

El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

**El desarrollo municipal,
factor estratégico
en el posicionamiento
de México
en los escenarios políticos
y sociales del siglo XXI**

Directorio UAEMEX

Jorge Olvera García
RECTOR

Alfredo Barrera Baca
SECRETARIO DE DOCENCIA

Ángeles Ma. Del Rosario Pérez Bernal
**SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS
AVANZADOS**

José Benjamín Bernal Suárez
SECRETARIO DE RECTORÍA

Ivett Tinoco García
SECRETARIA DE DIFUSIÓN CULTURAL

Ricardo Joya Cepeda
SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN

Javier González Martínez
SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN

Manuel Hernández Luna
**SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO
INSTITUCIONAL**

Yolanda E. Ballesteros Senties
SECRETARIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Hiram Raúl Piña Libien
ABOGADO GENERAL

Juan Portilla Estrada
**DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN
UNIVERSITARIA**

Jorge Bernáldez García
SECRETARIO TÉCNICO DE LA RECTORÍA

Emilio Tovar Pérez
**DIRECTOR GENERAL DE CENTROS
UNIVERSITARIOS Y UNIDADES ACADÉMICAS
PROFESIONALES**

Ignacio Gutiérrez Padilla
CONTRALOR UNIVERSITARIO

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
**DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
ACADÉMICO**

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

César Nicandro Cruz Rubio
**DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN
CIENTÍFICA**

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara
REPRESENTANTE LEGAL

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg

Luis F. Aguilar Villanueva

Leonardo Morlino

Diego Valdés Ríos

Enrique Cabrero Mendoza

Nuria Cunnil Grau

Manuel Villoria Mendieta

Ricardo Carneiro

Donald E. Klingner

Juan de Dios Pineda Guadarrama

Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Varela Juárez

Roberto Moreno Espinosa

El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional

IAPAS

CIENCIAS
POLITICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

**El desarrollo municipal,
factor estratégico en el
posicionamiento de México
en los escenarios políticos
y sociales del siglo XXI**

ISBN: 978-607-96906-0-1

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador)
Sánchez González, José Juan
Rosique Cañas, José Antonio
Sánchez García, David
Espejel Mena, Jaime
Pérez Lara, Jorge Enrique
Aguilar Miranda, Alejandro Alejo Pompilo
Cuello Sanlate, Zoraima
Cedillo Delgado, Rafael
Mendoza Ruiz, Joel
Morales y Gómez, Juan Miguel
Giraldo Palacio, María Elena

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2015-07-07

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*



La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa.

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan.
México, Distrito Federal, 14630, México

ISBN: 978-607-96906-0-1



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Índice

Presentación <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	6
Trayectoria y perspectivas del municipio mexicano, régimen político y gobernabilidad democrática <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	10
Una aproximación a la gobernanza local <i>José Juan Sánchez González y María Elena Giraldo</i>	28
Municipios metropolitanos de México: gobierno y gestión local en gobernanza <i>José Antonio Rosique Cañas y David Sánchez García</i>	56
El municipio en el Estado de México y la gobernabilidad democrática <i>Jaime Espejel Mena</i>	91
Perspectiva del municipio mexicano en un régimen de alta centralización <i>Jorge Enrique Pérez Lara</i>	123
La reforma municipal. Obstáculos y retos <i>Alejandro Alejo P. Aguilar Miranda</i>	145
Hacia la profesionalización del directivo público en el espacio municipal: desarrollo de las competencias claves <i>Zoraima Cuello Sanlate</i>	178
La experiencia de gobierno del PRD en el municipio de Chicoloapan, Estado de México <i>Rafael Cedillo Delgado</i>	201
El gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo <i>Joel Mendoza Ruíz</i>	201
La profesionalización necesaria para los gobiernos municipales ante los desafíos del siglo XXI <i>Juan Miguel Morales y Gómez</i>	201

El municipio en el Estado de México y la gobernabilidad democrática

Jaime Espejel Mena^{1*}

Introducción

LA DEMOCRACIA COMO GOBERNABILIDAD IMPLICA, EN UN PRIMER MOMENTO, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático. En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo, orden y gobernabilidad, merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo. Los problemas y retos de México como de otros países de la región, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones

¹ *Profesor de carrera en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

en el sistema y al mismo tiempo, mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre, agotamiento institucional y deterioro de los gobiernos locales.

Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrentan los gobiernos locales en el Estado de México tienen su origen en un gobierno local débil, desde el momento en que dichos ámbitos han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias en las estructuras e instituciones del gobierno. Se trata de un esfuerzo por explicar la democracia y la gobernabilidad en el gobierno local. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente.

El estudio del Estado, del gobierno y de la sociedad permite explicar la cuestión de la ingobernabilidad de nuestra democracia. La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función y a esto hay que agregar lo desgastado del gobierno local, de la representación y formas de participación, de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida, así como de las expectativas.

La gobernabilidad democrática

De acuerdo a Leonardo Morlino (2009), durante décadas se ha discutido el significado de la democracia, el resultado más o menos sistematizado se ha concretado en dos grandes ideas, por un lado las referencias reales y por el otro lado las ideales.

Las democracias reales son resultado de la experiencia occidental, son las democracias liberales de masas. Un régimen democrático se caracteriza por permitir

la participación de todos los integrantes de la comunidad bajo ciertas reglas aplicables para todos y por la existencia de más de una opción política; este tipo de democracia es procedimental, normativa y genética. La democracia ideal apunta a un conjunto de principios o ideales, a un sistema ético/político que deja en libertad al individuo, a un continuo cuestionamiento y recomposición de los esquemas de representación. Las democracias ideales son definidas por un máximo de circunstancias, por una serie de principios o ideales y no por las instituciones de un régimen democrático formal, normativo o genético. La democracia ideal es un devenir, es el crecimiento de una democracia de calidad. Las democracias reales son definidas a través de un mínimo de elementos requeridos para influir en los procesos de decisión.

Podemos plantear que el puente entre las democracias reales y las ideales es la democratización, caracterizada por tres momentos: la liberalización controlada, el momento de la transición y la consolidación de la democracia (Welp y Laurence, 2011). La democratización puede asumir las formas de iniciativas participativas por parte de la sociedad civil organizada o por un conjunto de reformas políticas, de manera específica hacia las reglas u organizaciones electorales.

La democracia como un tipo de régimen político mantiene una serie de vínculos empíricos que lo hacen más o menos democrático, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales, es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurre un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta, es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo y la gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino también la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad

sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático, es un escenario que permite la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que esta perdure. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero estas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante, pues la dominación sería inestable. Para nuestros efectos no importa en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere, de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos a un lado el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, tal como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido, la gobernabilidad se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado. La go-

bernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995).

Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático: “cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado” (Pasquino, 1997: 101).

Por su misma dinámica y libertades la democracia tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida. El precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (1992), el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

Gobernanza y representación

Los gobiernos locales no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la mo-

vilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Esta tarea del Estado, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los Estados modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica, no obstante, los estados cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas (Tomic, 1987).

Estas tareas transformadas de los gobiernos, dirigidas a lograr grandes adelantos que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno en Europa y Estados Unidos. Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes observados en la región para modernizar el Estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos a que cumplan con un código de ética estricta; pero a la vez contar con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con

penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en microasuntos que, en un momento dado, pueden ser muy importantes pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos al Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no cómo una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas; los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo a los gobiernos locales lo que puede hacerse mucho mejor, y así, pasar por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria y a las relaciones de poder, por ello podemos decir que aho-

ra nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar fortalecimiento institucional de los gobiernos locales (Merino, 1994).

Gobernanza democrática y ciudadanía

La Gobernanza y gobernabilidad son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas, ya sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional o bien, actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés (Tomic, 1987).

Lo anterior también significa que la sociedad debe garantizar a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Wright Mills (1991), por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad, en consecuencia se derivan acciones. Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten

sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales: el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación; mientras el público se organiza para defender sus causas, la vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los gobiernos locales va quedando en el pasado por la ineficiencia que ha demostrado; es claro que su capacidad resolutive y de convocatoria, pierde terreno día con día.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea, es que la participación espontánea es la más deseable puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.

Hoy la administración pública local debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora; no aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes: ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes (Zarembeg, 2012).

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos y burócratas. Muchas veces ambos se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno local como algo inadecuado, in-

cluso se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.

En el mundo contemporáneo las bases para una administración pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y destacarlas diariamente con las acciones del gobierno, se requiere también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aun son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad, empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública municipal, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza y conquistas administrativas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Por un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales.

Por otro lado, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración pública, registrándose incluso tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la administración pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de gestión gubernamental, nuevas expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la administración pública, por demandas de más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos, y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales (Cabrerero, 2013).

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee límites para entender lo que realmente pasará en las acciones gubernamentales. La aceptación del concepto de democracia, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad) adicionada a la perspec-

tiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una gestión pública eficiente y eficaz que los garantice.

La legalidad y eficacia de la administración pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. La administración pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública, a través de la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas que hacen posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos se procura adicionar moderadamente la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la administración pública. Es necesario recordar que aun en situaciones de práctica democrática avanzada, la intervención directa del público es un elemento muy eficaz para evitar la alineación, auto-interés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia, se presenta una localizada participación comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los mecanismos de supervisión; principalmente por parte del legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas democráticas avanzadas, como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se le encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas. Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación de la comunidad y desarrollar un nuevo punto de

vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

Eficiencia administrativa y gobernabilidad en los gobiernos locales

Por lo regular la eficiencia se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio, por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad. Desde otro punto de vista, cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la administración pública local: 1) los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir, 2) los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades, 3) los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión y 4) los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación (Arenilla, 2011).

Los contextos políticos, sociales, económicos y culturales con los que nació la administración pública clásica en el Estado de Bienestar ya no son los mismos. En un primer momento fueron relevantes los elementos estructurales de las organizaciones del gobierno, la eficiencia política y administrativa se basaban en una eficiencia jurídica, la administración pública en buena medida cumplía sus funciones de vinculación y articulación social a través de la atención de los viejos y nuevos problemas sociales con un mínimo de impuestos y con una política social fuerte. Los cambios en la estructura y en el poder, como producto de las funciones que se le atribuían a la administración pública, fueron legalizados o formalizados. Los procedimientos se establecían con el ánimo de reglamentar y formalizar las estructuras e instrumentos legales, para proteger al ciudadano y a las instituciones de violaciones o abusos de poder (Blanco y Gomà, 2002).

Para alcanzar la eficiencia política y administrativa del Estado de Bienestar no bastó con circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente del marco institucional formal. Buena parte de la adminis-

tración pública, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias administrativas o jurídicas. Se comenzó a suponer que en todo gobierno suele haber presente capacidades y acciones para resolver un sinnúmero de conflictos de interés que surgen en el ámbito del sistema político. Las causas de la crisis del viejo Estado de Bienestar adquirieron consenso, a ello contribuyeron las crisis financieras, la crisis del petróleo y los duros programas presupuestarios de la década de los setenta (Arenilla, 2011).

En la versión de la Nueva Gestión Pública, la eficiencia administrativa tiene como fuente de legitimidad el reconocimiento público, más que el apego formal al esquema constitucional. El apoyo del ciudadano a un Estado, en buena medida, es resultado de un desempeño eficiente y eficaz, cuando se reduce la desigualdad o la pobreza, se fortalece el Estado democrático y la ciudadanía, a través de la prestación de servicios, leyes, acciones y es complementado cuando el público observa que el desempeño de las decisiones es justo, es decir, cuando la gestión pública crea un valor (Barzelay, 2003). La corriente de la Nueva Gestión Pública pone el centro de atención de la eficiencia administrativa en el logro de resultados o en el mejor manejo de los asuntos públicos. La gestión pública, la búsqueda de calidad, la gobernabilidad o el cumplimiento de códigos de ética alimentan la reflexión sobre las instituciones públicas con la finalidad de que gocen de una mayor legitimidad y aceptación por los ciudadanos.

La base de la Nueva Gestión Pública es la eficiencia de resultados, la legitimidad se concreta con la evaluación de la gestión pública. Las prioridades ciudadanas determinan las acciones del gobierno, el cumplimiento de éstas es medido periódicamente, la competitividad que demuestra el aparato público es necesaria para lograr la satisfacción del ciudadano. El binomio ciudadano-cliente es el que valida las acciones del gobierno. La administración pública es la gestora de las contradicciones que ocurren en su interior. La medición de los resultados y la satisfacción del ciudadano vienen a sustituir a la eficiencia legal-racional (Baena, 2010).

Algunos factores que hacen explícita la apertura a la tensión de los gobiernos son las siguientes (Zaremborg, 2012): En primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominen en el seno de la comunidad política y qué tan plural sea la clase política que toma las decisiones. En segundo lugar, el marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa. En tercer lugar, la relación de las autoridades políticas con las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica ya que a veces un mismo agente cumple los dos roles (Morlino, 1985). En cuarto lugar, la permisibilidad del gobierno a la fragmentación de la sociedad, la insuficiencia institucional para contener la división o descomposición social y el rechazo sistemático al reconocimiento efectivo de la pluralidad (Merino, 1994).

Con respecto al segundo elemento, el tipo de medio ambiente impulsa el cambio organizacional en virtud de que éste es inducido desde el exterior del sistema (Easton, 2013). Bajo esta lógica, las organizaciones que sobreviven a las presiones del medio ambiente se deben a la calidad y cantidad de sus recursos. En contraparte, las organizaciones cuya autonomía del sistema es relativa, son menos susceptibles a condiciones externas, al igual que a las oportunidades de cambio. Con el cuarto elemento se explica la relación entre la gobernabilidad y el surgimiento de la violencia, la confianza o desconfianza de la sociedad hacia las instituciones y el florecimiento del crimen organizado.

Hasta aquí, podemos decir que los cambios y reformas descendentes o verticales, improvisadas e incoherentes, que no son creadas para los contextos que viven los gobiernos municipales, pueden resolver necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades democráticas y de gobernabilidad de la estructura gubernamental (Tilly, 2010). En este sentido, la gobernabilidad local se define a través de prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública

que no necesariamente están basadas en la dominación o en la violencia legítima sino en la negociación, asociación, cooptación, clientelismo, en principios no éticos e inmorales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas (Sen y Kliksberg, 2011). Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional, o bien actuando prioritariamente para mantener una estabilidad de los gobiernos en relación con el crimen organizado, en todas sus acepciones (Sorensen, 2011).

En México el municipio es caracterizado como la célula político-administrativa en la que se registra el mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad. Las demandas que se presentan ante la autoridad elegida por una comunidad, con cada vez menos lazos sanguíneos, tradiciones o costumbres comunes por la expansión del fenómeno urbano, están convirtiendo al municipio en un centro que requiere un alto dinamismo. No obstante, el régimen político mexicano, desde su origen, ha centrado su interés en el gobierno federal y ha descuidado la democratización y eficiencia administrativa en los municipios (Córdova, 2000). La democracia y gobernabilidad que hoy se manifiesta de forma particular en México, no ha llegado en su sentido real y total al municipio, a pesar de ser el espacio en donde hay una mayor vinculación entre el gobierno y la sociedad. El municipio ha sido fiel testigo de un conjunto de reformas que han intentado funcionar como válvulas de escape del conflicto político-administrativo y social: la representación proporcional de los partidos políticos en la integración del ayuntamiento y la adquisición del estatus de gobierno han sido intentos por democratizar y darle estabilidad a la vida municipal.

El gobierno municipal como institución política, jurídica y social ha estado presente en la conformación del Estado mexicano. En el siglo XIX, la primera constitución de corte federal no aludía al municipio, dejaba su estructura y organización a las leyes secundarias, en la constitución centralista, conocida como las

Siete Leyes de 1836, sí se regulaba la municipalidad, al plantear en la Sexta ley que los ayuntamientos fueran electos popularmente. Al reinstalarse el federalismo entra en vigencia la constitución de 1824, la organización jerárquica piramidal lo colocaba debajo de los subprefectos y prefectos o jefes políticos. Con la constitución de 1857 se dispone que los gobiernos municipales estuviesen bajo el amparo de la autoridad de los gobernadores, no obstante, en el periodo porfirista las jefaturas políticas, como ejes de control de los municipios, fueron impulsadas por el régimen dictatorial. De ahí que en 1906, el Partido Liberal Mexicano publicara la necesidad de suprimir las jefaturas políticas y de reorganizar a los gobiernos municipales para que éstos fueran reales centros de poder (Córdova, 2000).

Con el proyecto del artículo 115 que presenta el presidente Venustiano Carranza al Congreso constituyente en 1916, se pretende dar al gobierno municipal la condición de libre, sin autoridad intermedia con el gobierno del Estado. Acogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 115, regula al municipio, concibiéndolo como la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados, y supone el reconocimiento legal de que cada uno estará administrado por un ayuntamiento electo de forma popular y directa. Al presidente municipal se le otorga la atribución de ejecutar las resoluciones del ayuntamiento aprobadas en la sesión de cabildo, al ayuntamiento se le reconoce la facultad de máxima autoridad en la administración pública municipal.

A partir de 1917 ha habido diferentes reformas al artículo 115, las más importantes han sido las que han promovido una liberalización, por ejemplo, la reforma de 1977 que introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con poblaciones mayores de trescientos mil habitantes, así como su posterior enmienda en 1983 que exige la representación proporcional en todos los ayuntamientos. La reforma del 23 de diciembre de 1999 deja de considerar como instancia administrativa y le otorga la categoría de gobierno al ayuntamiento.

Los gobiernos locales en el Estado de México y la gobernabilidad

Una primera fuente de gobernabilidad 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. Otra fuente de gobernabilidad depende de 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, cómo se relaciona 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 política-administración se hace presente de manera diversificada, dadas las características territoriales de los 125 municipios mexiquenses: 39 municipios 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 estatal 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 municipal 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 materia municipal 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 formalmente 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 marca una diferencia importante, ya que tiene un efecto directo en el posible déficit de las acciones de los funcionarios públicos. Fortaleciendo las capacidades institucionales se fortalece la gestión de los gobiernos locales. Existen 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), solo 10 de los 125 municipios cuentan con el Reglamento planeación, lo que equivale al 8%; 2 municipios cuentan con el Reglamento de obra pública, lo que equivale al 1.6%; 13 municipios cuentan con el Reglamento para la mejora regulatoria, lo que equivale al 10.4%; 57 municipios no cuentan con ningún tipo de reglamento (reglamento de mercados y actividades comerciales, reglamento interior del organismo público, reglamento interno de los organismos de agua potable, reglamento de seguridad pública y protección civil, entre otros), lo que equivale al 45.6%; 36 de los 125 municipios cuentan con otros tipos de reglamentos, pero no con los de planeación, obra pública o mejora regulatoria, lo que equivale al 28.8%. Solo un municipio, Cuatitlán Izcalli, cuenta con 2 de los 3 reglamentos; el reglamento de planeación y reglamento de la ley de obra pública, lo que equivale al 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 reglamento de planeación y el reglamento para la mejora regulatoria, lo que equivale al 4.8% (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2014).

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), considera como reglamentación básica de la gestión municipal 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 (2014) 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.

Como se puede deducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables desempeño institucional y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad, menor es la variable de reglamentos. Solo 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 estos, solo cuenta con 1 y 2 reglamentos: urbano grandes 2, mixto 4 y rurales 15. De los 125 municipios 31 de estos, solo cuenta con 1 reglamento, el municipio de Tecámac es el único que no aporta información.

No obstante a lo anterior, hay una clara falta de documentos y mecanismos de planeación y evaluación. De los 10 municipios rurales que cuentan con los 17 reglamentos, 5 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 los planteado por las metodologías más convencionales de planeación estratégica (INAFED,

2014)–, 4 en un nivel incompleto y 1 fragmentado. De los 125 municipios, solo 11 cubren de manera plena el índice de planeación estratégica y evaluación municipal en la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal; de ellos no todos cumplen con una reglamentación plena, solo 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 solo reglamento (INAFED, 2014).

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 alcanzaba un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa con un 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Las transferencias etiquetadas 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 No. 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 del 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 a su vez determi-

nan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales (Tabla No. 1). 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 No. 1.
Participaciones federales y programas y proyectos estatales que permiten la participación del ciudadano

Participaciones	Aportaciones federales	Fondos de aportaciones	Participación social en programas y proyectos del gobiernos que permitan y faciliten la participación real del ciudadano
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo General de Participaciones • Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios • Fondo de Fiscalización • Fondo de Compensación • Fondo de Extracción de Hidrocarburos • Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos • El 0.136 por ciento de la RFP (Recaudación Federal Participable) 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Infraestructura básica • Fortalecimiento financiero y seguridad pública • Programas alimenticios y de asistencia social • Infraestructura educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) • Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) • Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) • Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) • Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) • Fondo de Aportaciones Múltiples (fam) • Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) • Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 	<p>Obra pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto de Inversión Sectorial (GIS) • Fondo de Aportaciones Múltiples • Recurso Propio Estatal <p>Programas sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 <p>Obra pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • (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) <p>Programas sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) • Escuelas de Calidad (PEC) • Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) • 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 Hacienda y Crédito Público: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html> y de la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México: http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp

Las finanzas públicas municipales, explican, en buena medida 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 un 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán, hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con un 0.56%. Por otro lado, entre los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales están: Villa de Allende 71.40%, San José del Rincón 67.90%, Tonanitla 66.36%, Temoaya 63.90%, a contra parte los de menor dependencia: 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 el 40% al 49%, 6 entre el 30% al 39%, 13 del 20% al 29%, 23 del 10% al 19% y 74 del 0 al 9%. Únicamente 8 ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y viceversa 117 municipios presentan una autonomía financiera demenos de 29% (INAFED, 2014).

Como se puede deducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y 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, 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 entre los municipios con una autonomía financiera. Por otro lado, observamos que la autonomía financiera, las condicio-

nes 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 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 los gobiernos 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, a forma de brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y la toma de decisiones. Las bondades de este proceso, consiste en la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre funcionarios y 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 a fin de 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 del 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de un 49% a un 9% (INAFED, 2014).

Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guarda la formulación de políticas públicas entre los municipios mexiquense es relacionar las capacidades institucionales con los procesos de desarrollo territorial. Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles –suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales–. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que éstos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios cercanos o lejanos. El desarrollo territorial contemporáneo de México se entiende fundamentalmente por los procesos de migración, vinculación a los flujos de comercio internacional, a la competitividad de las ciudades y a los eslabonamientos e interacciones que generan los mecanismos de planeación promovidos por los gobiernos. Como resulta obvio suponer, 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 semi-urbano.

Al combinar las variables vinculadas al proceso de desarrollo territorial con las que tienen que ver con la evolución de las políticas públicas, se tiene un panorama de gran complejidad. Por el lado del desarrollo territorial, las tensiones van desde la generación de procesos de integración urbano-rural, pasando por las cuestiones relativas a la equidad, a la construcción y ampliación de infraestructuras, a la

prevención de riesgos y la protección ambiental para centrarse finalmente en la medición y fomento de la competitividad en un sentido amplio. Por el lado de las políticas públicas, lo que se tiene son acciones de gobierno, iniciativas que buscan, tanto de forma integrada como aislada, la concreción de objetivos en campos como la transparencia, el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora de la gestión gubernamental. Así, también hay tendencias claras a favor de la creación de alianzas entre sectores público, privado y social.

Conclusiones

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático, y por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos, es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto. Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización, a su vez la liberalización no es precondición obligada de la democratización. Los prerrequisitos de la democracia no son sus precondiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

De forma general la institucionalización de la democracia reclama de un sentido de identidad nacional y del fortalecimiento del gobierno local, a través de una revaloración de las formas de participación y representación, es fundamental que los gobiernos estimen el capital social de las sociedades. En buena medida del éxito o fracaso de las políticas sociales depende la existencia o ausencia de un capital social. La construcción y adopción consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos así como de los electores; requiere abandonar la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores

del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos; el país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia, en la medida en que los distintos participantes en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importantes que puedan ser. No son equiparables elecciones y democracia, los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: ésta tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado los procesos electorales han presentado vicios, no obstante, la democracia está presente y materializada en situaciones distintas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos cuatro connotaciones: 1) el reconocimiento del agotamiento del sistema político; 2) el deterioro y crisis del sistema de partidos políticos; 3) el reconocimiento de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos, y 4) el indiscutible fortalecimiento del gobierno local en los aspectos institucional, jurídico, administrativo, patrimonial, de autonomía y recursos. En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el me-

dio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

Las fuentes de ingobernabilidad de los gobiernos locales en el Estado de México no son del todo claras, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento la ingobernabilidad mexicana se funda en los procesos electorales de dominio mayoritario 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 respecto cómo se prestan los servicios.

El origen de la atención a las demandas ciudadanas no se encuentra en la limitada planeación, en el presupuesto 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 gobernabilidad que produce la eficiencia administrativa pragmática –aparatos de control político y clientelar–, es resultado de los escasos programas públicos y sociales del gobierno, es decir, de la capacidad para encontrar soluciones a los problemas.

De manera ampliada la ingobernabilidad también puede ser resultado de las redes entre los distintos sectores (público, privado y social) e implica decisiones, negociación y distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene cierto interés u objetivo. En este sentido, la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o el gobierno de lo correcto, determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos. Puede pensarse que los grupos delincuenciales generan, en mayor o menor medida, un escenario de ingobernabilidad, sin embargo, la seguridad nacional, la descomposición social y los grados de violencia, no son propios de los

gobiernos locales, más aún, éstos no guardan una relación con la calidad en la prestación de los servicios. Son un claro ejemplo de la ausencia de una seguridad humana en todo el territorio nacional.

Fuentes de Información

Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.

Arenilla Sáez, Manuel (Dir.) (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*, España, Netbiblo.

Baena del Alcázar, Mariano (2010). *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Síntesis.

Barzelay, Michael (2003). *La nueva gestión pública*, México, FCE.

Blanco, Ismael y Ricard Gomà (Coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.

Cabrero Mendoza, Enrique (Editor) (2013). *Retos de la competitividad urbana*, México, CIDE.

Córdova, Arnaldo (2000). *La formación del poder político en México*, México, ERA.

Dahl, Robert (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós.

Dahl, Robert (2008). *La igualdad política*, México, FCE.

Easton, David (2013). *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.

Huntington, Samuel (1992). *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

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/htm/ayuntamientos.html>. Consultada el 1 de abril de 2014.

- Merino, Mauricio (Coord.) (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mills, Wright (1991). *La élite del poder*, México, FCE.
- Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, Leonardo (2009). *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Pasquino, Gianfranco (1997). *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino.
- Salazar Medina, Julián (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*, México, UAEM-IAPEM.
- Secretaría de Gobernación. (INAFED) (2014). http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales. Consultada el 17 de abril de 2014.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (2014). http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/finanzas_deuda_congreso_ene14.pdf. Consultada el 17 de abril de 2014.
- Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. (2014). http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp. Consultada el 18 de abril de 2014.
- Sen, Amartya y Kliksberg, Bernardo (2011). *Primero la gente. Una Mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Buenos Aires, Temas.
- Sorensen, Georg (2011). *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch.
- Tilly, Charles (2010). *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Tomic, Blas (1987). *Participación popular y desarrollo en la base*, Chile, Organización Internacional del Trabajo.

Welp, Yanina y Laurence Whitehead (Comps.) (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FCE.

Zaremborg, Gisela (Coord.) (2012). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, FLACSO.

El libro **El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI** se publicó en forma digital a inicios del mes de julio de 2015.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias Myriad Pro y Warnock Pro en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809).

ISBN: 978-607-96906-0-1



9 786079 690601