg=PA50&dq=De+Leon,+P.,+en+Advise+and+Consent.+N.+York,&source=bl&ots=XErco2Zrz8&sig=84zQN-VQajvII5sNQncpG8A3jo0&hl=es-419&sa=X&ei=gYf-Upe3M4iA2gX01ID4Ag&ved=0CDIQ6AEwAQ#v=onepage&q=De%20Leon%2C%20P.%2C%20en%20Advise%20and%20Consent.%20N.%20York%2C&f=false>> ISBN 0-87154-215-3
- Definición: Congreso, [en línea] (Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_del_Estado_de_M%C3%A9xico>
- _____ Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADas_de_Estado_de_M%C3%A9xico>
- _____ Disponible en: <<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/municipiosregion/index.htm>>
- _____ Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/acercadelgobierno/facultades_gobernador/index.htm>
- _____ Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/seteg/acerca_de_la_secretaria/funciones/index.>>
- _____ Disponible en: <http://portal2.edomex.gob.mx/sgg/acerca_de_la_secretaria/index.htm>

- Dye, T.R., (compilador), "Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall", en Bachrach, P. y Baratz, M.S., in Decisions and Non decisions: An Analytica Framework. U. S. A., 1975, American Political Science, 678 p.
- E. Kraft Michael y R. Furlong Scott, Políticas Públicas: Política, Análisis, y Alternativas [en línea]. Wisconsin, 2012, Universidad de Wisconsin Edición, [Fecha de consulta: Octubre 24 de 2013] Disponible en: <http://www.cqpress.com/docs/college/Kraft%20e%20CH1_3.pdf>
- Fracalosi, Luisa, El régimen municipal de la ciudad moderna. Madrid España, 1996, Madrid, 63 p.
- G. de Marchi, G. Lucertini, A., "Evidence as a contingent knowledge", en .V. May and A.B. Wildavsky, The Policy Cycle. Sage Publications [en línea], Beverly Hills, 1978, p. 21, [Fecha de consulta: agosto 12] Disponible en: <http://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/9014/cahier_319.pdf?sequence=1>
- Giandomenico Majone, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas. México, 2005, Fondo de Cultura Económica, 167 p.
- Gobierno del Estado de México, Regiones del estado de México [en línea]. Estado de México, octubre 2013 [Fecha de consulta: Agosto 26] Disponible: <<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>>
- González Tachiquín, M., "El estudio, análisis y elaboración de las políticas públicas. Una introducción a la disciplina", en colección Textos Universitarios. Chihuahua, septiembre 2007, Universidad Autónoma de Chihuahua, [en línea] [Fecha de consulta: octubre 21 de 2013] Disponible: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ign_rJqCC48J:www.rociozumarán.com/descargas/finish/65-grupo-02/23-monografapolticaspblicaseinterculturalidad/0.html+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx>

- Graham T., Allison, "Essence of Decision, Bastan: Little, Brown", en Aguilar Villanueva, L. F., en El Estudio de las Políticas Públicas. México D. F., 2007, Miguel Ángel Porrúa, 528 p.
- Guerrero Orozco, Omar, Del Estado gerencial al Estado cívico. México, 1999, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México, 283 p.
- Hanf, K. y Scharpf, F.W., en Interorganizational policy Making. Londres, 1978, K.-Scharpf, F. W. R (eds.), 470 p.
- Harris, J. "El desempleo y la Política", 1886-1914, Londres, 1990, Oxford University Press, en Dr. Parsons (recopilación), POLÍTICAS PÚBLICAS. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas [En línea]. México D. F., FLACSO, [Fecha de consulta: octubre 25] Disponible:
<<http://books.google.com.mx/books?id=wQb8AAAAQBAJ&pg=PT634&dq=Hecl%C3%B3%20H.%20and%20%22Policy%20Analysis%22%20British%20Journal%20of%20Political%20Science%20Oxford%20University%201972&pg=PT3#v=onepage&q=Hecl%C3%B3,%20H.,%20and%20%22Policy%20Analysis%22,%20British%20Journal%20of%20Political%20Science,%20Oxford%20University,1972&f=false>>
- Hernández Licona Gonzalo, "Políticas públicas, Evaluación y medición de resultados en México", en Este País [en línea]. México, 2013 [Fecha de consulta: agosto 12] Disponible en: <<http://estepais.com/site/?p=43259>>
- Knoepfel, Observatorio de políticas públicas de Bucaramanga [en línea]. Santander Colombia, 2011, [Fecha de consulta: Octubre 24 de 2013] Disponible en: <<http://www.democracia.org/pdf/ConceptosBasicosPP.pdf>.>
- Lahera P. Eugenio, "Serie Políticas sociales", en Política y políticas públicas. Santiago de Chile, 2004, en División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas, 32 p.
- Landau Martin, "El ámbito propio del análisis de políticas" en American Journal [en línea]. U. S. A., 2012, Julio 24, [Fecha de consulta: Octubre 24

de 2013] Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/46224827/8-Landau-El-ambito-del-A-P.>>

- Lasswell, H., A, "PreView of Policy Sciences", en Una revisión del proceso de las políticas [en línea] N. York, 1971, [Fecha 29 de Octubre de 2013] Disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf>
- Lasswell, D. Harold, "La orientación hacia las políticas" en Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas. Palo Alto (California), 1951, Stanford University Press, Traducción Resumen en, México D.F, p. 456.
- Lindblom Ch. E., (citado) en Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de políticas públicas. México, 2007, Miguel Ángel Porrúa, 157 p.
- Maldonado Trujillo, Claudia, "Políticas públicas ¿Voy bien o me regreso? El imperativo de Evaluación de políticas". México, 2013, Este País [en línea]. 2013: [Fecha de consulta: agosto 12] Disponible en: <<http://estepais.com/site/?tag=claudia-maldonado-trujillo>>
- Manuel Arenillas Sáez, La Administración pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena de Alcazar, Madrid, 2010, Instituto Nacional de Administración Pública, 1582 p.
- Martínez, Freddy y Garza, Vidal, Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. México D. F., 2009, Miguel Ángel Porrúa, 232 p.
- Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México. México, 1981, INAP, 303 p.
- Messner, D., Triangle. H. Schmitz, "Regions in the World Economic in Cheltenham", en Edward Elgar, Local Enterprises in the Global Economy. U. S. A., 2004, Taylor & Francis Group, 392 p.
- Molina Ignacio, Definición de: Legitimidad [en línea], en Universidad Autónoma de Madrid, Madrid España, 2007

(Fecha de consulta: 18 de enero 2014) Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Legitimidad#cite_ref-Ig_2-0>

- Morell Ocaña, Luis, La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución, defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. Madrid España, 1997, INAP, 141 p.
- Ms. C., Ramón Terry, Gregorio, José, Cultura, identidad cultural, patrimonio y desarrollo comunitario rural: Latinoamérica siglo XX [en línea]. Agramón Hellín, España, 2007, en Ruralpunto.es., [Fecha de consulta: agosto 12 de 2013] Disponible en: <<http://www.monografias.com/trabajos86/cultura-identidad-cultural-patrimonio-rural/cultura-identidad-cultural-patrimonio-rural.shtml>>
- OPS-OMS. "Centro Panamericano de Planificación de la Salud" (compiladores) Formulación de Salud. Santiago, Chile. 1975, en Ruiz Sánchez, Carlos, en Manual para la elaboración de políticas públicas, Las políticas públicas definiciones, UIA Plaza y Valores. México D. F. 1996; 42 p.
- Oszlak, Oscar, "Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)", en Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD [en línea], México, 22 Octubre 1999, [Fecha de consulta: agosto 19 de 2013] Disponible en: <http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0036318.pdf>
- Páez, Armando, Hacia un desarrollo endógeno [en línea]. Puebla México, 1998. Universidad Iberoamericana, [Fecha de Consulta 12 de Diciembre de 2013] Disponible en: <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/060429104912.pdf>>
- Pallares, Francesc, "Las políticas públicas: El sistema político en acción", en Revista de Estudios Políticos No. 62 [en línea]. Madrid, 2010, UNAM, p. 141.: [Fecha de consulta: septiembre 4 de 2013] Disponible en: <<http://marioaramirez.files.wordpress.com/2010/04/las-politicas-publicas.pdf>> 162 p.
- Pérez Hernández, Pedro, Francisco, José, "Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio", en Revista de la Facultad de Derecho, Génesis

del municipio [en línea]. Maracaibo, Zulia Venezuela, 1962, Universidad de Zulia, p. 58, [Fecha de consulta: noviembre 14 de 2013] Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1099/7.pdf>>

- Pérez Balcázar, Anthony, Capital sinérgico y Desarrollo un estudio comparativo: San Pedro Nexapa, Estado de México; Tlalnepantla Estado de Morelos y San Nicolás de los Ranchitos, Estado de Puebla. Estado de México, 2012, Centro Universitario UAEM, Amecameca, 206 p.
- Rodríguez Gurtubay, Alfredo, La administración pública vasca y su política pública en materia de promoción económica exterior (1994-1999): su impacto en MERCOSUR y Chile. Madrid España, 1999, Universidad Complutense de Madrid, ISBN: 978-84-9860-639-3; 397 p.
- R., Rose, El Programa: Gran Gobierno, mejor comprensión del concepto. Londres, Inglaterra, 1984, Alianza Universidad. 305 p.
- Ruiz López, Domingo, Cadenas Ayala, Carlos Eduardo, ¿Qué es una política pública? [en línea]. Morelia, Michoacán México, 2013 [Fecha de consulta: Noviembre 7 2013] Disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_ednref1>
- Ruiz Sánchez, Carlos, en Manual para la elaboración de políticas públicas, Las políticas públicas definiciones. UIA Plaza y Valores. México D. F. 1996, 31 p.
- Rutman, L. (compilador), "Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessments", Bervely Hills, CA., 1984; pp. 10-12, en Xavier Ballart, ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudio de caso [en línea]. México, mayo 1992, Instituto Nacional de Administración Publica, 279 p. [Fecha de consulta: agosto 29 de 2013] Disponible en: <<http://books.google.com.mx/books?id=HEAfcvVGjZoC&lpg=PA280&dq=Rutman%2C%20L.%2C%20Planning%20Useful%20Evaluations%3A%20Evaluability%20Assessments%2C%20Beverly%20Hills%2C%20CA%2C%20Sage%201984&pg=PP1#v=onepage&q=Rutman,%20L.,%20Planning%20Useful%20Evaluations:%20Evaluability%20Assessments,%20Beverly%20Hills,%20CA,%20Sage%201984&f=fals>>

- Salazar Vargas, Carlos, Dossier, La definición de Política Pública [en línea]. México, 29 de agosto 2012, Dossier, 47 p (pp. 47-52), [Fecha de consulta: agosto 5 de 2013] Disponible en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf>
- Salazar Vargas, Carlos, Las políticas públicas. Medellín Colombia, 1995, Colección jurídica, Profesores No. 19, 1995; 65 p.
- Sánchez Gómez, Narciso, Primer curso de derecho administrativo. México, 1998, Porrúa, 505 p.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel, "Tendencia hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México". Abril de 2007, en redalyc [En línea] 2007 [Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2013] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/676/67602007.pdf>>
- Secretaría de Gobernación, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México [en línea]. Estado de México, 2010 [Fecha de consulta 8 de agosto de 2013] Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico>
- Solís Pablos Giovanni, Ortiz Rojas, Alejandro y Pons Duarte, Hugo, en "Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas", en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Málaga España, Junio 2009, Universidad de Málaga [Fecha de consulta junio 2009] Disponible en: <www.eumed.net/rev/cccs/04/srd.htm>
- Tachuquín González, Marcelo, "El estudio de las Política Públicas: un acercamiento a la disciplina", México; UNAM, [Fecha de consulta: octubre 13 de 2013] 2005, Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>>.
- J. Lowi, Theodore, "Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política", Barcelona, Editorial Ariel S.A.; 117 p., (en línea) 1992 [Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013] Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/46225449/1-Lowi-PP-y-Teoria-Politica>>
- UNAM tú obra, Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político [en línea]. Salamanca, España, febrero-septiembre, 2010, UNAM,

- [Fecha de consulta: noviembre 7 de 2013] Disponible en: <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>>
- Universidad Eberhard Karls de Tubinga, "Lección de ciencias políticas de la Tubinga". In der Politik wissen shaft wirdder Terminus Wohl fahrts staat zum Teil abweichend verwendet and gilt als vorwiegend empirische Kategorie zur vergleichenden Analyse der Aktivitäten moderner Staaten [en línea]. Tübingen, Baden - Württemberg, Alemania, Universidad Eberhard Karls, [Fecha de consulta: Noviembre 19 de 2013] Disponible en: <<http://domindaga.files.wordpress.com/2013/01/nueva-sociedad-conceptos1.pdf>>
 - Valencia Agudelo, Germán Darío, Álvarez Yohan, Alexis, "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", en Estudios Políticos. Medellín, Julio - Diciembre 2008, [en línea]: [Fecha de consulta: agosto 6 de 2013] Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5>>
 - Vargas Velásquez, Alejo, Notas sobre el estado y las políticas públicas. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999, Almudena Editores, 196 p
 - Vázquez Barquero, Antonio, "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial", en Revista: Investigaciones Regionales [en línea]. 2007, [Fecha de consulta: 22 de Diciembre de 2013] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>>
 - Velásquez, Raúl, "Hacia una nueva definición del concepto política pública", en Revista Desafíos [en línea]. Bogotá Colombia 2009, [Fecha de consulta: 26 de Septiembre de 2013] Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>> 187 p.
 - W., & Post, Robert C, Reseña: "For the Common Good. Principles of American Academic Freedom", en Fernando Muñoz L. Revista Chilena de Derecho [en línea]. Chile, septiembre 13 2009 [Fecha de consulta: noviembre 19 de 2013] Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eBqy_tukZCoJ:decive.b>

logspot.com/2011_09_01_archive.html+c%C3%A1lculo+tecnocr%C3%A1tico&cd=9&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

- Zapata Cortés Olga, Lucía, Algunos elementos conceptuales y metodológicos en torno a las políticas públicas [en línea]. Antioquia Colombia, septiembre 2005, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, (pp. 275 - 280) [Fecha de consulta: agosto 3 de 2013] Disponible en: <http://www.escuelagobierno.org/inputs/Elementos%20conceptuales%20sobre%20Políticas%20Publicas.pdf>



ANEXO -1-

I. ADMINISTRACIÓN

1. Municipio y cargo:
2. Nombre:
3. ¿Cuántos empleados en general conto/cuenta su administración?

4. ¿Cuántas direcciones y/o despachos cuenta?

5. Del uno al diez, ¿qué evaluación/calificación le otorga a la administración municipal*?

6. ¿qué estrategias se llevaron a cabo para hacer productiva la administración municipal*?

7. Del uno al diez, ¿cuál es en general la calificación al perfil de los rangos medios del personal administrativo de su municipio*?

8. Del uno al diez, ¿cuál es en general la calificación al perfil de los rangos superiores del personal administrativo de su municipio*?



POLÍTICO

9. ¿Me puede dar 3 nombres de funcionarios estatales con quien se enlazó/a usted?

10. ¿me puede dar 3 nombres de políticos estatales con quien se enlazó/a usted?

11. ¿me puede dar 3 nombres de líderes políticos (de asociaciones) estatales?

12. ¿me puede dar 3 nombres de funcionarios federales con quien se enlazó/a usted?

13. ¿me puede dar 3 nombres de políticos federales con quien se enlazó/a usted?

14. ¿me puede dar 3 nombres de líderes políticos (asociaciones) federales?



II. POLÍTICO

15. (EN CASO DE QUE EL PARTIDO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL FUERA DIFERENTE AL GOBIERNO DEL ESTADO). Una administración municipal diferente al partido gobernante en el estado, dificultó/a la relación política
- A) Totalmente de acuerdo
 - B) De acuerdo
 - C) Ni acuerdo ni en desacuerdo
 - D) En desacuerdo
 - E) En desacuerdo total
16. (EN CASO DE QUE AMBAS ADMINISTRACIONES SEAN DEL MISMO PARTIDO) una administración municipal del mismo partido al del gobierno del estado facilitó/a la relación política
- A) Totalmente de acuerdo
 - B) De acuerdo
 - C) Ni acuerdo ni en desacuerdo
 - D) En desacuerdo
 - E) En desacuerdo total
17. ¿Cuál ha sido la mayor limitante en el desarrollo administrativo en su municipio?
- A) Organización
 - B) Compromiso de servicio
 - C) La falta de autonomía
 - D) Oportunismo
 - E) Otra
 - F) No sabe/contesto
18. ¿Cuál piensa usted que sea la opción para gestar mejores beneficios a su municipio?
- A) Perfil administrativo
 - B) Proyección de acciones
 - C) Correlación política
 - D) Captación de recursos
 - E) Organización y empleo eficaz de recursos
 - F) Otro
19. ¿El municipio en el estado de México cuenta con autonomía?
- A) Totalmente si
 - B) Si
 - C) En mediana forma
 - D) No
 - E) Totalmente no



20. (EN CASO DE RESPONDER QUE SI), en que cuenta con autonomía:
- A) Recursos financieros
 - B) Decisión administrativa
 - C) Decisión política
 - D) En la elaboración de políticas públicas
 - E) Otra
 - F) No sabe/contesto
21. Usted, ¿creé que la falta de autonomía municipal se deba a?
- A) Conveniencia financiera
 - B) Conveniencia política
 - C) Comodidad administrativa
 - G) Control del municipio
 - H) Otra
 - I) No sabe/contesto
22. En la administración municipal de aquí, ¿existe la meritocracia?
- A) Si
 - B) No
 - C) No sabe/contesto
23. (EN CASO DE RESPONDER QUE SI) ¿en que justifican en este municipio la meritocracia?
- A) En "compadrazgo"
 - B) En el perfil profesional
 - C) En el oportunismo
 - D) En la compra del beneficio
 - E) Otra
 - F) No sabe/contesto
24. ¿Con quién tienen mejor relación política-administrativa?
- A) Gobierno federal
 - B) Gobierno estatal
 - C) Con los dos
 - D) Con ninguno de los dos
 - E) No sabe/contesto
25. ¿Quién es la persona de gobiernos superiores con quien esta administración municipal tiene mejor comunicación/interacción?
- A) Gobierno federal
 - B) Gobierno estatal
 - C) Con los dos
 - D) Con ninguno de los dos
 - E) No sabe/contesto



26. (EN CASO DE SI) ¿por qué se tiene esa comunicación/interacción?

- A) Por relación fraterna-laboral
- B) Por conveniencia
- C) Por reciprocidad de beneficios
- D) Por mejor resultado
- E) No sabe/contesto

III. Personal-Profesional

27. ¿Edad?

28. ¿nivel de estudios?

- A) Primaria
- B) Secundaria
- C) Medio superior
- D) Superior
- E) Pos grado
- F) Sin estudios

29. Estudio en qué tipo de institución

- A) Pública
- B) Privada

30. (en caso de licenciatura) ¿en qué universidad curso?

31. (en caso de superior) licenciatura en área de:

- A) Agricultura y alimentos
- B) Arquitectura
- C) Ciencias sociales y humanidades
- D) Comunicación y periodismo
- E) Derecho
- F) Ciencias de las salud
- G) Diseño y arte aplicado
- H) Ingeniería y ciencias
- I) Negocios y administración
- J) Salud
- K) Tecnologías de información y electrónica
- L) Carreras internacionales



32. (en caso de pos grado) ¿pos grado en qué?

33. (en caso de pos grado) ¿en qué institución educativa curso?

- A) Pública
- B) Privada
- C) _____

34. Se tituló?

- A) Si
- B) No

35. (en caso de superior) ¿qué duración tuvo su carrera?

- A) 1 a 3 años
- B) 3 a 5 años
- C) 5 a 7
- D) 7 años y/o mas

36. (en caso de superior) en que años estudio (de... a ...)

37. (en caso de superior) ¿en qué sistema de escolaridad cursó su carrera profesional?

- A) Presencial
- B) Abierta
- C) Distancia
- D) Mixta
- E) No sabe/contesto



IV. **Experiencia laboral**

38. Antes del cargo en la administración municipal (2012 – 2015), ¿qué otros trabajos desempeño?

- A) Administración pública
- B) Administración particular
- C) Estudiaba
- D) Desempleado
- E) Negocio particular
- F) Empleado

39. Antes del cargo en la administración municipal (2012 – 2015), ¿trabajo en otra administración municipal?

- A) Si
- B) No
- C) No sabe/contesto

40. (en caso de si) ¿en qué periodo?

41. ¿qué cargo ocupó?

- A) Administrativo
- B) Ejecutivo
- C) Asesoría
- D) Operativo
- E) No sabe/contesto

42. ¿qué cursos tomo durante el ejercicio de la administración?

- A) Administrativo
- B) Psicológico
- C) Operativo
- D) Salud
- E) Legal
- F) No sabe/contesto



V. Económico

43. El presupuesto asignado anualmente cubre las necesidades del municipio

- A) Totalmente de acuerdo
- B) De acuerdo
- C) Ni acuerdo ni en desacuerdo
- D) En desacuerdo
- E) En desacuerdo total

44. Con un rango de 1 a 100 %, ¿Qué porcentaje del presupuesto se destinaba a:

- A) Sueldos _____
- B) Gastos operativos _____
- C) Servicios públicos municipales _____
- D) No sabe/contesto

45. El mayor ingreso durante la administración municipal fue/es por:

- A) Participación estatal
- B) Participación federal
- C) Captación de recursos propios
- D) Convenio tripartita de las anteriores opciones
- E) No sabe/contesto



VI. Tecnológico

46. ¿Con que vías de comunicación cuenta este municipio?
- A) Tramo carretero estatal
 - B) Tramo carretero federal
 - C) Telefonía
 - D) Telefónica celular
 - E) Internet con línea
 - F) Internet satelital
 - G) Todas la anteriores
 - H) No sabe/contestó
47. ¿cómo entiende los estándares de tecnología normal-cotidiana?
- A) Por la posesión de muchos equipos de computación
 - B) Por la colaboración de mucho personal
 - C) Por la coexistencia de muchas vías de comunicación tecnológicas modernas
 - D) Por la participación, en medida, de personal con perfil profesional acorde a encomienda
 - E) Por la proyección formal de estrategias de servicio publico
 - F) No sabe/contestó
48. ¿qué calificación, nivel de tecnologización tiene esta administración?
- A) Muy bueno
 - B) Bueno
 - C) Regular
 - D) Malo
 - E) Muy malo
 - F) No sabe/contestó
49. ¿qué papel funge la tecnología en la administración pública municipal:
- A) Apoyo
 - B) Comodísimo
 - C) Distracción
 - D) Apatía
 - E) Practicidad
 - F) No sabe/contestó
50. La tecnológica es buena para el trabajo de gestión en la administración
- A) Si
 - B) En medida favorable
 - C) Ni sí ni no
 - D) En medida desfavorable
 - E) No