



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

CONFIANZA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL EN AMECAMECA, MÉXICO, 2009-2012

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA :

ALEJANDRA IVONNE MEJÍA GUZMÁN

DIRECTOR

**DR. MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE
SÁNCHEZ RAMOS**

AMECAMECA, EDO. MÉXICO. JUNIO, 2014

Dedicatoria:

JHS

*A mi mamá: **Francisca Guzmán** por tu amor, comprensión y apoyo incondicional, por ser mi ejemplo de lucha y entrega. Pero sobre todo por la confianza y libertad para decidir mi camino. ¡Te amo!*

*A mi papá: **Esteban Mejía** por tu amor, apoyo y consejos que me han servido para crecer como persona. ¡Te amo!*

*A mis hermanos: **Rosy, Laura, Esteban y Luz** por compartir, por la paciencia y la hermandad que nos caracteriza. ¡Los amo!*

Agradecimientos:

A mi Director de Tesis, el Dr. Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos, por su asesoramiento y estímulo para seguir creciendo intelectualmente.

A mis revisores: Mtra. Mónica Selene Meléndez Rivera y al Mtro. Arturo Antonio González Torices, por sus comentarios y observaciones a este trabajo.

*A Lic. En: Ciencias Políticas y Administración Pública del Centro Universitario UAEM
Amecameca.*

A la Fundación UAEMEX, por el financiamiento para esta evaluación profesional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. CONFIANZA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL	
1.1 Capital Social	7
1.1.1. Elementos del capital social	11
1.1.2. Tipos de capital social	13
1.2 Confianza	17
1.2.1 Definición de Confianza	17
1.2.2 La confianza y algunos enfoques	21
1.3 Confianza y Gobierno	23
1.3.1 Confianza en el gobierno	24
1.3.2 Legitimidad	25
1.4 Diseño institucional	28
1.5 Desempeño gubernamental	31
1.5.1 Metodologías para evaluar el desempeño municipal	32
1.5.2 Metodología del trabajo	34
CAPÍTULO II. DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL EN AMECAMECA	
2.1 Generalidades de Amecameca	36
2.2 Gobierno de Amecameca	41
2.2.1 Administración pública municipal	44
2.2.2 Servicios públicos	46
2.2.3 Finanzas públicas	48
2.3 Resultados del desempeño gubernamental en Amecameca	51
2.3.1 Función reglamentaria	54

2.3.2	Servicios de información y estadística	56
2.3.3	Autonomía financiera	58
2.3.4	Servicios públicos en Amecameca	62
2.3.5	Participación institucionalizada	64
CAPÍTULO III. CONFIANZA EN AMECAMECA		
3.1	Diseño metodológico	69
3.2	Confianza en Amecameca	73
3.3	Participación ciudadana en Amecameca	81
3.4	Relación entre confianza y gobierno en la generación de resultados	86
3.3.1	Legitimidad por resultados	86
3.3.2	Alternativas para la construcción de confianza	88
CONCLUSIONES		93
ANEXO		97
BIBLIOGRAFÍA		98

INTRODUCCIÓN

Estudiar la relación entre confianza y desempeño gubernamental en Amecameca (2009-2012) es el objetivo general de la presente investigación lo que nos remite por un lado a las percepciones que tiene el ciudadano respecto a su gobierno y por otro, nos lleva a la revisión de las reglas que se asientan para poder gobernar bien.

El esquema que plantea esta investigación es que en la medida de lograr la vinculación entre el desempeño gubernamental como unidad dependiente, la confianza como actitud juega un papel importante como unidad interviniente. Por tanto, el enfoque de esta investigación percibe al accionar del gobierno desde una perspectiva político social, es decir tiene el enfoque de desempeño gubernamental con base en capital social.

El capital social como perspectiva de análisis encuentra su auge tras el estudio de Robert Putnam (1994) en su obra *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia Italiana en descentralización administrativa*, en la cual se estudia la vida cívica de ocho regiones italianas, siempre explorando los orígenes del gobierno efectivo. Define al capital social como “las características de la organización social tales como la confianza y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, 1994: 12).

Para esta investigación el capital social es entendido como el recurso presente en las relaciones sociales que incorporan actitudes de confianza, comportamientos de reciprocidad y cooperación.

Es justo de la definición de capital social de Putnam, que surge el planteamiento de analizar la confianza y contrastar con el esquema que plantea Booth (2008) en el cual se explica la relación que existe entre el capital social y el sistema político ya que entre éstos existen correas de transmisión que son las actitudes y

conductas de los ciudadanos que influyen o constriñen el sistema político en general (Booth, 2008).

En este sentido la confianza como actitud representa una correa de transmisión en esta investigación que influye para definir el nivel de desempeño gubernamental en Amecameca por ser un municipio no muy grande, todavía tradicional con características importantes de cohesión social, por tanto se considera que podría haber mejor relación de confianza y colaboración entre gobierno y población.

Por lo tanto, el análisis de la confianza en el gobierno nos lleva a un debate teórico donde autores como Russell Hardin (2010) argumentan que la confianza en el gobierno no es una condición importante en el funcionamiento de una sociedad moderna, es decir puede haber gobierno sin confianza. Sin embargo, la confianza es consecuencia de un buen desempeño de gobierno. Otros autores responden que la confianza es un indicador básico de legitimidad “la legitimidad en el sentido de resultados ya que son los resultados los que valoran a un gobierno, no en tanto a la forma en la que llegó sino fundamentalmente por su desempeño”(Luján, 1999: 20).

Es así, como la investigación plantea el estudio de caso del municipio de Amecameca en el periodo 2009-2012 con la siguiente interrogante ¿Por qué la confianza como actitud de los ciudadanos en Amecameca, Estado de México, durante el periodo 2009-2012 contribuye a definir un nivel de desempeño gubernamental?

En consecuencia, la hipótesis que se pretende demostrar consiste que el nivel de desempeño de gobierno en Amecameca, Estado de México (2009-2012) se asocia a su capacidad institucional y de *governance*. Además de la confianza como actitud del ciudadano producto del nivel de conocimientos y de compartir intereses comunes con la autoridad municipal.

El diseño metodológico de este trabajo es ecléctico visto desde una visión integradora en la combinación de métodos y técnicas de investigación para la recolección y tratamiento de los datos empíricos.

Se trabaja con la modalidad de estudio de caso, como método de control operativo con el objetivo de comprender con precisión y singularidad el caso del municipio de Amecameca, luego entonces, hacer las interpretaciones correspondientes para contrastar la teoría con la realidad.

En esta línea metodológica la investigación tiene un diseño transversal retrospectivo, es decir, es un estudio que analiza condiciones institucionales y sociales en el periodo 2009-2012 en el municipio para obtener referentes empíricos de las variables contenidas en la hipótesis de investigación.

También se trabaja con una triangulación de técnicas al obtener los datos empíricos, estas son: el análisis de documentos, la entrevista a líderes sociales y la observación. Además del análisis de los resultados de la encuesta de capital social y desarrollo democrático del Estado de México 2000-2009.

Las variables centrales son desempeño gubernamental y confianza, ambas con sus respectivas dimensiones que los operacionalizan, por ejemplo la primera tiene a la capacidad institucional y *governance* como dimensiones, mientras la segunda contempla al nivel de conocimientos y a los intereses.

El capitulo del trabajo se organiza en tres. El primero titulado: Confianza y Desempeño Gubernamental, muestra nuestro marco de referencia en el análisis de la teoría de capital social, para luego analizar uno de sus elementos, en concreto la confianza con características y dimensiones.

En seguida, se relaciona cuál es la función que cumple la confianza en el gobierno a partir de la legitimidad a través de resultados, ligándolo de manera directa al desempeño gubernamental.

Dentro del capítulo dos titulado: Desempeño Gubernamental en Amecameca, se profundiza en las generalidades de nuestro objeto de estudio; ubicación, características sociales, económicas, políticas y culturales. Además se destaca el funcionamiento de la administración pública municipal en materia de finanzas y servicios públicos.

En el mismo capítulo hay un apartado de resultados de desempeño gubernamental, partiendo del diseño metodológico de la dimensión institucional en ella se contempla: la función reglamentaria, servicios de información y estadística y autonomía financiera. Dentro de *governance* se contempla: servicios públicos en Amecameca y la participación institucionalizada.

El capítulo tercero: Confianza en Amecameca, describe con base en los resultados cualitativos y cuantitativos la singularidad de la confianza en el municipio. Su último apartado hace un contraste entre confianza y gobierno en la generación de resultados considerando alternativas que fortalecen la creación de confianza a nivel social e institucional.

Las conclusiones contienen una reflexión sobre los resultados que nos llevan a la aprobación de la hipótesis de investigación, que en efecto la confianza es una actitud que influye en la percepción que tiene el ciudadano del nivel de desempeño gubernamental en Amecameca, además de que esta actitud está en constante construcción de acuerdo a la capacidad de respuesta del gobierno municipal.

Por último se encuentra la bibliografía y anexos utilizada a lo largo de la investigación.

CAPÍTULO I. CONFIANZA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

Este capítulo está dedicado a exponer, en un primer momento la teoría de capital social como perspectiva de análisis explorando los recursos presentes en las relaciones interpersonales e intergrupales, producto de las relaciones sociales. Dentro de estos recursos la confianza es un elemento que compone y define al capital social.

Así en un segundo momento se estudia a la confianza caracterizándola en sus respectivas dimensiones. Se toca el tema de confianza y gobierno relacionando la primera con el segundo a través de actitudes que legitiman al gobierno, producto del desempeño gubernamental.

I.I Capital Social

El concepto capital social se forma por un sustantivo y un adjetivo: capital y social respectivamente, el sustantivo es necesario definirlo por los múltiples significados que puede llegar a tener, desde el punto de vista institucional, por ejemplo el Banco Mundial distingue cuatro tipos de capital: el capital natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; el capital construido, generado por el ser humano que incluye diversas formas de capital (infraestructura, bienes de capital, financiero, comercial, etc.); el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población; y el capital social que se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad (Banco Mundial, 2000).

Para esta investigación capital social es el recurso presente en las relaciones sociales que incorporan actitudes de confianza, comportamientos de reciprocidad y cooperación. Así es, como el término capital y su adjetivo social actúan.

La definición anterior maneja dos términos, que causaron un interés a esta investigación para ser aclarados. Estos son “capital” y “recurso” ya que en la

cotidianidad suelen usarse indistintamente. Pero indagando el origen de los términos que forman la definición anterior de capital social, se podrá notar no la diferencia entre ambos, sino su característica común. El significado de capital se remonta a referirse a las cabezas de ganado que poseían las familias tal como se puede apreciar en la siguiente cita.

“Capita pecorum” eran, antiguamente las cabezas de ganado poseídas conjuntamente por una familia, de donde procede el nombre colectivo inglés *“cattle”*; ésta es la etimología más antigua a la que puede remontarse el término capital. Posteriormente se consolidó fuertemente, ya en la Edad Media, la noción de capital como parte principal de una deuda (*capitallis pars debiti*) en contra posición a los intereses igualmente debidos por el deudor. (Galino, 2008: 99).

El término ha evolucionado y actualmente se puede identificar, como el conjunto de bienes que un sujeto individual o colectivo posee en un determinado momento.

Ahora bien, entendemos que capital puede ser sinónimo de recurso. Pero será lo mismo capital que recurso o existe una diferencia entre éstos.

La palabra recurso como se rescata en la subsecuente cita son los medios del logro de objetivos “medio de lograr algo, lo que puede dar apoyo o ayuda *recursos* bienes, suministros, medios de subsistencia, capital disponible del latín tardío *recursos* medio de lograr algo” (Gómez, 1985: 591).

Por lo tanto, mientras capital es el poseer algo, los recursos son los medios de poder lograr ese algo. Así los términos no son contrapuestos, son compuestos uno del otro. Una vez aclarado lo anterior, nos encausaremos a revisar al capital social a través de la historia.

Las referencias pioneras de capital social se encuentran en el artículo de Lyda Judson Hanifan en 1916. En él se establece la importancia de la participación comunitaria con respecto al mejoramiento del rendimiento escolar. Es así como describe al capital social en sentido de compañerismo, buena voluntad, simpatía mutua en las relaciones sociales que pueden ayudar a mejorar sustancialmente

las condiciones de vida de la comunidad (Hanifan, 1916). Destacando que en la medida en que la comunidad se involucre y participe en organizaciones, comités, juntas, etc. Podrá obtener mayores beneficios, en este caso mayor rendimiento escolar.

Sin embargo, los autores con los que se fortalece el concepto de capital social son Pierre Bourdieu, James Coleman ambos sociólogos, y Robert Putnam politólogo. Bourdieu habla de la relación entre posiciones sociales, los habitus y la toma de posición con relación al espacio social, donde las diferencias sociales son determinadas por las prácticas y los bienes que poseen los individuos.

Coleman ubica al capital social en la estructura social, la que permite el desarrollo de ciertas acciones tanto de manera individual como colectiva. Entonces, el capital social es un aspecto de la estructura social que facilita ciertas acciones comunes.

Robert Putnam, en su obra *Para hacer que la democracia funcione la experiencia Italiana en descentralización administrativa*, examina las características de la vida cívica de ocho regiones italianas, siempre explorando los orígenes del gobierno efectivo. Frente a esto hace mención que las normas y las redes de compromiso cívico son determinantes en un gobierno efectivo. Así basándose en el capital social y el éxito institucional pretende explicar el caso italiano.

Otra idea que se vincula al término capital social es el de cooperación, que ha sido mencionada por otros autores que también conceptualizan al capital social como Fukuyama y Durston.

En el gráfico I, sintetizamos algunas de las definiciones de capital social de acuerdo a diferentes autores desde precursores hasta autores recientes que trabajan con el concepto.

Gráfico. 1 Definiciones de capital social	
Autor	Concepto
Hanifan (1916)	Capital social en sentido de compañerismo, buena voluntad, simpatía mutua en las relaciones sociales pueden ayudar a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la comunidad (Hanifan, 1916:12)
Bourdieu (1985)	Redes permanentes y la pertenencia a un grupo que aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales (Citado por Portela & Neira, 2002: 27)
Coleman (1988)	Aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura (Citado por Portela & Neira , 2002: 27)
Putnam (1994)	Las características de la organización social tales como la confianza y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas (Putnam, 1994: 12)
Fukuyama (2002)	El capital social como normas o valores compartidos que promueven la cooperación social (Fukuyama, 2002: 37)
Durston (2002)	Actitudes de confianza que se dan en acumulación con productos de reciprocidad y cooperación (Durston, 2002:15)

Fuente: Elaboración propia.

Booth propone una explicación de la relación que existe entre el capital social y los sistemas políticos a las que en términos de “Elster los llama correas de transmisión que son las actitudes y conductas de los ciudadanos que influyen o constriñen el sistema político en general” (Booth, 2008: 11).

Desde Putnam el estudio de capital social se populariza, al ser considerado punto de conexión para dar respuesta a distintos fenómenos sociopolíticos como; el desarrollo, la pobreza en zonas rurales y urbanas, la construcción de la

ciudadanía, la promoción de la democratización en los procesos sociales, el aumento de la participación popular, el control social de la gestión pública, la satisfacción de necesidades de la población, reducción de las desigualdades y la sostenibilidad ambiental, entre más.

Son distintas las realidades sociales a las que responde el capital social, de ahí su característica multidimensional que lo convierte en punto de referencia para centros de investigación e instituciones de desarrollo, dado que cuenta con el respaldo de instituciones internacionales considerándolo un enfoque económico que permite mejorar las condiciones de vida de la población pobre.

Gráfico. 2 Definiciones de Capital Social de Instituciones Internacionales	
Institución	Concepto
Banco Mundial (1998)	Capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad.
OCDE (2001)	Las redes junto con normas compartidas, valores y conocimientos que facilitan la cooperación en o entre los grupos.
CEPAL (2001)	Es el conjunto de normas instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas las comunidades y la sociedad en general.

Fuente: Elaboración propia

1.1.1 Elementos de Capital Social

Las entidades o elementos del capital social son indicadores que *a grosso modo* permite observar y analizar una realidad específica. Capital Social es entendido según Robert Putnam como “características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas” (Putnam, 1994:12).

Del concepto de Putnam analizaremos los elementos que forman el capital social: confianza, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. Por el momento

nos ocuparemos de los dos últimos; las normas de reciprocidad y redes, mientras que a la confianza la abordaremos más adelante en este mismo capítulo.

Las redes son visualizadas como vínculos existentes entre los individuos que hacen posible la asociación y organización, se definen por su característica horizontal o vertical. Es decir las redes horizontales son las relaciones entre estatus equivalentes, mientras las redes verticales articulan las relaciones entre agentes desiguales en relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia. Hablando de las redes horizontales de compromiso cívico Putnam enfatiza en su forma esencial de capital social porque;

Las redes de compromiso cívico aumentan los costos potenciales de un desertor en cualquier transacción individual (...) facilitan la comunicación y mejoran el flujo de información sobre la confiabilidad de las personas (...) encarnan el éxito habido en la colaboración, el cual puede servir de temple culturalmente definido para futura colaboración.

Si las redes horizontales de compromiso cívico ayudan a los participantes a resolver dilemas de acción colectiva entonces cuanto más horizontalmente estructurada esté una organización, mas puede promover el éxito institucional a nivel de toda la comunidad. (Putnam, 1994: 2020).

Putnam mira a la normas de reciprocidad como aval de la confianza en las relaciones sociales y describe dos tipos la reciprocidad equilibrada y la reciprocidad generalizada, mientras la primera se refiere “a un intercambio simultáneo de ítems cuyo valor es equivalente, como por ejemplo unos compañeros de oficina intercambian regalos” (Putnam, 1994:218), la segunda describe “una relación continua de intercambio que en cualquier momento no es correspondida o desequilibrada, pero que implica expectativas mutuas respecto a un beneficio que hoy se otorga pero que será devuelto en el futuro” (Putnam, 1994:218).

La densidad de las redes en mucho son determinadas por las normas de reciprocidad, porque éstas son antecedente de la asociación y participación social.

1.1.2 Tipología del Capital social

Woolcock (1998) hace mención de tres tipos de capital social;

- I. El capital social de **“lazo” (bonding)** producto de las relaciones entre individuos dado por su proximidad: vecinos, familiares y amigos.
- II. El capital social de **“puente” (bridging)** resultado de las relaciones entre grupos similares, donde la relación es horizontal o con una distribución asimétrica de poder entre sus integrantes.
- III. El capital social **“eslabón” (linking)** producto de las relaciones entre grupos diferentes ubicados en distintos espacios de acción y de poder. (Citado por Lorenzelli, 2003).

John Durston en un contexto de gestión del desarrollo rural, a través de la investigación empírica postula una tipología más amplia con seis formas de capital social a diferencia de la propuesta por Woolcock (1998), sin embargo, ambos autores tienen puntos convergentes el uno del otro.

I. El capital social individual: contratos diádicos y redes egocentradas

Este tipo de capital social se produce en las relaciones interpersonales (entre dos personas), es decir en las relaciones diádicas¹ tienen carácter de un contrato informal, con contenido de confianza y reciprocidad. Una característica más de esta forma de capital social es que se extiende a través de las redes egocentradas.

II. Capital social grupal

Es producto de la extensión de las redes egocentradas cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo donde todos se conocen, todos son amigos. Se trata de un grupo de personas que tiene mucha confianza unas de otras, porque han

¹ Según el Diccionario de la Real Academia Española “díada” es una pareja de dos seres o cosas estrechas y especialmente vinculadas entre sí.

acumulado múltiples experiencias reciprocas difusas. Ejemplo; una asociación civil, clubes literarios, etcétera.

III. Capital social comunitario

Reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino en las estructuras que forman la institucionalidad de cooperación comunitaria, es decir, en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras de gestión y sanción.

En esta forma de capital social comunitario, es donde encontramos el nivel meso de análisis en el capital social, que salta de las relaciones diádicas (nivel micro).

IV. Capital social puente: alianzas regionales

Una extensión importante del capital social individual, grupal y (sobre todo) comunitario son los vínculos que permiten que el grupo entre en contacto con personas e instituciones distantes, a través de los vínculos extensos horizontales (de amistad, deporte, matrimonio, acción cívica, etc.) que se establecen en el territorio entre varias comunidades campesinas son la base de las organizaciones asociativas de segundo nivel y permiten constituir alianzas y coaliciones.

V. Capital social “de escalera”: reciprocidad con control asimétrico

Conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder. En un contexto democrático, esta modalidad puede servir para empoderar y desarrollar sinergias. Además, el capital social “de escalera” da acceso a otros recursos, económicos y políticos, que escasean en las comunidades pobres.

VI. Capital social societal

Hace hincapié en las virtudes o debilidades de las culturas nacionales dotadas de sistemas normativos integradores. (Durston, 2002:39).

Woolcock (1998) y Durston (2003) hablan de las formas del capital social, el primero habla de capital social de lazo haciendo referencia a las relaciones de

proximidad (entre grupos de amigos, familiares), en la tipología de Durston pareciera que el capital de lazo encuadra en el capital social de grupo. Pero él reconoce además, un capital social anterior al de lazo, es el capital social individual resultado de las relaciones interpersonales (relaciones diádicas).

Es en el capital social individual, donde se deja ver una característica importante de capital social, pues a diferencia de otras formas de capital, como el capital humano del conocimiento no pertenece a un individuo, sino es una propiedad en el ambiente de las relaciones sociales. Y es que en efecto, una persona por sí sola no puede generar capital social, este existe únicamente en el ambiente de las relaciones sociales, empezando en la unidad básica de la sociedad, la familia, y se siguen en la escuela, grupo de amigos, la comunidad, la empresa, entre otras.

Por lo tanto, el capital social se comporta como un bien público no es divisible, es decir “no puede ser objeto de propiedad privada, y de cuya utilización no pueden ser excluidas terceras personas, no se puede transmitir a través de los mecanismos del mercado, y por otro lado, existe el peligro de que no se contribuya lo suficiente, a su producción y distribución” (Dieter, 2005: 101).

En esta línea de caracterización surgen una distinción entre un término que presenta similitudes con el capital social que es “*cohesión social*” esta puede ser relacionada con la parte de la solidaridad social. Los vínculos (lazos) en las relaciones sociales se crean a través de compartir una idea o sentimientos comunes entre grupos y son estos lazos los que crean obligaciones al individuo, es decir ejercen presión social, que en gran mayoría de los casos moderan el egoísmo y permiten reconocer su dependencia respecto de la sociedad. (CEPAL, 2007).

Entonces las analogías entre capital social y cohesión social las encontramos primero en la concepción de las redes o vínculos en el ambiente de las relaciones sociales que permiten expresar el sentido de pertenencia de un individuo a un grupo, de lo que se desprende la concepción de las normas de reciprocidad que en cierto sentido moldean el comportamiento de un individuo en grupo. Sin

embargo, su principal diferencia tiene sentido en la capacidad de la población de asociarse, organizarse y actuar políticamente, es decir su *empoderamiento* ya que en la experiencia “el ser humano logra mejores resultados cuando se asocia para resolver asuntos en común. Por tanto una comunidad en donde sus habitantes se conocen, relacionan, organizan y actúan colectivamente para satisfacer sus necesidades, genera y acumula capital social.” (Putnam, 1994:83).

Después de haber presentado algunas analogías del capital social con la cohesión social, seguimos con los puntos donde se conectan las formas de capital social de Woolcock & Durston ellos hacen referencia que una comunidad puede generar su propio desarrollo si forma organizaciones y que estas organizaciones se relacionen entre ellas, dado que el contacto entre ellas facilita el acceso a recursos y medios ubicados en los centros de toma de decisiones y poder. A esto Woolcock le llama capital social “linking” y para Durston es capital social “escalera” (Citado por Lorenzelli, 2003).

Durston se sigue en la clasificación del capital social hasta el capital social societal referente al estudio de capital social desde un nivel macro haciendo hincapié en las virtudes o debilidades de las culturas nacionales.

Resumiendo, podemos destacar que el capital social, se ha caracterizado por sus diferentes dinámicas, entonces su análisis puede ser tratado en un nivel micro, meso y macro. En nivel micro encontramos; capital social individual, capital social grupal (capital social de lazo “bonding”). Nivel meso; capital social comunitario, capital social puente (“bridging”) y capital social de escalera (“linking”). El nivel macro encontramos al capital social societal.

1.2 Confianza

En el lenguaje de las ciencias sociales con frecuencia una palabra tiene varios significados, esto en el lenguaje común pareciera una cuestión sin problema. Sin embargo, en el lenguaje científico el *alargamiento de los conceptos*² genera el riesgo de confusiones conceptuales. Tal es el caso del concepto confianza que se ve envuelto en este alargamiento conceptual, produciéndose así un sinfín de definiciones sobre ella.

Aquí no pretendemos decir cuál es la definición correcta sobre confianza, sino revisar algunos elementos de la literatura que la caracterizan y son pertinentes para contextualizarla en esta investigación, también por qué no, decir que es un concepto multidimensional que responde a diferentes niveles de análisis que van desde la psicología social hasta la ciencia política y difícilmente termina ahí.

1.2.1 Definición de confianza

El término confianza etimológicamente se deriva del prefijo *con* (junto), de la raíz *fides* (fe, fiel, fidelidad) y del sufijo *anza* (acción), por consiguiente confianza es la acción de tener fe.

La definición etimológica parece tan simple y a la vez ambigua. Para definir confianza es necesario caracterizarla y darle dimensiones. Algunas definiciones de confianza son:

Niklas Luhman (1996)

La confianza constituye una forma más efectiva de reducción de la complejidad (Citado por Hevia , 2006: 20).

Noemi Luján Ponce (1999)

² Concept stretching es un término usado por Sartori (1993) para referirse al alargamiento que sufren los conceptos hasta el punto de abarcar mucho y nada. Mientras más se fortalece, se tiene menos capacidad para generalizar y verificar o falsificar sobre cualquier cosa.

apostar, mantener expectativas, tener esperanza en que los referentes utilizados son ciertos, esto es, que corresponde realmente a las características del depositario. Las consideraciones que hace *a priori* el sujeto son la base para orientar sus opiniones, actitudes, acciones o decisiones. Es por esto que las relaciones de confianza involucran un riesgo irreductible de ser defraudado, y una desventaja: la vulnerabilidad. Si las expectativas en las que se funda la confianza no se verifican, el sujeto se siente defraudado y puede verse colocado en situaciones desagradables o riesgosas. (Luján, 1999: 40).

Gambetta (2000)

el nivel de probabilidad subjetiva de una persona que le permite valorar si otra persona realizará una acción determinada antes de que pueda observar esa acción y en un contexto en el que su propia conducta se ve afectada (Citado por Noya, 2011: 163).

Felipe Hevia de la Jara (2006)

Concepto de sentido común, utilizada por los actores sociales para caracterizar a cierto tipo de acciones y relaciones sociales: relaciones que implican algún tipo de riesgo significativo para los participantes. Estas caracterizaciones se realizan y se actualizan en cada interacción, y depende del contexto y de los agentes en relación. Es decir, son las relaciones sociales entre actores, que implican una clase de riesgo, en un contexto particular, las que se definen como confiables o desconfiables. (Hevia , 2006: 25).

Russell Hardin (2010)

La confianza es intrínsecamente cognitiva, ya que gira en torno a valoraciones de los compromisos asumidos por quien es objeto de confianza (Hardin, 2010: 204).

De la lista anterior podemos encontrar tres características básicas de confianza “la interdependencia, la incertidumbre y una expectativa positiva” (Luna & Velasco, 2005).

La primera característica hace alusión a la relación social que implica la confianza, es decir la confianza depende de una relación bilateral entre el sujeto que confía

truster y el depositario de la confianza *trusted* (Luján,1999). Por ejemplo, la relación que se da entre dos amigos, una matrimonio, pero también puede ser la relación entre el cliente y su banco o el ciudadano y la autoridad municipal.

En las cinco definiciones se califica a la confianza como relacional, es decir “mi confianza en usted depende de nuestra relación, ya sea directamente a través de nuestra interacción en curso, o indirectamente a través de intermediarios y efectos en la reputación.” (Hardin, 2010: 21). Entonces, si no hay una relación entre el *truster* y *trusted* no hay un relación de confianza.

Incertidumbre como característica (Luhman, 1996; Luján, 1999; Hevia, 2006) se refiere a la falta de certeza que implica el acto de confiar, es decir la falta de conocimiento seguro, claro y evidente. Está relacionada con los riesgos implícitos de actuar con base en confianza Diego Gambetta dice “Para que la confianza sea relevante, debe haber la posibilidad de salida, traición y deserción por parte de aquel en que se confía” (Citado por Hardin, 2010: 32).

Finalmente la expectativa positiva se relaciona directamente con las consecuencias (positivas) del acto de confiar.

Ahora bien, es importante precisar la distinción de confianza con confiabilidad, *confidence*, y desconfianza para analizar cuáles son las dimensiones de confianza y con ello evitar su alargamiento conceptual.

En primer lugar, la confianza es diferente de la confiabilidad, pero no completamente excluyente, dado que la “confiabilidad es la capacidad para juzgar los intereses de uno como dependientes de hacer lo que se confía que uno haga” (Hardin, 2010: 51). Hardin argumenta, que es la confiabilidad un elemento a priori de la confianza, una vez asegurada la confiabilidad se apoya o induce a la confianza. Por lo tanto “La confianza es poco más que conocimiento; la confiabilidad es una motivación o un conjunto de motivaciones para actuar” (Hardin, 2010: 55).

A menudo suele usarse la confianza (*trust*) y fe (*confidence*) como sinonimos, por tal efecto es conveniente hacer la siguiente distinción:

la fe (*confidence*) corresponde a un tipo de relación que libera al sujeto de la evaluación de los resultados. La confianza (*trust*), en cambio, implica una valoración tanto de las condiciones para depositar la confianza como sus resultados, esto es, se genera a partir de un cierto calculo (Luján, 1999: 47).

Luján establece la diferencia entre fe y confianza en dos momentos, en un primer momento en la liberación que tiene el sujeto al momento de evaluar los resultados de actuar con base en confianza o con base en fe. La segunda diferencia se encuentra en la valoración de las expectativas, se actua con fe al momento de asumir ciertas expectativas como verdaderas, sin una valoración previa, hasta cierto punto es una actitud un tanto ingenua.

En cambio, actuar con confianza es hacer una elección previa de en qué y en quién se depositará la confianza.

Por último, la confianza también es distinta de la desconfianza

La diferencia principal radica en la índole de las expectativas: una persona desconfía cuando supone que las acciones de otro individuo le traerán consecuencias negativas. Generalmente, la desconfianza supone que un individuo sí buscará sacar provecho ilícito o ilegítimo de las acciones cooperativas de otro o que no será capaz de realizar las acciones que se esperan de él (Luna & Velasco, 2005: 131).

Se trata a la desconfianza más bien como el negativo de la confianza y no simplemente como la ausencia de confianza. Sin embargo, a veces “la desconfianza es algo positivo, en el sentido de que protege contra daños en lugar de causarlos” (Hardin, 2010:128).

Entonces, la confianza se mueve en el terreno de las expectativas, es decir en lo que se considera más probable que suceda. Pero tambien en el terreno de las actitudes. Según Barber las dimensiones que componene a las expectativas pueden ser moral, emotiva y cognitiva “toda interacción social es una acción

continua sobre la base de expectativas con componentes en parte cognitivas, en parte emocionales y en parte morales” (citado por Luján, 1999:42), son aquellas las que representan a su vez la complementariedad del comportamiento, ya que toda actitud tiene un antecedente que es un estímulo y un presente que es el comportamiento o respuesta al estímulo.

La dimensión moral determinada por una costumbre arraigada “a menudo no es más que una oscura reacción a estímulos habituales, que se desliza en la dirección de una actitud arraigada.” (Weber, 1996: 20). La emotiva hace referencia a la actuación afectiva “quien satisface su necesidad actual de confianza, de goce o de entrega, de beatitud contemplativa o de dar rienda suelta a sus pasiones del momento (sean toscas o sublimes en su género)” (Weber, 1996: 20).

En cambio la dimensión cognitiva se sustenta en la racionalidad “Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para la cual sopesa racionalmente los medios con los fines” (Weber, 1996: 20).

Es decir, la actitud cognitiva está basada en una expectativa racional que permite la producción de un comportamiento basado en las experiencias y vivencias, en los intereses y necesidades y en la visión del mundo interior y exterior.

1.2.2 La confianza y algunos enfoques

La confianza abordada desde la teoría de la elección racional es entendida como el conjunto de expectativas racionales, que toma en cuenta el costo beneficio de ciertos cursos de acción.

Desde esta teoría Russell Hardin propone un modelo de confianza basado en el “interés encapsulado”

Confío en usted porque pienso que es de su interés atender mis intereses de manera relevante. Esto no es sólo decir que usted y yo tenemos los mismos intereses. Más bien quiere decir que usted tiene un interés en

atender mis intereses porque usted quiere que nuestra relación continúe (Hardin, 2010: 23).

Es decir, puede que la relación continúe porque le beneficia económicamente, profesionalmente, etcétera. También puede que valora la relación de confianza por razones no materiales como la amistad o el amor, son éstos, incentivos que motivan que sea cuidadoso con la confianza.

Sin embargo, el mismo Hardin argumentó que “tener los mismos intereses no satisface la condición de confianza como interés encapsulado” (Hardin, 2010: 23).

La interpretación del interés encapsulado implica que el que confía y en quién confía tiene intereses compatibles al menos sobre algunos asuntos, pero de compatibilidad de incentivos, aunque necesaria, no es suficiente para esta interpretación, pues requiere que la persona en quien se confía valore la continuación de la relación con quien confía en él y que ambos tengan intereses compatibles, al menos en parte por esta razón. (Hardin, 2010: 23).

Una relación de confianza basada en el interés encapsulado implica una valoración costo-beneficio sin la cual se puede poner fin a la relación.

Ahora bien, la relación que existe entre el capital social y la confianza se hace presente en las relaciones de reciprocidad. Putnam describe al capital social como “características de la organización social tales como la confianza y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, 1994: 12).

Las relaciones de reciprocidad basadas en confianza es lo que permite la cooperación y a su vez facilitan la consecución de alguna meta u objetivo propuesto. Por lo tanto reducen los costos de operación.

Francis Fukuyama percibe a la confianza como un insumo “que permite a las sociedades en las que se ha desarrollado, estimular acciones de cooperación sin la necesidad de producir mecanismos de control y de verificación de su

cumplimiento. La confianza, entendida como capital social, se convierte así en un mecanismo de ahorro de recursos.” (Citado por Luján, 1999: 28).

Importante la confianza en las relaciones sociales pues permiten la organización y participación. Sin embargo, en las relaciones institucionales desde la tipología de capital social “de escalera” permiten desarrollar sinergias y acceso a recursos económicos y políticos.

1.3 Confianza y Gobierno

Para introducir la confianza en el gobierno y a su vez en la teoría política se requiere de explicar qué es gobierno y cuál es la función que éste tiene en una sociedad.

El gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado que se ciñe en el poder político y es el Estado a través de éste y de un conjunto de reglas que dirige al agregado social para conseguir su fin último, el bien público.

Gobernar tiene su esencia en la analogía que se hace de la persona encargada de manejar el timón que da dirección a una embarcación. En este sentido el timonel representa al gobernante ya sea presidente, gobernador o en su caso presidente municipal.

El término gobierno tiene su infinitivo en la palabra gobernar, cuyas raíces se encuentran tanto en el latín como en el griego; en el primero se ubica *gubernare*, que significa dirigir un navío. Del griego se localiza *kybernaein* que también se refiere a la dirección del navío (Citado por Sánchez, 2012d: 16).

Por lo tanto, el gobierno, gobierna, es decir, dirige y conduce haciendo uso de los recursos públicos con los que cuenta para poder implementar acciones que respondan a las exigencias de sus ciudadanos que son demandas de servicios públicos. Siguiendo en la analogía, el gobierno es lo que nos hace navegar en forma correcta y no naufragar.

1.3.1 Confianza en el gobierno

El argumento de que el gobierno se encuentra en una crisis de legitimidad debido a la pérdida de confianza es un tanto polémico, sin embargo, será que esta cualidad sea necesaria para que un gobierno pueda funcionar bien.

Al respecto Hardin sostiene de la idea de “si el gobierno puede funcionar bien es sólo porque un número suficiente de los individuos confía en él” (Hardin, 2010: 209) es poco probable ya que “lo único que el gobierno necesita para funcionar es que los ciudadanos no descofíen de él en forma activa” (Hardin, 2010:209) dado que es difícil trasladar una relación interpersonal de confianza como la desarrollada entre dos amigos al ámbito de gobierno.

Por lo tanto, existen niveles de relaciones de confianza, la interpersonal es una cuestión de dos individuos, mientras la relación entre un individuo y una institución representa una relación diferente y compleja.

Partamos de la definición de confianza según Hardin “La confianza es intrínsecamente cognitiva, ya que gira en torno a valoraciones de los compromisos asumidos por quien es objeto de confianza” (Hardin, 2010: 204).

Entonces la confianza como aspecto cognitivo, significa que se confía o se descofia de acuerdo a lo que sabemos de las personas. Esto puede decir la mayoría de los ciudadanos, que no sabe lo suficiente de un funcionario público o una institución para poder confiar en el gobierno. Ya que “pocas personas pueden tener claro entendimiento de las estructuras (...), como para poder contar con los incentivos u otras motivaciones que propicien la confiabilidad de quienes se desempeñan en ellas” (Hardin, 2010: 211).

Este conocimiento teórico de las estructura y los roles institucionales que pueden utilizarse para que el ciudadano emita una opinión respecto a la confianza en el gobierno, es una condición difícil de cumplir.

Lo que se encuentra son expectativas racionales, que no es más que conocimiento inductivo, es decir “las expectativas que sólo son racionales por cuanto han sido extrapoladas a partir de acciones actuales y del pasado (...) a esto lo llamamos casi confianza. Se basa en una extrapolación inductiva a partir del comportamiento pasado o de la reputación” (Hardin, 2010:211).

Ahora, esta casi confianza basada en expectativas inductivas respecto al gobierno, es lo que la mayoría de los ciudadanos tiene y en el sentido de Hardin no basta para generar confianza, entonces afirma la mayoría de la gente ni confía ni desconfía en el gobierno (Hardin, 2010).

Sin embargo, cuando se hace uso de las instituciones de gobierno no es porque se tenga plena confianza en ellas, sino porque se tiene certeza de un conocimiento evidente a partir de expectativas inductivas.

1.3.2 Legitimidad

En el contexto de este trabajo las expectativas que el ciudadano tiene respecto a su gobierno puede surgir de los resultados aparentes de su actuar. Ante este escenario, cabría a ser mención de la legitimidad.

No hablamos en términos de legitimidad política del gobernante, sino de su legitimidad directiva en cuanto a la capacidad para responder a las demandas ciudadanas, relación directa con el gobierno en acción, que no es otra cosa que la administración pública.



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 3, esquematiza la relación que pretendemos plantear, su lógica se explica de la siguiente manera. El gobierno a través de su capacidad responde a las demandas ciudadanas, estas respuestas produce resultados que evalúan la forma en la que está actuando, es decir su desempeño, ingrediente que fortalece la percepción del ciudadano respecto a su gobierno.

Es así, como la legitimidad por resultados valora al gobierno con base en su desempeño mismo que retroalimenta las expectativas de confianza.

Se entiende legitimidad por resultados cuando se “producen políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, qué resultados se obtienen en el desempeño de sus funciones (...) no sólo habrán de responder a los criterios de evaluación aceptados socialmente, sino que también es una cuestión que dependerá de la percepción que tengan los ciudadanos de esos rendimientos” (Bañón & Carrillo, 1997: 62).

Legitimidad de la administración pública, legitimación por rendimientos, legitimidad por resultados actúan como sinónimos, y es ésta la que impulsa en una parte la estabilidad del sistema político.

Al analizar la relación Estado / Sociedad se hace referencia a la importancia de la administración pública como acción del gobierno, concretamente del poder ejecutivo constituido como aparato administrativo que busca la consecución del bien público temporal: fin último del Estado.

El Estado es la organización política de la sociedad, constituido sobre un territorio bajo un poder político (gobierno); su causa formal, busca un bien público general; su causa final. En consecuencia, la administración pública es la encargada de materializar el bien público general en bien público temporal.

La voz *administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín. Dicha voz tiene una exacta correlación en el fenómeno conceptualizado, lo que puede observarse evocando sus raíces; derivada de la voz latina *administratio* que está compuesta por *ad* (a) y *minister* (servir, cuidar), y era empleado entre los romanos para referir el acto o función de prestar un servicio a otras personas. La raíz de la palabra *administratio* es el vocablo *ministrare*, que emana del sustantivo *minister* (“el que sirve o ayuda”). *Minister* a su vez proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magisk*, lo “mayor”. Por consiguiente el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad de *magister*, y su tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En función, *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales: *ad ministrare*. (Baca, 1980: 1).

En este entendido cobra fuerza la frase célebre de Herman Finer “gobierno es política más administración” (Guerrero, 2010a: 70), es decir también administrando se gobierna ya que en nuestra vida personal y social nos encontramos con la administración pública, desde el momento de levantarse, encender la luz, bañarse, transportarse al trabajo o escuela, caminar por la calle, preparar los alimentos, hasta en la seguridad, educación, salud, obras públicas, etcétera.

La convivencia es en todo espacio y tiempo, es por esto que se convierte en parte importante para calificar a los gobiernos.

1.4 Diseño Institucional

Diseño para la Real Academia es trazar, delimitar, sin embargo en su infinitivo diseñar es planear y controlar, opuesto a la desorganización y el desorden.

Por lo tanto, cuando hablamos de diseño institucional hacemos referencia a los modelos de organización social: las instituciones.

...las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes del intercambio humano, ya sea político, social o económico (Douglas, 1993: 3).

Ahora bien, cuando el agregado social comienzan a crecer cada vez más, las relaciones y la convivencia entre los hombres se tornan más complejas, por ello surge la necesidad de crear: constituciones, leyes, reglamentos, procedimientos, que en su conjunto son llamados diseño institucional.

La corriente teórica que introduce a las institucionales como variable endógena para explicar el desarrollo social es el Neoinstitucionalismo, Schedler (2000) da un panorama el interés neoinstitucional.

esta corriente del neoinstitucionalismo estudia, de alguna manera, lo que la ciencia política siempre ha estudiado: las reglas básicas de la política (constituciones, regímenes políticos, formas de gobierno, sistemas electorales), los actores colectivos de la política (partidos y organizaciones de interés), los subsistemas del Estado (gobiernos, parlamentos, burocracias, tribunales, fuerzas armadas) y las reglas de autoridad que emite el Estado (leyes y reglamentos). (Citado por Sánchez, 2012a: 101).

El neoinstitucionalismo surge como síntesis de dos enfoques anteriores el normativo y conductista, y establece que las instituciones definen el comportamiento de los actores frente a su medio social.

En el marco de las observaciones anteriores, el diseño institucional son los arreglos institucionales, las reglas de operación que utiliza el gobierno para dar orden a las relaciones sociales, entonces el diseño institucional del municipio

mexicano se instituye de manera general en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en él se establecen la formación, estructura y funcionamiento del gobierno municipal.

El del artículo 115, contempla al municipio libre como base de la división territorial, política y administrativa de los estados.

- La fracción primera, otorga libertad política al municipio para elegir, en forma popular y directa al ayuntamiento que será el titular de la administración pública municipal, bajo el principio de la no reelección.
- Segunda fracción, establece la personalidad jurídica del municipio, es decir el municipio está sujeto de derechos y obligaciones, además de tener patrimonio propio. También hace referencia de la autonomía administrativa en su facultad reglamentaria para expedir su bando de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas que organicen la administración municipal.
- Tercera fracción, asigna el cargo de funciones y servicios públicos que brindará el municipio.
- Cuarta fracción, confiere la autonomía financiera para administrar libremente su hacienda, es decir la libertad para ejercer su gasto.
- Quinta fracción, otorga facultades en materia de urbanidad, ornato /ambiental y obra pública.

En esencia son estas las fracciones que establecen el diseño institucional de los municipios, sin embargo cada municipio es diferente en sus estructuras internas. Por eso la fracción segunda que alude a la facultad reglamentaria es fundamental para el diseño de cada municipio.

Con referencia a lo anterior, es importante contextualizar a la función reglamentaria en el municipio de Amecameca, objeto de estudio de esta investigación.

En lo que corresponde a la reglamentación municipal la Ley orgánica municipal del Estado de México en el título VI, capítulo primero de la reglamentación municipal establece que el “Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales” (LOMEM, 2013, artículo 161).

Lo anterior demuestra que la materialización del diseño institucional del municipio la encontramos de manera palpable en el Bando municipal por ser éste el primer ordenamiento reglamentario del ayuntamiento.

El Bando municipal constituye el primer ordenamiento reglamentario que emite el ayuntamiento para regular la vida interna del municipio, es la base del gobierno municipal que estipula orden y la forma en cómo se ha de establecer institucionalmente la relación entre el ciudadano, vecino del municipio y la autoridad del mismo. (Sánchez, 2012a: 30).

Luego entonces, el municipio para organizar su gestión hace uso del Plan de Desarrollo Municipal que es un documento jurídico programático que contempla las acciones a realizar durante un gobierno, al igual que los pilares, estrategias, programas y metas en los que trabajará el gobierno municipal.

Sin duda, el diseño institucional es un elemento que delimita el actuar gubernamental y se conduce como unidad independiente de un gobierno, por tanto es causa de un buen o mal desempeño.

1.5 Desempeño Gubernamental

La palabra desempeño es tomada del inglés *performance*, refiriéndose al grado de cumplimiento de las responsabilidades, que tiene que ver directamente con el logro de objetivos o tareas asignadas.

El Diccionario de la Real Academia Española lo define como la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse. En consecuencia, desempeñarse significa cumplir con una responsabilidad o realizar una acción que ha sido aceptada como obligación.

En el entendido de que el desempeño hace referencia al cumplimiento de responsabilidades, al logro de objetivos y metas asignadas, cuando lo trasladamos al terreno estatal y así hablamos de desempeño gubernamental, las definiciones son variadas por ejemplo:

Robert Putnam (1994)

Se basa en un modelo de gobierno muy simple: exigencias sociales → interacción política → gobierno → opción política → implementación. (Putnam, 1994: 9).

Ricardo Arriagada (2002)

El desempeño está asociado con los logros individuales o colectivos al interior de una organización, y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la organización. Por lo tanto el desempeño es una magnitud de los logros de una organización. (Arriagada, 2002: 25).

Hugo Herrera (2011)

Desempeño municipal forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las competencias y responsabilidades que le corresponden. (Herrera, 2011: 304).

Los tres autores (Putnam, 1994; Arriagada, 2002; Herrera, 2011) hablan de desempeño gubernamental como capacidad del gobierno para responder a las demandas sociales con los medios y recursos con los que dispone.

La bibliografía existente en su mayoría busca y plantea formas de medir y evaluar el desempeño gubernamental a través de metodologías que “señalan cómo se actúa, esto es, cuáles son las destrezas y en dónde se necesita mejorar” (Ammons, 1999: 367), basadas en indicadores con los que se crean escalas de medición.

1.5.1 Metodologías para evaluar el desempeño municipal

La literatura sobre las metodologías existentes para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales buscan dar cuenta de algún aspecto del gobierno municipal con base en resultados.

Robert Putnam (1994) en su obra *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia Italiana en descentralización administrativa*, estudia el éxito o fracaso institucional a partir de doce indicadores de efectividad gubernamental: Estabilidad del gabinete, Puntualidad presupuestaria, Servicios estadísticos y de información, Reformas legislativas, Innovación legislativa, Centros de cuidado diario, Clínicas familiares, Instrumentos de política industrial, Capacidad de ejecución presupuestaria en agricultura, Gastos de la unidad sanitaria local, Vivienda y desarrollo urbano y Capacidad de respuesta de la burocracia.

En el trabajo de Saltalamacchia & Ziccardi (2005) en *Las ciudades mexicanas y el buen desempeño local: una metodología para su evaluación*, se presenta una herramienta metodológica que busca medir el buen gobierno en relación con las demandas ciudadanas, con el fin de facilitar la toma de decisiones y mejorar la actuación gubernamental. Sus indicadores son: Eficacia, Eficiencia, Responsabilidad, Atención a las demandas y Promoción de la participación ciudadana.

Otra metodología es la planteada por Ricardo Arriagada (2002) en *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, afirma que la medición de desempeño tiene que estar

alineada con la misión de la organización municipal y retoma como indicadores: Efectividad, Eficacia, Calidad, Pérdida, Puntualidad, Productividad y Seguridad.

Enrique Cabrero (2000) presentó un conjunto de procesos para analizar, diseñar, implementar y evaluar las acciones de tipo administrativo y político que llevan a cabo los gobiernos municipales considerando los siguientes indicadores: Eficacia, Eficiencia y Legitimidad. (Citado por Herrera, 2011).

La medición del desempeño busca hacer una comparación con indicadores establecidos que permitan evaluar la gestión administrativa y con esto emitir sugerencias para el mejoramiento de la misma.

A nivel institucional el Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM) es un sistema que representa una base de datos sistematizada con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores.

Otro sistema de evaluación del desempeño municipal lo encontramos en el Programa SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño), que es impulsado a través de la Asociación de Municipios de México, A. C., (AMMAC) desde 2001 en coordinación con ICMA-Latinoamérica (ICMA-LA). Este programa se enfoca en nueve áreas de los gobiernos municipales: 1) Ubicación, 2) Gobierno y Administración, 3) Marco Jurídico, 4) Servicios Públicos, 5) Hacienda Pública, 6) Planeación y Ordenamiento Territorial, 7) Seguridad Pública, 8) Políticas Públicas para el Desarrollo y 9) Infraestructura.

El INAFED (2004) Instituto Nacional para el Federalismo y el Desempeño Municipal desarrolla un programa nombrado *La Agenda desde lo local* creado para identificar áreas de oportunidad por medio de un autodiagnóstico de los municipios basado en 39 indicadores y 270 parámetros de medición con el objetivo de cubrir cuatro ejes estratégicos: 1) Desarrollo institucional para un buen gobierno, 2) Desarrollo económico sostenible, 3) Desarrollo social incluyente y 4) Desarrollo ambiental sustentable (INAFED,2012).

A nivel estatal ante la necesidad de conocer los resultados de las acciones gubernamentales municipales y valorar su actuación fue propuesto el Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN) que a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) ha permitido evaluar el desempeño de los programas y proyectos de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal.

SEGEMUN mide la gestión pública municipal mediante la operación de la batería de indicadores clasificados por dimensiones y el desarrollo de la Metodología del Marco Lógico (MML), para cada programa presupuestario, se desarrollará una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) la cual, incluirá indicadores para cada nivel de la MIR y serán de eficiencia, eficacia, calidad y economía, con lo cual la evaluación adquiere una alineación horizontal en el proceso de planeación (SEGEMUN, 2012).

En resumen institucionalmente la importancia de medir el desempeño es poder contrastar los resultados obtenidos contra los objetivos propuestos.

1.5.2 Metodología del trabajo

Revisar las formas cómo se puede evaluar el desempeño de gobierno municipal nos lleva adoptar dos formas de abordar el estudio del desempeño de gobierno, en esta investigación.

Por una parte se realizará a través del diseño institucional y en segundo momento será por la capacidad de gobierno (*governance*), es decir la capacidad de responder a las necesidades de carácter general de los gobernados haciendo sinergias entre recursos públicos y sociales.

El diseño institucional retoma los siguientes indicadores: Primero la función reglamentaria como vía disponible del gobierno municipal para poder reglamentar su gestión. Este indicador es descrito y analizado en el capítulo II página 54 de este trabajo.

Un segundo indicador son los servicios estadísticos y de información que debería ser una herramienta de los gobiernos municipales para conocer de los problemas de su electorado y tomar las mejores decisiones, mismo que se explica en la página 56 del capítulo II.

Por último se considera a la autonomía financiera como la capacidad del municipio para ejercer su gasto, el cual se localiza en la página 58.

Referente a la capacidad de gobernar (*governance*) se razonan dos indicadores que son: calidad de los servicios públicos y la participación institucional relativa al porcentaje de colaboración en COCICOVIS, COPLADEMUN, analizados en la página 52 de este trabajo.

Gráfico. 4 Indicadores de Desempeño de Gobierno

Indicadores del Diseño Institucional	Indicadores de <i>Governance</i>
I. Función reglamentaria.	I. Calidad de los servicios públicos
II. Servicios estadísticos y de Información.	II. Participación institucionalizada
III. Autonomía financiera	

Fuente: Elaboración propia, con base en (Putnam, 1994: 77)

En el cuadro 4, se muestra los indicadores base para medir el desempeño de gobierno, con base en el diseño institucional y *governance*. Elaborado a partir de la obra de Putnam adecuándolos al contexto del municipio que nos ocupa.

CAPÍTULO II DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL EN AMECAMECA

La investigación plantea el estudio de caso del municipio de Amecameca en el periodo 2009-2012, es por ello pertinente describirlo y caracterizarlo de manera demográfica, económica, política y social. En el presente capítulo se revisarán las generalidades del municipio en las que se contemplan su ubicación, población y actividades económicas. Para profundizar en el desempeño gubernamental del municipio es necesario hablar de sus datos políticos, su administración pública municipal, las finanzas públicas y los servicios públicos, valiéndonos de gráficos que faciliten la sistematización de información.

Así mismo se aborda el diseño metodológico para evidenciar la manera en que fue la recolección empírica de datos, se explica cuáles fueron las técnicas de investigación tanto la documental como la de campo. De la misma manera, se expone el método de control operativo que destaca por la importancia que tiene para controlar las observaciones y mediciones de la variable de desempeño gubernamental contemplada en la hipótesis de investigación; al expresar como el desempeño gubernamental en el municipio de Amecameca para el periodo 2009-2012, se asocia a su capacidad institucional y de governance. Además de considerar a la confianza como actitud del ciudadano producto del nivel de conocimientos y de compartir intereses comunes con la autoridad municipal.

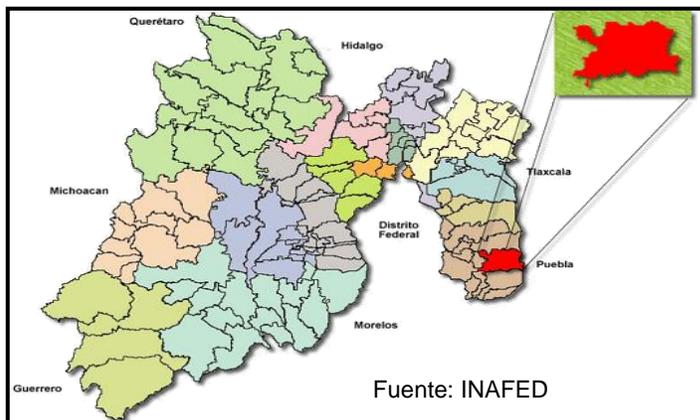
2.1 Generalidades de Amecameca

El nombre de Amecameca que originalmente fue *Amaquemecan*, proviene del idioma náhuatl o mexicano. Sus raíces son los vocablos *amatl*, que quiere decir papel; *queme*, que significa señalar o indicar y *can* que se traduce como lugar. Por lo tanto, *Amaquemecan* significa “el lugar donde los papeles señalan o indican”. (Plan, 2009).

Este municipio se encuentra ubicado en la sierra nevada, en la cadena montañosa más importante de la región; recorre el territorio municipal de norte a sur y sus

vertientes ocupan la mayor parte de la zona oriente, culminando en los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl. (INAFED, n.d.)

Gráfico 5. Mapa de la ubicación de Municipio de Amecameca



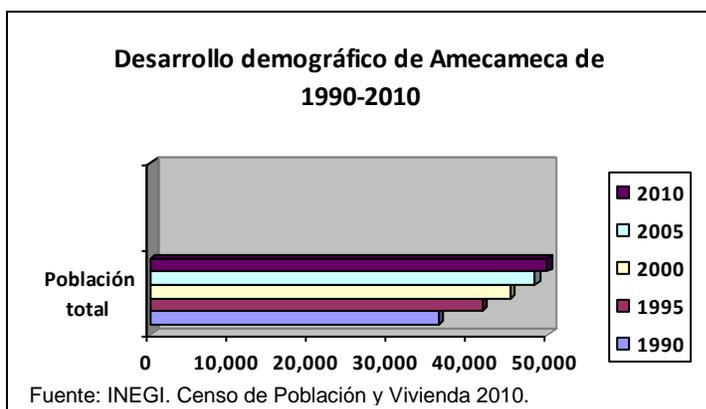
El municipio de Amecameca se encuentra 94 kilómetros al oriente de la capital del Estado de México: Toluca y a 52 km del Distrito Federal, capital de país.

Éste colinda al Norte con el municipio de Tlalmanalco, al Este con el estado de Puebla, al Sur con los municipios de Atlautla y Ozumba y al Oeste con los municipios de Ayapango y Juchitepec (ver gráfico 5).

Amecameca por su extensión territorial es el municipio número 44 de los 125 municipios del Estado de México, está ubicado en la zona oriente, tiene una superficie de 172.90 km² lo que representa el 0.77% del territorio estatal. El 93.7% es superficie no urbana y el 6.3% superficie urbana, con una población de 49,811 lo que equivale a 282 habitantes por kilómetro cuadrado.

El comportamiento demográfico del municipio durante dos décadas de 1990 a 2010 representa una Tasa de Crecimiento Anual (TCA) de 1.43%. Sin embargo, de 2005 a 2010 la TCA fue 0.03% siendo la más baja de la región I del Estado de México.

Gráfico 6. Población de Municipio de Amecameca (1990 - 2010)



De acuerdo al gráfico anterior, se observa una población de 41,671 en 1995, en el censo de 2000 fue de 45,255 para el año 2005 en el conteo de población y vivienda se registró 48,363 habitantes. Ya para el censo de

2010 se contabilizó en Amecameca una población de 49,811 habitantes³, la cual se compone de un total de 23,962 hombres y 25,849 de mujeres. Población que en su mayoría está concentrada en la cabecera municipal.

Gráfico 7. Población de Amecameca por Grupos Quinquenales de Edad y Sexo para el año 2010.

Grupos quinquenales de edad	Población total	Hombres	Mujeres
00-04 años	4,612	2,540	2,072
05-09 años	5,118	2,530	2,588
10-14 años	4,577	2,186	2,391
15-19 años	4,898	2,493	2,405
20-24 años	4,122	2,130	1,992
25-29 años	3,719	1,634	2,085
30-34 años	3,931	1,634	2,085
35-39 años	3,671	1,844	1,827
40-44 años	3,487	1,520	1,967
45-49 años	2,525	1,176	1,349
50-54 años	2,100	991	1,109
55-59 años	2,075	1,000	1,075
60-64 años	1,267	460	807
65 años y más	3,686	1,670	2,016
No especificado	23	12	11
	49,811	23,962	25,849

Fuente. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabuladores del Cuestionario Ampliado con fecha de elaboración 21 de septiembre de 2011.

³ Según datos de Censo de Población y Vivienda realizado por INEGI en el año 2010: Tabuladores del cuestionario Ampliado con fecha de elaboración 21 de septiembre de 2011. Sin embargo, en los tabuladores del cuestionario básico registra 48,421 habitantes. Para esta investigación se trabajará con datos estadísticos de los tabuladores del cuestionario ampliado.

En el gráfico 7, se aprecia que el 63% de la población fluctúa entre los 0 y 34 años de edad. Los jóvenes de entre 15 a 34 años representan 33% de la población total, mientras que los niños del municipio representan el 29%. Con el referente anterior, afirmamos que Amecameca es un municipio de jóvenes cuyo papel es importante en el desarrollo social y económico del municipio.

Por otra parte, el perfil económico del municipio es de servicios. En 2010 la Población Económicamente Activa (PEA)⁴ correspondió a 18,853 la cual se distribuye de la siguiente manera; el 14.24% se dedica al sector primario, es decir cuestiones de agricultura, ganadería, silvicultura principalmente; El 17.94% se ocupa en el sector secundario, referente a la industria manufacturera, mientras 18.08% se dedica al comercio. Sin embargo, es el sector terciario: relativo a los servicios el que representa el 48.60% (INEGI, 2010). Es decir, dos terceras partes están en el tercer sector, lo que nos habla de un abandono relativo del campo como fuente de ingresos y cada vez más una población dedicada al sector de servicios.

El municipio de Amecameca para su gobierno, organización política y administración interna, se organiza territorialmente por la cabecera municipal: Amecameca de Juárez la sede del Ayuntamiento y 8 delegaciones; San Francisco Zentlalpan, Santa Isabel Chalma, Santiago Cuauhtenco, San Pedro Nexapa, San Diego Huehucalco, San Antonio Zoyatzingo, San Juan Grande y Aldea de los Reyes (Bando, 2012).

La lectura del gráfico 8, muestra a la población de las delegaciones y hace referencia al grado de marginación, entendida como el conjunto de problemas (desventajas) sociales de una comunidad o localidad. Para (CONAPO, 2010) el índice de marginación es una medida que permite valorar dimensiones, formas e

⁴ La Población Económicamente Activa (PEA) son las personas de 12 o más años que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o bien buscaron incorporarse a algún empleo (población desocupada).

intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de beneficios en cuanto educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios.

Gráfico 8. Distribución de la Población de 2005 a 2010 con su Grado e Índice de Marginación del Municipio de Amecameca

Nombre	Población		Índice de Marginación		Grado de Marginación		
	Año	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Amecameca		48,363	48,421	-1.17085	-1.16095	Bajo	Bajo
Ameca de Juárez		31,422	31,687	-1.37510	-1.19966	Muy Bajo	Bajo
San Francisco Zentlalpan		2,679	1,792	-1.23725	-1.18785	Bajo	Bajo
Santa Isabel Chalma		2,238	2,215	-0.98757	-0.85220	Medio	Medio
Santiago Cuauhtenco		1,352	1,520	-1.07526	-0.85963	Bajo	Medio
San Pedro Nexapa		4,254	4,633	-0.65701	-0.57241	Alto	Alto
San Diego Huehualco		1,579	1,824	-0.97826	-0.92702	Medio	Medio
San Antonio Zoyatzingo		2,576	2,795	-1.13354	-1.03514	Bajo	Medio
Aldea de los Reyes		90	84	-1.43830	-1.34674	Medio	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en; INEGI. Catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades, Agosto 2012.

Es conveniente recordar que los valores inferiores del índice son reflejo de una menor marginación y los superiores de una mayor presencia de marginación. Entonces, en referencia al índice de marginación se otorga el grado de marginación.

Ahora bien, los índices inferior y superior de los grados de marginación se encuentran en un intervalo de (-1.83, 8.34). Es decir los intervalos de (-1.83197, -1.32309); (-1.32309, -1.06870); (-1.06870, -0.81425); (-0.81425, 0.71231); (0.71231, 8.34515); corresponden al grado de marginación: Muy bajo, Bajo, Medio, Alto, Muy alto, respectivamente. Con lo anterior se explica los cambios de grado de marginación de la cabecera municipal, así como las delegaciones Santiago Cuauhtenco y San Antonio Zoyatzingo (ver gráfico 8).

Por ejemplo la cabecera municipal se encuentra a sólo -0.05201 de límite superior del grado muy bajo de marginación, esto hace más probable el cambio de grado de marginación por su cercanía, ya sea por el incremento de población y por ende

la mayor demanda de servicios, este caso es semejante al de las delegaciones que presentaron cambios en su grado de marginación de 2005 a 2010.

En cuanto a datos sobre el tejido social una característica importante que destaca es el alto grado de cohesión social reflejado en las actividades religiosas. Es decir los ciudadanos se movilizan con entusiasmo para celebrar las festividades en honor a los santos del lugar, con música, baile, comida, quema de juegos pirotécnicos, entre otras cosas. Con la justificación de fortalecer y no olvidar la herencia cultural, es el reflejo del “hombre de pasión en acción”.

La presencia de esa cultura tradicional católica es el resultado de la reproducción hereditaria, de padres a hijos por generaciones, que en definitiva no parece provocar daño alguno. Pero celebrar colectivamente las fiestas patronales, gremios, días festivos pocas veces promueve soluciones eficientes que contribuyan a resolver los problemas cotidianos en las comunidades.

Problemas cotidianos como la gestión para la construcción de infraestructura de servicios básicos (educación, salud, alimentación, espacios recreativos, fuentes generadoras de empleo, etc.) Es así, como se observa un rol pasivo de los habitantes, en cuanto a las actividades de grupos, organizaciones y la comunidad en general para asociarse, organizarse y participar políticamente en los procesos de gestión y construcción de procesos institucionales que ayuden a resolver problemas de interés colectivo.

2.2 El Gobierno de Amecameca

Con fundamento en el artículo 115 constitucional el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido con personalidad jurídica propia, gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública (CPEUM ,2013). Es considerado el primer contacto que tiene el ciudadano con el gobierno, en donde la relación gobernante-

gobernado es más directa y estrecha, materializada a través de la administración pública municipal.

Así mismo, el art.115 en su fracción I, señala al gobierno y forma en cómo se integrará en el municipio.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (CPEM, 2012)

Entonces, el gobierno del municipio de Amecameca para su ejercicio se deposita en un cuerpo colegiado deliberativo y plural denominado Ayuntamiento, es decir en una junta de gobierno y representación con atribuciones reglamentarias, así como de inspección cuya elección es popular, directa y su renovación es cada tres años.

El Ayuntamiento de Amecameca está integrado de un Presidente, un Síndico y diez Regidores, seis por el principio de mayoría relativa y 4 por representación proporcional. De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México las atribuciones de los integrantes del municipio son las siguientes:

El Presidente Municipal es el representante político y directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la ejecución de las disposiciones legales con las cuales se materializará el bien público temporal.

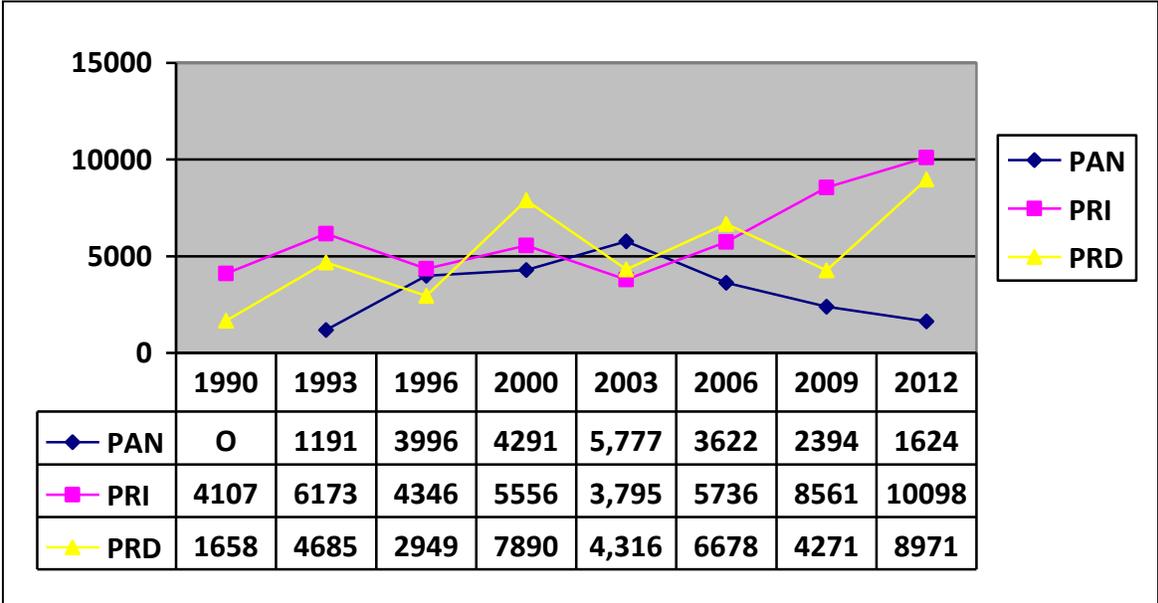
El Síndico es un representante social, quien representa jurídicamente al municipio, de la misma manera vigila la debida administración del erario y el patrimonio municipal.

Los Regidores son representantes de la comunidad con la función de vigilar y promover la administración municipal, así como proponer al ayuntamiento, la formulación, expedición, modificación a los reglamentos municipales o demás disposiciones administrativas (LOMEM, 2012).

En la administración 2009-2012 el Ayuntamiento se integró de la siguiente manera, el PRI en candidatura común⁵ con Partido Verde Ecologista Mexicano, Nueva Alianza, Partido Social Demócrata y PFD gana con 9,328 votos, lo que representa un 43.02%; mientras el Partido Revolución Democrática contó con 4,271 votos, lo que representó un 19.70% del total de la votación emitida. Para el Partido Acción Nacional la votación fue de 2,394, es decir un 11.04%; el partido Convergencia en estas elecciones tuvo una importante participación pues contó con un votación de 3,770 lo que simboliza un 17.39%; que lo llevó a tener un regidor por el principio de representación proporcional. (IEEM, 2009).

Así de las 10 regidurías 6 fueron para la candidatura común, 2 para el PRD, 1 para el PAN, la restante fue para Convergencia.

Gráfico 9. Votaciones para la elección de Ayuntamiento en Amecameca de las 1990- 2012



Fuente: Elaboración propia con base en; Base de datos del IEEM.

⁵ La candidatura común es aquella opción de participación en la que dos o más partidos políticos pueden postular al mismo candidato sin perder su identidad como partido político en lo individual, a diferencia de lo que ocurre con la coalición figura jurídica que considera a los partidos políticos integrantes como si fuera un solo para todos los fines.

El gráfico 9, muestra votaciones de los principales partidos políticos en la integración del Ayuntamiento de Amecameca. De lo anterior se analiza que durante la última década del siglo XX Amecameca estuvo gobernada por el Partido Revolucionario Institucional. En los tres primeros trienios del siglo XXI hubo alternancia política entre las tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI, PRD, ya para la elección del 2009 vuelve el Partido Revolucionario Institucional a dirigir el Ayuntamiento y en las últimas elecciones del 2012 se mantiene por una diferencia de 1,127 votos respecto al Partido de la Revolución Democrática.

2.2.1 Administración Pública Municipal

Es la acción del gobierno concretamente del Ayuntamiento para materializar el bien público temporal. Esto es, es la actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes, reglamentos y demás disposiciones, encaminada a coordinar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad, ejercida por el presidente municipal, mediante su órgano administrativo.

La administración pública municipal tiene el propósito de cumplir con funciones sustantivas y adjetivas que propicien el desarrollo municipal. Para ello se vale de un conjunto de áreas o departamentos que integran el aparato administrativo, donde se coordinan esfuerzos, recursos materiales y financieros para atender las funciones de gobierno y las funciones administrativas.

Estas áreas o departamentos se pueden organizar por jerarquía, de manera centralizada o descentralizada. Por competencia, es decir de manera concentrada o desconcentrada.

Gráfico 10. Organización de la Administración Pública Municipal de Amecameca 2009-2012



Fuente: Elaboración propia con base en; Bando de Policía y Buen Gobierno de Amecameca (2012)

Una vez expuesto lo anterior, cabe mencionar que la administración pública municipal de Amecameca se organiza por jerarquía de forma centralizada y descentralizada (ver gráfico 10).

Ahora bien, qué significa ser un área centralizada o descentralizada, ser un área centralizada representa dependencia directa de las decisiones del Ayuntamiento para prestar los servicios públicos, es decir en todo momento se encuentran subordinados al presidente municipal, dado que es el responsable directo de la administración pública municipal. Mientras la descentralizada tiene como característica principal la delegación de funciones.

En este contexto es importante caracterizar a los responsables de la administración municipal. Para tal efecto, el Presidente municipal es el responsable de ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento, entonces el Ayuntamiento es una autoridad de decisión, en tanto el Presidente municipal es una autoridad de ejecución que cuenta con un grupo de colaboradores a los cuales delega responsabilidades en busca de alcanzar objetivos.

Entonces la estructura administrativa es la siguiente; en la parte superior el Ayuntamiento, como órgano colegiado deliberativo de la administración del municipio, inmediatamente después el presidente municipal como responsable de la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento y en un escalón jerárquicamente diferente las direcciones.

2.2.2 Servicios Públicos

La importancia del buen funcionamiento de la administración pública municipal, se manifiesta al momento de prestar los servicios públicos, los cuales satisfacen necesidades de carácter general de la población. Pues son éstos los que mantiene y alimentan la relación entre gobernados y gobernantes. Por su importancia son un indicador para medir el desempeño gubernamental.

Los servicios públicos municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficiencia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia como se preste un servicio en términos de calidad, depende en mucho del cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del ayuntamiento y su administración. (Baños, 1998: 86).

Por lo tanto, la concepción del primer contacto con el gobierno municipal tiene lugar en la prestación de servicios públicos, cuanto más servicios públicos preste el municipio, éste logrará elevar la satisfacción y calidad de vida de su población; sin embargo, es una función compleja la prestación de servicios porque implica toda una estructura administrativa con capacidad técnica y humana, así como recursos financieros suficientes. Esta función pública es uno de los grandes problemas de los gobiernos locales y Amecameca no es la excepción.

Ahora analicemos algunas definiciones de servicio público para comprender su importancia. Para el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) el servicio público son las actividades que realiza el

Ayuntamiento de manera uniforme y continúa en la satisfacción de necesidades básicas de la comunidad.

Mientras Jorge, Fernández (2002), define servicio público como:

toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

En estas dos definiciones coincide que son actividades para resolver necesidades de carácter general realizadas por la administración pública, también se aprecia los principios que rigen al servicio público como; generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y adaptabilidad.

Estos principios se refieren a la posibilidad de que toda persona los pueda usar de manera igualitaria, es decir indiscriminadamente, conforme a la norma jurídica que lo regula, sin ser interrumpido dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstas en su propia regulación, sujeto a la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto de mejorar las condiciones del servicio.

Los servicios públicos que prestan los municipio son: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abastos; Panteones; Rastro; Calles, Parques y Jardines y su equipamiento; Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la constitución, policía preventiva municipal y tránsito (fracción III, art.115,CPEUM).

El municipio de Amecameca, tiene la responsabilidad de prestar, además de los servicios que marca las constitución, los servicios de embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos o rurales y obras de interes social, la asistencia social en el ámbito de su competencia y de empleo (Bando, 2012).

2.2.3 Finanzas Públicas

El objetivo de analizar la cuestión financiera del municipio es que permite conocer sus principales fuentes de financiamiento, el destino que les dan, así como la forma de tomar decisiones respecto al gasto público.

El municipio para satisfacer sus necesidades, realiza una serie de actividades administrativas que le permiten obtener recursos económicos, organizarlos y aplicarlos. Para ello la constitución reconoce su libertad hacendaria “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor” (Fracción IV, art.115, CPEUM).

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y el Código Financiero del Estado de México y Municipios del año correspondiente.

Los ingresos ordinarios son los más recurrentes en la administración de todo municipio, que a su vez se dividen en directos e indirectos. (Véase gráfico 11) Los primeros que parecieran los que más ingresos aportan; por la multitud de aspectos que regulan son: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora y accesorios. Sin embargo, son estos los que representan el porcentaje más bajo en el financiamiento local.

El gráfico 12, muestra los ingresos municipales del municipio de Amecameca para el periodo 2009-2011, al inicio del trienio tuvo un manejo financiero superior a los 134 millones de pesos, para el año 2010 su manejo financiero tuvo una disminución de 8 millones 460 mil 659 pesos. Mientras que para el año 2011 ascendió 38, 429,650 millones de pesos.

Gráfico 11. Distribución de los Ingresos Municipales

I N G R E S O S	Ordinarios	Directos	Impuestos	Predial; Adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas; Conjuntos Urbanos; Anuncios Publicitarios; Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos; Prestación de servicios de hospedaje
			Derechos	De agua potable y drenaje; De registro civil; De desarrollo urbano y obras públicas; Por servicios de rastros; Por uso de vías y áreas públicas para el comercio; Por servicios de panteones; De Alumbrado Público; Expedición de licencias; Catastro
			Productos	En general, todos aquéllos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.
			Aprovechamiento	Reintegros; Uso o explotación de bienes de dominio público.; Sanciones administrativas; Indemnizaciones por daños a bienes municipales; Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.
			Contribuciones de mejora	Pagos establecidos en ley que obliga a personas físicas o morales que se beneficien directamente por la realización de una obra.
			Accesorios	Recargos; Multas; Gastos de ejecución; Indemnización por devolución de cheques
			Indirectos	Participaciones
	Aportaciones	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito (Ramo 33).		
Extraordinarios	Los percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales.			

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, los impuesto indirectos compuestos de participaciones y aportaciones representa el 83.7 % en promedio de los tres años. Es importante destacar, que las cantidades a las que ascienden las transferencias federales y estatales, son claro ejemplo de la dependencia del gobierno municipal y de la poca autonomía de municipio sobre sus finanzas.

Gráfico 12. Ingresos Municipales de Amecameca 2009-2011

Concepto	2009	2010	2011
Impuestos	7,266,538	7,908,000	9,504,650
Derechos	3,213,495	4,246,000	4,069,480
Productos	974,529	1,053,000	1,236,680
Aprovechamientos	915,150	1,549,000	1,232,260
Contribuciones de mejora	7,000	300,000	0
Participaciones	52,195,258	50,623,000	58,898,300
Aportaciones	64,023,195	55,367,000	76,124,220
Otros ingresos	0	0	467,770
Financiamiento	6,313,494	5,402,000	14, 547,300
Disponibilidad inicial	0	0	0
Totales	134,908,659	126,448,000	164,877,650

Fuente: Elaboración propia con base en; Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), INEGI.

Así mismo, se apreciar que la recaudación por ingresos propios de 2009-2011 equivale 9.1%, 11.9% y 9.7% respectivamente.

Es significativo también observar el comportamiento del gasto público reflejado a través del presupuesto de egresos. De acuerdo al Código Financiero del Estado de México y municipios en su artículo 292, el presupuesto de egresos se distribuye conforme al gasto programable comprende los siguientes capítulos: Servicios Personales; Materiales y Suministros; Servicios Generales; Transferencias; Bienes Muebles e Inmuebles. Juntos comprende el gasto corriente utilizado para mantener a la organización.

En lo que respecta a los gastos de inversión encontramos a las Inversiones Financieras y Obra pública. Mientras que en el gasto no programable se encuentra los gastos por servicio de deuda.

Gráfico 13. Egresos Municipales de Amecameca 2009-2011

Concepto	2009	2010	2011
Servicios personales	61,882,706	67,525,00	68,790,650
Suministros y materiales	4,496,400	5,127,174	5,423,400
Servicios generales	6,426,614	8,652,000	8,811,940
Subsidios transferibles e inmuebles	15,827,875	14,907,468	18,077,000
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	3,399,521	2,165,000	727,300
Obra pública y acciones sociales	34,168,873	23,909,000	43,224,830
Deuda pública	6,303,756	2,664,000	7,877,000
Disponibilidad final	2,402,914	1,498,358	1,194,650
Totales	134,908,659	126,448,000	164,877,650

Fuente: Elaboración propia con base en; Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) INEGI

El gráfico 13, muestra la distribución de los egresos municipales de Amecameca para los años 2009-2011, que serán utilizados junto con los ingresos para analizar el indicador de autonomía financiera más adelante en los resultados de desempeño gubernamental.

2.3 Resultados del Desempeño Gubernamental en Amecameca

a) Diseño metodológico para medir la capacidad institucional

Para estudiar el desempeño gubernamental en Amecameca, así como para responder a la pregunta que guía esta investigación de ¿Por qué la confianza como actitud de los ciudadanos en Amecameca, Estado de México, durante el periodo 2009-2012 contribuye a definir un nivel de desempeño gubernamental? se manejan dos variables con dimensiones e indicadores respectivamente.

La primera variable el desempeño gubernamental, contempla dos dimensiones, la capacidad institucional y la capacidad de gobierno (*governance*). Para conocer la primera se hace una evaluación de tres indicadores que permiten evaluar el desempeño institucional; el primero es la función reglamentaria como vía disponible del gobierno municipal para dirigir a su población.

Capacidad del Ayuntamiento reconocida en el artículo 115 constitucional fracción II.

Los ayuntamientos tendrán la facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas, jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (fracción II, art. 115, CPEUM).

Ante esto se plantean tres interrogantes para conocer sí la función reglamentaria es puesta en práctica en el municipio, por ejemplo ¿cuántos reglamentos se encuentran en existencia?, ¿cuándo fueron expedidos? y sí éstos tienen continuidad ¿cada cuándo se actualizan? La información se obtuvo aplicando la técnica de análisis de contenido⁶. El análisis de documentos es de fuentes primarias como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, el Plan Municipal de Desarrollo de Amecameca 2009-2012 y el Bando de Policía y Buen Gobierno 2012 y demás reglamentos y disposiciones administrativas.

El segundo indicador son los servicios de información y estadísticos, herramienta indispensable en los gobiernos municipales, en virtud de que, el conocimiento sobre los distintos aspectos de la realidad social, económica y política requiere de datos que midan las intensidades con que se presentan los fenómenos sobre los cuales es necesario actuar y tomar decisiones *ad hoc* a las circunstancias.

Se mide bajo la siguiente interrogante ¿con qué información se toman decisiones en el municipio?, con la misma técnica de investigación: el análisis documental.

⁶ Según Hostil y Stone, (1969, citado en Abela, n.d, p.3) sostiene que “el análisis de contenido es una técnica de investigación para formular inferencia identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características específicas dentro del texto”

El último indicador de la dimensión institucional es la autonomía financiera del municipio, se analizará bajo las siguientes cuestiones ¿cuáles son los ingresos del municipio?, ¿cuál es el porcentaje de los ingresos y egresos respecto a su presupuesto total?, ¿cuál es el porcentaje de participaciones y aportaciones? y ¿cuál es el comportamiento del gasto corriente y gasto de inversión?, a través del análisis del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y la base de datos del Sistema Municipal (SIMBAD), INEGI.

El método de control de la investigación será el estudio de caso, como ya lo mencionó Stefano Bartonili (1996) en *Manual de Ciencia Política*, el estudio de caso permite seguir una estrategia de investigación intensiva, tomando en consideración gran cantidad de propiedades y evaluarlas según su importancia en relación al fenómeno político-social. Existen cinco tipos de estudio de caso: el estudio teórico investigación descriptiva, el interpretativo generador de hipótesis, el explicativo, el estudio de control de las teorías y el estudio de caso desviante. Para efecto de esta investigación se utilizará el estudio de caso explicativo “se caracteriza porque trata de explicar aspectos particulares recurriendo a generalidades y teorías existentes de la literatura (...) la interpretación de casos se transforma en un ejercicio de control crítico, de modificación y revisión de aquellas condiciones específicas del caso” (Bartonili, Pasquino, Cotta, Morino y Panebianco, 1996:480).

El método de control operativo literalmente, ayudará a tener control de las observaciones y sus respectivas mediciones, así como también profundizará en la precisión y singularidad del municipio de Amecameca, con el objetivo de hacer las inferencias correspondientes para buscar la relación entre confianza y desempeño gubernamental.

2.3.1 Función reglamentaria

En cuanto a la función reglamentaria se examina la Constitución Política de Estado de México, en el artículo 124 establece “los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento” (CPEM, artículo 124).

Con el antecedente del artículo 115 constitucional fracción II y el artículo 124 de la Constitución del Estado de México. Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno y administración, esto es, a través de su ayuntamiento tiene la facultad reglamentaria para expedir su bando y demás reglamentos que organicen el correcto funcionamiento de su administración. Si bien, cuenta con la facultad reglamentaria, no cuenta con la facultad legislativa.

Mientras la primera es la facultad para darse sus normas y reglamentos, la segunda es la facultad para expedir leyes y nunca un reglamento puede ir más allá que la ley. Es así, como las facultades legislativas son exclusivas de la legislatura local. Sánchez, M. (comunicación personal, 16 de febrero de 2012).

Para valorar la función reglamentaria del municipio, es importante revisar el Plan de Desarrollo Municipal de Amecameca 2009-2012, pues éste es el documento jurídico y programático que contempla las acciones a desarrollar durante el gobierno.

Dentro del Pilar de Seguridad Pública se hace presente el programa de reglamentación municipal y a través de una matriz FODA enfatiza en las fortalezas ya que “se trabaja con la elaboración de los manuales de organización”. Sin embargo, en la misma matriz se habla sobre las debilidades donde se reconoce “no contar con manuales de organización y reglamentos, y los que existen no estar actualizados lo que genera el no cumplimiento” (Plan, 2009: 141).

Siguiendo en la revisión del Plan Municipal, también se encontró referencia de la función reglamentaria municipal en el pilar de seguridad integral, donde se reconoce la insuficiencia de la función reglamentaria “Hay reglamentación insuficiente de la función pública y el ejercicio público de la autoridad. Por lo que se tiene el compromiso de hacer los reglamentos y poner todo en orden previa autorización del Cabildo” (Plan, 2009: 147). Se adquiere el compromiso de trabajar en la elaboración de los reglamentos.

Para el periodo que comprende la investigación, el municipio de Amecameca contó con los siguientes reglamentos: reglamento interno del H. Ayuntamiento; reglamento orgánico de la administración pública; reglamento interno de trabajo del personal; reglamento interno de seguridad pública; reglamento de mercados, tianguis y vía pública; reglamento de salud; reglamento del deporte; reglamento de protección civil; reglamento de protección al ambiente y el reglamento del organismo descentralizado de agua y saneamiento. (Plan, 2009: 147). Sin embargo, como ya se señaló en las debilidades estos nueve reglamentos no se actualizaban de manera periódica.

Infiriendo así entonces que la existencia de estos podría sólo responder a un trámite administrativo obligatorio y seguro archivo muerto, y no como instrumento que tiene el gobierno municipal para gobernar. También hay conciencia que su sola existencia no implica su correcta aplicación pero, sí es reflejo de la capacidad institucional del municipio.

Así mismo, se hace una proyección en el pilar de seguridad pública para la formulación de la prospectiva, respecto a la reglamentación municipal. Para el 2009 se planeó elaborar los reglamentos de las actividades más importantes de municipio. En 2015 se contará con una reglamentación actualizada y aplicable a la realidad del municipio y en 2020 la plena aplicación de reglamentos municipales (Plan, 2009). Es correcto hacer uso de la planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo en la función reglamentaria. En cambio, la administración pública municipal no espera, ésta se encuentra día a día con o sin reglamentos.

Dicho lo anterior, el indicador función reglamentaria evalúa cómo está la capacidad del gobierno municipal para racionar ante las necesidades sociales y proponer soluciones innovadoras ya Putnam lo decía “las leyes impuestas por los gobiernos reflejan una capacidad, articulada y creativa frente a los problemas entre manos”(Putnam, 1994: 80).

Si bien es cierto, hay reconocimiento en la fracción II del artículo 115 constitucional y 124 de la Constitución del Estado de México de la función reglamentaria. El municipio de Amecameca se limita a expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno que contiene un panorama general que va desde las generalidades del municipio, organización territorial, su población, su gobierno y administración pública, servicios públicos, desarrollo municipal y urbano, seguridad pública, tránsito y protección civil (Bando, 2012), entre más.

Sin embargo, es limitada su capacidad reglamentaria, debido a la poca visión, falta de innovación y compromiso político del gobierno en turno, para fortalecer esta capacidad.

2.3.2 Servicios de información y estadísticos

El Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y Bando de Policía 2012 no hacen mención de algún sistema de información y estadístico. Es decir el municipio no cuenta con ésta herramienta indispensable para tomar decisiones.

Si bien es cierto, el Plan hace alusión en el apartado de demandas sociales que “se realizó un foro de consulta ciudadana, el 14 de junio de 2009 donde destacan 14 proyectos de alto impacto a nivel municipal, 92 compromisos seccionales, en las distintas visitas domiciliarias, y reuniones que se tuvieron con vecinos y representantes de la comunidad” (Plan, 2009:158).

El municipio se limita a tomar decisiones con base en los compromisos de campaña política y los foros de consulta ciudadana, concretamente en los Comités

de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, que a su vez es el mecanismo de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

Sin embargo, según entrevistas⁷ recuperadas con los líderes del municipio se coinciden en que estos no son una vía de comunicación entre comunidad y gobierno, sino es una práctica sólo receptora por parte de los ciudadanos, de lo que se va hacer durante la administración.

El municipio integra su plan de desarrollo con datos de INEGI que muchas veces no están actualizados. Un ejemplo, es que en 2005 se contabilizó una población de 48, 368 habitantes y para el censo 2010 fue de 48, 421, es decir en cinco años la población aumento con 53 persona, dato que rompe con el esquema de crecimiento poblacional y con la realidad del municipio.

Amecameca no cuenta con un padrón municipal donde muestre el comportamiento de la pirámide poblacional, misma que arrojaría cómo se forma por conglomerados de edad, sexo, grado de estudios, cuál es su población económicamente activa y su población desempleada, sin duda esto sería una herramienta para direccionar la toma de decisiones y la implementación de programas.

Un sistema de información en los gobiernos no sólo en el ámbito municipal y no sólo en nuestro tiempo es una necesidad. Ésta es reconocida desde antaño como se aprecia en la siguiente cita.

Una idea de Laski (1942) leída en una publicación de Guerrero (2010: 68)

.. destaca uno de los aspectos más débiles de los gobierno de su tiempo: la insuficiente atención que se concede a los servicios de investigación y estudio, sobre todo porque “el gobierno necesita pensar en el porvenir”, a

⁷ La metodología que se utilizó para recuperar las entrevistas, se expone en el siguiente capítulo.

afecto de lo cual debe estudiar los problemas (...) para proyectar las líneas generales de *policy*, reunir los datos necesarios al efecto y conceder a cada cual su debida significación. Una labor semejante escapa de las tareas de los funcionarios cotidianos, como ocurre con un general en el campo de batalla cuando se trata de proveerse de las municiones que necesita. Cuanto más libres son los jefes de los departamentos para dedicarse a la hechura e implementación de *policy*, más elevada será su capacidad de desempeño.

Y continua diciendo, “nada puede compensar a un Estado de la ausencia de un sistema de información sistematizada y organizada cuya acumulación sirva como material para influir en la marcha del progreso social” (Guerrero, 2010: 68).

Es importante la voluntad política y el reconocimiento de que la creación de un sistema de información y estadística permitirá tener conocimiento sobre la realidad y control sobre las decisiones.

2.3.3 Autonomía financiera

La autonomía financiera que hace referencia a la libertad para que el municipio ejerza su gasto. Amecameca contó con un manejo financiero promedio de 140 millones de pesos. En 2010 presentó una disminución de \$ 8, 460, 659 respecto del año anterior. En 2011 su manejo financiero alcanzó los \$ 164, 877,650 millones de pesos.

Ahora bien, es importante hacer la distinción entre los ingresos directos e indirectos que utiliza el municipio para financiar su gasto. Para el año 2009 los ingresos directos, es decir aquellas recaudaciones obtenidas a través de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora y accesorios ascendieron a \$12, 376, 712 millones de pesos que corresponden a 9.34% respecto al ingreso total, al mismo tiempo que representa su autonomía financiera (relación entre ingresos propios y el gasto total) en el año.

Los ingresos propios en 2010 fueron \$15, 056,000 mismo que representan 12.04% de autonomía. Para 2011 los ingresos propios correspondieron a \$ 16, 043, 070,

es decir el 9.80% de la autonomía financiera. En resumen la autonomía financiera promedio fue de 10.39%.

Una vez descrita la autonomía en las finanzas del municipio, se deduce su poca capacidad recaudatoria pues sus niveles de captación de ingresos directos son bajos. El municipio de Amecameca es ineficiente financieramente, es decir no hace óptimo el uso de sus ingresos, por ejemplo el impuesto predial que por antonomasia es un impuesto local y para la administración de estudio el padrón contaba con 17,564 contribuyentes registrados en los archivos de la tesorería Municipal y 40% se los contribuyentes se encuentra en situación de rezago (Plan, 2009).

Entonces, si el municipio no genera ingresos cómo financia sus gastos y aquí es cuanto toman importancia los ingresos indirectos; las transferencias federales y estatales recursos recibidos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), compuesto tanto de participaciones como de aportaciones.

En el año 2009 la dependencia de las aportaciones federales fue del 86.13% distribuida de la siguiente manera, Ramo 28, participaciones fue de \$52, 195, 258 millones de pesos, lo que significa el 38.68% del SNCF. El Ramo 33 conocido como aportaciones, compuesto principalmente de dos fondos; Fondo de Infraestructura Social Municipal (FIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones del DF (FORTAMUN), le correspondieron \$64, 023, 195 millones de pesos que significan 47.45%. Por lo tanto, la dependencia de los recursos federales corresponde 86.13% en 2009.

Amecameca en el 2010 recibió por concepto de participaciones \$50, 623, 000 millones de pesos, es decir 40. 03% de SNCF. En tanto las aportaciones correspondieron a \$55, 367,000 millones de pesos, que significa 43.77%. Es así como la dependencia para este año fue de 83.80%.

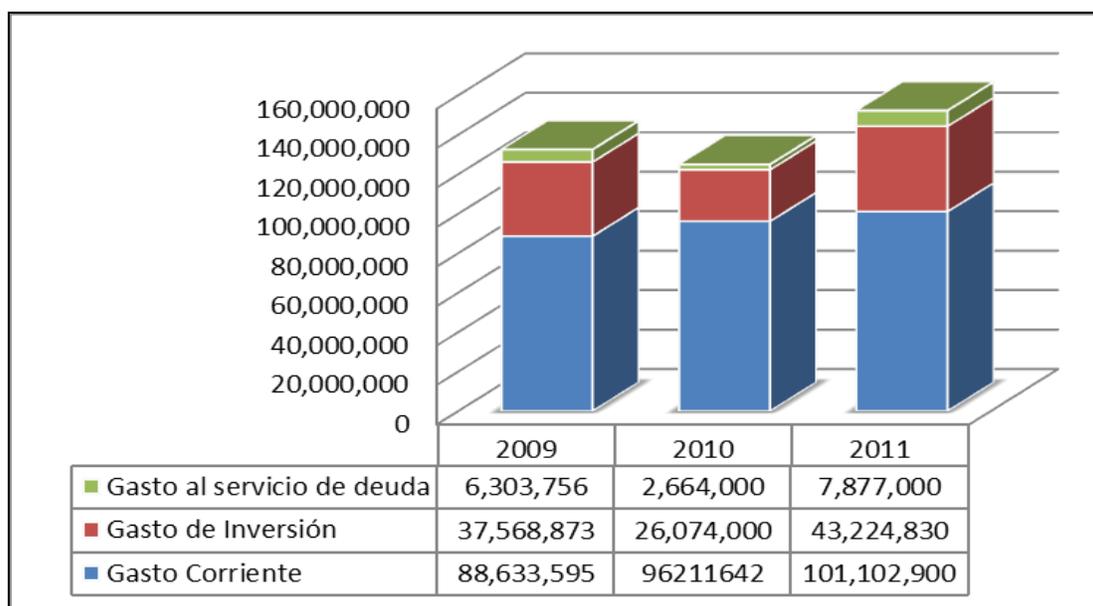
Ya en el año 2011 las aportaciones fueron de \$58, 898,300 millones de pesos, mismos que representan el 35% del SNCF, en cuanto a las aportaciones ascendieron a \$76, 124, 220 millones de pesos, es decir 46.17% entonces su dependencia fue de 81.17%.

Tratando de recapitular y de generalizar se puede decir que el municipio recibió en promedio \$14, 491, 293. 33 millones de pesos por concepto de ingresos propios, entonces en promedio se autonomía financiera correspondió al 10.39%. Con lo anterior se valora la capacidad y el esfuerzo por parte del municipio para la recaudación, que a juzgar por los datos, parecería que no existe un esfuerzo significativo para la recaudación en el municipio.

La dependencia de los recursos federales, en promedio correspondió al 83.7% relación entre recursos del SNCF y el total de ingresos del año fiscal, si a esto agregamos, la forma cómo se gastan los recursos que transfiere la federación, especialmente del ramo 33 conocido como aportaciones, dado que estos son semietiquetados, es decir, desde el centro se fija la forma en que la administración local gastará los recursos.

Es importante mencionar, que de lo poco que realmente el gobierno municipal puede administrar lo ocupa, para cubrir el gasto corriente. En promedio el gasto corriente correspondió a \$95, 316, 075. 67 millones de pesos, es decir su costo de operación fluctúa entre 69.44% y 78.70%, costo que se obtiene de la relación entre el gasto corriente (servicios personales, suministros y materiales, servicios generales, subsidios, transferencias e inmuebles) y el gasto total. Ante esto la autonomía para asumir su gasto de operación en promedio corresponde a 11.76%.

Gráfico 14. Distribución del Gasto Público en Amecameca



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto que se aprecia del gasto público es el alto costo burocrático que se dedica a pagar el municipio (ver gráfico 10), en promedio éste corresponde 47.58% mismo que se obtiene de la relación entre el gasto en servicios personales y gasto total. Lo anterior deja entrever como se lleva a cabo la administración del personal en el municipio, es decir no se vale para su mejor funcionamiento de un diseño organizacional.

b) Diseño metodológico para medir la capacidad de gobierno (*governance*)

La segunda dimensión referida al *governance*, se asume como la manera de gobernar haciendo uso de la administración de los servicios públicos y los recursos sociales. Para ésta se toman dos indicadores, la calidad de los servicios públicos, medido con la consulta de su cobertura manifestada en el plan de desarrollo municipal contrastada con la visión del ciudadano en entrevista⁸ con líderes sociales del municipio, sobre la calidad de los servicios públicos, ante esto

⁸ La metodología de la entrevista se explicará en el siguiente capítulo

se cuestiona ¿Cómo se evalúa la calidad de los servicios públicos que presta el municipio?

El segundo indicador es la participación institucional relativa a la contraloría social específicamente en los mecanismos institucionales los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) medidos con la interpretación que tiene estos canales de participación desde los ciudadanos, se cuestiona si, conocen su existencia, si han participado en alguno y cuál es su opinión respecto a ellos, con datos de la entrevista y resultados obtenidos de la encuesta aplicada al Municipio de Amecameca “*Capital Social y Desarrollo democrático en los Municipios del Estado de México 2000-2009*”.

2.3.4 Servicios Públicos en Amecameca

De acuerdo al artículo 115 constitucional, fracción III y el Bando de Policía y Buen Gobierno Amecameca presta los siguientes servicios; Agua potable, alcantarillado, saneamiento, aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de desechos; Mercados, centrales de abasto; Panteones; Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; Embellecimiento, conservación de los poblados, centros urbanos o rurales y obras de interés social; Asistencia social en el ámbito de su competencia y de empleo. (Bando, 2012).

Ahora analicemos la cobertura que guardan los servicios, para luego contrastar con la evaluación respecto a su calidad. La cobertura es de 97.10% en cuanto agua potable se refiere. El servicio de drenaje y alcantarillado es de 92.3%, sin embargo, el tratamiento de aguas residuales es nulo en el municipio (Plan, 2009).

De acuerdo a la clasificación jerárquica de los servicios públicos hecha por Manuel Añorve (1998) con base en su importancia, el agua potable y alcantarillado se encuentran en primer lugar, por ser de los servicios que presenta una de las

mayores demandas sociales, junto con las acciones de saneamiento cuyas funciones son “la instalación y mantenimiento de las redes de agua; la potabilización, distribución y vigilancia de la calidad de agua (...) Mientras el alcantarillado tiene como función el alojamiento y disposición de las aguas servidas y desechos a lugares convenientes”(Añorve, 1998: 92).

El segundo de esta clasificación corresponde al alumbrado público. En Amecameca la cobertura del alumbrado público “es del 95%, las viviendas en un 98.28% tiene servicio de electricidad” (Plan, 2009: 122).

En seguida, el servicio de limpia y recolección de basura, para brindar el servicio Amecameca “cuenta con 3 camiones compactadores, los cuales tienen anexos para separación de materia orgánica e inorgánica además se encuentran disponibles 3 camiones rentados con capacidad de 14 m³” (Plan, 2009:83).

En la cuarta posición de la clasificación se encuentran los mercados y centrales de abasto cuyo propósito es el “establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad” (Añorve, 1998: 97). Amecameca responde a este servicio con “2 mercados en la cabecera municipal, el primero es el mercado del Sacromonte el cual no funciona, tiene el servicio de agua y drenaje, y el segundo es el Mercado Juárez sus condiciones son buenas” (Plan, 2009: 96).

En la quinta posición el servicio de panteones o cementerios. Amecameca cuenta con 9 panteones los cuales son: Santa Rosa y El Castillo, estos dos ubicados en la Cabecera Municipal, y uno en cada delegaciones con excepción de la delegación San Juan Grande (Plan, 2009).

En sexto lugar, el servicio de rastros. Izta-Popo es el único en el municipio y funciona con 12 trabajadores laborando en un sólo turno, los días lunes, martes, jueves, viernes. La población beneficiada en la cabecera municipal y las delegaciones es aproximadamente de 55,000 habitantes (Plan, 2009: 97).

Cabe hacer un paréntesis para analizar la calidad de los servicios públicos de las tres primeras posiciones de esta clasificación: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público y limpia y recolección de basura, ya que son los más reprochados por parte del ciudadano al gobierno municipal.

Los entrevistados coinciden que son los que presentan mayores deficiencias en su presentación, no sólo en la administración de estudio sino que esto es un problema generacional en la administración del municipio. Con ello se confirma lo previsto con anterioridad sobre la fragilidad del municipio en cuanto a recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que aseguren el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios.

2.3.5 Participación Institucionalizada

La participación institucionalizada es “aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local” (Ziccardi, 1998: 36), es decir la forma específica que tiene la población de intervenir en los asuntos públicos a través de canales de participación permitidos.

En este entendido, cabría hacer mención de un concepto sustancial como lo es la contraloría social, aplicada por primera vez por la Secretaría de la Función Pública, entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEFE) en el marco de la política de desarrollo social establecida por SEDESOL, que a su vez se implementó en el Programa Solidaridad para nombrar vocales de control y vigilancia.

Esta actividad se ha apoyado, desde 1991 a la fecha, por el gobierno federal a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y se define de la siguiente manera:

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la

gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes (SFP, 2012).

En el Estado de México la encontramos reconocida en el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, que a la letra dice:

Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales (...) coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. (CPEM, 2013, artículo 15).

Vista la contraloría social desde el ámbito municipal, hacemos referencia a la tipología propuesta por Felipe Hevia (2006a) para analizarla. Él plantea tres tipos de control social, como sistema de atención ciudadana, como control colectivo y como participación en órganos colegiados.

Este trabajo sólo se enfoca al segundo tipo, es decir como control colectivo a través de los Comités de Control y Vigilancia (COCICOVIS) y Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), con resultados obtenidos de la encuesta de Capital Social y en la entrevista.

La participación en los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) y para el caso de los municipios Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) surge en la década de los ochenta como:

...órgano de convergencia de los tres niveles de gobierno para aglutinar y coordinar los esfuerzos por impulsar acciones y obras en materia de planeación en el marco de las modificaciones a la constitución en sus artículos 25 y 26. (Aguirre, 2003:1).

Opera principalmente en la programación de la ejecución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) pues se considera que la planeación es un instrumento clave para hacer uso racional y eficiente de los recursos públicos que

garanticen llevar a cabo una gestión acorde a la realidad. Por su puesto, que con la participación incluyente de la ciudadanía.

La incidencia ciudadana en el COPLADEMUN es casi nula en el municipio. En esta misma línea, los resultados obtenidos de las entrevistas con los líderes sociales, no se alejan del panorama de baja participación. Si bien es cierto, que de los 10 líderes entrevistados sólo tres de ellos expresaron desconocer la existencia de los COPLADEMUN, sin embargo, opinan que el ayuntamiento es muy selectivo en la formación de esta figura social, pues a éste son invitados personas afines al partido político gobernante, con lo cual se incumple lo establecido en el artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana. (LOMEM, 2012, artículo 82).

En palabras de los entrevistados, en cuanto a la elección de contralores sociales y la eficiencia de esta figura social. Los entrevistados respecto a la interrogante ¿Qué opina de los foros de consulta ciudadana para elaboración el plan municipal?, responden:

“son práctica del gobierno para requisitar la planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo, pero que sólo queda en requisito” Flores, R. (comunicación personal, 7 de marzo de 2013).

“A pesar de que nos dicen que podemos exponer nuestras necesidades, ellos sólo se dedican a presentar el plan armado y entonces cuando se les pregunta que van a pasar con nuestras demandas se limitan a responder que se integraran en el proceso de la gestión municipal. Entonces, como que no le veo trascendencia pues el plan ya está elaborado y también la forma en cómo se va a trabajar y pues nuestras peticiones dónde quedan” Estrada, F. (comunicación personal, 23 de marzo de 2013).

“Los foros son muy cerrados no invitan a cualquier persona, está muy amañado el asunto, prácticamente ya tiene preparado lo que van a decir y la gente se presta a ese tipo de situaciones” Jiménez, G. (comunicación personal, 27 de marzo de 2013).

“la verdad para mi es una tomada de pelo, porque de nada sirve que uno vaya si en realidad ya tienen preparado el plan y sólo no los muestran para no pedir más” López, I. (comunicación personal, 7 de abril de 2013).

En las respuesta de los líderes se puede identificar un común denominador en cuanto a esta figura social, por un lado, que se hace como un requisito administrativo la creación de estos comités y por el otro, que se ve envuelta en una cultura clientelista que aturde la creación de concesos y se convierte en una práctica informativa sólo al inicio de la administración municipal, eliminando toda existencia de un sistema pesos y contrapesos que se traduzca en rendición de cuentas a través de la evaluación ciudadana.

Ahora bien, el referente histórico de los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) como producto de la materialización de la Contraloría Social tiene su presencia a partir de 1998.

Hasta 1997 se enfocaban únicamente al control y vigilancia de las obras provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y del entonces Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM). En 1998, año en el que desaparece el CODEM y hasta la fecha se constituyen COCICOVIS para el control y vigilancia de las obras y acciones tanto estatales como municipales.(Gaytán, 2005:10).

El marco legal de los comités en el Estado de México se encuentra referido en la Ley Orgánica Municipal del Estado, en el capítulo Cuarto Bis los que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal, hace mención de que los COCICOVIS:

Serán integrados por tres vecinos de la localidad en la que se construya la obra, con la función de vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; Participar como observador en los procesos o actos de adjudicación o concesión de la

ejecución de la obra (...) Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras e informar a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones y promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales. (LOMEM, 2013)

Es amplio el alcance de esta figura social en Ley o teoría. Ahora contrastemos su alcance en la *praxis* con resultados de la encuesta de Capital Social y nuestras entrevistas.

Gráfico 15. Participación en COCICOVIS en el Municipio de Amecameca

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	32	91.4%	97.0	97.0
	Si	1	2.9%	3.0	100.0
	Total	33	94.3%	100.0	
Perdidos	Sistema	2	5.7%		
Total		35	100.0%		

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de la encuesta de “*Capital Social y Desarrollo Democrático en los Municipios del Estado de México 2000-2009*”, Centro Universitario UAEM Amecameca

Los resultados de la encuesta revelan que los ciudadanos en un 91.4% no participa en los COCICOVIS (ver gráfico 15). A pesar de que este canal de participación es el más implementado por el gobierno municipal, en la construcción de las obras públicas (pavimentación, construcción de banquetas, escuelas, reencarpetados de calles, etc.). En cambio, la evidencia empírica de los líderes revela que su participación en los COCICOVIS ha sido reiterada en más de una ocasión, no sólo en la administración de estudio, sino en algunas otras. Sin embargo, es entendible su participación en esta figura social dado el rol que tienen dentro de su comunidad que los perfila para este tipo de participación.

En cuanto a su eficiencia, se cumple con la disposición en ley acerca de su integración, es decir, se integran con tres vecinos beneficiarios directos de la obra, esto es, personas que van a ser disfrute de la obra de manera inmediata. Por otra parte, el control social en esta forma institucionalizada, no se ve favorecido como

su integración, ya que los contralores sociales sólo hacen acto de presencia cuando inicia y cuando termina la obra, porque la obra no puede ser recibida ni entregada, sin la presencia del COCICOVI derivado de la participación ciudadana.

En vista de lo anterior, podemos decir que los mecanismos de participación institucionalizada en Amecameca son requisitos normativos para legitimar la acción del gobierno, sin trascender a la *accountability* relacionada a la rendición de cuentas que a su vez se liga con la intervención social en asuntos de gobierno.

Es necesario fortalecer la contraloría social en el municipio que provoque la solidificación de la participación ciudadana, para despojar el carácter mítico sobre la administración pública vista como la caja negra, que está a cargo de los expertos quienes la conocen de manera exclusiva excluyendo así los intereses públicos.

La escasa participación en los mecanismos institucionalizados, analizados en este trabajo. Pueden responder, en primer lugar a la falta de convocatoria e integración por parte del gobierno municipal con la sociedad civil. Pero también a la falta de elementos de capital social en los ciudadanos, como la confianza, porque para que haya participación debe existir confianza.

La confianza, primero en un nivel básico, luego entonces, confianza en las instituciones y su desempeño. Desde esta perspectiva, abordamos a la confianza como la consecuencia de un buen desempeño, y no como la causa. A este planteamiento le daremos seguimiento en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III LA RELACIÓN ENTRE CONFIANZA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

El contraste entre la confianza y el desempeño gubernamental es lo que ocupa las líneas de este capítulo. En el cual haremos un bosquejo de lo general a lo particular, singularizando al municipio de Amecameca, sobre las condiciones que guarda la confianza como actitud, para definir la percepción ciudadana respecto al desempeño gubernamental. Es por ello que hacemos referencia a la confianza como *acción* expresada a través de las relaciones continuas, en el entendido de la vida en sociedad.

El capítulo se estructura en tres apartados, en primer lugar exponemos el diseño metodológico de la variable confianza, enseguida se contextualiza a la confianza en el desempeño gubernamental empezando con el análisis de la confianza interpersonal para luego encausarla en el sistema político.

En el tercer apartado titulado *Relación entre Confianza y Gobierno en la Generación de Resultados*, se desarrollan consideraciones alternativas para el tratamiento de la creación de la confianza a nivel social e institucional.

3.1 Diseño metodológico

El diseño metodológico para la segunda variable: confianza pensada en esta investigación como actitud referida a las orientaciones adquiridas empíricamente, es decir ese conocimiento “intrínsecamente cognitivo, que gira en torno a valoraciones de los compromisos asumidos por quien es objeto de la confianza” (Hardin, 2010: 204) de las cuales se desprenden importantes predisposiciones para la conducta real.

Se utilizan tres indicadores, nivel de conocimiento referido a la experiencia que dejaron ciertos sucesos relacionados con la acción del depositario de la confianza hacia el que confía. El segundo indicador son los intereses comunes respecto a compartir propósitos o ambiciones para un beneficio común. El tercer y último indicador es la participación ciudadana como el acto de tomar parte en algo

dependiendo del rol que tenga el individuo y su contexto, puede ser desde familiar, comunitario, hasta político-electoral.

Entonces el diseño metodológico será ecléctico desde una visión integradora debido a las profundas interconexiones existentes en los elementos aquí analizados, con el interés de obtener información que complemente nuestro análisis recurrimos a la combinación de métodos y técnicas de investigación. Ya que toda interpretación como toda ciencia en general, “tiende a la “evidencia”. La evidencia de la comprensión puede ser de carácter racional (y entonces, bien lógica, bien matemática) o de carácter endopático: afectiva, receptiva-artística”(Weber, 1996: 6).

Con la aclaración anterior, procederemos a exponer la manera como se recolectaron los datos, hicimos uso de los resultados obtenidos del proyecto de investigación denominado “Capital Social y Desarrollo Democrático en los municipios del Estado de México, 2000-2009”, con clave 2613/2008U, del *Cuerpo Académico de Ciencias Políticas y Administración Pública* del Centro Universitario UAEM Amecameca.⁹

De la cual serán sólo utilizadas dos variables:

La variable de capital social compuesta por la expresión de confianza y la inclusión en redes, que faciliten la participación comunitaria y el respeto a las normas. La segunda variable denominada capital político como la necesidad de establecer la diferencia con el capital social y entendido como la expresión de la participación ciudadana en las cuestiones electorales y en las *policies* (Sánchez, 2013c: 45).

Lo anterior servirá a la investigación como referente fotográfico de las condiciones que guarda la confianza y participación, para posteriormente analizar la relación con el desempeño gubernamental en Amecameca, objeto de estudio en la investigación.

⁹Proyecto financiado por la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados (SI y EA) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y de la Secretaría de Educación Pública, a través del Programa de Mejoramiento al Profesorado (Promep).

Una forma de conocer la percepción de los ciudadanos de manera singular, es a través de la entrevista¹⁰ como técnica de investigación, orientada a obtener información de forma oral y personalizada sobre acontecimientos vividos de los líderes con lo que se busca interpretar su realidad y a partir de ahí construir nuestras inferencias.

La entrevista está dirigida a los líderes sociales del municipio de Amecameca, se contemplan a la cabecera municipal; Amecameca de Juárez y sus ocho delegaciones: San Francisco Zentlalpan, Santa Isabel Chalma, Santiago Cuauhtenco, San Pedro Nexapa, San Diego Huehuecalco, San Antonio Zoyatzingo, San Juan Grande y Aldea de los Reyes. Ya que a través de su experiencia como personas identificadas por su misma comunidad, con la capacidad de influir positivamente para coordinar los esfuerzos y lograr objetivos comunes, dado que el contacto directo con los ciudadanos de su comunidad, los hacen idóneos para hacer referencia de la actuación de sus vecinos en cuestiones de confianza, organización, participación y satisfacción de los servicios públicos.

La selección de líderes sociales en las delegaciones de Amecameca se llevó a cabo bajo el muestreo no probabilístico denominado bola de nieve, el cual consiste en “conocer algunos informantes que nos presentarán a nuevos informantes y éstos a otros, acceder a los informantes por las redes sociales naturales” (Crespo & Salamanca, 2007: ¶8), así para ser proporcional a la población se planeó entrevistar a un líder de cada delegación y dos de la cabecera municipal, es decir 10 líderes en total.

Se identificó a un informante clave para iniciar la bola de nieve, al Mtro. Ramiro Flores López por su amplia experiencia como gestor social en el municipio, oriundo de la delegación de Santiago Cuauhtenco.

¹⁰ Desde el paradigma cualitativo las entrevistas son entendidas como “encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taiyor y Bogdan, 1984:6).

En la cabecera municipal se entrevistó al Sr. Filemón Estrada Trevera presidente de la Unión de Comerciantes Amecamequenses de Abasolo A. C, que a su vez nos recomendó al Sr. Gregorio de la Cruz Morales presidente del proyecto Ecoturístico Apatlaco y miembro de la Unión de Comuneros de Amecameca y sus delegaciones.

Para la delegación de San Francisco Zentlalpan se entrevistó al Sr. Víctor Manuel González Segura, tercer delegado de 2009-2013. En San Pedro Nexapa al Mtro. Luis Amado Pérez Gutiérrez, director de la escuela primaria “Benito Juárez” y ciudadano de la misma comunidad. Para la delegación de San Diego Huehuecalco se entrevistó al Sr. Gabino Jiménez Rojas el cual se ha desempeñado como presidente de la sociedad de padres de familia en la escuela telesecundaria No. 0008 “Generalísimo Morelos” en el 2010 y en 2011 como presidente de la sociedad de padres de familia de la escuela primaria “Cuauhtémoc”. En San Antonio Zoyatzingo se entrevistó al Sr. Ismael López Duran quien dentro de la comunidad se ha desempeñado como tercer delegado de 1997 al 2000.

Se aclara que faltaron dos entrevista a los respectivos líderes de las delegaciones de San Juan Grande y Aldea de los Reyes, se tomó la decisión de parar con las entrevistas debido a que se empezaron a encontrar similitudes en repetidas ocasiones en las respuestas de los líderes.

Así mismo hacemos mención que en la delegación de San Diego Huehuecalco se entrevistó al Sr. Gabino Jiménez Rojas como miembro activo de la comunidad, que a su vez recomendó al Sr. José Antonio Cruz Rivera, un ciudadano que no ha desempeñado algún cargo en su comunidad, es por ello que se decidió entrevistarlo, en la medida de contrastar la percepción del líder con un ciudadano común.

Por último y no por eso menos importante, hicimos uso de la observación directa como técnica de investigación para interpretar el lenguaje y los símbolos que nos oriente a una “actitud comprensiva”.

El método de control operativo para esta variable, además de ser el estudio de caso, se fortalece con la etnometodología “para referirse a la investigación de las propiedades racionales de las expresiones contextuales y de otras acciones prácticas como logros continuos y contingentes de las prácticas ingeniosamente organizadas de la vida cotidiana” (Garfinkel, 2006: 32).

Con lo anterior pretendemos incidir en la interpretación del contexto y motivaciones de experiencias de los líderes, para expresar la percepción de confianza como proceso constructivo de las relaciones y el conocimiento respecto al gobierno municipal.

3.2 Confianza en Amecameca

El objetivo de este apartado es tener un referente de la confianza en los municipios de la zona oriente no metropolitana del Estado de México, en la cual se encuentra el municipio objeto de estudio y después particularizar en Amecameca.

Ahora bien, para cumplir este objetivo nos planteamos las siguientes interrogantes ¿en qué y en quiénes confían los mexiquenses de la zona oriente? Para esto nos valemos de los resultados de la encuesta de capital social, concretamente de la variable de capital social¹¹, en la medida de contestar a las interrogantes.

De manera proporcional en la zona oriente no metropolitana del Estado el 31.71% considera que se puede confiar en las personas, ahora cuáles son los índices en una escala de entre 0 y 1 siendo 1 un índice óptimo de confianza y los valores inferiores a 1 reflejo de menor confianza, de esta manera los índices de confianza se registra en un intervalo de (0.7429, 0.2083).

¹¹ Los resultados aquí mostrados, específicamente de la zona oriente, no metropolitana del Estado de México son tomados del diseño metodológico de Sánchez, R. M. (2013). Diseño metodológico y resultados de la investigación de campo.

En orden descendente, la lista parte de la primera a la vigésima cuarta posición, el índice más alto (0.7429) se localiza en la familia como principal institución de socialización de la sociedad. Enseguida se localiza a la Iglesia (0.4896).

Con los porcentajes anteriores se observa un nivel de desarrollo micro de capital social en el que se incluye al capital social de “lazo” (**bonding**) producto de las relaciones entre individuos, dado por su proximidad en las relaciones familiares es decir capital social a través de contratos diádicos.

La confianza en la familia principalmente se da por las normas de reciprocidad que se producen gracias a la relación continua y estrecha entre sus miembros, esto representa un aliciente para tener más confianza en la familia. Se confirma el supuesto teórico de que confiamos más en aquellos con quien tenemos una relación en curso.

Dentro de esta lógica veamos los índices de confianza interpersonal dentro de nuestra proximidad como con vecinos, amistades, compadres y compañeros de trabajo, estos son (0.4209), (0.4030), (0.3823) y (0.3106) respectivamente. Cuanto más distancia hay entre nuestras relaciones, la confianza tiende a disminuir. Entonces, cabría preguntar por qué nuestras relaciones son tan limitadas y por ende así nuestra confianza.

Los datos revelan que en las relaciones interpersonales, se presentan disminuciones graduales de confianza, que sin duda tiene una relación directa con la proximidad. Esto podría ayudar a entender los últimos lugares de nuestra lista, por ejemplo la vigésima cuarta posición, la obtuvieron los partidos políticos (0.2083), en tanto las instituciones electorales cuentan con índice superior de (0.2526).

La confianza depositada en los representantes de los poderes públicos son los siguientes: el mejor calificado es el gobernador (0.4572), enseguida el Presidente de la República (0.4167), en tercera posición encontramos al Presidente Municipal (0.3135). Seguidos de la policía, los diputados y senadores. (Ver anexo 1)

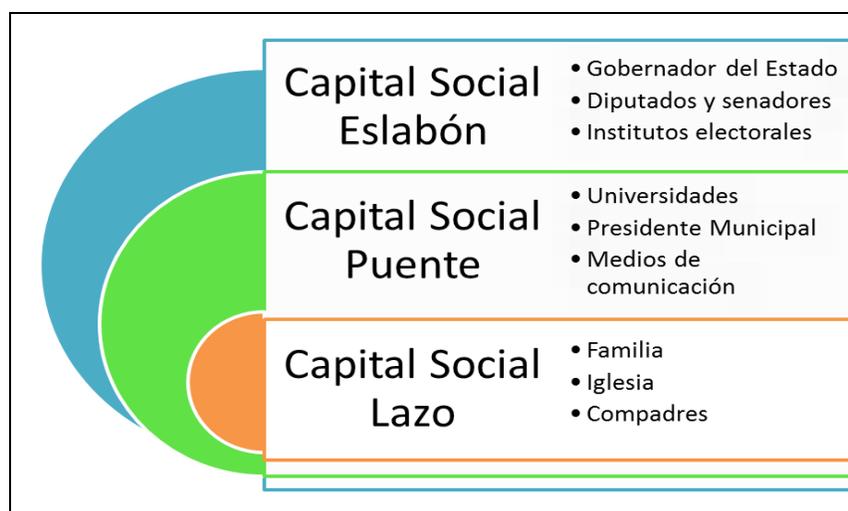
Nuestra condición de proximidad parecía cumplirse, pero con los índices de la confianza en los representantes de los poderes públicos y en especial con el presidente municipal. La proximidad ya no parece tener mucho sustento, pues la confianza cambia de una confianza interpersonal a una confianza institucional.

Entonces, es aquí que asociamos a la confianza como actitud producto del conocimiento inductivo a partir del desempeño específicamente del gobierno municipal, por ser éste el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano y por ende más enjuiciado.

De esta generalidad pasemos a la singularidad del municipio de Amecameca (ver gráfico 17) que en términos generales no se aleja del análisis anterior.

Con base en el gráfico 17, identificamos los niveles de capital social en el municipio, los amecamequenses confían más en la familia, seguida de la Iglesia y los compadres. Tiene un capital social lazo desarrollado pero es débil, en un nivel meso de capital social puente están las Universidades, el presidente municipal y los medios de comunicación. En el capital social eslabón se identifica al gobernador, diputados y senadores, así como las instituciones electorales.

Gráfico 16. Niveles de capital social en Amecameca



Elaboración propia

La lectura del gráfico anterior sobre niveles de capital social en Amecameca proyecta que hay una confianza de primer nivel, es decir una confianza básica, y con ello nos permite afirmar que los ciudadanos se mueven en esferas individuales y no se encuentran identificados con el gobierno municipal.

Pero tratemos de aclarar y justificar nuestra afirmación, cuando hablamos de la no identidad del ciudadano, nos referimos a un indicador para medir la confianza: el nivel de conocimiento ya que la identidad se construye de lo cognitivo, lo afectivo y lo conductual.

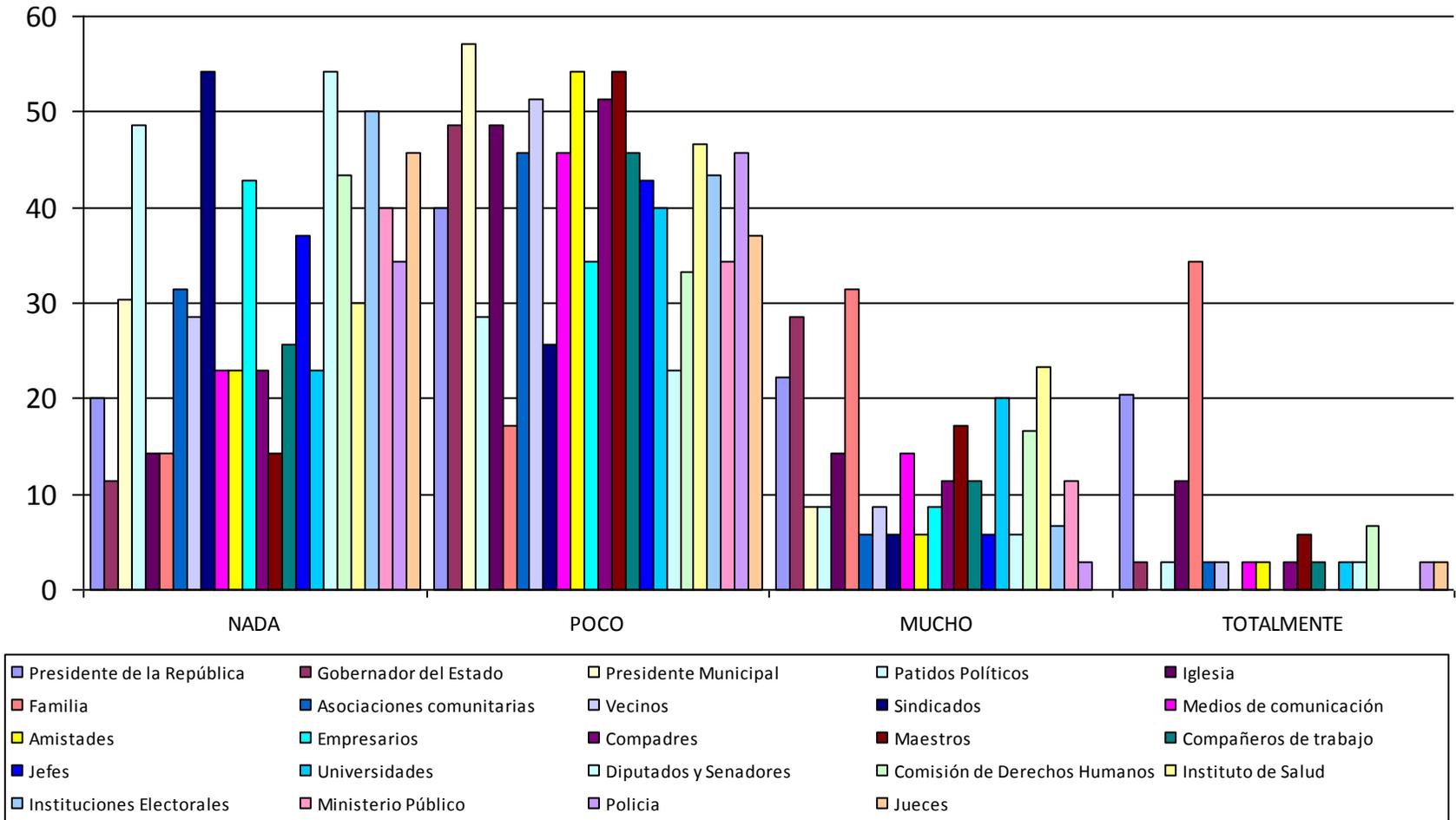
Entonces veamos cuál es el comportamiento de la confianza en la ciudadanía, haciendo uso del indicador de nivel de conocimiento que fue planteado al entrevistar a los líderes sociales.

Respecto a éste, se pregunta sobre la relación que tenían los líderes con el ejecutivo municipal en este caso el Dr. Juan Demetrio Sánchez Granados ya que “cuanto más rica y más valiosa sea la relación para nosotros, es probable que confiemos más y seremos más dignos de confianza” (Hardin, 2010: 22).

Los líderes sociales, contestaron haber tenido una relación de conocimiento previo del entonces presidente municipal. Seis de ellos de amistad, anterior al proceso electoral en el que obtuvo el triunfo como presidente del municipio. Sólo un líder reconoce que el inicio de su relación empezó en el periodo de campaña electoral, en donde el candidato, sale y recorre las calles visitando y saludando a su población objetivo, aquí también se encuentra al ciudadano. El líder restante reconoce una relación de familiar cercano.

El conocimiento previo de los líderes sociales del Dr. Juan Demetrio Sánchez Granados se debe a la trayectoria política que tiene en el Partido Revolución Institucional. En este momento la confianza es interpersonal y también contempla a los intereses ya que son estos elementos de la misma.

Gráfico 17. % de ¿Cuánto confía Ud. en ...?



Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de la encuesta de “Capital Social y Desarrollo Democrático en los Municipios del Estado de México 2000-2009”, Centro Universitario UAEM Amecameca

Hay un argumento referente a la interpretación de los intereses, es el *interés encapsulado* el cual implica que “confío en usted porque pienso que es de su interés atender mis intereses de manera relevante. Esto no es sólo decir que usted y yo tenemos los mismos intereses. Más bien es decir que usted tiene un interés en atender *mis* intereses porque usted quiere que nuestra relación continúe” (Hardin, 2010: 23).

La anterior cita plantea una condición para una relación de confianza a través del interés encapsulado. Ésta la podemos apreciar de manera evidente en campaña electoral previa a las votaciones, pues es el tiempo donde el candidato trata de encapsular los intereses de los electores.

Efectivamente, esto se puede contrastar con las experiencias compartidas por los líderes sociales que con sus palabras expresan:

“adquirió compromisos de campaña respondiendo a las necesidades de nuestra comunidad” Pérez, L. (comunicación personal, 2 de abril de 2013)

“se interesó en escuchar nuestras demandas, con el objetivo de dar soluciones” De la Cruz, G. (comunicación personal, 2 de abril de 2013)

“en campaña se mostró solidario con la gente y con nuestras necesidades” González, V. (comunicación personal, 8 de abril de 2013)

La confianza como interés encapsulado se mantuvo en el proceso de campaña y al inicio de la administración, pues las expectativas ciudadanas se elevan con las nuevas administraciones, tal vez por la esperanza de que ocurrirán cambios significativos en la administración y por ende en la prestación de servicios.

Qué pasa después cuando, nuestro nivel de conocimiento se ve aumentado, en las distintas ocasiones que recurrimos a solicitar servicios, apoyos e incluso reconocimientos.

La confianza comienza a girar, ya no como confianza encapsulada, es decir como cosa: como propiedad de los sujetos, hacia una confianza como acción: como propiedad de la relación, como actividad (Hevia, 2006b). Aquí se cambia de una confianza interpersonal a una confianza institucional y con ello se percibe como la acción del gobernante genera juicios de valor respecto al desempeño gubernamental.

Es importante comprender que los juicios de valor, son dados dependiendo al contexto social, es decir, las circunstancias vividas de cada persona en su encuentro diario con la administración pública pues “El éxito y el fracaso son juicios posteriores a la acción, pero la decisión es anterior” (Lechner, 1995: 70) Entonces encontramos juicios negativos y positivos respecto al desempeño gubernamental.

También las relaciones comienzan a ser distantes y cada vez más débiles por la poca empatía del gobernante para con los problemas sociales. Se fractura el proceso recíproco que fue tejido en la campaña política-electoral.

Los entrevistados lo afirman cuando se les pregunta ¿El ex presidente Juan Demetrio Sánchez Granados se mostró interesado en solucionar algún problema de su comunidad? Al respecto ellos expresan:

“Por más que hacíamos peticiones para contrarrestar problemas que se prestan en los días de comercio, en cuanto a la recolección de basura, la falta de espacio para estacionamiento, los problemas de ubicación para los comerciantes, no había solución a nuestros peticiones, aun cuando estábamos dispuestos a cooperar para hacer frente a los problemas...” Estrada, T. (comunicación personal, 23 de marzo de 2013)

“Los apoyos en pequeñas obras para la escuela se tornaban muy difíciles, tardadas y en muchas ocasiones ya mejor ni nos atendían” Pérez, A. (comunicación personal, 2 de abril de 2013)

“En muchas ocasiones cuando solicitábamos hablar con el presidente siempre solía estar en Toluca, llegamos a pensar que era presidente municipal de algún municipio cercano a la capital del Estado y no de Amecameca” Jiménez, G. (comunicación personal, 27 de marzo de 2013)

Estas cuestiones que fracturan la confianza del ciudadano respecto a sus autoridades, son el resultado de diferentes causas, no es culpa directa del ejecutivo municipal. Es cierto que es el responsable de ejecutar las decisiones del Ayuntamiento, pero en estas están implícitas capacidades institucionales que pocas veces son vistas por los ciudadanos. Pero en su mayoría son el resultado de la insatisfacción del ciudadano, es decir inciden en la efectividad de la acción pública.

En el contraste entre la realidad y los medios disponibles se manifiestan una disociación respecto al diseño institucional con indicadores como la función reglamentaria, servicios de información y autonomía financiera que hemos indicado en el capítulo dos.

Sin embargo, hay razones para suponer la resistencia política para fortalecer las capacidades instituciones y de *governance* “gobierno por redes” para transitar de un gobierno directivo a uno interactivo, participativo y coordinador de esfuerzos.

3.3 Participación ciudadana en Amecameca

Un gobierno coordinador de esfuerzos, significa hacer usos de las redes naturales de una sociedad. Esto puede resultar polisémico desde diferentes perspectivas. Pero para el que nos ocupa, se considera a la participación ciudadana esencial para comprenderlo. Del latín *participatio*, del acto de tomar parte en algo, dependiendo del rol que tenga el individuo como ciudadano o gobernante, así como de su contexto, puede ser desde familiar, comunitario, hasta político-electoral.

Ahora bien, analizar la participación ciudadana del municipio de Amecameca nos lleva a referirnos a la participación electoral que ha tenido la población.

Gráfico 18. Participación electoral en las elecciones del Ayuntamiento en Amecameca

Año	Lista nominal	Votación total		Votación ganadora	
		votos	%	Votos	Partido
2006	31,568	17,769	56.28%	6,678	PRD
2009	34,518	21,685	62.82%	9,328	PRI
2012	35,791	25,023	69.91%	10,098	PRI

Fuente: Elaboración propia con información del IEMM resultados electorales del 2006, 2009, 2012.

El anterior gráfico nos da una panorámica de la participación electoral de la población de Amecameca para la elección del Ayuntamiento. Como puede observarse en el año 2006 de una lista nominal de 31,568 posibles votantes 17,769 son los que acudieron a las urnas a votar por alguna de las opciones establecidas. Es decir hubo un 56.28% de participación electoral y un 43.72% de abstencionismo.

Para el proceso de 2009 se observó una participación de 62.82% y 37.18% de abstencionismo. En las últimas elecciones del Ayuntamiento se observa un porcentaje de participación electoral del 69.91% y un 30.09% de abstencionismo. La participación electoral en promedio es de 64%, los datos revelan que la participación electoral va en ascenso.

En este gráfico, también observamos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las dos últimas elecciones ha salido ganador y de una elección a otra ha tenido un incremento en la votación a su favor. Nos interesa saber si esto es el resultado de una calificación positiva a su desempeño, contrastemos con la experiencia de los líderes cuando preguntamos ¿cómo califica la respuesta que obtuvo a la solución de su demanda en la administración 2009-2012?

“Pues no tuvimos apoyo del gobierno en nuestros proyectos solo nos daban largas” De la Cruz ,M. (comunicación personal, 2 de abril de 2013)

“Mala la verdad es que en el Gobierno de Juan Sánchez nosotros no recibimos apoyo alguno, en cambio nosotros como unión si apoyamos al gobierno municipal, pues cuando se hacían los eventos del DIF, el día de las madres, nos solicitaban los apoyo con despensas, arreglos frutales, espectáculos para los niños todo esto en coordinación con el ayuntamiento” Estrada, T. (comunicación personal, 23 de marzo de 2013)

“Regular porque no le dieron solución según porque no había presupuestado. Fue el pozo en conjunto con la comunidad y el comité de agua” López. D. (comunicación personal, 7 de abril de 2013)

Los juicios de los líderes no resultan ser tan alentadores para afirmar que el aumento de la votación haya tenido que ver con una calificación positiva al desempeño gubernamental. Entonces, cómo se explica el aumento en la votación, esto depende de muchos factores uno de ellos: son las practicas clientelistas en la movilización político-electoral, donde se desarrollan normas de reciprocidad del gobierno en turno para brindar beneficios individuales y con ello mantener y conseguir el voto ciudadano.

Sin embargo, hablar de participación ciudadana también incluye la participación en partidos políticos; en asociaciones comunitarias, vecinales, de autoayuda, religiosas; clubes deportivos, recreativos; sindicatos u ONG, etcétera.

Ya que la participación ciudadana es un elemento de capital social para lograr eficiencia gubernamental en la vida democrática del municipio con el ejercicio de ella, la comunidad entra en un proceso conocido como empoderamiento que permite al ciudadano desarrollar nuevas habilidades organizacionales relacionadas con el manejo de soluciones a los problemas de desarrollo local.

Analicemos los resultados que arrojó la encuesta de *“Capital Social y Desarrollo Democrático en los Municipios del Estado de México 2000-2009”* para el caso del municipio de Amecameca.

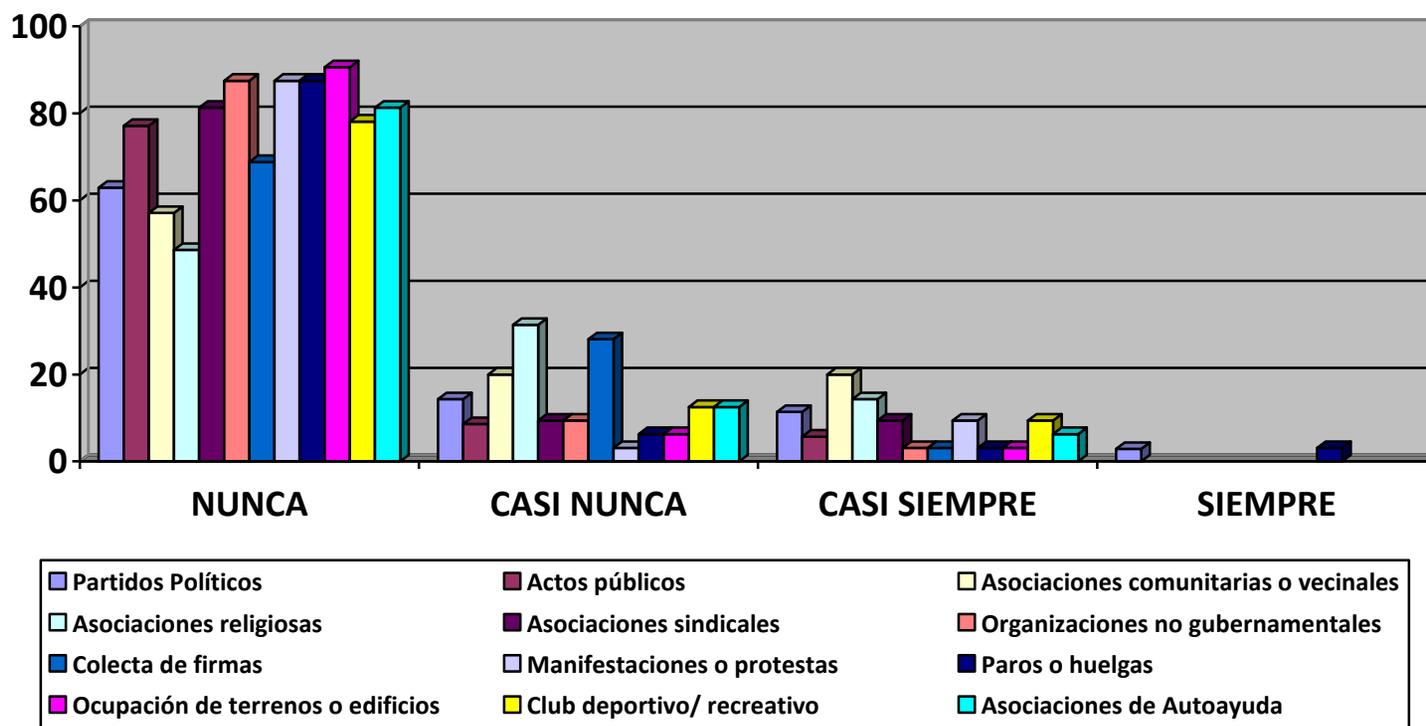
La lectura del gráfico 18, muestra la incidencia de los ciudadanos en los partidos políticos con un 23% de nunca haber participado, a pesar de que su concepción en la Carta Magna es promover la participación del pueblo en la vida democrática, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público. En este entendido se enjuicia si, estos cumplen o no con su función.

Con respecto a la participación en asociaciones comunitarias o vecinales, el porcentaje de que nunca participa sigue siendo alto, con la excepción del ítem de casi siempre, pues es ligeramente mayor que en caso anterior, es posible considerar que hay más disponibilidad en participar en este tipo de asociaciones que en los propios partidos políticos.

Al saber que la mayor parte de la población mexicana es católica o tiene alguna preferencia religiosa, se podría pensar que participan en alguna asociación religiosa, pero no es así. Este panorama suele ser poco alentador para las demás formas de participación como se puede apreciar en el gráfico 18.

A manera de resumen podemos decir que en el municipio de Amecameca la participación es débil, subsisten conductas de apatía y desconfianza que obstaculiza las actitudes de participación y cooperación.

Gráfico 18. ¿Usted acostumbra participar en...?



Fuente: Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de la encuesta de “Capital Social y Desarrollo Democrático en los Municipios del Estado de México 2000-2009”, Centro Universitario UAEM Amecameca.

Es la falta de actitudes de confianza y cooperación en los ciudadanos que no permiten impulsar la participación y organización política para transmitir demandas al gobierno o proporcionan apoyo u oposición a las mismas, ya que cuando los individuos tienen confianza entre ciudadanos se empieza a tejer las redes sociales que pueden ser un factor influyente para participar en la gestión de gobierno. Sin embargo, el problema no sólo es la escasez de actitudes en los ciudadanos, sino también en las autoridades para construirlas y coordinar esfuerzos.

Dicho lo anterior, podemos hacer mención de lo que dice Booth que entre el capital social y el sistema político hay una serie de actitudes que son las variables intervinientes (*Intervening political variables, CT*)

... que influyen o constriñen el sistema político en general, el Estado, los titulares del gobierno, grupos sociales y a los propios ciudadanos. Las variables CT afectan el sistema político al influir en el cumplimiento ciudadano de la ley, la cooperación con el gobierno y la participación política dentro y fuera de los canales oficialmente permitidos. (Booth, 2008: 24-25)

Ante la propuesta de las actitudes intervinientes *CT* de las que habla Booth nosotros aportamos alternativas para la construcción de actitudes que favorezcan la coordinación de esfuerzos y la solución de problemas, las cuales se tratarán en el siguiente apartado.

3.4 Relación entre Confianza y Gobierno en la generación de resultados

El objetivo particular de este apartado, es plantear un proceso constructivo a través de alternativas partiendo de lo ya existente y con ello aprender a reedificar elementos para la construcción de soluciones.

Primero se contextualiza la función del gobierno a través de la administración pública, posteriormente se analizan cinco aspectos que apuntan a las alternativas para la construcción de confianza.

3.4.1 Legitimidad por resultados

En el entendido de que el desempeño hace referencia al cumplimiento de responsabilidades, al logro de objetivos y metas asignadas, cuando lo trasladamos al terreno estatal y así hablamos de desempeño gubernamental, sí es importante lo anterior pero ahora no sólo es el desempeño gubernamental, sino también lo que los ciudadanos puedan dar cuenta acerca de ese desempeño.

Es aquí donde lo sustancial es la manera en cómo se está cumpliendo con la responsabilidad de conducir al agregado social, es decir, cómo encara y satisface el gobierno las demandas ciudadanas.

Entonces, se pone especial atención a la actuación del gobierno y por ende a los resultados de su actuar, pues son estos los que permiten enjuiciar su desempeño.

Como hemos indicado, la acción del gobierno que en esencia es la administración pública se convierte en parte importante de la percepción ciudadana para calificar el desempeño gubernamental. Esto nos remite a hacer referencia a la legitimidad por resultados, es decir;

Producen políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados (...) no sólo habrán de responder a los criterios de evaluación aceptados socialmente, sino que

también es una cuestión que dependerá de la percepción que tengan los ciudadanos de esos rendimientos (Bañón & Carrillo, 1997: 62).

La legitimidad de la administración pública, también conocida como legitimidad por resultados alude a demostrar la capacidad del gobierno para actuar con hechos concretos y resultados apreciables en beneficio común.

Pero cuando la percepción es negativa de la administración pública, se cuestiona la capacidad de gobernar, es decir se juzga el uso de los recursos con los que se cuenta para implementar acciones que respondan a las exigencias ciudadanas que en su mayoría son demandas de servicios públicos.

Cada día el juicio de esto, hace más endeble la relación gobierno-sociedad y activa actitudes como: la desconfianza, apatía y falta de identidad con el gobierno. Es aquí donde no está fuera de lugar preguntar ¿Cómo crear actitudes de confianza en el ciudadano?

No se trata de una simple afirmación “se confía o no se confía en el gobierno” es una cuestión de actitudes y de comportamientos con respecto a la acción del gobierno y del involucramiento activo de los recursos públicos, privados y sociales.

En suma, la compleja realidad social se caracteriza por profundos desequilibrios políticos, económicos y sociales que cada vez hacen más difusa la relación entre gobierno y ciudadanos, en el sentido de que se desvirtúa el fin último del Estado: el bien público.

Para superar la realidad compleja se requiere “ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales” (Aguilar, 2007: 7).

Es necesario dejar de tratar a la realidad con soluciones parciales, estas tienen que quedar atrás, ahora se reclama un ordenamiento diferente basado en el trabajo conjunto de actores.

3.4.2 Alternativas para la construcción de confianza

➤ Rendición de cuentas

Para exponer las actitudes nos referimos a la rendición de cuentas, *accountability* ya que una vez electos los gobernantes, ya en función del cargo tienen la responsabilidad de rendir cuentas del uso y desuso de los recursos. Es decir transparentar la gestión pública pues:

Sólo puede conquistar confianza quien participa de la interacción, ofreciendo oportunidades de que su autorrepresentación sea sometida a pruebas y aprendiendo a incorporar expectativas ajenas de la propia imagen. Quien no se expone, quien se muestra desinteresado en la opinión ajena, puede ser un factor calculable, pero no un actor confiable (Lechner, 1995: 77).

Ya que como lo mencionamos páginas arriba el nivel de conocimiento es un factor que influye en la generación de confianza como proceso, pues:

Tiene mucho más sentido y es mucho más fácil desconfiar del gobierno que confiar en él. Los ciudadanos promedio no tienen acceso al conocimiento necesario para confiar en gobierno, mientras que el requerido para desconfiar en él es un lugar común y coincide con la experiencia de la vida ordinaria. (Hardin, 2010: 225).

En este sentido, la rendición de cuentas es un instrumento relacionado dialécticamente con la transparencia, ya que ambos son elementos legitimadores de la democracia y de la confianza en el poder público, por un lado tejen la confianza respecto a los asuntos de gobierno y por el otro promueve la eficiencia de la administración pública.

En la medida de lograr garantizar a los ciudadanos el derecho de tener acceso a la información pública, es decir transparentar la gestión pública se logrará la credibilidad anhelada por los actuales gobiernos, pues la *accountability* representa una fórmula institucional que obliga a los poderes públicos a convivir en un sistema de pesos y contra pesos y evitar trastornos en la acción pública.

➤ **Liderazgos**

También notamos la necesidad de la creación de liderazgos en el municipio por parte de los gobernantes y la sociedad, ya que estos son “necesarios para la gobernabilidad democrática, para la construcción de los problemas sociales, para la transformación social en general. En el nivel de liderazgo estriba el proceso de aprendizaje y adaptación social, así como la conducción de procesos” (Sánchez, 2012a: 253).

La existencia de líderes con la capacidad de construir y entender la realidad, permite crear acuerdos y consensos, que ayuden a comprender que la “la libertad de elegir o disfrutar de algún bien comunitario corresponde una coresponsabilidad” (Agüera, 2004: 69).

Entonces el líder se promueve como un agente de cambio, pero de un cambio responsable y visionario, que haga uso de instrumentos como el diálogo a través del lenguaje con el propósito de transparentar y enriquecer la comunicación en un proceso constructivo.

➤ **Gobierno por redes**

La dinámica social y la creciente demanda de servicios ponen al gobierno en un esquema diferente de gobernar que pase de uno directivo hacia uno interactivo participativo y coordinador de esfuerzos.

El gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones

aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007: 6).

En este sentido, gobierno por redes (*governance*) implica el reconocimiento de otro tipo de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos que permita crear sinergias entre recursos públicos, privados y sociales.

➤ **Rediseño institucional municipal**

El diseño institucional delimita el actuar gubernamental y es a consecuencia de él que se desarrollan las capacidades institucionales y las capacidades administrativas de los gobiernos.

Actualmente el problema de los gobiernos locales, no sólo son las personas, es decir, los servidores públicos que se desempeñan en el gobierno, el verdadero problema está en las estructuras, reglas, procedimientos y leyes que de cierta manera son un entramado institucional que impiden actuar con eficiencia.

Como se mencionó en este trabajo dichas capacidades promueven u obstaculizan un buen desempeño. La fragilidad institucional que guarda gran parte de los gobiernos locales van creando incentivos poco alentadores para la construcción de capacidades administrativas como: la profesionalización, la rendición de cuentas, entre otras.

Entonces repensar un diseño institucional implica, sí, delimitar el actuar del gobierno, pero antes de esto, considerar la forma en cómo nuestros gobiernos pueden ser más eficientes. Un buen inicio sería, analizar la forma como se llega a formar parte del gobierno.

➤ El aprendizaje

La capacidad de construir actitudes de confianza radica en nuestra capacidad cognitiva como actores públicos, privados y sociales para aprender socialmente con base en la experiencia, de lecciones obtenidas que marcan nuestra historia de vida.

Sin embargo, las actitudes cada vez más en esferas individuales opacan la realidad. Es un problema de concepción básica de interpretar la realidad, lo que no nos permite concientizar que la suma de esfuerzos puede construir soluciones.

Sin duda, no es un problema fácil de resolver implica primero; darnos cuenta, después asimilar y tener capacidad de apoderarnos de decisiones para transformar esta realidad. Cómo nos damos cuenta de esto y construimos soluciones, en definitiva un instrumento que permite la construcción es el discurso de identidad.

El discurso identificatorio se construye mediante elementos que marcan las diferencias (...) incorpora un elemento al proceso de la autorreferencialidad. Porque cuando la organización analiza su realidad, lo hacen desde sus empleados por ser componentes de la realidad que ellos deben modificar (mejorar) pero también los que tienen por constructores. (Etkin, 2007: 239).

De esta manera al identificarse se promueve una significación compartida sobre comportamientos y las actitudes en beneficio común, en participación ciudadana, en acción colectiva que nos plantea en el esquema de *governance*. Ahora bien, dentro de la estructura de gobierno, este discurso de identidad permite el fortalecimiento de la capacidad administrativa en tanto calidad, eficiencia y eficacia y aumentan satisfacción ciudadana.

En suma, proponemos estas cinco alternativas para la construcción de actitudes de confianza, que favorecerán la coordinación de esfuerzos y la solución de problemas.

Conclusiones

El tópico central de la investigación fue el desempeño gubernamental en Amecameca (2009-2012) asociado a la confianza como unidad interviniente, desde el enfoque de capital social, las variables son; desempeño gubernamental y confianza.

El desempeño se estudió a partir una dimensión institucional y una de *governance* que en su conjunto implican el análisis del diseño institucional y la capacidad de hacer uso de las redes naturales para coordinar esfuerzos.

De la misma manera se puso especial atención a la variable de confianza porque afirmamos que cuando existe confianza nos surge una actitud de interés, de querer colaborar y participar, ya que mientras tengo desconfianza me muestro apático, desinteresado, no sólo en las relaciones interpersonales también en las institucionales.

Ahora bien, con los argumentos desarrollados durante el trabajo, no pretendemos dar una calificación al gobierno municipal, sino ir en búsqueda de explicaciones que establezcan como los resultados de las acciones del gobierno: su desempeño, producen actitudes de confianza en el ciudadano con respeto al gobierno municipal.

Nos encontramos ante un proceso de construcción en donde se puede ganar o perder la confianza con base en el desempeño, ya que son los resultados los que evalúan y deciden si hay o no confianza.

El problema, sin embargo, es que materializar el bien público, no es una cuestión menor, implica tener capacidad técnica, humana y financiera, es decir el diseño institucional que guarda el municipio incide de manera favorablemente o desfavorable sobre su efectividad.

Tal es el caso de los indicadores aquí expuestos, por ejemplo el indicador de función reglamentaria visto sólo como un elemento administrativo y pocas veces ejecutado.

La ausencia de un sistema de información y estadística como instrumento para la toma de decisiones, es decir la recuperación de datos que permita conocer las condiciones sociodemográficas, económicas y políticas de la población.

Otro aspecto que muestra la fragilidad institucional es el indicador de autonomía financiera, Amecameca en la administración 2009-2012 tuvo una autonomía financiera de 10.39%, lo que nos da cuenta de la gran dependencia financiera de las transferencias federales y estatales a través de las aportaciones y participaciones respectivamente que fueron de 83.7%.

Sin lugar a dudas, las transferencias aligeran la carga tributaria a la ciudadanía pero reducen el esfuerzo del municipio para generar ingresos propios por el costo político-electoral que significa tomar decisiones en cuanto a la recaudación, impidiendo así, que el municipio reconozca su realidad y se apodere de decisiones para poder transformarla.

Inferimos entonces del aprendizaje gubernamental que las capacidades institucionales pueden ser un aliciente u obstáculo para el buen desempeño.

Sin embargo, para que la capacidad del gobierno sea un hecho real con efectos concretos la interdependencia gubernamental-social a través de la dimensión de *governance*, en concreto con la participación institucional y ciudadana mueven al gobierno en un esquema interactivo y consensual.

La participación institucional en especial los COCICOVIS y el COPLADEMUN son figuras que se encuentran sujetas a una cultura clientelista que perturba la

creación de concesos, convirtiéndolas en una práctica informativa para legitimar la acción del gobierno.

En tanto la participación ciudadana es un elemento de análisis que es rescatado para identificar el carácter participativo del ciudadano, si bien existe un aumento en su incidencia todavía es débil para cultivar beneficios de capital social producto de la creación de redes y el respeto a las normas de reciprocidad.

Retomando del capital social a la confianza, afirmamos que no es sólo el desempeño del gobierno como tal, lo que determina a la confianza, sino también lo que los ciudadanos puedan dar cuenta acerca del desempeño. Esto es, la confianza se mueve en dos tiempos el primero; como cosa o interés encapsulado y el segundo; como acción, actividad del gobernante, creando juicios de valor en el ciudadano.

Con esto podemos retomar la aceptación de la hipótesis de investigación que hace mención que el nivel de desempeño de gobierno en Amecameca para el periodo 2009-2012 se asocia a su capacidad institucional y de governance. Además de la confianza como actitud del ciudadano producto del nivel de conocimientos y de compartir intereses comunes con la autoridad municipal.

Es cierto que durante el proceso de campaña electoral, la confianza como interés encapsulado se cumple pues las expectativas del ciudadano se elevan con las nuevas administraciones, tal vez por la esperanza de que ocurrirán cambios significativos en la administración y por ende en la prestación de servicios. Además de que se establecen expectativas de reciprocidad del presidente municipal (compromisos de campaña) con los ciudadanos.

Sin embargo, cuando el nivel de conocimiento comienza aumentar con los distintos encuentros con la administración pública, se debilitan las expectativas por la no reciprocidad, pero aquí es donde establecemos que entran las capacidades

institucionales y de *governance* para continuar con el proceso de construcción de confianza.

Con toda seguridad, cada gobierno es particular en sus detalles y en la composición de sus estructuras internas. Pero hay ciertas similitudes que pueden apuntarse, si es que pretendemos hacer sentido de lo que está ocurriendo en nuestra realidad y decidir lo que deberíamos hacer, esto es:

- ✓ Incrementar la práctica de rendición de cuentas para hacer más transparente y participativa la acción del gobierno.
- ✓ Fortalecer la confianza producto del conocimiento del ciudadano respecto a la función del gobierno municipal.
- ✓ Proyectar la creación de liderazgos para la construcción social de los problemas, además de compartir y construir el interés común mediante el lenguaje de cambio.
- ✓ Visualizar el cambio de una forma de gobernar que pase de uno directivo hacia uno interactivo, participativo y coordinador de esfuerzos.
- ✓ Fortalecer la capacidad de *governance* «gobierno por redes»
- ✓ Cultivar el capital social en todas sus expresiones a raíz de incrementar el interés, la organización ciudadana y la acción colectiva.
- ✓ Repensar el diseño institucional de los gobiernos locales o en su caso, la creación de capacidades institucionales para hacer frente a su realidad.
- ✓ Otra cosa que puede nutrir es el conocimiento con base en el aprendizaje gubernamental producto de la experiencia.

Anexo. 1 Índice de confianza en la región oriente no metropolitano

	¿Cuánto confía en:	Media
1	La familia	0.7429
2	La iglesia	0.4893
3	El Gobernador del Estado	0.4572
4	Las universidades	0.4393
5	Los maestros	0.4304
6	Los vecinos	0.4209
7	El Presidente de la República	0.4167
8	Las amistades	0.4030
9	Los compadres/comadres	0.3823
10	Los medios de comunicación	0.3738
11	Las instituciones de salud	0.3540
12	La Comisión de Derechos Humanos	0.3361
13	Los compañeros de trabajo	0.3196
14	El Presidente Municipal	0.3153
15	Las asociaciones comunitarias o de vecinos	0.3106
16	Los empresarios	0.2852
17	La Policía	0.2842
18	Los jefes	0.2838
19	Los diputados y senadores	0.2720
20	Las instituciones electorales	0.2526
21	Los jueces	0.2366
22	El Ministerio Público	0.2173
23	Los sindicatos	0.2116
24	Los partidos políticos	0.2083

Fuente: Sánchez, Miguel Ángel (2013: 74-75)

Bibliografía

- Agüera, E. I. (2004). *Liderazgo y compromiso social*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Aguirre, V. R. (2003). *El COPLADEM en el contexto de la planeación democrática*. Recuperado el 18 de Mayo de 2013, de http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_EI_COPLADEM_en_el_contexto_de_planeacion_dem4
- Ammons, D. N. (1999). Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales. En C. L. Marrodán, *¿ De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (págs. 367-380). Washintong, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andréu, A. J. (n.d.). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces*, 34.
- Añorve, M. B. (1998). *Servicios Públicos Municipales*. México: Porrúa.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Baca, O. L. (1980). *Léxico de la política*. México: FCE.
- Banco Mundial*. (2000). Recuperado el 20 de Septiembre de 2012, de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:401015,00.html>
- Bando. (2012). *Bando Municipal de Amecameca*. México: Ayuntamiento de Amecameca.
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). Legitimidad de la Administración Pública. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública* (págs. 51-78). Madrid: Alianza.
- Bartonili, S. 1996. "Metodología de la investigación política". *Manual de ciencia política*. Compilado por Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza Universidad.
- Booth, J. A. (2008). *Capital social en ocho países latinoamericanos: México en contexto comparativo*. México: IEEM.
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CONAPO. (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. Recuperado el 26 de abril de 2013, de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf
- CPEM. (2013). *Constitución Política del estado de México*. México: Camara de Diputados.
- CPEUM. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Camara de diputados.
- Crespo, B. C., & Salamanca, C. A. (Marzo-Abril de 2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 1-4.
- De la Cruz , M. G. (2 de Abril de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009-2012. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)
- Diccionario de Real Academia Española*. (2000). Barcelona: Ramon Sopena, S.A.
- Dieter, N. (2005). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Colegio de Veracruz.
- Douglass, N. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.
- Durston, J. (2002). El capital social: definiciones, controversias, tipologías. En *El capital social capesino en la gestión del desarrollo rural, diadas, equipos, puentes y escaleras* (págs. 15-42). Santiago de Chile: CEPAL.
- Estrada, T. F. (23 de marzo de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009-2012. (A. I. Mejía Guzmán , Entrevistador)
- Etkin, J. (2007). Lenguaje y significacion. En J. Etkin, *CAPITAL SOCIAL Y VALORES EN LA ORGANIZACIÓN SUTENTABLE: El deber ser, poder hacer y la voluntad creativa* (págs. 215-245). Buenos Aires: Granica.
- Fernández, R. J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: INAP.
- Flores, L. R. (7 de marzo de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009-2012. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)
- Fukuyama, F. (2002). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en la búsqueda de un nuevo paradigma* (págs. 37-46). Santiago de Chile: CEPAL.
- Galino, L. (2008). *Diccionario de Sociología*. México: Siglo XXI.

- Garfinkel, H. (2006). *Estudios en Etnometodología*. México: Anthropos.
- Gaytán, M. S. (Setiembre - Diciembre de 2005). "Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México". *Convergencia*, 12(039), 51-73.
- Gordon, R. S. (2005). Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. *Revista Mexican de Ciencia Políticas y Sociales*, 41-55.
- Guerrero, O. (2010). *La Administración pública a través de las ciencias sociales*. México: FCE.
- Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 130-138.
- Hardin, R. (2010). *Confianza y Confiabilidad*. (F. Rebolledo, Trad.) México: FEC.
- Herrera, T. H. (2011). *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. México: INAP.
- Hevia, d. L. (2006a). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*. México: CIESAS.
- Hevia, d. L. (2006b). ¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social? En B. A. Hernandez, *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de la confianza en la sociedad y Estados mexicanos* (págs. 15-35). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- IEEM. (2009, septiembre 17). *Procesos electorales 2009 para elegir integrantes de los H. Ayuntamientos*. Recuperado el mayo 5, 2013, de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html
- INAFED. (s.f.). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2012, de http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010 Cuestionario ampliado*. Recuperado el 6 de mayo de 2013, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>
- Jiménez, R. G. (27 de marzo de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009- 2012. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)
- Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracias Subjetividad y Política*. México: FEC.

- LOM. (2012). *Ley Orgánica Municipal*. Mexico: DOF.
- LOMEM. (2012). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Mexico.
- López, D. I. (7 de Abril de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009-2012. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)
- Lorenzelli, M. (2003). Capital social comunitario y gerencia social. *CLAD*, 1-13.
- Luján, N. P. (1999). *La construcción de la confianza política*. México: IFE.
- Luna , M., & Velasco, J. (2005). Confianza y desempeño en las redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 127-162.
- Martínez, G. C. (1994). *La administración estatal y municipal en México*. México: INAP.
- Noya, J. (2011). *Teorías de la sociología contemporánea*. Madrid: Siglo XXI.
- Pérez, A. L. (2 de abril de 2013). Confianza y Desempeño Gubernamental en Amecameca 2009-2012. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)
- Plan. (2009). *Plan de Desarrollo Municipal de Amecameca 2009-2012*. México: Ayuntamiento de Amecameca.
- Portela , M., & Neira , I. (2002). Capital Social: Concepto y estudio econométrico sobre el capital social en España. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 25-52.
- Putnam, R. D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas,Venezuela: Galac.
- Reynoso Soto, S. R., & Villafuerte y Eudave, M. Á. (2003). *Manual Básico para la Administración Municipal*. Toluca, México: INAP.
- Saltalamacchia, H. R., & Ziccardi, A. (enero-marzo de 2005). Las ciudades mexicanas y el buen desempeño local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 31-97.
- Sánchez , R. M. (2013c). Diseño metodológico y resultados de la investigación de campo. En R. Cedillo, *El capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense* (págs. 43-99). Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, R. M. (16 de febrero de 2012). Funciones de la Administración Pública Municipal. (A. I. Mejía Guzmán, Entrevistador)

- Sánchez, R. M. (2009b). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 85-102.
- Sánchez, R. M. (2012a). *Gobierno democrático: Relación entre el desempeño institucional y la satisfacción ciudadana en la provisión de bienes públicos en los municipios mexiquenses 2008-2009*. Tesis doctoral de Ciencias Políticas y Sociales. Cuernavaca: CIDHEM.
- Sánchez, R. M. (2013d). Gestión local: entra la confianza y la satisfacción ciudadana. En R. Cedillo, *El Capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexiquense* (págs. 118-134). Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- SFP. (s.f.). *Dirección Adjunto de Contraloría Social*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2012, de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/coordinacion-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/dgacs/informacion-general.html>
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos en investigación*. España: Paidós.
- Torres, M. Q. (s.f.). La Revaloración y Prestigio de la Función en la Democracia. *INAP Series Praxis*, 17-50.
- Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Porrúa.