

DESARROLLO MUNICIPAL

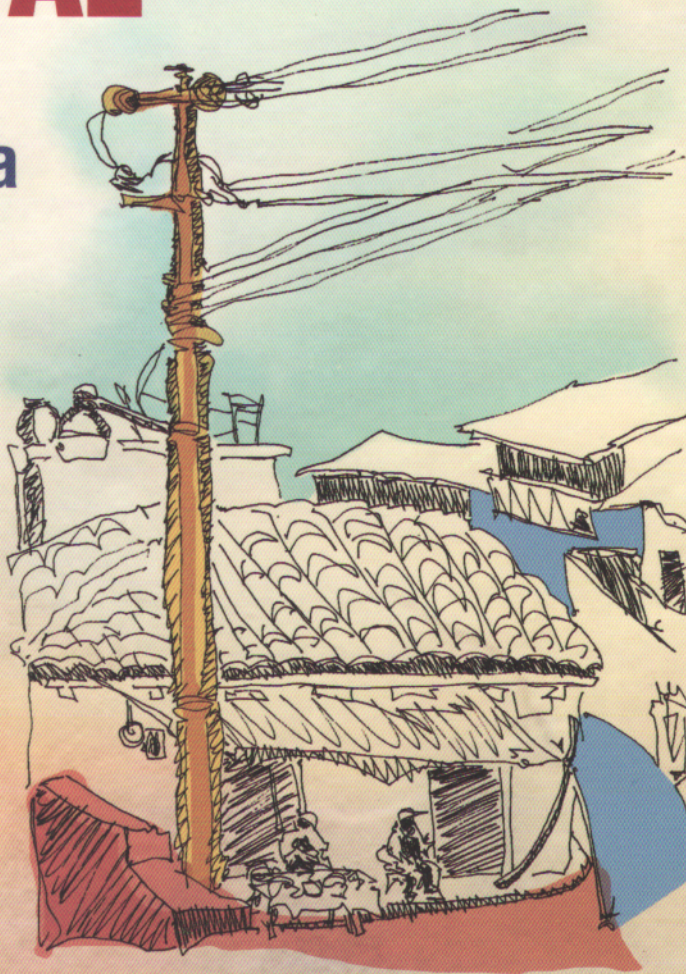
Una visión
contemporánea

Alejandro
Aguilar-Miranda

Antonio Inoue-Cervantes

Karina Rebeca
Ramírez-González

Coordinadores



UAEM

Universidad Autónoma
del Estado de México

DESARROLLO MUNICIPAL
Una visión contemporánea

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego, recurriendo a dictaminadores externos a la institución editora. Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la CAEM.

JS
2119
.M48
D672
2015

Desarrollo municipal : una visión contemporánea / Alejandro Aguilar Miranda ... [et al.]. -- 1ª ed. -- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.
270 p. : il. ; 23 cm. — (Ciencias Sociales. Aportes Académicos).
Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-422-589-1

1. Municipios -- México (Estado). 2. Administración municipal -- México (Estado).

2015.4

DESARROLLO MUNICIPAL

Una visión contemporánea

Alejandro Aguilar-Miranda
Antonio Inoue-Cervantes
Karina Rebeca Ramírez-González

(COORDINADORES)



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

"2015, Año del Bicentenario Luctuoso de José María Morelos y Pavón"

Primera edición, enero 2015

Desarrollo municipal. Una visión contemporánea

Alejandro Aguilar-Miranda

Antonio Inoue-Cervantes

Karina Rebeca Ramírez-González

(coordinadores)

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 3835 y 36

<http://www.uaemex.mx>

direccioneditorial@uaemex.mx



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 2.5 México (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Aguilar-Miranda Alejandro, Antonio Inoue-Cervantes, Karina Rebeca Ramírez-González (2015), *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-589-1.

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: María Lucina Ayala López. Corrección de estilo: Edith Muciño Martínez y Ma. del Socorro Zepeda Montes. Formación y diseño: Eva Laura Rojas Almazán. Diseño de portada: Concepción Contreras Martínez. Asesoría creativa: Pablo Mitlanian. Servicios de catalogación: Marciano Díaz Fierro. Imagen de portada: *Sin título*, Janitzio Alatraste Tobilla.

ISBN: 978-607-422-589-1

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

CONTENIDO

Introducción	9
Capítulo I. Desarrollo municipal. Alejandro A. P. Aguilar-Miranda, Antonio Inoue-Cervantes	19
Capítulo II. Municipio y gobernanza Alejandro A. P. Aguilar-Miranda	39
Capítulo III. Heterogeneidad municipal Roberto Moreno-Espinosa, Karina Rebeca Ramírez-González	57
Capítulo IV. Los servicios públicos municipales Julián Salazar-Medina	75
Capítulo V. Los municipios y el desarrollo social Antonio Inoue-Cervantes	97
Capítulo VI. Eficacia de la hacienda pública municipal en el Estado de México M. Marcelo Martínez-Martínez	115
Capítulo VII. Desarrollo urbano: reto municipal Melesio Rivero-Hernández	133
Capítulo VIII. El desarrollo político y la administración pública de los gobiernos locales y en el Estado de México Jaime Espejel Mena, José Luis Rodríguez-Mena	149

Capítulo IX. Sustentabilidad en la región oriente del Estado de México. Análisis teórico e institucional Enrique Moreno-Sánchez	185
Capítulo X. Investigación y metodología en el ámbito local: los actores sociales del VIH-sida, el comercio informal y la vivienda popular en la ciudad de México Miguel R. González-Ibarra	201
Capítulo XI. Política ambiental en México y gestión municipal. Estudios de caso: municipios de Chimalhuacán y Chicoloapan Silvia Elena Céspedes-Flores	225
Capítulo XII. La intermunicipalidad: forma superior de cooperación municipal Leobardo Ruiz-Alanís	247

EL DESARROLLO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EN EL ESTADO DE MÉXICO

Jaime Espejel-Mena
José Luis Rodríguez-Mena

INTRODUCCIÓN

El desarrollo político de los países occidentales ha tenido un efecto decisivo en las transformaciones estructurales de las sociedades en proceso de modernización. La modificación de las economías tradicionales por la noción de economías de mercado o la estabilidad política por un escenario de dinamismo político, son un claro ejemplo.

Un derivado de esto es la expansión y proliferación de la burocracia, resultado consciente de los esfuerzos para reformar la administración pública y una consecuencia directa de los intentos planificados por modernizar a la sociedad y sus servicios requeridos, a fin de consolidar la administración territorial. Sólo en últimas fechas se ha advertido que para el funcionamiento efectivo de las entidades federativas se necesita más que simples reformas políticas. No obstante, la mayor parte de los esfuerzos estatales se orientan hacia lo económico y si eventualmente mencionan factores no económicos, se preocupan por el impacto que producirán en el desarrollo económico.

Se piensa que las instituciones políticas adquirirán más valor público y certidumbre si se aumentan los niveles y oportunidades económicas de la población. El resultado de los esfuerzos estatales, concentrados en el desarrollo económico, es reforzar las tendencias históricas que contribuyen a la expansión desfasada de la administración pública, y debilitan las bases del control político sobre ella. En el mejor de los casos, aportan el surgimiento de facciones políticas y de partidos de masas, que conducen

al desarrollo político como adoctrinamiento y no como participación activa en la formación y control de la acción gubernamental. Aún se encuentra lejana la idea de que el desarrollo es integral o no es desarrollo.

El cambio o la modernización y el desarrollo político no es el mismo en el ámbito central que en el ámbito local, la intensidad del proceso se observa inicialmente en las amplias estructuras de las instituciones políticas y económicas centrales, y tiempo después en el establecimiento de procedimientos orientados a disminuir prácticas antiguas y sustituirlas por acciones modernas.

El documento parte del supuesto que la administración pública local se desarrolla inversamente proporcional al desarrollo político del gobierno del Estado de México, el desarrollo político de la entidad mexiquense, es un imperativo fundamental para conducir a su población hacia una situación de mejora continua, situación que en la administración pública local no se provoca automáticamente. En el desarrollo político, seguramente están implicados numerosos factores, el papel de la administración pública no es uno de los más importantes y en consecuencia, el que debemos estudiar con dedicación y seriedad. Para desagregar y argumentar la idea, dividimos el documento en cuatro apartados: 1) fuentes del desarrollo político; 2) la administración pública y el desarrollo político en México, 3) emergencia del desarrollo político municipal en el Estado de México y 4) conclusiones.

FUENTES DEL DESARROLLO POLÍTICO

Los estudios sobre el desarrollo político y sus bases fundacionales se remontan a los años cuarenta y sesenta en la ciencia política empírica norteamericana, donde se aplicaban los importantes avances y resultados de las ciencias sociales en la formulación de tentativas de reconstrucción de los gobiernos y las economías de Europa a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, así como solventar la modernización de los Estados del denominado Tercer Mundo (Etzioni y Etzioni, 1998).

En este mismo periodo, con información estadística, se desarrollaron y probaron un número importante de hipótesis relacionadas con los procesos de modernización, tal como la industrialización, urbanización, educación, expansión de los medios de comunicación, movilización política y social, democratización, liberalización, estrategias y planificación para el desarrollo, transferencias tecnológicas, economía del

desarrollo agrícola, burocratización, identidad nacional, legitimidad, participación, distribución, entre otras.

Con este cúmulo de ideas fue madurando, en la década de los sesenta, la teoría del desarrollo político. Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) lograron amalgamar las aún distantes teorías del micro y macrodesarrollo político con las argumentaciones sobre la calidad de la cultura política para dar cuenta del grado de desarrollo de los sistemas políticos; además, diseñaron una tipología sobre la modernización e institucionalización de las estructuras políticas: los sistemas políticos angloamericanos, continentales, preindustriales y totalitarios; las cuales eran una clasificación y clara muestra de cómo funcionan y desarrollan los propios sistemas políticos, permitiendo observar a la diferenciación estructural y la secularización cultural. Dicho concisamente, la modernización política, para Almond, es entendida como el proceso a través del cual un sistema político alcanza una cada vez mayor diferenciación estructural, es decir, división del trabajo político y más extensa secularización cultural, esto es, el proceso a través del cual las actividades políticas y la percepción social de las mismas se hace más racional y menos sujeta a principios y valores extrapolíticos.

En la década de los setenta la ciencia política norteamericana atestigua una segmentación, por un lado caminaron las teorías del desarrollo político de corte ideológico, y por otro las teorías del desarrollo político de corte metodológico. A las primeras, en América Latina, se les conoció como “teorías de la dependencia”. Fernando Cardoso (1973), André Gunder Frank (1992), Enzo Faletto (1969), Teotonio Dos Santos (1970) y Celso Furtado (1964) fueron unos de sus principales exponentes. El supuesto para lograr el desarrollo en los países del Tercer Mundo, radica en la independencia o “revolución” de éstos, con el centro hegemónico. Enfatizaban la lectura sobre la herencia marxista, la destrucción de la base económica como medio para reconstruir a la superestructura y la idea de que el desarrollo político requería como condición indispensable el desarrollo económico. El resultado de crear las bases y condiciones económicas para el despegue modernizador de América Latina, fue un incremento considerable de su deuda externa, el cumplimiento de los planes y programas para el desarrollo implicaron una participación del capital extranjero. En la década de los cincuenta y hasta fines de los sesenta, América Latina presencia una participación de capitales extranjeros cerca de 55 000 millones de dólares (García, 1989).

Las teorías del desarrollo político de corte metodológico tuvieron una creación y recreación bajo el amparo del Comité sobre política comparativa, integrante del

Consejo de Investigación en Ciencias Sociales creado en Nueva York en 1923 a iniciativa de su primer presidente Charles Merriam. Sus principales cultivadores continuaron recolectando datos estadísticos que probaran las hipótesis del desarrollo político, como un elemento modernizador de las sociedades y Estados que recientemente observaban su nacimiento. En el contexto de esta explosión de ideas y supuestos, los argumentos de Samuel Huntington (2006), sobre la movilización-institucionalización, rompen la idea de la continuidad evolutiva de los sistemas políticos, hacia un inevitable proceso de modernización política como sinónimo de modernidad o diferenciación estructural, Huntington sostiene el improbable triunfo de las democracias en los sistemas políticos del tercer mundo, ya que el aumento prematuro de la participación política y la presencia de instituciones débiles, desestabilizan el frágil sistema político, dando como resultado lo que Huntington denomina transición autoritaria.

El desarrollo político mantiene una relación directa con la institucionalidad política, si el camino de los procesos de modernización no es único, lo importante para la estabilidad de un sistema político, es el cambio en la sociedad con un orden político. Las instituciones y procesos que adquieren valor, es decir, legitimidad y estabilidad dan cuenta del desarrollo político de un sistema y éste se mide a través de la coherencia, autonomía, complejidad y flexibilidad. La tesis de Huntington dejó claro que un modernizador no necesariamente es un demócrata y que la democracia no es el único medio para lograr la estabilidad de un sistema.

Cuando la política, es decir el conflicto, se institucionaliza, el proceso de modernización se observa reflejado en la calidad del gobierno y no en su cantidad, la ingobernabilidad o conflicto se presenta cuando la diferenciación estructural se ve desbordada por la participación política o viceversa cuando la participación política se ve rebasada por la diferenciación estructural, más aun cuando la secularización de la cultura no camina al unísono de ambos procesos.

De igual forma, Dankwart Alexander Rustow (1992) probó la hipótesis específica sobre las transiciones históricas hacia la democracia, el argumento es que no es posible explicar los fenómenos de modernización sólo con el funcionalismo, es decir, la correlación de variables no es igual a la causación, el énfasis estriba en la prioridad de distinguir entre la génesis de la democracia y la estabilidad de la misma. Propone estudiar a varios sistemas para encontrar una modelística de los procesos de modernización, así como estudiar a los actores políticos involucrados. Rustow introdujo la noción de un modelo dinámico en el

cual las condiciones que favorecen el inicio de una transformación democrática, para alcanzar el desarrollo político, pueden ser completamente diferentes de aquellas requeridas para su posterior consolidación. La propuesta metodológica de Dankwart Rustow, plantea: 1) formular un modelo dinámico que enumere los prerequisites o correlaciones sociales para alcanzar a la democracia, 2) por sí mismos, los planteamientos teóricos o los materiales de casos específicos son sólo instructivos para explicar el desarrollo, sólo estudiados en conjunto se abrirá una fructífera línea de investigación que conduzca a una investigación comparada mejorada y 3) aunque los procesos son complejos y con diferencias mayores, los resultados observados holísticamente pueden manejarse dentro de un único esquema de trabajo comparativo.

Para Robert Dahl (2002), cuando las variables del desarrollo político adquieren sentido para toda la comunidad, los valores que ésta protagoniza se transforman en criterios, es el caso de su propuesta al incorporar a la participación y oposición como criterios para conformar a la poliarquía o gobierno integrado con la mayor cantidad de fuerzas opositoras entre sí. El pesimismo que acompaña a los planteamientos sobre el desarrollo político de Dahl, implica aceptar que la democracia no es el estadio más elevado de los procesos de desarrollo político, por el contrario, no todos los grandes reformadores liberales son demócratas. La presencia y defensa de los derechos políticos y civiles en una sociedad permiten la existencia del pluralismo y la oposición, principios fundamentales para que pueda operar la democracia real, es decir, la poliarquía. Los procesos modernizadores son encauzados por el grado de debate público y el nivel de participación, esto es la liberalización, Robert Dahl invariablemente remite sus análisis a las sociedades modernas, dinámicas, pluralistas y justas ya que las cosas valiosas e insuficientes, como es la política y el desarrollo, deben ser distribuidas con equidad y libertad.

A final de la década de los setenta, Juan José Linz Storch de Gracia (1996), mejor conocido como Juan Linz, estudió a cinco democracias europeas y siete iberoamericanas, para encontrar cuáles son los elementos comunes que explican un posible cambio de régimen, cambio que conlleve hacia la denominada modernización democrática. Observa que la posibilidad de un cambio de régimen político es un indicador de la crisis del gobierno autoritario, sólo la revisión de la crisis del régimen democrático permite enlazar la crisis con el inicio de la alternancia del régimen autoritario en uno democrático (Linz, 1990). La posible crisis del gobierno autoritario se advierte por la

presencia de cuatro elementos: 1) las particularidades del régimen autoritario y de la coalición gobernante; 2) las causas del proceso de erosión experimentado por la referida coalición; 3) las manifestaciones de la crisis y 4) la apertura de la transición política es causa suficiente y necesaria de la crisis de la coalición autoritaria. La idea sugiere una observación de las características fundacionales del régimen, que contribuyen a diferenciar al régimen de partida, el proceso transicional y a su resultado final: las diferenciaciones de su origen y composición, la naturaleza y evolución del régimen autoritario, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, la coalición gobernante y la existencia de principios de legitimidad (Martínez, 2000).

La legitimidad autoritaria manifiesta su crisis en la conjugación de tres elementos: 1) cuando se presenta un aumento en el número de simpatizantes insatisfechos en la coalición dominante debido a una menor satisfacción de sus demandas; 2) cuando se erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo y 3) cuando las dos manifestaciones anteriores se conjugan y permiten el incremento de los límites de movilización política que va acompañada de una baja en las posibilidades de represión. En suma, el desgaste de la coalición autoritaria se muestra en dos momentos: 1) cuando la legitimidad del régimen se reduce y 2) por la presencia de otras opciones al mismo y las condiciones para su consolidación. Juan Linz aporta a los estudios de la modernización política, los criterios para revisar: 1) los actores implicados, los que pretenden cambiar al régimen y los que se oponen a los cambios del mismo y 2) la dinámica del proceso e intensidad del cambio, las cuales refieren a la crisis de legitimidad y eficiencia decisional.

Las contribuciones al estudio de la modernización del régimen político de Leonardo Morlino (1985) van en sintonía de las importantes transformaciones ocurridas en el régimen autoritario y se entrelazan con las diversas fases sucesivas del proceso de cambio político. Para Morlino, el cambio de régimen se puede presentar en cualquiera de sus tres niveles, a saber: 1) a nivel de la comunidad política, 2) a nivel del régimen y 3) a nivel de las autoridades. En un proceso de transición política se presentan dos dificultades: la primera está asociada con la percepción, reequilibrio o medidas liberalizadoras del régimen, de los actores sobre las fases de apertura. La segunda define el límite del proceso, la transición termina con la quiebra del régimen autoritario y la fundación de un gobierno

electo por procedimientos democráticos. Se concluye la transición política con la institucionalización formal-legal del régimen democrático. Leonardo Morlino propone la revisión de las coaliciones políticas, que la fractura o inestabilidad del sistema político es producto de la ausencia de una coalición y que la consolidación de una coalición conlleva a la estabilidad del propio sistema, es decir cuando se consensúa el proyecto modernizador.

Recientemente se asocia a los procesos de modernización con la presencia de diversos intereses, es complicado predecir el comportamiento de los actores por la incertidumbre que viven los procesos de transición política. La alternancia política se caracteriza por un marco normativo e institucional débil, encauzado a la definición de reglas; la consolidación de la democracia permite definir las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados, la búsqueda de la incertidumbre institucionalizada es la razón de ser del desarrollo político y de la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1988).

La dinámica de América Latina, desde las ópticas de las teorías del desarrollo, nace con la misma lógica de los Estados europeos, es decir, consolidar Estados centralizados a partir de un conjunto de estructuras tradicionales y primitivas (Tilly, 1975). Podemos partir de la consideración de que la administración pública está involucrada con un proceso político, ya sea éste en consolidación o consolidado, en transición o plena democratización. Resulta difícil imaginar, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferenciación estructural, la total separación de funcionarios que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental, es decir, carente de la más mínima relación con la política. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas y no se puede ignorar el hecho de que los grupos de presión que buscan el poder por el poder mismo, sin representación, actúan con una gran proximidad a los niveles decisorios de la administración pública.

Para nuestros fines, caracterizamos al desarrollo político como un proceso de creciente diferenciación, tanto institucional como estructural, destinado a cumplir con una gran variedad de funciones nuevas y en constante variabilidad. En este orden de ideas, al desarrollo político lo integran los siguientes aspectos: 1) alto grado de diferenciación de los roles e instituciones políticas y el desarrollo de un plan caracterizado y unificado con metas y orientaciones específicas; 2) aumento de las actividades de las organizaciones administrativas y políticas centrales y su

gradual penetración en todas las esferas de la sociedad; 3) tendencia potencial del poder a extenderse hacia sectores cada vez más amplios de la sociedad; 4) el debilitamiento de las élites tradicionales y de las formas de legitimidad prevalecientes y 5) aumento de la información ideológica e institucional que los gobernantes ofrecen a los gobernados. Ello no implica que, en un sistema occidental altamente desarrollado, la administración pública y la política se hallen separadas en un sentido estructural-funcionalista; la idea expresa un objetivo al que se aspira. En todo caso, la vigencia del criterio de separación se mide en relación con la situación que prevalece en sociedades tradicionales.

Ahora bien, el proceso de desarrollo en los Estados en transición política se ha caracterizado por la creación de estructuras formalmente distintas, adaptadas de los modelos occidentales, a las cuales se han asignado funciones políticas y administrativas diferenciadas. Sin embargo, y como se trata de sociedades en transición, aún hay poderosos residuos histórico-culturales persistentes que, aunque caducos y combatidos, lidian por adquirir y mantener posiciones de influencia. Además, de la superposición y coexistencia de enclaves modernizantes con ordenamientos tradicionales, aparecerán nuevas formas sociales que en nada, o muy poco, responderán a las características de aquellos llamados sistemas occidentales o de los tradicionales.

Cabe destacar que en una sociedad inmersa en un proceso de transición política, la capacidad de sus instituciones para absorber y generar cambios será muy diferente, a aquellas instituciones en las que predomina el compromiso y los valores sociopolíticos. Ello implica que en un Estado democrático, el desarrollo de la administración pública se producirá con más facilidad que su equivalente en el sistema político. El análisis de esta conclusión habrá de efectuarse desde la perspectiva de las consecuencias que causa la expansión burocrática desfasada sobre el desarrollo del sistema político.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO POLÍTICO EN MÉXICO

El siglo XX en México está caracterizado por la formación, consolidación y crisis del régimen que nace del movimiento revolucionario de 1910 y delimita la hegemonía política de los liberales de la época de Porfirio Díaz, a través de una guerra civil

protagonizada por grupos políticos que se expresaron y pelearon como ejércitos (Mayer y Nacif, 2006).

El régimen que nació se institucionalizó en sus primeros veinte años de existencia. Sus principios rectores quedaron plasmados en la Constitución Política de 1917, que combinaba con un estilo creativo la moderna forma de gobierno democrática, representativa y federal, la rectoría económica del Estado frente a la propiedad privada, la misión del Estado de procurar la justicia social con el reconocimiento de la existencia de actores sociales colectivos tradicionales y locales, y el derecho a la tierra de las comunidades indígenas o el consentimiento de sus formas de organización.

El régimen liberal que se imponía al viejo, desde un inicio justificó sus acciones en dos supuestos: el primero, sostener la primacía de los derechos sociales sobre los individuales, y el segundo, que la legitimidad del régimen se fundara en la capacidad de cumplir con su programa de justicia social y después en los procedimientos democráticos formales señalados en la Constitución. El marco constitucional quedó como un programa y no como una ley a cumplirse, el vínculo entre legalidad y legitimidad quedó quebrantado de origen, por más que la ficción democrática permaneciera en la ley y en la práctica política a través de la realización de elecciones periódicas en las que no había competencia real.

La tarea inicial del nuevo régimen fue agrupar todo el poder en el Estado y dejar pocos espacios para la libertad asociativa. En la vida cotidiana la sociedad comenzó a ser organizada desde el propio Estado, de forma particular en materia de organizaciones campesinas, o bien, a ser controlada cuando florecían aspiraciones de autonomía, como el caso de los sindicatos. El Estado en formación atrajo a su seno las iniciativas de la sociedad y buscó deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción y de desarrollo político (Cadena, 2005).

El monopolio de la arena pública se garantizó por medio de la organización de forma corporativa de la sociedad. El Partido de la Revolución Mexicana (PRM), reorganizado por Lázaro Cárdenas en mayo de 1939, contó desde entonces con un sector campesino, cuyo núcleo era la Confederación Nacional Campesina (CNC); un sector obrero, focalizado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y desde 1941 un sector popular, agrupado en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en la cual se agrupaban desde pequeños empresarios urbanos hasta habitantes de colonias marginadas. En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) el régimen culminó su institucionalización política al dotar al partido hegemónico,

creado en 1929, de una estructura formal y permanente. La simultaneidad de funciones de las confederaciones, que eran al mismo tiempo organizaciones para la defensa de los intereses gremiales y para la representación política partidaria, expresaba la fusión entre el Estado y la sociedad que caracterizaba al modelo corporativo-populista, que a su vez era la línea rectora del desarrollo político (Cosío, 1982).

A Cárdenas se le debe el inicio de un arreglo autoritario para la renovación de la élite y para asegurar la estabilidad política mexicana, el cual consistía en la institucionalización de un mecanismo de sustitución del poder: el presidente en turno designaba a su sucesor, quien a su vez participaba en la designación de senadores y diputados. Además, el presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los presidentes municipales, mismos que designaban a síndicos y regidores. Este arreglo funcionaba por la existencia de un partido político hegemónico que no era sino una agencia de reclutamiento de la administración pública, por la cooptación de nuevos actores políticos y representantes de grupos sociales.

La parte de la sociedad que fue excluida de representación política en el Estado fue la burguesía. Este hecho simbolizó un arreglo institucional que facilitó la separación del Estado frente al mercado. De esta manera se institucionalizó el particularismo y el patrimonialismo en las relaciones entre el Estado y los empresarios, además su independencia política fue reforzada por el peso económico del Estado y su intervención en la economía le permitió un carácter constitutivo de la propia clase empresarial. De la fusión entre el Estado y la economía devino la característica definitoria del desarrollo mexicano. La segmentación de los derechos sociales fue también la consecuencia lógica de la absorción dentro del Estado de toda iniciativa social. La virtual suspensión de los derechos políticos fue el efecto natural de la contradicción entre un presidencialismo ilimitado y la democracia prescrita en la constitución política.

El modelo corporativo del Estado contó desde un inicio con una considerable capacidad para integrar a la política a las clases medias urbanas. Las asociaciones de profesionistas, hasta las deportivas y culturales, fueron promovidas desde el Estado e incorporadas a la CNOP. El Estado era el principal empleador de profesionistas y técnicos, con ello favorecía el control estatal de las asociaciones de abogados, médicos, ingenieros, economistas, profesores y otros gremios de profesionistas liberales (Garrido, 2005).

El resultado del modelo de desarrollo mexicano, en el periodo 1940-1980, contribuyó a la recomposición de la sociedad y debilitó las raíces corporativas del régimen al crear nuevas figuras políticas y sociales, no encuadradas dentro del sistema de representación. La población creció de 16 millones de habitantes en 1940 a 68 millones en 1980, y de 99 millones en 2000 a 113 millones en 2010. La antes débil burguesía nacional, por ejemplo, se convirtió en una clase hegemónica. Un crecimiento económico de 6.8% anual promedio, entre 1940 y 1980, había permitido su fortalecimiento. Las nuevas clases medias constituyeron una de las principales novedades de la fase de crecimiento acelerado. El país se urbanizó rápidamente y su composición pasó de 1940 a 1980, de 20.1 a 51.8%. Mientras que para 2010 se contaba con una urbanización a nivel nacional de 62.5% (Sobrino, 2011).

La desigual urbanización e industrialización del país, el abandono del campo en una época de alto crecimiento demográfico a partir de 1965 y la pérdida de capacidad de inclusión del régimen, contribuyeron a la formación de nuevas e independientes organizaciones campesinas y urbanas (González, 1990). Los diferentes grupos o gremios que se fueron separando del Estado y del mercado en el periodo 1971-1980, son los que permitieron el origen de la sociedad civil. No obstante, la ausencia de vínculos, entre estos grupos emergentes y los grupos leales al régimen, aún monopolizados por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), impidieron su rápida expansión y el planteamiento de proyectos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el anonimato social (Esquivel, 2008).

Los movimientos obreros, campesinos, y urbano populares son el resultado de un encuentro de dos modelos de desarrollo y de asociación, los cuales conformaron dos movimientos sociales de naturaleza específica (Cordera y Tello, 1990). Por un lado, el movimiento urbano-cultural constituido por estudiantes y académicos radicalizados por la experiencia de 1968, que se manifestó en una acelerada formación y expansión nacional de múltiples grupos y corrientes de izquierda. El movimiento social partía de principios revolucionarios y su organización se asemejaba a la de un tipo de partido político, por lo cual no se organizaba como asociación civil, es decir, no era plural ni tenía como objetivo la acción sobre la sociedad civil misma, sino era una forma de acción colectiva con objetivos meramente sobre la política (García, 1997).

En un segundo punto, se encuentran las acciones de obreros, campesinos y pobladores urbanos, algunos de las cuales fueron más allá de la protesta local y sectorial para constituirse en movimientos con cierta permanencia y un mínimo de institucionalización que,

al mismo tiempo que planteaban reivindicaciones gremiales locales, utilizaban un lenguaje radical que politizaba sus luchas, con larga tradición en México, y a lo largo de los años sesenta se habían producido también, por primera vez en gran escala, en sectores de las clases medias profesionales, como médicos, y maestros de enseñanza básica (Ávila y Martínez, 1990).

Estos procesos coincidieron con el inicio de una fase de liberalización política a partir de 1972, la cual, a lo largo del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se acompañó de una recreación del viejo populismo y un incremento notable del intervencionismo estatal tanto en la economía como en la política. La liberalización permitió el surgimiento de una vasta cantidad de movimientos populares, tanto en el campo como en la ciudad, muchos de los cuales fueron influidos o dirigidos por la juventud radicalizada. Sin embargo, la carencia de conexiones entre estos grupos emergentes y la sociedad política, aún monopolizada por el partido en el gobierno, impidió su expansión y el planteamiento de proyectos políticos alternativos, manteniéndose los movimientos en el plano local y en el particularismo social (Castrejón, 1995).

Los contenidos políticos de ambos tipos de organizaciones se manifestaron abruptamente en las elecciones presidenciales de julio de 1988. El voto masivo por Cuauhtémoc Cárdenas representaba una protesta simbólica que parecía exigir la vuelta a un pasado mítico, sin plantear una ruptura con la cultura política tradicional. En cambio, el voto por el PAN y su líder Manuel Clouthier representaba a un electorado moderno en búsqueda de gobiernos eficientes y el fin del sistema del partido hegemónico. La sorpresiva insurrección electoral que acompañó el súbito ascenso del cardenismo cambió radicalmente los parámetros de la acción política y creó por primera vez, para la izquierda, la posibilidad de proporcionar un cambio de régimen por la vía electoral (Crespo, 1995).

Esta nueva coyuntura coincidió con la derrota estratégica del sindicalismo independiente, con la virtual desaparición de la CNOP. Al mismo tiempo, el movimiento urbano-popular entraba en una fase de rutinización y decadencia (Hernández, 1994). En un primer momento, el fenómeno del cardenismo creó en la izquierda una nueva ilusión: el colapso del régimen a partir de la resistencia civil. Cuando se percibió que no estaba cerca la autodestrucción del régimen, la izquierda confió demasiado en un triunfo electoral inmediato, considerándose a sí misma una mayoría política. La consecuencia de este autoentendimiento fue que la gran mayoría de los dirigentes

de los movimientos sociales populares autónomos, invirtieron su capital político en campañas electorales y dedicaron buena parte de su tiempo al naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Crespo, 1995).

En la década de los ochenta, dos factores de orden estructural fueron decisivos en el aparente colapso de los proyectos de desarrollo, representados por los movimientos sociales. Se trataba, por un lado, de los efectos del ajuste neoliberal sobre el tejido social, y por otro, de los esfuerzos sistemáticos del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) por crear un vínculo directo entre los grupos sociales emergentes en el plano local y el gobierno federal, es decir, una modernización del corporativismo tradicional. En efecto, este periodo de gobierno se caracterizó por la implementación de un atrevido proyecto de autotransformación del régimen y por la profundización del proyecto neoliberal. En un sentido económico, se prepara el proceso de apertura económica que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993. Se privatiza la banca nacionalizada (1992-1993), se pone fin a la reforma agraria (1991), se cierran las empresas paraestatales vinculadas al campo (1990-1992) y se subsidia esta modernización a través del endeudamiento intensivo con el exterior. En el plano político, se busca reconstruir al PRI mediante una nueva política social de alto impacto centrada en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y la exclusión de los principales dirigentes del corporativismo oficial (detención de los dirigentes del sindicato petrolero en 1989). De igual forma, se intenta administrar casuísticamente el avance de los partidos de oposición en los estados y municipios, reconociendo o no sus victorias, lo cual acentúa la inestabilidad política del país (Cansino, 1998).

A partir de 2000, con el presidente Vicente Fox, se comienza a modificar el sistema político priísta, los ajustes neoliberales no son desconocidos por nadie. Ha sido ampliamente documentado el hecho de que la política económica neoliberal condujo a un aumento del desempleo, al desmantelamiento de los contratos colectivos, a la pérdida de influencia del sindicalismo, a la inviabilidad económica de la producción campesina, al aumento de la economía informal y de la marginalidad urbana, al incremento de la emigración y a la acentuación del privatismo como conducta dominante en el plano colectivo (Cansino, 2000).

Evidentemente, los efectos del ajuste neoliberal minaron los fundamentos políticos y sociales de las viejas formas del desarrollo y redujeron los espacios de maniobra en que tradicionalmente se había movido la mayoría de los grupos sociales populares. El colapso del viejo y del nuevo movimiento campesino independiente y

del sindicalismo en general, así como el abatimiento relativo del movimiento urbano-popular, tienen como trasfondo el ajuste neoliberal. Sin embargo, el colapso de las viejas formas de lucha y de organización no significa la desaparición de toda forma de acción colectiva ni la anulación de toda resistencia social.

Estas formas de acción colectiva correspondían también con el renovado interés que adquirió la lucha por la democracia local. En efecto, la vía de la competencia electoral por los gobiernos municipales se convirtió a partir de 2000 en una forma privilegiada de emergencia de nuevas élites políticas locales y regionales. Todo ello reflejaba la creciente centralidad del plano local como espacio de articulación de diversas formas de la acción colectiva en el marco de la transición política.

La nueva pluralidad política canalizó los conflictos sociales al interior de las élites, de éstas a la arena electoral y de ahí a la conformación de la legislatura, generando la impresión de que las contradicciones se habían subsumido en la competencia entre partidos o al interior de éstos. Muestra de ello fue el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno el 17 de julio de 1999 al modificar al artículo 115 de la Constitución, la real competencia por la composición del gobierno comenzaba ahora desde lo local.

Mientras esto sucedía en los espacios locales, en la arena política nacional se observa la emergencia de prácticas asociativas que diferían radicalmente del patrón de acción de décadas anteriores y que reflejaban un cambio en los actores y escenarios de la sociedad. Puede señalarse, entre otros, la aparición de movimientos y asociaciones en defensa y promoción de la democracia, la emergencia y multiplicación de las organizaciones de la sociedad civil, la formación de un nuevo tipo de agrupaciones agrarias y la creación de movimientos ante el crecimiento de la inseguridad nacional (Cansino, 2010).

EMERGENCIA DEL DESARROLLO POLÍTICO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Una primera fuente que explica el desarrollo político, es la integración a través de un proceso político del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación y representación del ciudadano en la toma de decisiones.

En los sistemas políticos caracterizados por el predominio de un partido político es frecuente que el grupo dominante elimine o relegue a todos los grupos rivales. Por

el contrario, un sistema político con preeminencia burocrática llega a tolerar a grupos de oposición y el partido gobernante adquiere la forma de una coalición o poliarquía ambigua entre grupos diversos. En el Estado de México, en 1975, se presenta en Tultepec el primer gobierno municipal diferente al PRI, hoy en día los 125 gobiernos municipales se encuentran representados, por: PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-Nueva Alianza (NA)-Partido Social Demócrata (PSD) (97 municipios); PAN (12 municipios); Partido de la Revolución Democrática (PRD) (6 municipios); Partido del Trabajo (PT) (2 municipios); Convergencia (C) (2 municipios) PAN-C (1 municipio); PRD-PT (3 municipios) y PT-C (2 municipios).

La alternancia presentada en los municipios mexiquenses, en un principio fue magra, al ser escasa y dispersa; de igual forma, no se ha comportado en un mismo sentido, porque ésta no ha alcanzado el mismo impacto en los diferentes municipios por igual, por lo que el análisis de sus causas, consecuencias y manifestaciones, está en función a circunstancias muy diversas, complejas y propias de cada municipio de la entidad.

Al interior del Estado de México (Cedillo, 2006), se representa bajo tres criterios: 1) elevada: estos ayuntamientos tienen como característica ser pequeños, contar con una baja densidad de población y un nivel de desarrollo considerado como insuficiente. Los municipios considerados son principalmente: Cocotitlán, Coyotepec, Chapultepec, Chiconcuac, Huehuetoca, Ozumba, San Antonio la Isla, Tenango del Aire, Tequixquiac, Tultepec, Valle de Bravo, Villa Guerrero y Xonacatlán; 2) media: los municipios que ejemplifican este nivel son: Almoloya del Río, Atenco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Isidro Fabela, Mexicalcingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Martín de las Pirámides, Santo Tomás, Tenango del Valle, Tultitlán y Zumpango, los cuales destacan por presentar un bipartidismo o incluso un tripartidismo y reincidencia¹ a favor del PRI, no obstante, a este grupo no se puede clasificar como rural o semiurbano como tal, debido a la diversidad de municipios que se pueden agrupar y encajar bajo la denominación de media alternancia; 3) bajo nivel: algunos municipios caracterizados con una baja alternancia son: Amecameca, Atizapán, Chalco, Donato Guerra, Ixtlahuaca, Jocotitlán, Malinalco, Polotitlán, Soyaniquilpan, Tejupilco, Tianguistenco y Valle de Chalco; en éstos, durante las elecciones de 2009

¹ La reincidencia se presenta cuando el partido político que gobierna durante un trienio, deja de gobernar y después de pasar un trienio como partido opositor, recupera la presidencia municipal en la elección inmediatamente posterior (Cedillo, 2006: 125).

el partido ganador fue el PRI. Los municipios contenidos en esta clasificación son en general, pequeños y de baja densidad de población, pero también lo pueden ser con alta densidad de población, urbanización y desarrollo.

La anterior clasificación permite advertir algunas tendencias, características y composición de los municipios y por otra parte permite especular sobre los posibles derroteros de desarrollo político en el Estado de México. Sin embargo, la clasificación no explica la tendencia que se percibe en municipios como: Atlacomulco, Acambay, Ixtapan de la Sal, San Felipe del Progreso, Temascaltepec, Villa Victoria y Zumpahuacán que no han experimentado una alternancia en toda su historia. Por otra parte, resulta interesante confirmar la tendencia que cuando los procesos electorales coinciden con comicios para elegir alcaldías (Cedillo, 2006), así como para renovar gobernador y la presidencia del país, son los partidos políticos grandes y predominantes en la entidad, quienes se alzan con el triunfo como se registra para las elecciones de 2009 (IEEM, 2012).

La pluralidad política del sistema de partidos mexiquenses se revela a partir de 1996, cuando por primera vez el PRI pierde 49 ayuntamientos de los 122, pero en una tendencia a su establecimiento en 68 municipios en 2000 y 2003, a partir de 2006 no gobierna en 28 alcaldías de las 125. Los municipios que han vivido en una pluralidad política, son aquellos que se localizan en los límites de la zona metropolitana a la ciudad de México, tales como Ecatepec de Morelos y Tultitlán; y los ubicados alrededor de Toluca como: Calimaya, Metepec, Otzolotepec, y Tenango del Valle, los cuales pueden ser clasificados tanto como municipios semiurbanos, pequeños y de mediano tamaño, así como con baja densidad de población y desarrollo.

Sin embargo, los derroteros de la realidad municipal en México se encuentran en función del futuro del sistema político nacional. Esta determinación, como planteamos arriba, se deriva de la forma en cómo se estructuró el poder político en México, de la relación entre la institución de la presidencia y el ciudadano despersonalizado por la corporación, una particularidad presente en los municipios mexiquenses es el reciclaje de representantes, de diputado a presidente municipal o viceversa y la posesión de la presidencia municipal por más de una ocasión, en momentos diferentes. Los partidos políticos locales privilegian el capital político de la persona, aunque en elecciones anteriores éste haya sido el candidato de otro partido.

En las elecciones de julio de 2012 en el Estado de México, el mapa electoral con mayoría relativa dominante se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, de la siguiente forma: 95 municipios gobernados por la coalición Comprometidos por el Estado de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA); en los 16 municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); en los 6 gobernados por la Coalición el Cambio verdadero: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT); en los 3 gobernados por el Partido del Trabajo (PT); en los 2 gobernados por la Coalición Morena: Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT); en 1 gobernado por Coalición Movimiento Progresista: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) y en 1 gobernado por la Coalición Unidos es Posible: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC). En los municipios cambia el partido político, empero, se mantiene el sistema electoral con dominante de mayoría relativa, éste busca dar espacio a las minorías en el cabildo o decisiones en el gobierno municipal, lo que se logra parcialmente, porque es limitado el espacio que se le da a la minoría en relación con lo que logra el partido ganador, que en promedio es superior a 60% del cabildo (IEEM, 2012).

Otra fuente que explica el desarrollo político lo observamos en la gestión pública, esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia cómo se relaciona con su comunidad, con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales. La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública de los gobiernos locales en el Estado de México presenta algunas particularidades; en distintos momentos enfatiza su carácter público, político y gubernamental, la dicotomía político-administrativa se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 rurales, 38 semiurbanos, 16 urbano medio, 17 urbano grande, 13 mixtos y 2 metropolitanos (INAFED, 2014).

El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador decidía e imponía al presidente municipal. En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tiene el ámbito federal y estatal, dado que en la comunidad no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder

con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en esta materia son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.

La función judicial se ejecuta por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el poder judicial (Salazar, 2009).

El marco regulatorio de las instituciones señala una diferencia importante ya que tiene efecto directo en el posible déficit de las acciones de funcionarios públicos. Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la disponibilidad de tres reglamentos básicos que regulan la vida de los ayuntamientos: Reglamento de Planeación, Reglamento de Obra Pública y Reglamento para la Mejora Regulatoria, en el portal del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), sólo 10 de los 125 municipios cuentan con el primero, lo que equivale a 8%; 2 con el segundo (1.6%); 13 municipios cuentan con el tercero, lo que equivale a 10.4%; 57 municipios no cuentan con tipo de reglamento (reglamento de mercados y actividades comerciales, algún interior del organismo público, interno de los organismos de agua potable, de seguridad pública y protección civil, entre otros) (45.6%); 36 de los 125 municipios cuentan con otro tipo de reglamento, pero no con el de planeación, obra pública o mejora regulatoria, (28.8%) Sólo un municipio, Cuautitlán Izcalli, cuenta con 2 de los 3 reglamentos; de Planeación y la Ley de Obra Pública (0.8%) de los 125 municipios. Por otra parte, los municipios de Huixquilucan, Metepec, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan, Teotihuacán y Villa Guerrero cuentan con 2 de los 3 reglamentos; el de Planeación y para la Mejora Regulatoria (4.8%) INFOEM 2014.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), considera como reglamentación básica de la gestión municipal a 17 documentos: Bando

de policía y buen gobierno, Reglamento interior del ayuntamiento, Administración pública municipal o delegacional, Transparencia y acceso a la información, Participación ciudadana, Obras públicas, Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos, Seguridad pública, Protección civil, Alumbrado público, Cementerios, Mercados, Rastro, Vialidad y transporte, Zonificación y uso de suelo, Ordenamiento ecológico, Reglamento de la construcción, a este respecto, la clasificación para los municipios mexiquenses es la siguiente: muy bajo 52, bajo 11, medio 13, alto 6, muy alto 42 y 1 no cuenta con información. El INAFED asigna un valor ponderado a cada uno de los elementos de planeación estratégica y evaluación; en función de su importancia, se asigna un valor que va de 25.00 para la misión, visión, objetivos y/o metas, hasta 3.57 para el manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios (tabla 1).

Tabla 1
Total de reglamentos e índice de planeación

<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Total de reglamentos por municipio</i>	<i>Grado</i>	<i>Índice de planeación estratégica</i>	<i>Grado</i>
Acambay	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Acolman	Urbano grande	2	Muy bajo	82,14	Básico
Aculco	Rural	11	Alto	78,58	Incompleto
Almoloya de Alquisiras	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Almoloya de Juárez	Mixto	5	Bajo	78,58	Incompleto
Almoloya del Río	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Amanalco	Rural	11	Alto	100,00	Pleno
Amatepec	Rural	3	Muy bajo	89,29	Básico
Amecameca	Urbano medio	3	Muy bajo	96,43	Básico
Apaxco	Semiurbano	17	Muy alto	92,86	Básico
Atenco	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Atizapán	Semiurbano	1	Muy bajo	60,72	Incompleto
Atizapán de Zaragoza	Urbano grande	13	Alto	82,15	Básico
Atlacomulco	Mixto	10	Medio	78,58	Incompleto
Atlautla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto

Continuación...

Axapusco	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Ayapango	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Calimaya	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Capulhuac	Urbano medio	6	Bajo	92,86	Básico
Coacalco de Berriozábal	Urbano grande	15	Muy alto	42,86	Incompleto
Coatepec Harinas	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Cocotitlán	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Coyotepec	Urbano medio	17	Muy alto	89,29	Básico
Cuautitlán	Urbano grande	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Chalco	Urbano grande	16	Muy alto	78,58	Incompleto
Chapa de Mota	Rural	17	Muy alto	67,86	Incompleto
Chapultepec	Semiurbano	6	Bajo	75,00	Incompleto
Chiautla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Chicoloapan	Urbano grande	17	Muy alto	17,85	Fragmentado
Chiconcuac	Urbano medio	3	Muy bajo	S/D	S/D
Chimalhuacán	Urbano grande	17	Muy alto	60,71	Incompleto
Donato Guerra	Rural	1	Muy bajo	42,86	Incompleto
Ecatepec de Morelos	Metropolitano	17	Muy alto	S/D	S/D
Ecatzingo	Semiurbano	1	Muy bajo	25,00	Fragmentado
Huehuetoca	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Hueyoxtla	Semiurbano	17	Muy alto	64,29	Incompleto
Huixquilucan	Urbano grande	17	Muy alto	100,00	Pleno
Isidro Fabela	Rural	1	Muy bajo	42,86	Incompleto
Ixtapaluca	Urbano grande	17	Muy alto	42,86	Incompleto
Ixtapan de la Sal	Urbano medio	17	Muy alto	39,29	Fragmentado
Ixtapan del Oro	Rural	17	Muy alto	42,86	Incompleto
Ixtlahuaca	Semiurbano	17	Muy alto	92,86	Básico
Xalatlaco	Urbano medio	4	Bajo	100,00	Pleno
Jaltenco	Urbano medio	17	Muy alto	89,29	Básico

Desarrollo municipal. Una visión contemporánea

Continuación...

Jilotepec	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Jilotzingo	Rural	3	Muy bajo	10,71	Fragmentado
Jiquipilco	Rural	1	Muy bajo	85,72	Básico
Jocotitlán	Semiurbano	3	Muy bajo	78,58	Incompleto
Joquicingo	Semiurbano	3	Muy bajo	64,29	Incompleto
Juchitepec	Urbano medio	17	Muy alto	46,43	Incompleto
Lerma	Mixto	9	Medio	78,58	Incompleto
Malinalco	Rural	4	Bajo	0,00	Nulo
Melchor Ocampo	Urbano medio	13	Alto	78,58	Incompleto
Metepec	Urbano medio	14	Muy alto	100,00	Pleno
Mexicaltzingo	Semiurbano	2	Muy bajo	78,58	Incompleto
Morelos	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Naucalpan de Juárez	Urbano grande	17	Muy alto	89,29	Básico
Nezahualcóyotl	Metropolitano	8	Medio	75,00	Incompleto
Nextlalpan	Semiurbano	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Nicolás Romero	Urbano grande	2	Muy bajo	100,00	Pleno
Nopaltepec	Semiurbano	5	Bajo	78,58	Incompleto
Ocoyoacac	Mixto	10	Medio	79,58	Incompleto
Ocuilan	Rural	3	Muy bajo	42,86	Incompleto
El Oro	Rural	7	Medio	78,58	Incompleto
Otumba	Semiurbano	16	Muy alto	89,29	Básico
Otzoloapan	Rural	17	Muy alto	25,00	Fragmentado
Otzolotepec	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
Ozumba	Urbano medio	4	Bajo	71,43	Incompleto
Papalotla	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
La Paz	Urbano medio	17	Muy alto	100,00	Pleno
Polotitlán	Rural	10	Medio	79,58	Incompleto
Rayón	Semiurbano	1	Muy bajo	0,00	Nulo
San Antonio la Isla	Semiurbano	1	Muy bajo	64,29	Incompleto
San Felipe del Progreso	Rural	3	Muy bajo	42,86	Incompleto
San Martín de las Pirámides	Semiurbano	17	Muy alto	64,29	Incompleto

Continuación...

San Mateo Atenco	Urbano medio	10	Medio	78,58	Incompleto
San Simón de Guerrero	Rural	17	Muy alto	92,86	Básico
Santo Tomás	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Soyaniquilpan de Juárez	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Sultepec	Rural	17	Muy alto	50,00	Incompleto
Tecámac	Urbano grande	S/D	S/D	S/D	Nulo
Tejupilco	Rural	3	Muy bajo	89,29	Básico
Temamatla	Semiurbano	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Temascalapa	Semiurbano	15	Muy alto	67,86	Incompleto
Temascalcingo	Rural	5	Bajo	100,00	Pleno
Temascaltepec	Rural	4	Bajo	78,58	Incompleto
Temoaya	Semiurbano	6	Bajo	78,58	Incompleto
Tenancingo	Semiurbano	17	Muy alto	96,43	Básico
Tenango del Aire	Semiurbano	7	Medio	64,29	Incompleto
Tenango del Valle	Semiurbano	1	Muy bajo	89,29	Básico
Teoloyucan	Urbano medio	17	Muy alto	78,58	Incompleto
Teotihuacán	Mixto	9	Medio	0,00	Nulo
Tepetlaoxtoc	Semiurbano	8	Medio	25,00	Fragmentado
Tepetlixpa	Semiurbano	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Tepotzotlán	Mixto	2	Muy bajo	10,71	Fragmentado
Tequixquiac	Urbano medio	17	Muy alto	42,86	Incompleto
Texcaltitlán	Rural	1	Muy bajo	0,00	Nulo
Texcalyacac	Semiurbano	1	Muy bajo	35,71	Fragmentado
Texcoco	Mixto	13	Alto	14,29	Fragmentado
Tezoyuca	Mixto	17	Muy alto	96,43	Básico
Tiangüstenco	Semiurbano	2	Muy bajo	79,58	Incompleto
Timilpan	Rural	1	Muy bajo	75,00	Incompleto
Tlalmanalco	Mixto	5	Bajo	78,58	Incompleto
Tlalnepantla de Baz	Urbano grande	17	Muy alto	82,15	Básico
Tlatlaya	Rural	2	Muy bajo	64,29	Incompleto
Toluca	Urbano grande	3	Muy bajo	92,86	Básico

Continuación...

Tonatico	Semiurbano	7	Medio	100,00	Pleno
Tultepec	Urbano medio	7	Medio	78,58	Incompleto
Tultitlán	Urbano grande	11	Alto	96,43	Básico
Valle de Bravo	Mixto	1	Muy bajo	35,71	Fragmentado
Villa de Allende	Rural	2	Muy bajo	89,29	Básico
Villa del Carbón	Rural	1	Muy bajo	100,00	Pleno
Villa Guerrero	Rural	17	Muy alto	92,86	Básico
Villa Victoria	Rural	1	Muy bajo	67,86	Incompleto
Xonacatlán	Mixto	1	Muy bajo	78,58	Incompleto
Zacazonapan	Semiurbano	17	Muy alto	89,29	Básico
Zacualpan	Rural	17	Muy alto	89,29	Básico
Zinacantepec	Mixto	1	Muy bajo	82,15	Básico
Zumpahuacán	Rural	3	Muy bajo	64,29	Incompleto
Zumpango	Mixto	1	Muy bajo	100,00	Pleno
Cuautitlán Izcalli	Urbano grande	17	Muy alto	100,00	Pleno
Valle de Chalco Solidaridad	Urbano grande	17	Muy alto	57,15	Incompleto
Luvianos	Rural	17	Muy alto	78,58	Incompleto
San José del Rincón	Rural	9	Medio	64,29	Incompleto
Tonanitla	Semiurbano	2	Muy bajo	0,00	Nulo

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables desempeño institucional y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor grado de urbanidad, menor variable de reglamentos. Sólo 36 municipios completan el cuadro con los 17 reglamentos, en orden ascendente: 1 metropolitano, 1 mixto, 7 urbano medios, 8 urbano grandes, 9 semiurbanos y 10 rurales. Mientras que 39 de éstos, sólo cuentan con 1 y 2 reglamentos: urbano grandes 2, mixto 4 y rurales 15. De los 125 municipios 31 de éstos, sólo cuenta con 1 reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información.

No obstante lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con 17 reglamentos, 5 de ellos han incorporado elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento, en un nivel básico –los valores son ponderados y asignados según el orden de importancia relativa de los elementos conforme a lo planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica (INAFED, 2014)–, 4 en un nivel incompleto y 1 fragmentado. De los 125 municipios, sólo 11 (tabla 2) cubren de manera plena con el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (INAFED, 2014); de ellos, no todos cubren con una reglamentación plena, sólo lo hacen 2 municipios urbano grandes (Huixquilucan y Cuautitlán Izcalli) y 1 urbano medio con los 17 reglamentos (La Paz); de igual forma encontramos 2 urbano medio con 4 y 14 reglamentos; 3 rurales con 11, 5 y 1 reglamento; 1 urbano grande con 2 reglamentos; 1 semiurbano con 7 y 1 mixto con 1 reglamento.

Pese a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la federación, a enero de 2014 las aportaciones federales para el Estado de México, sólo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales, obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas, no obstante, de los 8 fondos de aportaciones federales (tabla 1), sólo 2 inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORNAMUN). Las aportaciones para los municipios del Estado de México, para el primer fondo hasta enero de 2014 eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Las participaciones y aportaciones federales son reguladas por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi), éstos determinan los

grupos que serán favorecidos por dichos programas federales (tabla No. 2). Con la inclusión de la participación y necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los Cocicovi, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental, se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios.

Tabla 2
Participaciones federales, programas y proyectos estatales que permiten la participación del ciudadano

<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones federales</i>	<i>Fondos de aportaciones</i>	<i>Participación social en programas y proyectos del gobierno que permitan y faciliten la participación real del ciudadano</i>
Fondo General de Participaciones	Educación	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	Obra pública Gasto de Inversión Sectorial (GIS)
Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Salud	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Fondo de Aportaciones Múltiples Recurso Propio Estatal Programas sociales
Fondo de Fiscalización	Infraestructura básica	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Fríos (DEF) Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Comunitarios (DEC) Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60-69 Pensión Alimenticia a Adultos Mayores
Fondo de Compensación	Fortalecimiento financiero y seguridad pública	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Programas alimenticios y de asistencia social	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	Obra pública (Programas federales, en donde los Cocicovi participan en el control y vigilancia) Hábitat 3 x1 para Migrantes Rescate de Espacios Públicos Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI). Acciones Compensatorias para abatir el rezago en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos			
El 0.136 por ciento de la RFP			

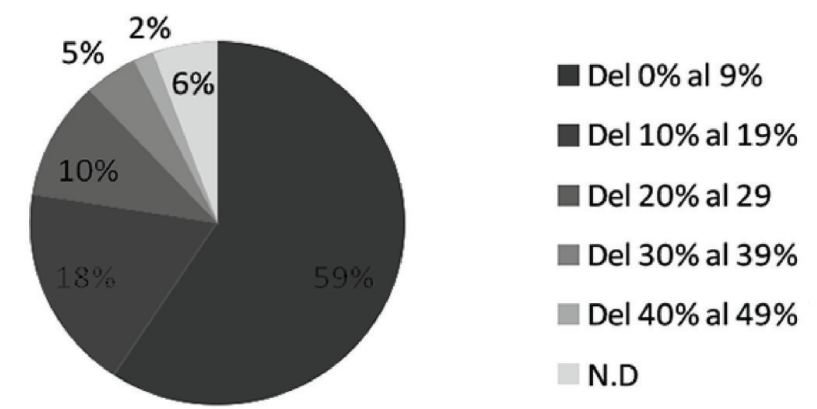
Continuación...

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Programas sociales Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) Programa Nacional Caravanas de Salud Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género

FUENTE: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014 y de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2014.

Las finanzas públicas municipales, en buena medida explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán, hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con 0.56%. Por otro lado, los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, los de menor dependencia son: Huehuetoca 22.78%, Naucalpan de Juárez 23.39% y Tecámac 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada, de los 125 municipios sólo 2 se encuentran entre 40% a 49%, 6 entre 30% a 39%, 13 de 20% a 29%, 23 de 10% a 19% y 74 del 0 al 9%. Sólo 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (gráfica 1) (Secretaría de Gobernación, 2014).

Gráfica 1
Autonomía financiera de los municipios



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

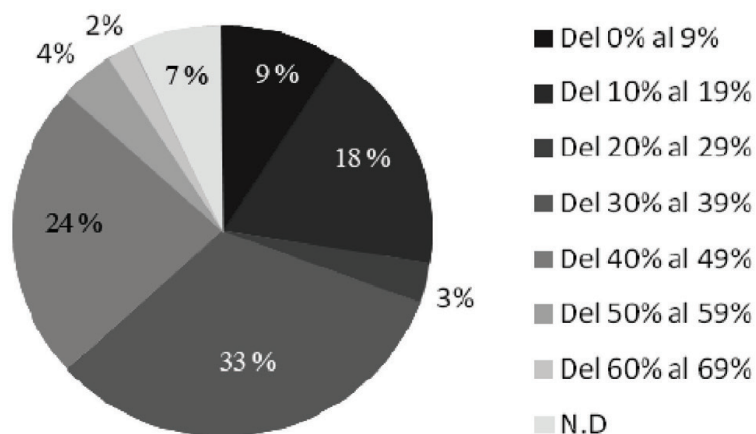
Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida, como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos, que conserva una reserva. El cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio la Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlixpa, Toluca, Tonatico, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una autonomía financiera (Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 2014). Por otro lado, observamos que la autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional son variables intervinientes, no determinantes de la eficiencia administrativa. El origen de la atención de las demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características

del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

La política, la administración y el financiamiento involucra a los tres ámbitos de gobierno, no obstante, la gestión de ciertos servicios de manera particular (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito), es responsabilidad de los gobiernos municipales.

Para el gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social las políticas públicas municipales representan una descentralización, una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de desarrollo con la finalidad de insertar a la población de la región sur de la entidad en un proceso de transformación económica, cultural, social y tecnológica, de tal forma que pueda brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, gestión de recursos y toma de decisiones. Las bondades de este proceso, es la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos es limitado, sólo 6 municipios destinan más de 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de 49 a 9% (gráfica 2).

Gráfica 2
Capacidad de inversión social



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2014).

Una forma pertinente para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexiquenses, es referirse a las capacidades institucionales y al desarrollo territorial. El desarrollo territorial se muestra por la estructura económica, el bienestar de su población y por el uso que de sus recursos naturales —suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales—; y por las redes que se dan de manera vertical y horizontal. Como resulta obvio suponer, y tal y como se ha demostrado en diversos estudios, existe una relación casi directamente proporcional entre la existencia y peso de una economía metropolitana y la existencia y desarrollo continuo de elevadas capacidades en la gestión pública. Siguiendo los hallazgos de Enrique Cabrero (2013), en México, los gobiernos locales que cuentan con las mayores capacidades para promover estrategias de progreso económico y social tienden a concentrarse en las principales zonas metropolitanas. En contraste, los gobiernos locales cuyas capacidades son más limitadas se ubican en territorios de carácter rural y semiurbano.

La evolución de las políticas públicas y el desarrollo territorial, son dos variables que tienen que ver con un panorama de gran complejidad. Las tensiones de los procesos de integración urbano-rural, la equidad, la construcción y ampliación de infraestructuras son inherentes al desarrollo territorial.

Por el lado de las políticas públicas hay disposiciones claras a favor de la creación de coaliciones entre sectores público, privado y social, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, formal e informalmente, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, la rendición de cuentas e incrementar la confianza de los ciudadanos por los asuntos públicos y la mejora de la gestión pública. La síntesis de estas potenciales combinaciones podría expresarse como tres tendencias de cambio, en los siguientes términos: 1) formulación y aplicación de alianzas intermunicipales en la gestión de los servicios públicos y sociales, 2) pensar en la multiplicación de procesos que buscarán identificar y adoptar nuevos perfiles institucionales, más acordes con las condiciones socio-territoriales de cada municipio y 3) discusión intergubernamental para adecuar la distribución de funciones, recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno y entre los actores privados y sociales.

CONCLUSIONES

El Estado de México es una entidad *sui géneris*, ya que si explicamos lo ocurrido hasta hoy, en sus estructuras e instituciones políticas, administrativas, sociales, culturales e históricas, con los planteamientos de la teoría del desarrollo político, la conclusión anticipada es que la entidad mexiquense no ha prefigurado indicios de algún desarrollo político, empero, si la lectura que hagamos deja de lado la serie de prerequisites que se requieren para confirmar al desarrollo político, la resultante puede ser otra. La presencia o ausencia de una serie de enunciados no son prerequisites para el desarrollo político, pueden ser el desarrollo mismo. Se puede argumentar que no hay desarrollo político porque faltan ciertos prerequisites, de ser así, el desarrollo político se dará donde ya se dio, y viceversa, no se podrá dar donde nunca se ha dado.

En el Estado de México distinguimos dos aspectos importantes para la comprensión del desarrollo político: el primero se refiere al proceso de liberalización, uno de los elementos distintivos del proceso de liberalización es la incertidumbre: hace referencia a las vías por las que marchará y los puntos de su destino. A diferencia, los procesos de democratización presentan un mayor grado de certidumbre, ya que incluyen la aceptación de los nuevos arreglos institucionales que han de conducir a una nueva institucionalidad del Estado, por parte de los diferentes actores. Como argumento metodológico, podemos plantear que el entendimiento de los fenómenos

locales requiere una perspectiva dual, esto es, la búsqueda tanto de condicionamientos locales como nacionales en la configuración de tales fenómenos. No se niega la trascendencia del cambio de partido en el gobierno en el ámbito local, más aun su impacto en la democracia procedimental del país. La posibilidad real de alternar en el poder ha representado un avance importante en el ejercicio de la democracia política en el ámbito municipal, ya que deja de manifiesto la incertidumbre del sufragio, la obligación de una mayor y anticipada competencia política y coloca en el centro de las partidarias la vinculación con los ciudadanos.

La relación determinante entre el desarrollo político y la administración pública de los gobiernos locales en el Estado de México no es del todo clara, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento, el desarrollo político mexiquense se funda en el proceso político que da origen al gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación y representación del ciudadano en la toma de decisiones, a través de los procesos electorales mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas, en un segundo momento y en menor medida, es resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas, a través de la administración pública, no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuestar, en un desempeño institucional y en un marco regulatorio limitado que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos, la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

Partiendo de la revisión de algunos supuestos teóricos clásicos y de la realidad acaecida en la entidad mexiquense, podemos afirmar que el desarrollo político mexiquense, es un fiel reflejo del desarrollo político nacional patentado por el PRI hasta antes de 1989, éste se funda en el control de los sectores políticos, económicos y sociales. El sistema político mexiquense es una repetición del sistema político en su ámbito nacional hasta la llegada a la presidencia de la república del PAN, su preeminencia radica en la controlada coexistencia del interés político y económico del grupo hegemónico y la incorporación dirigida de los grupos sociales.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los

regímenes locales contemporáneos, –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos. En última instancia, en este tipo de instituciones la eficiencia pragmática es el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman su cotidiano quehacer social. La eficiencia institucional es condición indispensable para la legitimidad institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular, de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Desde la óptica del gobierno mexiquense y de sus políticas públicas, tampoco se advierte una posición uniforme al tema del desarrollo político, sus actores políticos expresan distintas disposiciones, conocimientos, objetivos y estrategias, las cuales necesariamente se contraponen. Es frecuente observar que el gobierno federal permanezca al margen de las necesidades de la participación, mientras estas se desarrollan en el ámbito de las administraciones municipales y son atendidas por sus programas sociales.

La mayor parte de ellos ha centrado su atención en la redistribución de los recursos públicos hacia los grupos ancestralmente excluidos de la comunidad. El logro de los objetivos de la participación, se encuentra relacionado con la reducción, de las brechas sociales, económicas, culturales y del impulso de un desarrollo político inclusivo. Aunado a ello, dada la tradición centralista de nuestro Estado, los intentos de concertación con la sociedad civil, inscriben una nueva institucionalidad permeable a los intereses y necesidades de la mayoría, reclaman que la legalidad y eficiencia sean ampliadas.

La condición particular de los municipios del Estado de México, al encontrarse inmersos en un contexto de transición política nacional, es la de diluir la necesaria separación, entre la autoridad política y las estructuras de reforzamiento o roles administrativos. La discrecionalidad que permite el moverse en ambos ámbitos, se refleja en la posibilidad del manejo de los recursos públicos de manera libre. En un contexto de alternancia política, la administración pública es parte del discurso del

cambio, como instrumento de legitimación del régimen. La legitimación en estas condiciones no se extrae de la eficiencia decisional, ya que la principal característica de las administraciones municipales es la centralización.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.
- Almond, Gabriel y Powell, Bingham (1972). *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- Ávila Carrillo, Enrique y Martínez Brizuela, Humberto (1990), *Historia del movimiento magisterial (1910-1989): democracia y salario*, México, Quinto sol.
- Cabrero Mendoza, E. (Editor) (2013). *Retos de la competitividad urbana*, CIDE, México.
- Cadena Inostroza, Cecilia (2005). *Administración pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa.
- Cansino, César (2000). *La transición mexicana, 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cansino, César (2010). *La revuelta silenciosa. Democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-CEPCOM-Asociación Latinoamericana para el Estudio de la Democracia.
- Cansino, César (Coord.) (1998). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Castrejón Diez, Jaime (1995), *La política según los mexicanos*, México, Océano.
- Cedillo Delgado, Rafael (2006). “La alternancia política en los municipios del Estado de México” en *Espacios Públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 18.
- Cordera, Rolando y Tello, Carlos (1990), *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Cosío Villegas, Daniel (1982), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe-CIDE.

- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Esquivel Solís, Edgar (2008), *Sociedad civil y poder político en México. Un análisis (1980-2005)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva (1998), *Los cambios sociales*, México, FCE.
- García Méndez, José Ramón (1989), *Política económica y deuda externa en América Latina*, Madrid, IEPALA.
- García, Sergio (Coord.) (1997), *Organizaciones No Gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, México, Demos-FAM-IAP.
- Garrido, Luis Javier (2005), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1990), *La democracia en México*, México Era.
- Hernández Chávez Alicia (1994). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México. FCE.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- IFE (2013), <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>, consultado el 2 de septiembre.
- INAFED (2014) http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Desempeno_Institucional_Municipal. Consultado el 6 de mayo.
- Instituto Electoral del Estado de México (2012). *Planillas ganadoras de ayuntamientos 2009*, http://www.ieem.org.mx/com2009/INTEGRA_AYUNTAMIENTOS_2009.pdf, (recuperado el 15 de enero).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Acceso a Datos Personales del Estado de México y Municipios. (INFOEM). (2014). <http://www.infoem.org.mx/src/html/ayuntamientos.html>. (Consultada el 1 de abril).
- Linz, Juan (1990), "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n1 51, CIS, Madrid.
- Linz, Juan (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Martínez Rodríguez, Antonia (2000), "Transición política" en Baca Olamendi, Laura, (et al.) (Comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, FLACSO-FCE.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE.
- Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- O' Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.

- Rustow, Dankwart Alexander (1992), “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico” en Merino Huera, Mauricio (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPyAP-CONACYT
- Salazar Medina, J. (2009), *Elementos básicos de la administración municipal*, UAEM-IAPEM, México.
- Secretaría de Gobernación. (2014). http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. (2014). http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría Hacienda y Crédito Público. (2014). <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>. Consultada el 17 de abril.
- Sobrino, Jaime (2011), *La urbanización en el México contemporáneo*, Reunión de expertos: “población territorio y desarrollo sostenible, Santiago, CEPAL.
- Tilly, Charles (comp.) (1975), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.