

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

Dr. 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 Sentíes
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
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

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, AC

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2015-07-07

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

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



9 786079 690601



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

Presentación

ESTAMOS TRANSITANDO EN LA MITAD DE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI, y aceleradamente en el segundo tercio del presente régimen encabezado por un partido político –el Revolucionario Institucional– el cual, al retornar en 2012 al poder y encabezar el gobierno federal, consuma una segunda alternancia política, después de dos sexenios durante los que el control estuvo bajo la responsabilidad del Partido Acción Nacional (PAN). De manera similar a como sucede en cada cambio sexenal, se depositan ciertas expectativas de mejora por parte de la ciudadanía, mismas que, en el caso particular, adquirieron matices interesantes con la firma por parte de las tres fuerzas políticas de mayor cobertura en el país del denominado *Pacto por México*, el cual constituyó un factor esencial para la promoción de un conjunto de reformas constitucionales que, sin duda, transformarán, en algunos aspectos, de manera radical al país, entre las que hay que contar la educativa, la hacendaria, la energética, la de telecomunicaciones, la financiera, la de competencia económica, la laboral –promovida desde el sexenio anterior– la del Código Nacional Procedimientos Penales, la Ley de Amparo, la de transparencia y la político–electoral.

Sin embargo, lo que hasta el momento se ha podido ver denota que las expectativas eran demasiado optimistas, basten solo breves ejemplos: la de telecomunicaciones ha refrendado y reforzado, en lo fundamental, a los poderes fácticos que representan Televisa y TV Azteca, matizado, quizás, por la apertura de uno o dos canales de televisión abierta; en la energética se empieza a revelar que empleados y funcionarios de alto nivel que disponen y manejan información privilegiada están migrando prontamente a las empresas que compiten por los contratos que ofrece en licitación el gobierno federal, con lo cual se estará consumando la desnacionalización de una empresa para transnacionalizarla, empresas que además están vinculadas a los capitales nacionales privilegiados que dispondrán de la in-

formación suficiente para dar en el clavo de los campos productivos. Respecto de las reformas hacendaria y financiera, han logrado el rechazo de parte del sector empresarial y no han alcanzado los objetivos en ellas depositadas.

De igual manera, tanto en el plano nacional como en el internacional, se promovió y difundió ampliamente que una vez que se pusieran en marcha las reformas, además de los avances inerciales, la economía mexicana alcanzaría un crecimiento por encima del 4% del PNB, lo cual es totalmente ajeno a la cruda realidad que vive la sociedad mexicana, su juventud y los grandes sectores de la población marginada y excluida. Así mismo, reformas como la educativa y la político–electoral han reorientado al país por la senda de la centralización, con lo que se dan grandes pasos en reversa de avances que han costado mucho al país financieramente hablando y en la formación de cuadros para apuntar a una descentralización favorecedora de un desarrollo más integral, como lo han sido en los sectores de salud, turismo, educación y desarrollo rural, básicamente.

La recentralización que vive actualmente el país deja, una vez más a la zaga al municipio y a la comunidad de su entorno y jurisdicción, tal como sucede con una de las pocas potestades fiscales de que dispone: el impuesto predial, el cual está siendo transferido por parte de los ayuntamientos a los gobiernos estatales, en aras, se afirma, de una mayor efectividad de éstos; sin embargo, lo que sí es categórico es el golpe que sufre el municipio que lo hace aún más débil, si a ello se suma la propuesta en curso de mando único de las fuerzas policiacas también a nivel estatal y más bien federal, los municipios también se verán cercenados en este fundamental rubro.

Con lo anterior el panorama que se presenta para el tercer orden de gobierno, administración y gestión, no es nada halagüeño. Considero que a contracorriente de las tendencias planteadas, era una oportunidad única de favorecer el desarrollo local, a través de fortalecer a la instancia municipal, con base en la promoción de una alta profesionalización de cuadros político–administrativos, mayores facultades y atribuciones, una mayor responsabilización de éstos frente a la ciudadanía y a sus

representantes en las legislaturas locales; en una genuina gestión de la participación social y ciudadana y, tendencialmente, hacia una reforma constitucional que concretara de fondo una reforma municipal que también es una reforma de la sociedad. No obstante, ello también implicaría una redistribución del poder, a lo que se resiste fehacientemente el régimen. Habrá que continuar esperando y presenciando el debilitamiento al máximo del gobierno municipal, lo que lo hace, sin duda, más vulnerable respecto de los poderes fácticos y básicamente del crimen organizado.

De esta manera, los años de la segunda alternancia también serán recordados como aquéllos en que se perdió, quizá para siempre, la oportunidad histórica de fortalecernos como país a través de una reforma municipal de fondo, por tanto, del involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos que le competen, de sus prioridades, aspectos en los que está dispuesta a intervenir, participar, trabajar, desplegar su creatividad y caminar con sus instancias gubernamentales y de gestión que atiendan sus necesidades más elementales y las secundarias en congruencia con un mundo que ya cambió y que se dirige a escenarios futuros como de los que ya disfrutaban los países desarrollados y otros con uno similar al de México e inclusive menor, en tanto que aquí se sigue pensando que sólo del centro saldrán las soluciones que requiere una sociedad más diferenciada, plural y dinámica que tenderá a un mayor desarrollo democrático en un plano horizontal más que vertical, como apuntan las estrategias más favorecidas.

Como se ha venido mencionando, las administraciones públicas locales, ya de por sí debilitadas por más de 70 años de hipercentralización, pierden algunas de las banderas ganadas durante el periodo de apertura y tránsito hacia la democracia de los ochenta y noventa. Por lo anterior resulta de vital importancia realizar estudios que analicen, debatan, cuestionen y refresquen la nueva dinámica que se está implantando en nuestro país en cuanto al desenvolvimiento y desarrollo del municipio, toda vez que a través de este tipo de estudios se podrán identificar y diagnosticar las problemáticas que está generando la nueva política centralizadora y a su vez, plantear propuestas para tender a alternativas más efectivas e integrales.

Quiero dejar asentado nuestro agradecimiento a la Universidad Autónoma del Estado de México, ya que a través del apoyo brindado al proyecto de investigación *El municipio en los nuevos escenarios políticos y los retos de la gobernabilidad democrática*, se logró congregarse a expertos en el tema adscritos a diversas instituciones de educación superior y de la función pública, tales como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Oficina de la Presidencia de República Dominicana, la Academia Internacional de Ciencias Político–Administrativas y Estudios de Futuro AC, y de la propia UAEMEX que plasmaron sus reflexiones y conocimientos en el presente libro colectivo, con el objeto de contribuir a una mayor comprensión de la realidad actual por la que atraviesa el municipio mexicano.

Mi gratitud a los autores del libro: José Juan Sánchez González, María Elena Giraldo, José Antonio Rosique Cañas, David Sánchez García, Jaime Espejel Mena, Jorge Enrique Pérez Lara, Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Zoraima Cuello Sanlate, Rafael Cedillo Delgado, Joel Mendoza Ruíz y Juan Miguel Morales y Gómez.

Expreso mi reconocimiento a la Lic. María Concepción Beltrán López, quien llevó a cabo una minuciosa corrección de estilo que además de evitar omisiones e imprecisiones, ayudó a brindarle mayor fluidez y realce al libro, así como al Mtro. Víctor M. Martínez Beltrán por su dedicación y gran profesionalismo demostrado en el diseño editorial de la obra.

No puedo dejar de mencionar el amplio apoyo brindado por Jorge Enrique Pérez Lara y Abel González Sanvicente en diversas labores de coordinación, comunicación y logística, para ellos mi más sentido agradecimiento.

Roberto Moreno Espinosa,
Amecameca, Estado de México, abril de 2015

Trayectoria y perspectivas del municipio mexicano, régimen político y gobernabilidad democrática

Roberto Moreno Espinosa¹

Planteamiento introductorio

FALTAN SEIS AÑOS PARA CUMPLIR COMO PAÍS EL SEGUNDO CENTENARIO de la firma de los Tratados de Córdova a través de los cuales se firmó la independencia del nuevo país y México inició una nueva época, la relativa a lo que Simón Tadeo Ortiz de Ayala denominó, *México como nación independiente y libre*. En 1824 se firma el Acta de la Federación y se legisla la Primera Constitución Federal del país, a partir de entonces se contó con dos órdenes de gobierno, el federal y el correspondiente a los estados federados, el municipio tendría que esperar la friolera de 179 años para que adquiriera el estatuto constitucional de gobierno, toda vez que fue hasta la reforma constitucional al artículo 115 en 1999 cuando se le otorga dicho estatuto, con anterioridad sólo alcanzaba el carácter de mero administrador, puesto que claramente se asentaba que: El municipio era la base para la división territorial del país y para la organización interior de las entidades federativas política y administrativamente hablando y sería administrado por un ayuntamiento. A partir de 1999 se modifica el

¹ Es doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; realizó una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México; coordinador del posgrado en Administración Pública de la UNAM, 1996-2008; Consejero de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo de la Sociedad Civil, 2001-2008; Conferencista internacional (Alemania, Argentina, Brasil, China, España, Guatemala, Panamá, República Dominicana); Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, AC; Integrante del SNI, nivel II, Profesor de Carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca.

término administrado y se cambia a gobernado, lo que representó un cambio ciertamente radical.

Lo anterior en mi apreciación es una prueba más de la poca importancia que se le ha brindado al municipio durante prácticamente la totalidad del México independiente, al municipio se le ha escamoteado todo, desde el carácter de gobierno, hasta recursos suficientes para cubrir satisfactoriamente sus funciones, responsabilidades y cometidos; de igual manera se le han copado, hasta donde se ha podido, las posibilidades de lograr una alta profesionalización de sus cuadros, de tal manera que ello fuese uno de los puntales para lograr una eficacia y una eficiencia en beneficio de la comunidad y la ciudadanía del entorno y, por el contrario, se le ha hecho presa en esta perspectiva del compadrazgo, del amiguismo, del nepotismo y del clientelismo, es decir que al municipio se le ha tomado como un botín político que lo ha mantenido, no sólo en niveles de ineficiencia elevados, sino sumido en una corrupción sin fin.

Diversos factores explican la situación por la que atraviesa el tercer orden de gobierno, entre los que se encuentra la hipercentralización que ha caracterizado al régimen político mexicano, en donde el gobierno central, en este caso federal, ha sido el beneficiario de manera abrumadoramente mayoritaria, en detrimento de los órdenes estatal y municipal y en mayor medida del segundo, hasta la reforma constitucional de 1982 al ya mencionado artículo 115 constitucional que es cuando se le da respiración artificial a través de precisar los servicios que presta y hacerlo recipiendario de las participaciones federales de acuerdo con varios criterios. De repente se descubrió por parte del régimen que era indispensable la participación del municipio como un actor básico para paliar la crisis que se vivía, es decir, había que socializarla.

Cabe también destacar el estudio –con un enfoque básicamente cuantitativo– (INAP) en coordinación con la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), en el cual se daban cifras como las siguientes:

- a) En cuanto al total de efectivos al servicio de la federación, los estados y los municipios, el 81% del total se desempeñaba en la primera; el 14% en los segundos y únicamente el 04% en la totalidad de los municipios de entonces.

En tales condiciones difícilmente se le podía exigir al municipio un alto grado de eficiencia, se le seguía tratando como a menor de edad, si tal panorama lo encontramos en el año citado del cual estamos a una distancia de 28 años, lo que se ha podido avanzar de entonces a la fecha ha tenido un impacto más bien breve, no obstante es fundamental proceder a efectuar un balance, con el objeto de ubicar o al menos intentar una aproximación a la situación actual por la que atraviesa. En paralelo es también esencial desarrollar un análisis contextual, toda vez que en las últimas tres décadas, ha habido una serie de cambios que afectan a la vida económica, política y social y desde luego a la vida local.

En el presente me propongo como objetivo central plantear con base en el diagnóstico al que hago alusión, los problemas y retos que enfrenta el municipio y su comunidad en la segunda década del siglo en curso, motivado por la aún reciente alternancia política en el ámbito federal, después de 12 años en que el Partido Acción Nacional (PAN) mantuvo dicho poder y que, de acuerdo con los resultados de las elecciones del 2012, lo pierde de manera estrepitosa; dos sexenios fueron suficientes para que la sociedad mexicana ponderara los costos de la alternancia hacia la derecha del espectro político y sufragara en favor de un hipotético centro. Son varias las preguntas que se pretenden responder: cuál es la visión y la política del régimen priista actualmente en el poder respecto del tercer orden de gobierno y administración y de sus vínculos y papel que juega la comunidad y la ciudadanía asentada en los casi 2500 municipios prevaecientes en el país; de que medios y recursos se pretende revestir al municipio para que logre despuntar en un ambiente cada vez más complejo, problemático, violento e incierto; se continuará con una estrategia centralizadora como la que conocimos en el siglo pasado, o finalmente se buscará estimular de manera categórica a la periferia

para tender a un desarrollo más integral, en donde el papel del municipio y de la sociedad civil organizada local resultan altamente estratégicos.

Para dar respuesta a los planteamientos y a las preguntas anteriores, la estructura del capítulo parte por un prefacio introductorio, a continuación se desarrolla un recuento histórico de varios aspectos que me parecen relevantes como preámbulo, para a continuación desarrollar un diagnóstico de nuestro tercer orden de gobierno; en tercer lugar llevo a cabo un análisis contextual que me permita en el siguiente apartado fundamentar los grandes retos que enfrenta ya la vida local y su gobierno más inmediato. En el penúltimo de los apartados desarrollo algunas de las tendencias que me parece se dibujan ya en el panorama nacional; cierro el capítulo con una serie

Análisis diacrónico de la vida municipal

No cabe la menor duda que el municipio en México ha tenido épocas de relevancia y casi diríamos gloriosas; sin embargo la historia nos revela que han sido más los periodos de supervivencia, de abandono, de escasez, de penuria financiera, del espacio político-administrativo donde ha reinado la corrupción y también un ámbito de administración al que deliberadamente se le ha mantenido relegado; donde es hasta muy reciente que se le transfieren algunos recursos y se le reviste de algunas facultades que le brindan cierta relevancia, no obstante, cabe la pregunta si no es demasiado tarde, sobre todo cuando vemos que más de la mitad de los municipios del país se debaten entre la ineficiencia y son víctimas del crimen organizado.

Al municipio se le ha empleado para diversos fines y objetivos, además de ser la primera trinchera de la acción de organización y contención de la sociedad local y de las manifestaciones de vida de ésta y de las demandas que le son inherentes para mantener y desenvolver la vida cotidiana, por ejemplo, el conquistador se valió del artificio de la creación de lo que aún consideramos como el primer

municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz para que a nombre del monarca se organizara y deslindara de la autoridad de Diego Velázquez gobernador de la Isla de Cuba del cual dependía; a través de tal mecanismo se asume como legítimo y procede a su labor en compañía del grupo al cual lideraba, lo que transformó de tajo y para siempre la vida prehispánica que había tenido un alto grado de desarrollo en diversas coordenadas en el territorio de lo que posteriormente sería el Reino de la Nueva España.

El antecedente brevemente planteado, hace referencia a que el espacio local y de manera notable los ingredientes que de ello se desprenden, permiten afirmar que el municipio se anticipa a lo que en su momento serán los dispositivos de gobierno regional y central novohispano, y no se diga de los gobiernos federal y estatal que se desprenden de la forma de organización, de estado y de régimen que el constituyente de 1824 adopta y que fue también resultado del *Plan de Casa Mata*, después del fallido y poco atinado Primer Imperio de la época del México Independiente.

Durante el prolongado periodo de vida colonial, el municipio tuvo una presencia y una actividad importante, baste recordar que en el proceso de fundación de ciudades y villas, que constituyó, en su momento una política fundamental para la Corona española, el trazo urbano-geográfico de éstas ubicó con claridad meridiana el asiento de los poderes temporales y espirituales, en los primeros el local para las sesiones del cabildo ocupó un lugar fundamental, no sólo fue importante promover una fuerte labor de adoctrinamiento religioso, sino también disponer del espacio para deliberar acerca de los asuntos que demandaba la vida local en consonancia con los intereses marcados desde la Península.

Es incuestionable la importancia del papel jugado por el municipio en la aludida época colonial; fue adquiriendo una importancia creciente para los criollos, los cuales encontraron en aquél un lugar particularmente importante y estratégico para sus intereses y sus aspiraciones, posiciones situadas en el dispositivo cen-

tral novohispano les eran prácticamente negados, puesto que estaban reservados para los peninsulares que llegaban desde la propia España, a lo más a lo que podían aspirar, era a formar parte del dispositivo regional novohispano, en calidad de corregidores o alcaldes mayores. No fue así casual que la implantación del régimen de intendencias, en donde se concretó lo fundamental de las reformas impulsadas en la época de Carlos III que significó una fuerte centralización del ya de por sí gobierno autoritario y despótico prevaleciente, que trajo consigo la supresión de las alcaldías mayores y los corregimientos, constituyera una acción y agresión directa a los intereses y causa de los criollos, por lo que no tardaron en rebelarse de una u otra forma.

Vale la pena abundar en el sentido de que la implantación del régimen o sistema de intendencias contó con varias señales en contra y de resistencia en la Nueva España, el mismo virrey Bucareli se manifestó en contra quizá previendo consecuencias funestas para la colonia española y para la corona misma; asimismo se preveía un mayor control de parte de ésta, tal como se confirmó con el nombramiento de los intendentes de ejército y provincia, que se realizó desde la propia España y con funcionarios enviados desde la Península, las consecuencias no se hicieron esperar con la anunciada supresión de alcaldías mayores y corregimientos, a los cuales se les había tachado de ineficaces y corruptos y cuya labor iba a contracorriente de los intereses hispanos, por lo que se hicieron antifuncionales a ojos de la Corona.

En la época los brotes de inconformidad más significativos, provinieron del municipio, así lo confirman la demanda y exigencia de Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento de México al virrey José de Iturrigaray que con motivo de la invasión napoleónica a España y el cautiverio en que se sometió a la familia real, convocara a los ayuntamientos a formar un gobierno provisional, toda vez que la legislación española marcaba que en ausencia de la cabeza del Estado, la soberanía retornaría al pueblo. Exigencia que jamás se concretó pero que marcó un claro antecedente del papel que el destino del virreinato tenía re-

servado a los criollos. A continuación la secuela la siguieron los mismos criollos quienes organizaron el movimiento independentista que a la postre trajo consigo el deslinde final del dominio español e inicio del México independiente.

El municipio en el arranque de esta nueva época tuvo su lugar en la incipiente y dificultosa organización del novísimo estado, el cual adoptó formas hispano-francesas como era de esperarse, así cada una de las entidades federativas que fueron definidas, se organizaron en prefecturas, subdelegaciones y pueblos con ayuntamiento.

Los gobiernos locales en perspectiva

Es también relevante realizar un breve análisis en torno a la administración pública estatal y el lugar del municipio en la dinámica que le corresponde o bien en lo residual del espacio que se le va asignando históricamente. Respecto a los gobiernos y administraciones públicas de las entidades federativas de la época del México independiente, estas han compartido la naturaleza de los dispositivos de gobierno y administración territorial implantados por la Corona española, prevalecientes en los estados unitarios, en donde se aprecia que en lo fundamental han constituido una extensión del poder central y los funcionarios en quien recaían las responsabilidades de gobierno y administración, genuinos agentes de aquél. En el caso mexicano, con honrosas excepciones, aun tratándose de un estado federal desde el lejano año de 1824 y conformado de estados libres y soberanos, los gobiernos estatales han respondido más a los lineamientos marcados desde el centro que a las prioridades y necesidades de las sociedades y comunidades de sus respectivas jurisdicciones. Es hasta prácticamente finales del siglo pasado cuando los gobiernos estatales incrementan su relativa autonomía con relación al gobierno federal y con la alternancia política en el gobierno federal en el 2000 los efectos para los gobiernos de oposición en materia de autonomía se incrementa; sin embargo dicha autonomía no hemos apreciado que se traduzca en un mejoramiento notable de la política, la administración, la gestión

pública y un fortalecimiento a las políticas sociales que mejoren e impacten en la elevación de la calidad de vida de la población.

Es esencial también subrayar que la fuerte centralización prevaleciente hasta hace escasos años, se reproduce, a su vez al interior de las entidades federativas y aun al interior de los municipios. En el primer caso, el autoritarismo del gobierno federal, también era y continúa siendo muy marcado en los gobiernos estatales; en el segundo caso, la preeminencia de las cabeceras municipales y de la acción de los presidentes municipales muy proclives a ejercer su relativo poder y facultades a través del muy socorrido *estilo personal* de corte patrimonialista. Es indispensable que la sociedad y la ciudadanía y los grupos organizados extiendan sus acciones de participación de tal manera que este favorezca una realimentación hacia las instancias gubernamentales para lograr un gobierno más transparente y participativo que nos aproxime a la categoría de lo que actualmente se denomina gobierno abierto.

Tal esquema de cosas, empezó a cambiar hacia la segunda mitad de la última década del siglo pasado puesto que en el sexenio previo, conducido por Salinas de Gortari (1988–1994) se defenestraron varios gobiernos estatales a través del socorrido procedimiento de desaparición de poderes, o bien de enfermar al gobernador en desgracia. En el siguiente sexenio y en los subsiguientes, tal defenestración prácticamente se ha eliminado. En el periodo del presidente Zedillo, se habló e implementaron algunas acciones tendientes a darle concreción al denominado *Nuevo Federalismo* y se continuaron impulsando procesos de descentralización, así hacia finales de siglo, en este rubro se habían atendido sectores como el de salud, turismo, desarrollo rural, educación, construcción de escuelas y educación para los adultos, entre otros. Entonces se percibían rasgos de un fortalecimiento del federalismo, de una descentralización que recogiera y atendiera las demandas y las identidades locales que, en perspectiva hiciera una categórica realidad el federalismo mexicano, sin embargo, una serie de acciones y políticas que está instrumentando e implementando el presente régimen apuntan a una recentra-

lización, quizá sosteniendo la tesis de que el gobierno federal es el único capaz de poner un poco de orden o disminuir la corrupción que se da en las entidades federativas, así como mejorar la capacidad de gobierno y administración pública, con lo cual se limita de manera fundamental a las entidades federativas y esencialmente a los municipios oportunidades básicas para continuar con su proceso de desarrollo conjuntamente con sus respectivas sociedades y ciudadanía.

Adicionalmente, hay que destacar que en el ámbito económico el avance de los procesos de globalización, mundialización y apertura comercial, han motivado a los gobiernos estatales, así como a no pocos municipales, a ensayar e impulsar acciones y estrategias orientadas a promover sus potencialidades locales, los modos de producción regional, en suma sus aparatos productivos, ante la fuerte competencia y competitividad internacional en ascenso y que la sola acción del gobierno federal resulta insuficiente para atender las necesidades crecientes, así como para enfrentar la invasión de artículos provenientes de todas partes y países del planeta que están socavando fuertemente a las economías locales y regionales; sin embargo prevalecen y por momentos se agudizan factores que inhiben el desarrollo económico y social a lo largo y ancho del territorio nacional, en este caso quizá el factor más determinante lo conforma el crimen organizado y los efectos e implicaciones que ello acarrea. Sobre el particular, es pertinente destacar que, la COPARMEX calcula que el impacto en el PIB llega al 1.3% de éste, equivalente a \$215,000.00 (defacto.com.mx, 2014) que es la cantidad que el país deja de ganar por efectos de la hiperactividad del crimen organizado.

Desde finales del siglo pasado, es frecuente que gobernantes y misiones estatales promuevan en el extranjero la colocación de productos regionales y locales; se ha buscado asimismo, atraer inversión extranjera, así se abren oficinas en diversas regiones del globo a fin de acelerar y concertar tales acciones, a ello también se adhieren algunos gobiernos municipales con iniciativa, con capacidades técnicas, con visión de las condiciones que impone la nueva división internacional del trabajo y la apertura comercial. En suma las administraciones locales están

entrando o se ven exigidas a hacerlo, a una nueva dinámica propia de la sociedad postindustrial donde el dinamismo, la pluralidad, la diversidad y la complejidad representan tendencias al parecer irreversibles; una lectura detenida y atinada de los tiempos actuales deja entrever la imperiosa necesidad de que los gobiernos locales, los grupos empresariales, del tercer sector de manera conjunta, requieren de una mayor coordinación para lograr sinergias que de otra manera será difícil alcanzar, dicha coordinación es un factor indispensable dada la complejidad de los procesos a los que hago alusión.

Es, sin embargo enfatizar que es el ámbito municipal el más afectado y el que resiente en mayor medida los efectos de la actividad del crimen organizado, toda vez que la penetración que ha logrado en más de 1000 municipio en el país es una verdadera catástrofe, lo que sin duda está vinculado a la debilidad congénita que aqueja al municipio prácticamente desde su origen, lo que se evidencia en la penuria financiera, la limitación en cuanto a funciones y servicios bajo su responsabilidad, que durante más del 95% del espacio temporal que corresponde el México independiente no haya tenido el carácter de gobierno, en el bajo perfil que caracteriza al personal político y administrativo a su servicio. En lo que corresponde a los cuadros políticos que manejan al municipio se aprecia más su ansiedad por poner en práctica la práctica del botín político una vez que ganan las elecciones y toman posesión del cargo que desarrollar una gestión eficaz, eficiente y transparente.

Las administraciones locales en el ya entrado siglo XXI tienen ante sí un escenario donde la complejidad aludida, el entramado internacional, los avances y aplicaciones derivadas de la tercera revolución científica y tecnológica, el contexto y desafíos que presenta la sociedad del conocimiento y la información, y otros procesos que se están desarrollando como la gestión, relaciones intergubernamentales más horizontales y la extensión de la nueva gobernanza, adicionados con una mayor diferenciación y pluralización de la sociedad, el incremento de la opinión pública, la intensificación de las relaciones interpersonales reales y

virtuales inherentes a novísimos circuitos de comunicación, etcétera, plantean retos de alto calibre, para lo cual se requiere, entre otros aspectos y exigencias de contar con personal político-administrativo en el ámbito local de alto perfil para gestionar al municipio y sus retos en el siglo XXI es, a todas luces una exigencia que no admite demoras.

En contraparte a lo anterior, los procesos en curso, como el desgaste del modelo centralista que se gesta y desarrolla desde hace varios siglos, el acotamiento del presidencialismo, la capacidad creciente en materia de gobierno, administración y gestión de varias entidades y municipios a lo que se añade la labor de los grupos organizados de la sociedad civil, están brindando en los hechos mayor autonomía a los gobiernos subnacionales. De igual manera, en los últimos tres lustros, estamos siendo testigos de una serie de excesos cometidos por los gobiernos estatales y municipales que se antojan inverosímiles pero que, sin embargo han estado o están a la vista como la alta incompetencia, los enriquecimientos excesivos de los gobernantes que generalmente quedan impunes, ejemplo de ello lo representan los gobiernos estatales de los estados de Tamaulipas, Tabasco y Morelos, para destacar los menos; ligas con el narcotráfico, distorsión y empleo para fines extragubernamentales de las instituciones públicas, prolongación en el tiempo de colocación en puestos de designación en las administraciones públicas de familiares y amigos, con lo que se reproducen las viejas prácticas del amiguismo el compadrazgo, el nepotismo, y el clientelismo en perjuicio de la sociedad en su conjunto y lo que es aún peor, se fomenta y emerge un neocacigazgo en el orden de gobierno estatal a tal grado que formas y estilos de dirigir a dichos gobiernos dejan entrever autoritarismos, centralización y discrecionalidad en la gestión pública; desde luego también apreciamos manifestaciones y políticas que de mantenerse y consolidarse pueden modificar el panorama de manera sustantiva. En este sentido vale la pena destacar a título de ejemplo que en las reuniones periódicas de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se abordan asuntos, como la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas, se definen e implemen-

tan estrategias para elevar el desempeño de éstos, entre otros de los aspectos y asuntos que se abordan, lo cual es muy loable.

En este escenario los gobiernos y las administraciones locales conjuntamente con la comunidad, tienen ante sí tareas y retos enormes, entre los que cabría mencionar, además de la necesidad de promover la alta profesionalización de políticos y administradores, fomentar una ética pública real, impulsar ejercicios de contraloría, supervisión vigilancia y control de los poderes públicos desde estos mismos y desde la sociedad civil, así como acciones cooperativas que canalicen y optimicen la energía social en beneficio de una mayor calidad de vida de la ciudadanía. Hacia el exterior la labor por desplegar de parte de los gobiernos subnacionales entre ellos y coordinadamente con el gobierno federal es ardua y compleja, es indispensable asumir en toda su plenitud el significado de los procesos de globalización y mundialización ya avanzados e insertarse en ellos con creatividad y visión, con el objeto de lograr tendencialmente un posicionamiento en el concierto internacional, los convenios, tratados marco y Tratados de Libre Comercio, entre otros factores, constituyen los marcos de referencia para echar manos a la obra o continuar para quienes ya lo están haciendo ahora que nos encontramos transitando en un mundo más abierto e interdependiente.

El municipio en el nuevo régimen político

El régimen político mexicano ha pasado por una serie de transformaciones en las últimas décadas que son palpables, una de las más significativas corresponde a las nuevas relaciones que se han venido estableciendo entre los poderes legislativo y ejecutivo, las cuales observan un mayor equilibrio, sobre todo teniendo en cuenta que hasta muy entrado el siglo xx el fiel de la balanza se inclinaba de manera abrumadora hacia el ejecutivo, al cual se le consideraba como el máximo legislador y el juez supremo, Stephen Spencer Goodspeed así lo plateó y demostró desde la década de los sesenta del citado siglo; también se puede apreciar en el clásico libro *El Presidencialismo Mexicano* de Jorge Carpizo quien hacía

referencia a las facultades meta constitucionales del presidente de la república, entre las que se contaba la de elegir a su sucesor, ser el jefe nato del partido político hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con ello transformarse en el elector fundamental, toda vez que hasta 1998 dicho partido no había perdido una sola elección para gobernador de las entidades federativas y dispuso hasta 1997 de la mayoría absoluta en el poder legislativo.

Resulta fundamental destacar las relaciones entre los poderes legislativo-ejecutivo puesto que dan la clave para profundizar en la naturaleza y concepto de régimen político, además que expresan las relaciones entre la sociedad y el estado en el mundo moderno, particularmente desde que se sientan las bases históricas del Estado moderno, lo que coincide con la época del Renacimiento y con la firma de la Paz de Westfalia que fue determinante en la conformación primigenia de los denominados estados-nación en Europa occidental, así podemos verificar en el caso Inglés, que de haber mantenido una monarquía absoluta, las revoluciones promovidas en su contra de parte de los propietarios de la época dieron como resultado el surgimiento de uno de los regímenes políticos clásicos: el parlamentario, de tal manera que la monarquía absoluta pasa a conformar una monarquía parlamentaria en donde estuvieron en juego las relaciones entre la sociedad y su estado monárquico, así de haber jugado el monarca el papel de rey absoluta, actualmente en Gran Bretaña, “El rey reina pero no gobierna”.

Otro caso representativo fue el español, en donde aún prevalece la monarquía y que en su momento también fue de carácter absoluto, misma que se transmutó por otra de corte constitucional resultado, por tanto, de la legislación de la primera constitución liberal española, la de Cádiz de 1812 en la cual tuvieron cabida y participación inclusive, los diputados provinciales de las colonias hispanoamericanas como el celeberrimo José Miguel Ramos Arizpe, para muchos padre del federalismo mexicano. De esta manera la monarquía absoluta española se transforma en una monarquía constitucional, lo que también constituyó un cambio en el régimen político hispano.

Un tercer caso considerado como clásico, lo representa el francés el cual promueve un cambio radical, producto del movimiento revolucionario de mayor trascendencia mundial: la revolución francesa, la cual trae consigo una cauda de cambios que modificarán la fisonomía política de Europa occidental e influiría ampliamente en las naciones latinoamericanas como: el advenimiento del Estado de derecho, la despersonalización del poder, la transformación del concepto de soberanía la cual deja de estar encarnada en el monarca para depositarse en lo sucesivo en el pueblo, nuevas reglas del juego entrarán en vigor, tanto en lo político como en la administración pública, así como en las relaciones jurídicas. Las transformaciones en el régimen político son de tal magnitud que la monarquía absoluta francesa, considerada por muchos quizá como la más refinada se transmuta en una moderna república, las relaciones entre la sociedad francesa y su nuevo estado observan nuevos e innovadores vínculos propios de un régimen político de un país con una gran tradición centralista que continuará fortaleciéndose ya en la época del Estado de derecho y en el modelo departamental napoleónico propio de la forma de estado unitario que aún prevalece en la Francia del siglo XXI.

Por lo que corresponde a las colonias latinoamericanas que se fueron independizando la mayor parte de éstas durante el primer cuarto del siglo XIX adoptaron el régimen presidencial y se perfilaron como modernas repúblicas con forma de estado unitario o federal; la división de poderes fue una de sus características, sin embargo el proceso de desarrollo que observaron, deja entrever la centralización creciente que se fue asentando en los países de la región, que se tradujo en un presidencialismo como deformación del régimen presidencial debido al autoritarismo, militarismo y discrecionalidad que los caracterizó hasta muy entrado el siglo XX.

En el caso mexicano conviene destacar que con el arranque del siglo pasado sufrió una serie de ajustes, resultado de la primera revolución social del siglo XX, la Revolución Mexicana que dio la puntilla al régimen porfiriano de larga duración y sentó las bases del México moderno que se concretó en la legislación

de la tercera constitución federal del país fue, no obstante la secuencia que tuvo el asesinato del General Obregón lo que perfiló el régimen político mexicano que abarcó poco más de siete décadas, mismo que demostró su capacidad de transformación merced a la Reforma Política del 77 que le brindó una ribete de casi un cuarto de siglo adicional, hasta completar el siglo, cuando la alternancia política en el ámbito federal le arrancó el poder por 2 sexenios, para recuperarlo en el 2012, de entonces a la fecha hemos percibido la promoción de una serie de acciones en las cuales destacan las reformas educativa, de telecomunicaciones, fiscal y energética, al igual que una actividad internacional intensa; indicios de una mayor inversión en ciencia, tecnología e innovación; desarrollo de infraestructura carretera, implementación de una política económica y de desarrollo que no acaba por despuntar puesto que de la expectativa de crecimiento del PIB del orden del 5% anual, no ha sido posible superar, si acaso el 2.5% el cual es insuficiente para satisfacer, entre otras demandas empleo para sectores importantes de la población y para la generaciones jóvenes.

Otras de las políticas que se perciben son favorecedoras de una mayor centralización o recentralización como son los caso de la seguridad pública, la política educativa que en aras de una elevación de la calidad educativa se retorna a un manejo centralizado de varios procesos, desde la evaluación magisterial, hasta las remuneraciones, se ha optado por una gestión centralizada, más que por buscar una gestión más transparente y con responsabilización de parte de los gobiernos estatales. Lo que definitivamente no he percibido hasta la primera mitad del presente año son acciones de descentralización y fortalecimiento del orden municipal de gobierno, más al contrario se les están sustrayendo potestades como el señalado caso del impuesto predial que lo están asumiendo los gobiernos estatales con lo cual se limita fuertemente el desarrollo de capacidades técnicas al municipio mexicano.

En suma el lugar que se percibe para el municipio en el presente régimen es uno en el cual tendrá que desarrollar sus capacidades de acuerdo con sus propias con-

diciones, con su capacidad de negociación, con los niveles y grados de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública y social, buscando establecer vínculos con instituciones de educación superior, con los institutos de administración pública de las entidades federativas, con las organizaciones de la sociedad con las cuales se promuevan acciones y políticas que desencadenen la energía social para lograr un impacto social favorable; promover la profesionalización de los cuadros a su servicio. Es tiempo de una toma de conciencia de parte del orden municipal de gobierno y administración para dar pasos adelante, tendiendo en mente que el régimen federal está promoviendo e impulsando una política de recentralización político-administrativa en la cual no queda bien parado; sin embargo existen múltiples programas de las propias dependencias federales y estatales que apoyan al municipio pero que no se conceden de manera graciosa, el municipio y sus autoridades y administradores tienen que demostrar capacidad para gestionar recursos que favorezcan un desarrollo local integral.

Hacia una gobernabilidad democrática en el ámbito municipal

Las condiciones históricas, el contexto local, regional, nacional e internacional plantean una serie de retos y desafíos al municipio a cual más complejos que exigen de mucha imaginación, capacidad de gobierno de administración, gestión y negociación para atender las múltiples demandas de una población y de una ciudadanía que dispone cada día de mayores recursos para hacer viables sus exigencias, para demostrar una capacidad de organización y gestión ante diversas instancias, lo que por momentos puede hacer parecer al municipio como rebasado; de igual manera el papel del municipio en el desarrollo democrático de las sociedades locales es una exigencia, dado el dinamismo, diversidad y pluralidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas. En este sentido las autoridades municipales tienen que ser plenamente conscientes que no pueden gobernar y gestionar con estilos autoritarios que en este siglo XXI deben quedar plenamente en la historia y no prácticas que lastimen a la ciudadanía que limiten sus libertades individuales y colectivas.

Fuentes de Información

- Arellano Ríos, Alberto. “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”. *Región y Sociedad*, Vol. xxiii, No. 52, El Colegio de Sonora, 2011.
- Brugué, Q.; y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, España, INAP, 1996.
- Canales Aliende, José Manuel. *Panorama actual de la Ciencia de la Administración*. Madrid, INAP, 1987.
- Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa. Administración Pública*, Francia, editorial, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- García de Enterría, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid, Taurus, Ediciones, 1981.
- Gasca Pliego, Eduardo; Olvera García, Julio César. *El municipio en el contexto global. Retos para la configuración de una visión de desarrollo integral, desde el ámbito municipal*. Ponencia Presentada en el 1^{er} Congreso Internacional Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo. Ayapango, México, 2010.
- Hernández Becerra, Augusto. “El municipio en los tiempos de la aldea global”. *Provincia*, No. 12, julio-diciembre, Universidad de los Andes, Venezuela, 2004.
- Ibarra Salazar, Jorge; González Héctor; Sotres Cervantes, Lidia. “Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LVIII, No. 217, UNAM, México, 2013.
- Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle, et.al (Coordinadores). *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*. IIS-UNAM-IAPEM, México, 2012.
- Mayntz, Renate. *Los Estados nacionales y la gobernanza global*, en revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 24, Venezuela, 2004.
- Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del Centro. Reflexiones sobre el Centralismo Político mexicano*. Universidad Veracruzana, México, 1992.

- Moreno Espinosa, Roberto. “Gobernabilidad y Gobernaza en la Administración Local”, en: Lerner, Bertha., *et.al* (Coordinadores). *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*. IIS-UNAM-IAPEM, México, 2012.
- Moreno Espinosa, Roberto. *Contradicciones, oportunidades y desafíos de los gobiernos locales en México de cara al siglo XXI*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.
- Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. México, IAPEM–UAEM, 1995.
- Moreno Espinosa, Roberto. *Régimen Político y Descentralización de la Administración Pública en México 1977-2002*. Ponencia fue presentada en el VI Congreso AECPA, Gobernar en Europa, Gobernar Europa, Barcelona, 2003.
- Moreno Espinosa, Roberto. *Retos y desafíos de los gobiernos locales en un ambiente de gobernanza avanzada: el caso mexicano*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, Uruguay, 2013.
- Rodríguez Castillo, Luis. “Municipio, Innovación y Desarrollo en Latinoamérica”. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, Vol. 7, No. 13, UNAM, México, 2012.
- Salinas Sandoval, María del Carmen. *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846*. México, El Colegio Mexiquense, 2001.
- Sánchez Montiel, Juan Carlos. “Ensayo Bibliográfico sobre el Municipio”. *Revista: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, No. 29, ene-jun, UNAM, México, 2005.
- Sánchez Torres, Carlos Ariel; Rincón Cárdenas Erik. *Municipio digital y gobierno electrónico*. Vniversitas, No. 107, Pontifica Universidad Javeriana, Colombia, 2004.
- Yanome Yesaki, Mauricio. *La facultad jurisdiccional de los municipios en México*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2005.
- Zúñiga Cárdenas, Jorge Osvaldo. *El municipio mexicano en el siglo XXI: un acercamiento histográfico*. Publicaciones UJAT.

Una aproximación a la gobernanza local

José Juan Sánchez González¹ | María Elena Giraldo Palacio²

Introducción

LA CRECIENTE COMPLEJIDAD EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES en el ámbito público, y la aparición en las tareas a cargo del Estado, de mecanismos público-privados, así como de organizaciones civiles, fueron analizadas desde los años noventa por autores como Messner (2005) quien denominaba “coordinación social” a toda forma de coordinación en red, con el propósito de cumplir con las tareas públicas, a cargo del Estado, en interacción con diversos sectores sociales y privados.

Los tiempos en los cuales dominaba una visión reduccionista del Estado quedaron atrás y, en consecuencia, el imperativo de la privatización, la desregulación, la descentralización y, por tanto, la disminución de las responsabilidades encomendadas al gobierno; pero tampoco resultaba oportuno retornar a un modelo de Estado céntrico, que bajo estructuras jerárquicas y rígidas, gobierna de manera unilateral, a través de un incuestionable poder político. Ambas concepciones han sido reemplazadas por una nueva forma de gobernar, conocida como *governance* o “gobernanza”.

1 Es doctor en Administración Pública por la FCPys de la UNAM, obtuvo el primer lugar en el Certamen del INAP 1997; integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II; autor de varios libros, artículos y ensayos publicados en medios especializados; Profesor de Carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Zumpango; Profesor del Doctorado en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

2 Es doctorante del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha participado en diversos proyectos de investigación; así como en varios foros y congresos.

Existen múltiples definiciones de este término que han ido abonando en su discusión, tanto en espacios académicos, como político-administrativos. De acuerdo con Mayntz (1998:105), la gobernanza significa “una nueva forma de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo,

en el que los actores estatales y no-estatales participan en redes mixtas público-privadas”. En ese sentido, enfatiza Cerillo i Martínez (2005: 13) que la gobernanza se caracteriza por “la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre el poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural”. Así, el autor, recupera el concepto de las “redes de política” para explicar cómo a través de ellas se construyen procesos de gobernanza. De hecho, se plantea que la generación de redes es condición necesaria para que exista gobernanza.

Kooiman (2003: 258), sugiere que la gobernanza “puede ser vista como el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado o consecuencia “común” de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los actores implicados”, bajo un nuevo escenario con mayor diversidad, complejidad y dinamismo social, que requiere un orden, es decir, un gobierno. En ese sentido, este autor señala que ningún actor, público o privado, tiene la capacidad para dar respuesta a necesidades sociales en ese contexto complejo y que tampoco, alguno cuenta con la posibilidad de dominar en forma unilateral un proceso político. Así, las relaciones tradicionales y unilineales entre gobernantes y gobernados se convierten en relaciones bilaterales, en las cuales los gobernantes son llamados a expresar sus demandas y alternativas de solución y, a su vez, conocen los intereses de los gobernados, generando ciclos de retroalimentación (Kooiman, 1993).

Por su parte, Peters y Pierre (2000) señalan que, bajo el concepto de la gobernanza, las instituciones públicas pueden y deben jugar un papel destacado en la movilización de recursos y empresas conjuntas, entre sectores, manteniendo el

control político del Estado. Además, plantean que la gobernanza ha sido un elemento central en la forma de gobierno, que inició su debate en el seno europeo, trasladándose posteriormente al escenario estadounidense y luego, al del resto de países. Para estos autores el Estado sigue siendo un actor relevante, e incluso dominante, en la definición de objetivos, por lo cual es necesario que cumpla una dirección central y coherente de la sociedad. Se trata de que asuma su rol en la conducción política y administrativa de los asuntos públicos.

Un criterio delimitador típico de los distintos conceptos de gobernanza es el de la centralidad que se concede al “actor estatal” en el análisis de la conformación de las decisiones (Navarro, 2002: 2). En esta línea, Peters (2000) diferencia entre las nociones “tradicional” y “moderna”, del concepto de gobernanza. Desde la perspectiva tradicional, el análisis se refiere a cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre el resto de las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía. Este concepto analítico se centra en el actor público. La cuestión aquí estaría en determinar en qué medida el gobierno sigue teniendo la capacidad de dirigir (*sterring*). Por tanto existe, una presunción de que la sociedad no podría alcanzar dicho interés público y, en consecuencia, se requiere la intervención de la autoridad del Estado.

El enfoque moderno de gobernanza se aleja de la perspectiva anterior y tiene a su vez dos versiones, una positiva y otra negativa. La versión negativa resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la administración. Aquí, el elemento normativo es que los ciudadanos saben mejor que el Estado lo que quieren y necesitan y, por tanto, está perfectamente justificado que intenten encontrar la forma de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existen recursos de la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas, y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes, en los distintos sectores de políticas,

están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación (Navarro, 2002: 2).

Por último, se puede recuperar a Rhodes (1996), quien desde una posición más extrema afirma que la gobernanza es la forma de “gobernar sin gobierno”, haciendo alusión a un Estado mínimo, producto de las reformas neoliberalizadoras, desarrolladas bajo la denominada *Nueva Gestión Pública* (NGP). Entendiendo que en ese nuevo escenario los servicios son prestados por cualquier combinación entre gobierno y sectores privados y voluntarios, plantea la idea de las “redes auto-organizadas”, mediante las cuales se establecen enlaces intergubernamentales en la prestación de servicios. Dado que estas redes son autónomas, tienen la capacidad de auto-organizarse y por tanto, de auto-gobernarse, sin la necesidad de que esta función sea cumplida por el Estado (Rhodes, 1996).

La gobernanza cumple entonces dos propósitos: identificar la atención en los cambios que sufren los gobiernos actuales y, centrarse en el replanteamiento del Estado y en la pluralización en el proceso de toma de decisiones públicas (Cerrillo, 2005). Prats (2005) plantea también que la gobernanza puede ser entendida como una institución que marca un conjunto de reglas y restricciones, las cuales delimitan la interacción humana en una sociedad y establecen la forma en que se relacionan organizaciones e individuos. Así, la gobernanza se constituye en condición necesaria para que exista una mejor gobernabilidad. En ese sentido, Cerrillo (2005) plantea que la gobernanza no puede ser entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para el logro de otros objetivos.

La gobernanza ha resultado útil como herramienta teórica para su aplicación en asuntos públicos, en diversos niveles y ámbitos de influencia. Se han configurado así diferentes dimensiones en que ésta ha sido discutida: desde la gobernanza global y multinivel, pasando por la gobernanza europea; hasta la gobernanza local y territorial, a partir de una perspectiva espacial; y desde la gobernanza socio-cibernética a la gobernanza corporativa, a partir de una

perspectiva funcional, variando el enfoque desde el cual es estudiada, de acuerdo con el contexto e intereses en que se desee situar su análisis.

En este capítulo nos centramos en estudiar la gobernanza en el ámbito local, alineándonos a los postulados que plantean el papel fundamental que adquiere el Estado en los procesos de gobernanza, siendo el encargado de liderar y concertar los espacios de deliberación y la construcción de redes de política, por lo cual la administración pública adquiere una función crucial en este proceso. El capítulo se desarrolla en cinco apartados. En el primero, se presentan algunas reflexiones sobre la gobernanza local, estableciendo un marco normativo y de aplicación operativa. En el segundo, se describe a la gobernanza local y su vinculación con el desarrollo territorial. El tercero puntualiza sobre las redes de política como condición necesaria para que exista gobernanza. En el cuarto se describe a la gobernanza local y la democracia, así como tres variables participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia que contribuyen a la gobernanza. Por último, se describen los retos de la gobernanza local en los gobiernos municipales, como el esfuerzo de capacidades políticas y administrativas para fortalecer la instancia local.

Gobernanza local

Algunos autores plantean que el mejor escenario para el desarrollo de la gobernanza es el local, donde confluyen diferentes actores con capacidad de influenciar el curso de las políticas públicas en este ámbito, además se cuenta con una mayor proximidad a los ciudadanos, quienes pueden involucrarse activamente en los procesos de gobierno. De acuerdo con el PNUD (citado por Cruz, 2014), la gobernanza local puede ser entendida como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa, en la gestión de los asuntos locales de un país a todos los niveles”. Este ejercicio implica un compromiso formal de todos los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones complejas, a través de las cuales los ciudadanos y grupos de una sociedad articulan sus intere-

ses, ejercen sus derechos y obligaciones, e intentan mediar sus diferencias.

Por su parte, Cruz (2014) define esta categoría como “la capacidad de los actores clave, públicos y privados, para compartir objetivos”. Esta autora afirma que en la gobernanza local cobra especial importancia la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, por lo cual las administraciones locales deben promover una democracia participativa, libertad de asociación, un sistema judicial incorruptible, rendición de cuentas eficiente, transparencia, y promoción de las capacidades regionales, los cuales se constituyen en aspectos esenciales para el logro de la gobernabilidad en el nivel subnacional y la consolidación democrática, en un esquema de abajo hacia arriba.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales, los cambios socio-económicos y políticos de las últimas décadas han supuesto la necesidad de desarrollar estrategias para garantizar las funciones políticas y administrativas, tanto en la administración de los municipios, como en la prestación de servicios a la ciudadanía. En gran medida, “este conjunto de estrategias constituyen los denominados procesos de gobernanza local” (Cravacuore y Navarro, 2011: 13). Su puesta en marcha responde a los cambios ocurridos en el entorno global, pero también a las oportunidades con las que cuentan los gobiernos públicos locales, para emprender iniciativas que contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía.

Los procesos de gobierno local son de importancia fundamental para hacer a las instituciones públicas más efectivas a la hora de cubrir las necesidades de los ciudadanos y crear condiciones adecuadas para otorgar poder a la sociedad civil e involucrarla en la administración de sus asuntos públicos. La gobernanza democrática necesita autoridades locales responsables y comprometidas (como actores de desarrollo claves y centros de atención para proporcionar servicios) y permite a la sociedad civil desempeñar el papel de socio para el desarrollo (Comisión Europea, 2005: 2).

Cabe destacar que los municipios de países europeos, son los que han alcanzado mayores niveles de democracia participativa en los espacios locales, por lo cual son estudiados cuando se intentan recuperar referentes de la construcción de gobernanza local. Navarro (2002) precisa que en los sistemas políticos de Europa Occidental, los gobiernos locales han experimentado un cambio en la forma en que dirigen sus comunidades, debido a aspectos como la competencia política, la europeización de las políticas públicas, las reformas institucionales en la gestión pública, y los desafíos que presentan las democracias representativas.

La autora señala que en los escenarios locales se ha presenciado una serie de fenómenos, los cuales apuntalan a la generación de redes (de política) y mecanismos de gobernanza, como son, a) la internacionalización de la economía, mediante la cual los líderes locales ensanchan el mercado, recibiendo empresas exógenas; b) una mayor participación del sector privado en las decisiones públicas, con lo que se establecen articulaciones entre políticos y empresarios, orientadas a lograr un mayor desarrollo económico; c) los municipios influyen (o intentan influir) en las decisiones de la Unión Europea; d) la transformación de la agenda política local, con base en las nuevas demandas sociales que conllevan a un mayor flexibilización, adaptación e innovación en la gestión pública; e) la participación ciudadana cada vez más activa, considerando el descontento de la población con los resultados en las acciones del gobierno, lo cual conlleva a la conformación de una compleja red de organizaciones civiles; y f) el paso a un “Estado pos-burocrático” que desarrolla sus actividades a través de terceros, flexibiliza la contratación y descentraliza funciones (Navarro, 2002).

La construcción de identidades y sentimientos de pertenencia encuentran en lo local el primer punto de andamiaje. También en este *locus* se definen un buen número de acciones, dirimidas socialmente, que otorgan contenido a lo *público* bajo marcos estrechos de relación entre gobernantes y gobernados (García, 1999: 7). En palabras de Brugé y Gomá (1998), la gobernanza local cobra importancia por el detonante del “nuevo localismo”, es decir, por el fortalecimiento de lo local

frente a las fuerzas globalizadoras, lo cual redundaría en la posibilidad de desarrollar articulaciones más fuertes y orientadas por los mismos propósitos. En otras palabras, el papel de los gobiernos locales no sólo no se ve debilitado, sino que experimenta un fuerte impulso.

Considerando que los gobiernos locales gozan de cercanía con los ciudadanos, también cuentan con mayor capacidad de elaborar políticas públicas más ajustadas a las necesidades de las comunidades a las cuales sirven. Tal fenómeno conlleva a una mayor interdependencia entre los niveles de gobierno, a una reestructuración institucional y organizacional en los espacios locales y a la conformación de redes que proporcionan que se articulen intereses colectivos en interacción de las administraciones municipales con la sociedad (Navarro, 2002). En suma, la gobernanza local trata de los ciudadanos y las instituciones, y de las relaciones con el Estado a nivel regional, municipal y comunitario.

Por otro lado, la gobernanza local puede contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible, dependiendo de cómo elijan las comunidades la gestión de sus propios asuntos públicos. Es de reiterar que este proceso va más allá de los cuerpos gubernamentales, pues abarca organizaciones e instituciones de todo el sector público y agentes no estatales (organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación). A fin de lograr un gobierno local democrático, descentralizado y estructuras institucionales locales, la administración municipal debe ser competente, responsable e interactiva con las necesidades y derechos de los ciudadanos (Comisión Europea, 2005: 6).

Jorquera indica que en el ámbito latinoamericano son recientes las aproximaciones a la gobernanza local y están determinadas por los contextos nacionales, los cuales establecen formas heterogéneas en el entendimiento del territorio y en los arreglos institucionales que se configuren. Esta autora afirma que el éxito de las políticas públicas radica en su capacidad de ajustarse al territorio y viceversa, y define la gobernanza local como la gestión de los asuntos locales a través del

poder y la autoridad, articulando a las instituciones y a los ciudadanos en este ejercicio (Jorquera, 2011). En las formas locales de articulación de las decisiones se encuentran con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores en red, es decir, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios, observando, como se ha dicho, que la participación ciudadana en el ámbito local es más lógica, dada su proximidad con el gobierno municipal (Navarro, 2002: 6).

Además de la condición ya señalada de la construcción de redes, es necesaria una gobernanza democrática desde el nivel nacional, para que puedan desarrollarse la gobernanza local y la articulación de intereses y visiones entre ambos niveles de gobierno. Es de anotar que para lograr este propósito, se requiere una interacción más amplia que la correspondiente a la administración de recursos, la cual tiende a centrarse en la aplicación de reglamentos y de funciones administrativas. La gobernanza local se preocupa del ambiente en el que se toman y se aplican las decisiones y también de los intercambios que se producen entre las instituciones a cargo de administrar los asuntos locales y todos los agentes pertenecientes a los niveles nacional, regional y político, a fin de asegurar la coherencia de todos los planos territoriales (Comisión Europea, 2005: 8).

Los gobiernos locales son fundamentales para la promoción de la gobernanza local, tendiendo a facilitar un diálogo entre varios socios locales. Así, ésta cubre una amplia variedad de dimensiones técnicas, culturales, socioeconómicas, institucionales y políticas. Es interesante notar que en este sentido, la gobernanza local apuntaría al desarrollo territorial mediante la puesta en práctica de formas de planeación y gestión innovadoras y ajustadas a las dinámicas territoriales.

Existen algunos elementos intrínsecos a la gobernanza local que pueden contribuir a dimensionarla y profundizar en su entendimiento. Con base en lo expuesto hasta aquí, proponemos tres categorías de análisis que se vinculan a este concepto central: Desarrollo Territorial, Redes de Política, y

Democracia, las cuales se discutirán enseguida brevemente.

Gobernanza local y desarrollo territorial

Para hablar de gobernanza territorial, es importante tener en cuenta primero que el territorio es una construcción social, el cual dota de sentido e identidad a los habitantes que moran en éste; además de comprender que lo local se integra a lo territorial y por tanto, en este capítulo se entiende el desarrollo territorial en términos del impacto que se produce en éste desde las localidades. Ahora bien, el concepto de *Desarrollo Territorial* ha recobrado importancia por el fenómeno mismo de la globalización, transnacionalización o mundialización, que implican a su vez un fomento a la descentralización territorial, con el fin de fortalecer las capacidades locales, para que puedan entrar en la dinámica de intercambios a escala nacional e internacional.

Tal desarrollo territorial se lleva a cabo en un entorno contextual, estratégico y político. En el escenario contextual existe la interacción de dos procesos inversos, uno que corresponde a la apertura externa, impulsada por las fuerzas de la globalización, y otro que corresponde a una apertura interna, impulsada por la descentralización. Aquella está influida en forma importante por la revolución científica y tecnológica que dota de nuevas herramientas a los actores territoriales, de los fenómenos de la privatización y, de las nuevas demandas de la sociedad civil (Boisier, 1999).

El estratégico está construido a partir de la intersección de la gestión territorial y la forma en que se configuran los espacios locales a nivel económico y socio-cultural. Y en el político existe una tensión del Estado nacional y el territorial. El primero permite la transferencia de poder político a las regiones, a través del proyecto de descentralización; el segundo se sustenta en la creación de poder político a través de procesos de gobernanza local, mediante los cuales se impulse la construcción colectiva de proyectos de desarrollo en los espacios locales, promoviendo sinergias y articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Respecto al desarrollo territorial, Vásquez (2000: 5), lo define como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región”. Sin embargo, es importante considerar que el desarrollo territorial en los diferentes países, sigue la tendencia a ser concentrado e inequitativo, dificultando un mejor aprovechamiento del potencial existente en diferentes territorios y, por ende, se constituye en una causa importante para el aumento de la inequidad social.

Los territorios cuentan con recursos naturales, humanos, institucionales, culturales y de conocimiento, sobre los cuales se articula su proceso de crecimiento y desarrollo económico; y que, en el nuevo orden económico mundial, pueden concebirse como “cuasi-estados”, a los cuales se les otorga el poder socio-político necesario para su desarrollo endógeno (Boisier, 1999). Coffey y Poles (citados por Vásquez, 2000) plantean que el desarrollo económico local abarca tres dimensiones: a) La *económica*: que permite a los empresarios locales generar economías de escala, aumentar la productividad y por ende su competitividad en el mercado; b) La *socio-cultural*: en la cual las instituciones sociales y los valores culturales permiten el proceso de desarrollo; y c) La *político-administrativa*: en donde las acciones impulsadas por los gobiernos locales en conjunto con los actores sociales y económicos, permiten crear un entorno para impulsar el desarrollo sostenible, convergiendo en la construcción de una gobernanza local³.

En la primera dimensión, -la económica-, juegan un papel fundamental la creación y sostenimiento de sistemas productivos territoriales, los cuales según Best, (1990, citado por Vásquez, 2000) son más que una red industrial, pues lo

³ De acuerdo con Boisier (1999), existe un hexágono del desarrollo territorial que está compuesto por: 1) los actores individuales y colectivos. 2) la cultura de desarrollo. 3) recursos materiales, humanos, psicosociales y de conocimiento. 4) instituciones y sus atributos de flexibilidad, velocidad, inteligencia y virtualidad. 5) gestión del gobierno territorial y 6) el entorno de la región, integrado por organismos con los que ésta interactúa, pero no controla.

forman, también, una red de actores sociales caracterizada por un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y legales. Debe tenerse en cuenta que en los sistemas productivos regionales, aquellas empresas de origen local, que en muchos casos corresponden a PYMES, juegan un papel clave en el desarrollo económico (Vásquez, 2000). En esta dimensión también intervienen los diferentes recursos (geográficos, económicos o de conocimiento) con los que cuenta el territorio y que están estrechamente relacionados a los proyectos individuales y empresariales de los actores locales. En suma, bajo el funcionamiento actual de la economía se requiere que los territorios generen un sistema productivo que introduzca innovaciones con base en los recursos disponibles.

Frente a la segunda dimensión, -la socio-cultural-, debe contemplarse que los valores culturales y las reglas institucionales (formales e informales) juegan un papel decisivo en actitudes como la confianza y la reciprocidad, y por tanto, en la posibilidad de generar redes de cooperación que redunden en la conformación de capital social (Luna, 2003). En este sentido, se sostiene que un comportamiento “cooperativo-solidario” es capaz de lograr un desarrollo equitativo, en tanto que un comportamiento “competitivo-individualista”, puede generar crecimiento, pero no desarrollo (Boisier, 1999). Además, la cultura de la región es generadora de identidad y diferenciación respecto a otras regiones. Finalmente, es importante considerar también en la dimensión socio-cultural a la sociedad civil, la cual ejerce un control cada vez más importante en el proceso de desarrollo local, propicio para la generación de procesos de gobernanza.

Respecto a la dimensión político-administrativa, es preciso señalar que al Estado, como último responsable de las decisiones públicas para conducir a la sociedad, le corresponde la función de construir un proyecto de desarrollo territorial y local. Pero para tal fin se requiere, por un lado, el acoplamiento del sector público al contexto territorial y, por otro, la clara definición de funciones de este orden de gobierno en tal contexto, con el fin de que los municipios se inserten en el proceso de descentralización nacional y de participación internacional. El

papel del gobierno no solamente se debe orientar a cumplir sus funciones tradicionales en el manejo de presupuestos e inversiones públicas, también debe asumir liderazgo en el buen uso de la información y su transformación en conocimiento (Boisier, 1999), así como en la disposición de espacios e instrumentos para promover una gobernanza democrática.

Así, la gobernanza territorial se logra a partir de la sincronización de las tres dimensiones señaladas y la búsqueda de un proyecto colectivo que las articule y encause, en el cual los gobiernos construyan relaciones con la sociedad, a fin de que permitan identificar intereses comunes para la proyección del territorio. El alineamiento de los diferentes actores para el desarrollo territorial impacta directamente en la forma y modalidades de la gobernanza local, así como en las redes de política en las cuales se interactúa.

Gobernanza local y redes de política

Como ya se mencionó, un requisito para hablar de gobernanza son las redes, pero en particular, las redes de política, las cuales requieren construirse en el plano local, como una manifestación democrática para la construcción de políticas públicas. Chaqués (2004: 36) define las redes de política (*policy network*) como un “conjunto de relaciones relativamente estables, entre actores públicos y privados, que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política”, lo que resulta perfectamente compatible con la gobernanza, que también se comporta como un mecanismo horizontal, para deliberar sobre propósitos comunes frente a problemáticas de interés público. Klijn (1998: 5) define en forma similar las redes de política, como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas de políticas”.

Las redes de política surgieron como resultado de la intensificación del proceso de globalización, así como también por el fenómeno intervencionista del Estado

que se ha acentuado en las últimas décadas, especialmente en las sociedades industrializadas (Chaqués, 2004) y representan un intento por estudiar el vínculo entre el contexto y el proceso de elaboración de políticas (Klijn, 1998). Chaqués, precisa que el aumento en la capacidad de intervención del Estado también conlleva un aumento en su dependencia, respecto a los grupos sociales que se involucran en los procesos de toma de decisión. Superando la perspectiva reduccionista del Estado, las redes proponen formas de cooperación e intercambio entre organizaciones públicas y privadas, que podrían gestionar asuntos públicos a través de un juego en las relaciones de poder.

El análisis teórico de las redes de política está influenciado por la teoría de sistemas (subsistemas), la teoría inter-organizacional y la teoría de comunidades políticas, teniendo su origen en los años setentas. La teoría inter-organizacional se fundamentó en el estudio *bottom-up*, o de abajo a arriba, que se preocupó por entender cómo los actores locales, que interactúan en un problema del nivel operacional local, utilizan, para sus propios propósitos los programas de los altos niveles de gobierno (Savatier y Hanf, 1985, citados por Klijn, 1998), actuando en escenarios complejos en los cuales se involucra más de un programa y se entretienen redes de interacciones complejas. Así, esta teoría estudia las relaciones que se establecen entre diferentes dependencias gubernamentales para influir sobre una acción particular del gobierno en su conjunto.

Por su parte, la teoría de las “comunidades políticas” sugiere que existen grupos de actores que comparten los mismos intereses y se reúnen para influenciar el curso de una política; bajo este enfoque existen corrientes pluralistas que plantean una equitativa distribución del poder, con base en un modelo de “Estado Ventanilla”, capaz de solucionar por igual las demandas de todos los ciudadanos (Subirats, 2008). Del otro lado hay corrientes elitistas que plantean la concentración del poder en grupos cerrados, convirtiendo al Estado en un ente incapaz de resolver los problemas que aquejan a sectores sociales sin representación. Esta corriente también ha sido denominada “neocorporativis-

mo”, estudiada bajo esta denominación en América Latina.

Finalmente, el enfoque de subsistemas, introducido por Freeman (1995, citado por Klijn, 1998), se refiere a patrones de interacciones o actores involucrados en la toma de decisiones, en un área específica de política pública. De esta manera, se introdujo el concepto de “subgobiernos” que se refiere a grupos de actores que toman la mayor parte de las decisiones, en un sector específico de política (Ripley y Franklin, 1987, citados por Klijn, 1998). Los subsistemas involucran actores públicos y privados y están presentes en los diferentes niveles de gobierno, precediendo en forma lógica el concepto de las redes de política.

De acuerdo con Cerrillo (2005: 23), las redes son un mecanismo para superar las disfuncionalidades del modelo del Estado como centro de dirección y para reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas, considerando la pluralidad y diversidad de las sociedades actuales. No obstante, es de anotar que, quienes participan en una red (actores públicos o privados), disfrutan de privilegios, toda vez que cuentan con instrumentos y recursos de poder para controlar la toma de decisiones, por lo cual este concepto también ha sido cuestionado. Con todo, es un recurso útil para entender que la gobernanza surgió a partir de la interdependencia entre recursos dispersos entre actores, que generaron la necesidad de interacciones entre éstos.

Existen así diferentes corrientes en el entendimiento de las redes: la anglosajona, la nórdica y la alemana. La escuela anglosajona concibe las redes como un instrumento analítico para examinar las relaciones de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, y entiende la gobernanza a partir de la conformación de redes estructurales, dinámicas e interdependientes, en la elaboración de políticas públicas. Aunque las corrientes alemana y nórdica también tienen un concepto similar sobre las redes, plantean posiciones diferentes respecto al papel del Estado. Mientras que en la corriente alemana, las redes son auto-organizadas y por tanto, el Estado no cumple

un papel central, en la corriente anglosajona a éste se atribuye la capacidad de dirigir a la sociedad (Cerrillo, 2005).

Klijn (1998), establece tres características principales de las redes: la pluralidad de actores y objetivos; la interdependencia entre actores; y la interacción entre actores. Es interesante notar cómo en el ámbito local, estas características son claramente observables al encontrar que los recursos territoriales están distribuidos entre diferentes actores, hecho que propicia encuentros entre éstos, y el establecimiento de relaciones mediante las cuales compartan los recursos, buscando encaminarse por unos mismos objetivos e intereses, respecto a aquello que se espera construir como proyecto de desarrollo territorial.

En este contexto, los gobiernos locales tienen el papel de concertar espacios y abrir canales de diálogo con los diferentes sectores económicos y sociales, para el establecimiento de redes, procurando que prevalezcan los intereses públicos, sobre aquellos que son particulares a los grupos que mayor influencia tienen sobre las decisiones políticas.

Gobernanza local y democracia

El concepto de la gobernanza está estrechamente ligado a la democracia y como se señaló arriba, algunos autores plantean que la democracia es condición necesaria para establecer procesos de gobernanza. Autores como Mayntz (1998) precisan que la cooperación horizontal en red no es un sustituto de la democracia, y que los acuerdos desatados por los actores al interior de las redes no gozan de legitimidad democrática, careciendo de capacidades para la redición de cuentas y la transparencia; de igual forma, no siempre reflejan las demandas e intereses públicos. En ese sentido Cerrillo (2005: 18) plantea que, “la incidencia de la gobernanza en la legitimidad democrática del Estado variará, desde un punto de vista general, en función del concepto de democracia y de gobernanza que se maneje en cada momento”.

La democracia tradicional corresponde a un modelo de representatividad, garantizado bajo sistemas electorales, mediante el cual el pueblo encomienda al Estado las tareas sobre la administración de lo público, entendida así, en términos del “contrato social” (Rousseau, 2002). Sin embargo, este concepto de la democracia representativa se ha venido ampliando al de democracia directa o participativa, en la cual podrían tener lugar las redes de política, que al estar conformadas por individuos que representan intereses diversos y plurales, podrían configurar políticas más ajustadas a las necesidades de la ciudadanía (Mayntz, 1998). Existiendo principios democráticos fundamentales como la libertad y la igualdad, el reto de la gobernanza en red sería asegurar que las decisiones establecidas entre diferentes dependencias gubernamentales, organizaciones y redes, sean consistentes con los intereses sociales y logren que a través suyo, se distribuyan razonablemente entre la sociedad los recursos compartidos por los actores que intervienen en estos procesos.

En ese orden, Cerrillo (2005) apunta que la gobernanza y la democracia son conceptos complementarios y no sustitutos. Así, algunos autores agregan al concepto de la gobernanza el adjetivo “democrático”, para referirse al estadio en el cual la gobernanza representa, promueve y potencializa los principios y valores democráticos. En una gobernanza democrática prevalecerían valores como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, los cuales han sido matizados por varios autores como los fundamentos de una “buena gobernanza”.

En el plano local los gobiernos están llamados a prevalecer tales principios en los procesos de gobernanza, a fin de garantizar la legitimidad en la toma de decisiones que impacta en el desarrollo del territorio. La aplicación de la gobernanza local y de sus mecanismos participativos, contribuyen a la democracia y a la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos. En los siguientes apartados nos ocuparemos en discutir brevemente las implicaciones de la gobernanza en cada uno de los tres principios enunciados, para el desempeño de la democracia en el ámbito local.

La participación ciudadana

Ziccardi (2004) afirma que en el ámbito local, una vía efectiva para mejorar las relaciones entre gobierno y ciudadanía es la participación de ésta en el ejercicio del gobierno, y plantea que al incluir los intereses particulares de los ciudadanos en los procesos decisorios se pueden obtener mejores resultados en la elaboración de las políticas, contribuyendo a un mejor logro de la democracia. Aunque el Estado de Bienestar ha sido el modelo capitalista que ha brindado mayores posibilidades en la redistribución de ingresos y en acceso universal de la población a los servicios públicos (Marshall, citado por Zicardi, 2004), la crisis de gobernabilidad generada tras los déficit fiscales conllevó a la pasividad social y a una reversa en el proceso de consolidación de la ciudadanía.

En el escenario actual de la gobernanza, la construcción de una nueva sociedad civil, no funcionaría mediante mecanismos paternalistas y asistencialistas; requiere fomentarse a partir del desarrollo de su autonomía, liderazgo, y el desarrollo de organizaciones civiles. Leal (2004) propone como alternativa construir una “gobernanza urbana” (“*urban governance*”), a fin de estudiar qué tipo de interacciones sociales y políticas existen para la constitución de las ciudades y particularmente de la pobreza, entendiendo el concepto de la “*governance*” como el empoderamiento ciudadano que permite equilibrar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados en el plano local.

Sin embargo, para lograr tal empoderamiento se requiere de un “tipo de ciudadano” educado, informado, con posibilidad de acceso a recursos de poder y tiempo requerido para invertir en estos procesos políticos, el cual no es propiamente el que se ha forjado en las sociedades occidentales (Font, 2004), y menos aún en las de América Latina, por lo cual es necesario desarrollar mecanismos que contrarresten las limitaciones ciudadanas a fin de ejercer su derecho a la participación.

Bajo el concepto de la gobernanza local, como se ha dicho, intervienen diversos actores públicos y privados que comparten diferentes responsabilidades en la definición de políticas y la prestación de servicios públicos, por ello, puede inferirse que en las redes descansa la apertura de canales de participación ciudadana, lo que significa que a éstas deben poder adherirse aquellos actores que sean portadores de intereses sociales.

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas tradicional (o vertical) se ejercía al garantizar un proceso de elecciones y la participación ciudadana en el mismo (Cerrillo, 2005). Sin embargo, el concepto de la rendición de cuentas horizontal se genera a partir de la crisis y caída del Estado de Bienestar, que desató una dosis de escepticismo y duda sobre el principio de responsabilidad de los políticos y los administradores públicos. Es por esto que, bajo el nuevo modelo de la rendición de cuentas, ambos actores se constituyeron en los principales focos de atención como agentes de responsabilidad en la toma de decisiones que realizan en nombre del pueblo. De este modo, la rendición de cuentas es, un valor político, pero también una forma de controlar el poder, siendo por tanto un asunto de gobernabilidad pública. En esta misma medida, la rendición de cuentas horizontal tiene mecanismos claros para su desarrollo cuando la gestión se imparte por el Estado (Giraldo, 2013: 44).

Sin embargo, los modelos de gobernanza, requieren una redefinición de este concepto, toda vez que la participación de diversidad de actores en los procesos de decisión, dificultan que ésta se lleve a cabo. Cerrillo (2005) plantea que en tal marco cada sujeto que intervenga estaría llamado a rendir cuentas ante el Estado por su participación en los diferentes espacios decisorios; aunque es la administración pública la que debe rendir cuentas a la ciudadanía por todas las decisiones que se hayan tomado y aplicado, así como por las consecuencias que éstas conllevan.

En el plano local resulta necesario construir mecanismos flexibles para la rendición de cuentas de los actores territoriales que intervienen en redes de política, así como reforzar los correspondientes a los gobiernos locales, a fin de desarrollar mecanismos en contra de la corrupción. La gobernanza local promueve la rendición de cuentas en el ámbito subnacional, ya que impulsa la transparencia en el acceso a la información gubernamental y en la obligación de los gobernantes a rendir cuentas de su actuación política.

La transparencia

Uno de los fundamentos de la democracia es que los gobernados tienen derecho a exigir y a cuestionar a la autoridad, así como a consultar la información sobre temas de su interés en términos de la vida colectiva, para que sea analizada, y convertida en un *bien público* (Giraldo, 2013: 45). Siguiendo a Uvalle (2009), la transparencia es una práctica de los gobiernos democráticos, que permite el establecimiento de mecanismos de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, para que bajo el principio de la publicidad se ponga en conocimiento, inspección, y vigilancia, la información de carácter público y gubernamental, a través de las entidades oficiales dispuestas para tal fin.

De esta manera, la transparencia reduce los niveles de incertidumbre, ya que devuelve la confianza de la ciudadanía en el Estado y evita que éste se comporte de manera irresponsable. La transparencia es generadora de valor público al propiciar la legalidad y legitimidad del Estado y, por tanto, es un mecanismo de gobernabilidad (Uvalle, 2009). Sin embargo, al igual que sucede con la rendición de cuentas, la transparencia se cuestiona cuando los procesos de decisión se establecen bajo mecanismos de gobernanza, toda vez que las redes de política, además de criticarse por ser dispositivos cerrados e impenetrables, pueden considerarse estructuras que promueven la opacidad (Rhodes, 1992). En este sentido, se requiere fomentar mecanismos mediante los cuales estas redes de política pongan a disposición de otros ciudadanos la información que

resulta de obligatoria publicidad, a fin de generar legitimidad democrática.

Los retos de la gobernanza local en el municipio

Los gobiernos locales mexicanos se pueden caracterizar a partir de tres premisas. Primero, la *heterogeneidad municipal* que presentan los 2,439 municipios, en tanto territorios y sociedades urbanas o rurales; con economías primarias, industriales y de servicios; ciudades medias, grandes o pequeñas; gobiernos con capacidad técnica y administrativa y con haciendas locales ricas o en la más absoluta pobreza; sociedades con una ciudadanía participativa o espacios dominados por el cacique local. Segundo, la *debilidad municipal* que se expresa en la situación de subordinación que tienen en el interior de las relaciones interinstitucionales, la baja proporción de recursos que reciben de las participaciones federales, así como las limitaciones que deben enfrentar para incrementar los ingresos propios. Y tercero, la *preeminencia del ejecutivo local* (presidente municipal) frente al cabildo, lo cual reproduce en este nivel de gobierno, la centralización como uno de los componentes fundamentales del sistema político mexicano (Ziccardi, 1996: 9-10).

Para transitar de una forma de gobierno cerrada y tradicional a una gobernanza local, los gobiernos locales mexicanos requieren desarrollar capacidades políticas y administrativas que los conviertan en gobiernos en red, interactivos, horizontales más que verticales, incluyentes, colaborativos, con rendición de cuentas, transparencia y con alta participación ciudadana, además de un efectivo combate a la corrupción.

¿Cuáles pueden ser las acciones para que los gobiernos locales mexicanos puedan aspirar a una gobernanza local? ¿Qué acciones y actividades deben realizar para dirigirse en la línea de la gobernanza local? La respuesta es compleja para definirla en un espacio tan corto, sin embargo, existen diversos indicadores para lograr una buena gobernanza. Estos elementos pueden variar de acuerdo con

la metodología utilizada.⁴ Para establecer los retos que deben asumir los gobiernos municipales que aspiran a una gobernanza local, se señalan los siguientes:

- 1 *Participación*: tener voz en los procesos de toma de decisiones, ya sea de forma directa o a través de las instituciones legitimadas;
- 2 *Estado de Derecho*: los marcos legales deben ser justos y deben cumplirse imparcialmente, en especial los referidos a los derechos humanos. Hasta qué punto los actores tienen confianza y se atienen a las reglas de la sociedad. En particular la calidad de la aplicación de los contratos, de la policía y de los tribunales, así como la probabilidad de aparición del crimen y la violencia;
- 3 *Transparencia*: se construye sobre el flujo libre de información. Esto significa que los actores disponen de ésta (en calidad y cantidad suficiente como para entender los procesos y las instituciones, así como para llevar a cabo un seguimiento de los mismos);
- 4 *Capacidad de respuesta*: las instituciones y los procesos intentan servir a todos los actores;
- 5 *Orientación al consenso*: la buena gobernanza media en las diferencias de intereses para alcanzar un consenso amplio sobre lo que son los mejores intereses (y en algún caso, políticas y procedimientos) para el grupo;
- 6 *Equidad*: todos los hombres y mujeres tienen oportunidades para mejorar y mantener su bienestar;

4 Se pueden combinar indicadores del PNUD y el Banco Mundial. Para los gobiernos municipales, el PNUD propone nueve características a evaluar (UNDP 1997 citado por Calabuig, 2008: 110-111) y además de estos indicadores, el Banco Mundial establece seis dimensiones de la gobernanza (World Bank, 2007 citado por Calabuig, 2008: 110), englobados en el índice WGI.

- 7 *Efectividad y eficiencia*: los procesos e instituciones producen resultados que dan respuesta a necesidades haciendo el mejor uso de los recursos;
- 8 *Eficacia del gobierno*: calidad de los servicios públicos, calidad de la formulación e implementación de políticas;
- 9 *Rendición de cuentas*: los agentes e instituciones, tanto públicas como privadas, son responsables ante la sociedad y ante las instituciones. La rendición de cuentas adopta diferentes formas dependiendo de la organización y de si la decisión es interna o externa a ésta;
- 10 *Voz y rendición de cuentas*: hasta qué punto los ciudadanos de un país son capaces de participar al seleccionar un gobierno, además de la libertad de expresión, de asociación y medios de comunicación libres;
- 11 *Visión estratégica*: significa tener una perspectiva amplia y a largo plazo sobre la buena gobernanza y sobre el desarrollo humano, además de un sentido sobre lo que es necesario para dicho desarrollo.
- 12 *Estabilidad política* y ausencia de violencia;
- 13 *Calidad en el marco regulatorio*: habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado;
- 14 *Control de la corrupción*: hasta qué punto el poder público se ejerce por el interés personal. También si el Estado es “capturado” por las élites e intereses privados.

La gestión municipal de los últimos años se ha caracterizado también por la construcción cada vez más frecuente de espacios y arenas de participación ciudadana por medio de las cuales se logra una vinculación mucho más coherente entre las necesidades particulares de la población y las actividades y recursos disponibles del gobierno. El fortalecimiento de una visión participativa o deliberativa de la democracia atiende esencialmente a la lógica de “proximidad” que define la relación entre autoridades municipales y ciudadanos (Cabrero, 2010: 4).

Como se puede inferir, para alcanzar la gobernanza local se requiere de nuevas políticas, acciones de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, trabajo en red, gobiernos interactivos y colaborativos, eficacia y eficiencia en el gobierno local, así como una vocación hacia el consenso y capacidad de respuesta. Falta mucho para construir una gobernanza local en las instancias de proximidad municipales, pero se debe considerar que estas acciones son cada vez más necesarias para cumplir con las expectativas societarias.

La gobernanza local permite el tránsito de un gobierno cerrado a uno abierto que disminuya la opacidad para brindar mayores áreas de transparencia y rendición de cuentas y, en la medida en que permite la participación ciudadana, coadyuva en la integridad del ejercicio público y la prevención de la corrupción. La participación en red e interactiva permite desarrollar mejores prácticas de la administración pública con apego a la norma legal y con capacidad de respuesta.

Conclusiones

La gobernanza en el ámbito local plantea el papel fundamental que adquiere el Estado en los procesos de gobernanza, ya que es el encargado concertar y consensar los espacios públicos de deliberación y construcción de redes, por lo cual la administración pública adquiere una papel central en la gobernanza.

En forma genérica la gobernanza local, puede entenderse como el ejercicio del gobierno como autoridad política, económica y administrativa, en la gestión de los asuntos locales de un país. Mientras que a nivel específico la gobernanza local se refiere a la capacidad de los actores clave, tanto públicos como privados, para alcanzar objetivos de interés público. Se caracteriza por ser proclive al consenso, participativa, trabajar en red y propiciar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La gobernanza local tiene una vinculación intrínseca con el desarrollo territorial; se desarrolla en el territorio como un proceso de construcción social, que da identidad a los ciudadanos que habitan en éste. Lo local se integra a lo territorial y por tanto, el desarrollo territorial tiene repercusiones que se producen dentro y fuera de las localidades.

La gobernanza local tiene como condición necesaria la construcción de redes de política, las cuales son producto de la relación entre el gobierno y los actores claves públicos y privados que se desarrollan en el plano local, como una manifestación democrática para la construcción de políticas públicas.

El concepto de la gobernanza está estrechamente relacionado con la democracia, pues ésta también es condición necesaria para establecer procesos de gobernanza, en ámbitos multinivel, federales, subnacionales y locales. Tres variables; participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia contribuyen a que la gobernanza pueda ser una realidad. Existen otras variables que abonan a la gobernanza local, pero estas son medulares en la construcción de gobierno en red e interactivos.

Por último, los retos de la gobernanza local que enfrentan los gobiernos municipales mexicanos para lograr el desarrollo de capacidades políticas y administrativas a fin de fortalecer la instancia local son enormes, vastos y complejos. No obstante, la vida local y comunitaria puede ser el inicio de un proceso de

Reforma del Estado de abajo hacia arriba, que verdaderamente transforme al país desde sus cimientos.

Fuentes de Información

- Boisier, Sergio (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998). “Gobierno Local: de la Nacionalización al Localismo y de la Gerencialización a la Politización” en Brugué, Quim y Ricard Gomà(ed). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar Social, Promoción Económica y Territorio*, Ariel, Barcelona.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2010). “Dinámicas descentralizadas y participación ciudadana en México: un primer ejercicio exploratorio”. *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Calabuig Tormo, Carola (2008). *Agenda 21 Local y gobernanza democrática para el desarrollo humano sostenible: bases para una gestión orientada al proceso*. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, Tesis doctoral.
- Cerrillo, Agustí (2005). “La Gobernanza Hoy: Introducción”, en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Chaqués, Laura (2004). *Redes de Políticas Públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores.
- Comisión Europea (2005). *Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial*. Bruselas.
- Cravacuore, Daniel y Navarro, Clemente J. (editores) (2011). *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Miño y Dávila, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Buenos Aires.
- Cruz, Ivonne (2014). “Gobernanza Local”, Universidad Politécnica de Catalunya, [en línea] consultado en portal sostenibilidad <http://portalsostenibilidad.upc.edu/> el día 21-04-2014.

- Font, Joan (2004). "Participación Ciudadana y Decisiones Públicas: Conceptos, Experiencias y Metodologías" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- García del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México.
- Giraldo, M. Elena (2013). *Gestión Pública de las Telecomunicaciones Colombianas en el Contexto de Privatización del Sector*. Tesis de Maestría, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF
- Jorquera, Daniela (2011). "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, RIMISP, Santiago de Chile.
- Klijn, E.H. (1998). *Policy Networks: An Overview' in Kickert*, SAGE Publications, London
- Kooiman, Jan (2003). "Gobernar en Gobernanza", en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p.p. 57-82.
- Leal, Anete (2004). "A urban governance e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México, DF
- Mayntz, Renate (1998). "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza", en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Messner, Dirk (2005). "Del Estado Céntrico a la "Sociedad de Redes". Nuevas Exigencias de la Coordinación Social" en Lechener, Millán y Valdés (Coords.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*, Plaza y Valdés, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, p.p. 77-119
- Navarro, Carmen (2002) "Gobernanza en el Ámbito Local", conferencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

- Peters, Guy y Pierre, Jon (2000). “¿Por qué ahora el Interés por la Gobernanza?” en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Prats, Joan (2005) “Modelos de Gobernación en las Sociedades Globales”, en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Rhodes, R.A.W. (1996). “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Rousseau, Juan Jacobo (2002). *El Contrato Social*. Ediciones Quinto Sol. México DF
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Book Print Digital, Barcelona.
- Uvalle, Ricardo (2009). “Gestión de redes institucionales” en *Revista Convergencia. XVI Aniversario*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vásquez, Antonio (2000). “Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Contextual”. Proyecto CEPAL “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, Santiago de Chile.
- Zicardi, Alicia (2004). “Introducción: Claves para el Análisis de la Participación Ciudadana y la Políticas Sociales del Espacio Local” en Alicia Zicardi (coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México, DF
- Zicardi, Alicia (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México.

Municipios metropolitanos de México: gobierno y gestión local en gobernanza

José Antonio Rosique Cañas¹ | David Sánchez García²

“La administración es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”.

Woodrow Wilson³

Introducción

ACTUALMENTE HAY 59 ZONAS METROPOLITANAS integradas por 351 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal; se ubican en 29 entidades de la república con 63.8 millones de habitantes; dado este fenómeno de crecimiento y concentración demográfica, 46 ciudades están conurbadas con otros municipios; en total México tiene 384 centros urbanos con más de 15 mil habitantes, por lo que en los medios oficiales se dice que el 72.3% de la población mexicana es urbana, mientras que el otro 27.7% vive dispersa en varias zonas semiurbanas o rurales del país⁴.

1 José Antonio Rosique Cañas es Post-Doctorado en *Government and public policy*, The University of New Mexico, Licenciado en Sociología, Maestro en Administración Pública y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) y Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-Conacyt y Profesor con Perfil Promep-SEP.

2 David Sánchez García es Licenciado en Sociología, Maestro en Políticas Públicas y Doctor en Ciencias Sociales por la UAM; Director de Programas Metropolitanos en la Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México.

3 Véase Administración Pública. Conceptos, en línea, Pág. Web: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Administraci%C3%B3n-Pública-Conceptos/756342.html> consultada 17 de marzo de 2014.

4 SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.), 2012, Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, primera edición, México.

Considerando el acelerado proceso de urbanización iniciado en los años treinta del siglo xx y el de metropolización a partir de los años setenta, desde las ciencias de la gestión públicas surgen inquietudes cognitivas relacionadas con los cambios institucionales que se han venido dando dentro de los gobiernos municipales, cuyos centros urbanos crecieron y luego pasaron a ser o formar parte de alguna zona metropolitana, pues tenemos que al menos 11 de esas ciudades cuentan con más de uno o varios millones habitantes, hasta llegar al caso excepcional de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que en 2010 sumaba 20.3 millones, mientras que otras 19 ciudades tienen entre medio millón y un millón de habitantes.

Nuestra hipótesis es que los gobiernos municipales de estas zonas metropolitanas se han modificado no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente, dado el crecimiento demográfico dentro de sus jurisdicciones, pero también por la complejidad de la interacción generada al compartir problemas de gestión comunes con otras instancias públicas, hecho que ha cambiado el paradigma de gestión local antes limitado a sus alcances territoriales por otro de escala regional, que permita satisfacer de mejor manera las necesidades de su desarrollo local en interdependencia con los otros municipios conurbados o cercanos a ellos y las demás instancias gubernamentales de la república.

Consideramos que al margen de los límites constitucionales estipulados en el Artículo 115⁵, en realidades urbanas tan dinámicas y cambiantes, inicialmente hay una transformación territorial de escala regional, dada la intensa urbanización y conurbación que acerca territorialmente a los municipios y delegaciones, por lo tanto, en la práctica administrativa cotidiana, los funcionarios locales

5 Para los institucionalistas tradicionales, los marcos jurídicos eran el principio de todo estudio para explicarse la manera de proceder del gobierno, pues éste se ocupaba de la formación y aplicación de la ley a través de las instituciones públicas, de ahí que los intelectuales europeos pusieran tanto énfasis en las instituciones formales del gobierno y sobre las cuestiones legales para tratar de comprender las acciones del gobierno y predecir lo que podría ocurrir bajo ciertas condiciones. Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 19.

han tenido que ir más allá del paradigma de gestión tradicional, *municipio-estado-federación* de tipo weberiano⁶.

La estrategia que se ha seguido en estos municipios ha sido flexibilizar sus acciones, desplazándose hacia un paradigma basado más en la triada, *relaciones intergubernamentales-políticas públicas-gobernanza*, más cercano a los principios de la nueva gestión pública⁷, basándose en el margen de autonomía expresado en la misma constitución, pero también como respuesta pragmática ante los retos que les impone la complejidad del proceso de metropolización, más allá de los conflictos políticos o jurídicos que se van dando entre funcionarios y entre las instancias públicas involucradas (municipios, gobiernos estatales y otras agencias del orden federal⁸), ya que hay invasión de atribuciones y rebase de jurisdicciones.

En la experiencia reciente de gestión, estamos observando que las políticas públicas unen lo que las constituciones; estos nuevos hechos están aminorando

6 El modelo weberiano se describe sintéticamente por el manejo diario de la administración que se encuentra en manos de una burocracia que actúa bajo cierta racionalidad; se trata de un funcionario con empleo seguro y nombramiento legalmente garantizado por el Estado; disfruta de sueldo, trabajo, pensión, ascenso, formación profesional y sometido a división de trabajo especializado y distribuido metódicamente, considerado como deberes oficiales, con competencias y atribuciones fijas, basadas en el formalismo documental (reglas, leyes, reglamentos) y en la subordinación y superioridad jerárquica, con poderes de mando y medios coactivos para hacer que se cumplan sus órdenes; es lo más cercano a los puestos en empresas de la esfera privada del capitalismo avanzado Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 716-717 y 1060.

7 El modelo de la nueva gestión pública se describe sintéticamente así: los programas públicos no se contraen, más bien el Estado se extiende más allá de la esfera pública, hacia el mercado y a la sociedad civil, flexibilizándose y descentralizándose, sustituyendo el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente a la ciudadanía; la defensa del espacio público no está reñida con la eficiencia y la eficacia con buenos resultados; gestionar significa tomar en cuenta el potencial inexplorado del mercado para coadyuvar en la solución de programas públicos, antes sólo dejados en las manos de la burocracia estatal; se pone énfasis en el ciudadano como cliente, los costos, la visión de futuro con enfoque prospectivo, la selección rigurosa de objetivos, la especialización para lograr calidad con competitividad y productividad, así como la búsqueda constante de una visión integral del desarrollo con sustentabilidad, Olías de Lima, Blanca, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 20-32.

8 En entrevistas recientes en el 1er Foro de Desarrollo Metropolitano en el Estado de México (noviembre de 2013), el sentir entre funcionarios y legisladores estatales y municipales es que hoy, más allá de la alternancia y la cohabitación políticas que se viven, a la hora de la toma de decisiones el gobernador no se siente tan respaldado como antes, bajo el sistema centralista de jerarquías verticales, aun con los alcaldes de su partido.

la fragmentación de la gestión pública impuesta por la división territorial originalmente reconocida por el marco jurídico formal; incluso dentro de las zonas metropolitanas, al margen del marco constitucional, ahora se forman consejos metropolitanos por convenio entre estados y municipios, para acceder a recursos del Fondo Metropolitano que tienen como finalidad resolver problemas comunes⁹; en ello va de por medio una experiencia de gobernanza muy diversa que no está contemplada dentro de nuestra constitución como práctica cotidiana de gobierno.

En ese sentido la gobernanza aparece como:

“(...) una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño”¹⁰.

Gobierno, administración y gestión pública

Para efectos de lo que comúnmente se entiende por un gobierno nacido de los ciudadanos, podemos apoyarnos en las ideas que Platón y Aristóteles tenían hace 25 siglos sobre los gobiernos de las polis griegas conocidas hasta su época: según ellos, había buenos y malos gobiernos; mejores y peores, pero además identificaron al óptimo y al más incorrecto.

⁹ El Fondo Metropolitano, creado en 2006, ha ido aumentando sus recursos, hasta más 8,600 millones de pesos, para repartirlos en 2013, entre 47 zonas metropolitanas que presentaron proyectos de desarrollo metropolitano específicos.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 80.

Implícitamente entendieron que el gobierno era un producto institucional inherente a la ciudad; que los ciudadanos formaban la comunidad política no sólo para vivir en común, sino también para vivir mejor y por lo tanto sus gobiernos buscaban el bien común. Para Platón, por ejemplo, el gobierno democrático tenía el inconveniente de que “(...) *es devorado por ardiente sed de libertad*. El buen gobierno es aquel donde el gobernante ejerce el poder teniendo presente el interés público”¹¹.

Para Aristóteles “*la Constitución es la estructura que da orden a la ciudad, estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana*”. En ellas el legislador y el gobernante están íntimamente ligados a la ciudad, por lo tanto el ciudadano no podría ser en una oligarquía; la mejor sociedad era aquella en donde las clases medias eran mayoría. La ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse a sí misma. La democracia es la forma más moderada, no es la mejor, pero es la menos mala. Las buenas formas de gobierno degeneran en malas, pero de ellas llegan a surgir buenas. Por eso, “la comunidad política mejor es la de la clase media y pueden tener un gran gobierno aquellas ciudades donde la clase media sea numerosa”¹².

No obstante, siempre se trató de gobiernos que por lo regular no atendían a poblaciones mayores de 10,000 habitantes.

A 24 siglos de distancia, Ferdinand Tönnies y Simmel, sociólogos alemanes de fines del siglo XIX y principios del XX, estudiaron la vida en las nacientes ciudades industriales; Tönnies, que nació en una pequeña comunidad rural, siempre vio en las ciudades grandes la desventaja de la impersonalidad que imponían las instituciones que le daban soporte a una vida cotidiana basada en el anonimato; allí los tejidos sociales de la vida comunitaria se deterioraban por la ruptura de las

11 Rosique Cañas, José Antonio, “Evolución de las teorías sobre el buen gobierno” pp. 6-27, Revista *Buen Gobierno*, México, FUDAMESPA, 2007, p. 8.

12 *Ibidem*, p. 9.

relaciones personales y afectivas garantizadas entre ciudadanos que se conocían en el conjunto social orgánico, original y solidario, como era en las pequeñas comunidades rurales de la Alemania de su época¹³.

Por su parte, Simmel, uno de los primeros sociólogos urbanos, se centra en la interacción, concepto del que desprende otros dos fundamentales para el estudio de la comunicación: el intercambio y la sociabilidad, fenómeno que se daba en las grandes ciudades europeas. Su escenario fue el Berlín de finales del siglo XIX y principios del XX, una ciudad muy diferente al Berlín preindustrial; lo primero, porque su extensión y población inauguraba una escala magna que más tarde se volvería la norma en muchas otras ciudades; lo segundo, porque en su esencia el habitante de las ciudades presentaba características nunca antes vistas en las pequeñas comunidades rurales; él afirmaba que aquí: “Todos somos fragmentos no sólo del hombre en general, sino de nosotros mismos.”

Por esas razones recogió aquellas preocupaciones, ahondando especialmente en el tipo de interacciones que se despliegan entre individuo y sociedad cuando se vive en las nuevas ciudades tumultuosas. Proponía que, tensionado por un ritmo vertiginoso e imposible de esquivar, el nuevo *urbanita* comienza a configurar un tipo de personalidad moderno, capitalista, indiferente y reservado. La mirada que propone ante este nuevo escenario, desde el enfoque de la cultura y la psicología es:

“Siendo el hombre un ser diferenciante, su mente se ve estimulada por el contraste entre una impresión momentánea y aquella que la precedió. Por otra parte, las impresiones duraderas, las que se diferencian ligeramente la una de la otra, así

13 Tönnies se preocupó de estudiar los lazos comunitarios que unen a las minorías étnicas, aspecto olvidado por los estudios de cohesión social de índole positivista y marxista. Su más importante contribución a la sociología fue su análisis y descripción de dos tipos básicos de organización social: la organización social natural (organicismo) de la que hablaba Aristóteles partiendo de la sociabilidad del hombre (comunidad); y la organización social artificial (mecanicismo) o contractual de la que habló Hobbes (sociedad) partiendo de la insociabilidad del hombre y de la necesidad de un acuerdo de paz. Planteamientos que forman el tema central de su vida científica y que son tratados en su libro *Comunidad y sociedad*. Ferdinand Tönnies, 1896: http://es.wikipedia.org/wiki/Ferdinand_T%C3%B6nnies

como las que al tomar un curso regular y habitual muestran contrastes habituales y regulares, utilizan, por así decirlo, un grado menor de conciencia que el tumulto apresurado de impresiones inesperadas, la aglomeración de imágenes cambiantes y la tajante discontinuidad de todo lo que capta una sola mirada; conforman este conjunto, precisamente, las situaciones psicológicas que se obtienen en las metrópolis. Con el cruce de cada calle, con el ritmo y diversidad de las esferas económica, ocupacional y social, la ciudad logra un profundo contraste con la vida aldeana y rural, por lo que se refiere a los estímulos sensoriales de la vida síquica”¹⁴.

Él veía en la ciudad como el último destino de la humanidad, pues era el espacio de los avances científicos, tecnológicos e industriales, ahora a disposición de este *urbanita* que se movía en un medio dominado por implementos artificiales hechos de concreto y hierro, edificios, calles y fábricas, etcétera, nunca antes logrados.

Lo que nos aseguraban Lefèbvre¹⁵ y Borja y Castells¹⁶, era que estábamos acercándonos a la urbanización completa del planeta; además Huntington observó que después de la segunda guerra mundial, hubo un regocijo generalizado porque “*todos estaban a favor de la democracia*”¹⁷; adicionalmente, en reportes de la ONU de 2013, va quedando claro que el hambre y la pobreza extrema son fenómenos cada vez más focalizados en regiones específicas del mundo y que están bajo control con estudios bien definidos por los principales organismos mundiales¹⁸; en cambio, la mayoría de las ciudades son los lugares en donde se vive mejor, se es más productivo, vive más gente y gracias a la electrónica y el internet, hoy todos somos urbanos.

14 Simmel, Georg, *La Metrópolis y la vida mental*, 1903: <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>

15 Lefèbvre, Henri, 1970, *La revolución urbana*, Madrid, Alianza Editorial, p. 7.

16 Borja, Jordi y Manuel Castells, *Local-global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, 2000, p. 11.

17 *El sobrio significado de la democracia*: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0C DQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cepchile.cl%2Fdms%2Farchivo_1061_1157%2F%2525EE%252580%252580rev33%2525EE%252580%252581_huntington.pdf&ei=2q9RU9WnE4KmyATmxoKYCw&usq=AFQjCNFlqbC5Quf_7Qpy80_ktXgWVvblYg

18 El mundo necesitará producir un 70% más de víveres para alimentar a la población de 9.600 millones de personas que tendrá en el 2050, según un estudio elaborado por el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto de Recursos Mundiales. *El reto del hambre Cero*: <http://www.un.org/es/zerohunger/news.shtml>

Desde otras perspectivas, Edward Glaeser publicó en 2011 su libro, *Triunf of the city*¹⁹, en él afirma que los grandes inventos en las ciudades nos hacen más ricos, inteligentes, sustentables, saludables y felices, mientras que a contra corriente, Bernard Jouve y Christian Lefèbre en 2004 habían publicado su libro, *Métropoles ingouvernables*²⁰, donde describen panoramas poco promisorios para la gestión sustentable de las ciudades europeas, debido a la fragmentación territorial y grandes conflictos que se generan entre sus actores políticos y económicos. Lo cierto es que la humanidad se siente en medio de estas dos posturas antagónicas, pues en realidad en las ciudades sigue ocurriendo lo mejor y lo peor de la vida humana, aunque siempre estamos en la búsqueda de la rendija histórica por donde podemos avanzar hacia mejores estadios de desarrollo.

Sin importar el grado y calidad de desarrollo urbano que vamos alcanzando en nuestras zonas metropolitanas, pensamos que en México la gente vive en urbanizaciones que se han construido en su mayoría al margen de la planeación del Estado, vive con cierto grado de satisfacción y hasta le alcanza para sentirse feliz en sus barrios y colonias, construidas y gestionadas desde la informalidad y la precariedad.

Hace unas semanas le preguntábamos a una persona de clase media que vive cerca del centro de Coyoacán, que por qué le había ayudado con algo de dinero a su vecina de la casa de atrás, para que comprara materiales de cierta calidad y subiera su barda a una altura de segundo piso; él dijo que no le gustaba ver desde sus recámaras el paisaje gris de los tabiques sin aplanar, las varillas de fuera de las lozas y los techos de lámina de asbesto llenos de tinacos, alambres y tendederos del barrio vecino con el que colindaba su fraccionamiento. Curiosamente, uno de los albañiles que fueron contratados para construir la barda, vivía en ese barrio y él nos comentó que:

19 Glaser, Edward, *Triunf of the city*, New York, The Penguin Press, 2011, pp. 1-15.

20 Jouve, Bernard y Christian Lefèbre, *Métropoles ingouvernables*, París, 2004, pp. 13-14.

“no entiendo por qué el señor paga para quitarse la vista de que puede disfrutar, antes que el de una triste barda, que aunque aplanada y pintada, le oscurecerá sus recámaras y le entrará poco sol”²¹.

De esto, lo único que podemos aprender es que los imaginarios, las percepciones y subjetividades dentro de la misma ciudad, dependen de la posición social dentro de la escala económica y cultural de sus habitantes y que lo que es horrible e insoportable para unos, para otros forma parte de la normalidad en sus vidas cotidianas. En esa diversidad de situaciones dadas por la fragmentación territorial intra-metropolitana, el gobierno también actúa, según las necesidades manifiestas de una ciudadanía polarizada, segregada y fragmentada dentro de territorios de proximidad²².

En su desarrollo moderno, México vivió su propia experiencia de urbanización, de acuerdo con el reloj histórico de los países que pasaron por la experiencia de tres siglos de colonización, con un proceso de modernización e industrialización subordinado a los países metropolitanos, con cuotas de subdesarrollo y dependencia diversa y desigual, pero que aún en esa circunstancia, desde la periferia capitalista, se ha alcanzado la metropolización en varias de sus ciudades, en un contexto globalizado del que no se puede excluir.

Los países subdesarrollados al interactuar en la economía del sistema-mundo, lo hacen de manera subordinada, por lo que más bien sus ciudades son lugares globalizados. Existe una estrategia mundial que predica la promoción de los valores universales de tipo económico, político y administrativo. La punta de lanza es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe.

21 El albañil es el señor Gilberto Martínez, autoconstructor de su casa y la de su familia extensa, que forma parte del pueblo de Los Reyes, Coyoacán, donde la mayoría de las casas tienen las características que le producen rechazo visual a su vecino.

22 En enfoques de la Investigación cualitativa se “(...) estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas”. García Jiménez, Eduardo y Javier Gil Flores, *Metodología de la investigación cualitativa*, Granada, Ediciones Aljibe, 1996, p 32.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encabeza una red comercial mundial que agiliza el intercambio mercantil y pone en práctica elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales.

En 1980 el Banco Mundial presentó una investigación sobre las administraciones públicas de varios países subdesarrollados, principalmente de África, pero que se convirtió en el ideario aplicado en los siguientes años para América Latina. En ese informe se concluía que las empresas públicas eran un desastre que engendraba un enorme déficit financiero y constituían una enorme carga para el erario.

Aunque México es el único miembro latinoamericano en la OCDE desde 1994, la difusión e influencia ideológica de su paradigma administrativo sobre los gobiernos de la región es muy significativa. Este organismo al que pertenecen los países más desarrollados del mundo, propone las reformas siguientes:

- *Un Estado que cumpla roles de decisor, actor, estrategia, animador y reformador.*
- *Resultados o performances orientados al ciudadano-cliente.*
- *Flexibilidad y apoyo para el desarrollo del mercado mundial.*
- *Control, transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, calidad, evaluación, democracia y legitimación del ejercicio público.*
- *Limitación del crecimiento futuro del sector público, bajo la premisa de que sus resultados son inferiores a los del sector privado y su operación es deficitaria y genera presiones a la deuda pública.*
- *Complementariedad e interdependencia entre sector público y privado.*
- *Dirección con misión y visión de futuro.*
- *Calidad y claridad en la regulación de la información.*
- *Más participación ciudadana²³.*

23 OCDE, 2006: <http://bes.wikipedia.org/wiki/OCDE>

Se trata de un modelo estándar de la “nueva gestión pública” que se buscaba aplicar en los gobiernos de todos los países, cuyos elementos generales y más atractivos para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; en palabras de la OCDE, la administración al servicio del público. En la práctica México se comprometió a:

1. *Mantener un crecimiento no inflacionario a través de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que se refuercen mutuamente y mantener la estabilidad de precios a través de una política monetaria coherente.*
2. *Luchar contra el desempleo como una prioridad máxima y contribuir a una expansión continua del comercio internacional y la inversión.*
3. *Continuar la cooperación en política cambiaria con el fin de ayudar a la promoción de una mayor estabilidad en los mercados financieros.*
4. *Mejorar las habilidades para ajustarse y competir en una economía mundial globalizada a través de una reforma estructural que promueva flexibilidad económica, crecimiento en el empleo y mayores niveles de vida. Al mismo tiempo, crear condiciones en las cuales las pequeñas y medianas empresas puedan florecer.*
5. *Promover una supervisión adecuada de las instituciones financieras bancarias y no bancarias y mayor transparencia en los mercados financieros²⁴.*

Al respecto, el gobierno federal de México, a mediados de los años 80 inició su reforma gerencial, teniendo como principal objetivo adelgazar el sector público y el sector paraestatal que llegó a tener hasta 1155 organismos²⁵. Hay barreras infranqueables que han hecho difícil llevar a cabo este tipo de reformas debido a que sus cuerpos burocráticos fueron forjados en los viejos esquemas del corpo-

²⁴ Ibidem

²⁵ Rogosinski, Jaques, *La privatización de las empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p 8.

rativismo y el patrimonialismo; se trata de espacios organizacionales del Estado dominados por poderes técnicamente ilegítimos, porque los orígenes de sus líderes que están fuera de la autoridad electa carecen de conocimientos plenos y por lo tanto están alejados de la ideología del poder público al que sirven²⁶.

En todo caso, con la incursión del modelo gerencial se empiezan a destacar más los fenómenos de “*efectos de demostración*”²⁷ que preponderan la eficacia y la eficiencia por encima de la necesidad de estabilidad institucional de un sistema administrativo, que históricamente estuvo politizado en ausencia de un servicio civil de carrera; las burocracias estatales y municipales, que es desde donde se gestionan las ciudades del país, siguen siendo reclutadas a través del sistema de botín²⁸, en el que el partido ganador “coloniza” discrecionalmente las estructuras administrativas, quitando a los funcionarios del gobierno anterior, sustituyéndolos por aquellos de su confianza que ganaron el puesto en la arena política durante elecciones anteriores, sobre todo por los compromisos de las campañas que los llevaron al poder²⁹.

Bernardo Kliksberg advierte que el debate sobre el discurso gerencial ha tendido a plantear la falsa ilusión de que hay un solo tipo de reforma del Estado, cuando

26 Culebro Moreno, Jorge, *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*, México, CIDE, p. 27.

27 El término “efecto de demostración” aparece en la obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto y se refiere a un fenómeno peculiar en el que se sincretizan formas económicas propias de la combinación de elementos de una sociedad tradicional que supone que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo, provocando desviaciones respecto a las etapas de la industrialización características de los países adelantados. En lo político se altera el orden de aparición de los actores sociales, surgiendo fenómenos como el populismo. (Cardoso y Faletto, 1971: 11-38)

28 La tumultuaria llegada del general Andrew Jackson a la Casa Blanca en 1829, elegido por el Partido Demócrata, marcó el inicio de lo que se conoce con el nombre de *spoils system*. Arropado por una multitud de seguidores de todas las clases y condiciones, que se agrupaban al grito de “el botín pertenece a los vencedores”, el nuevo presidente aceleró el desmantelamiento de la originaria burocracia federal, reclutada esencialmente entre las familias acomodadas del Norte, para repartir los empleos públicos entre los leales. La rotación de empleos después de cada elección, elevada a sistema, encontró incluso justificaciones teóricas. *El sistema del botín*: http://elpais.com/diario/1997/12/18/espana/882399621_850215.html

29 Mesta, Delgado, Jesús, “La ley de servicio profesional de carrera” pp. 13-24, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, número 2, México, Servicio Profesional de carrera, 2004, p. 13.

la realidad permite visualizar diversos caminos de rastreo de soluciones entre complicadas alternativas³⁰ (Kliksberg, 1996: 11).

Al no contar con una solución única ni propia, la verdad es que sólo analizando los discursos y exposiciones en las páginas WEB de los gobiernos federal, estatal y municipal, nos damos cuenta que una manera de legitimar su paso por el gobierno, es manejar los lenguajes más actualizados posibles que alejen del modelo burocrático-weberiano, estigmatizado desde la ideología más neoliberal desde los años setenta-ochenta del siglo xx.

De la política de urbanización a la política metropolitana

El fenómeno metropolitano se ha convertido en objeto de estudio para la ciencia política, la administración pública y las ciencias de la gestión, desde donde se analiza al sistema político y al gobierno en acción sobre el sistema de ciudades de un país o todo un continente. Justamente los gobiernos metropolitanos que se enfrentan a los problemas de la explosión demográfica, del crecimiento de la mancha urbana, los tejidos urbanos, las conurbaciones, la expansión de los servicios, la construcción de grandes infraestructuras y de su impacto ambiental, no sólo reclaman recursos económicos, descentralización y empoderamiento de sus organismos, sino también instrumentos jurídicos, analíticos y operativos que les permitan coordinarse, concurrir mejor con los diferentes órdenes de gobierno, para garantizar gobernabilidad regional.

Desde la subjetividad de sus actores sociales, el territorio metropolitano se puede ver como un hábitat de significado, como espacio que se extiende y se contrae para formar hábitat de ofertas difusas y elecciones libres. (Bauman, en García,

³⁰ Kliksberg, Bernardo (Compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP, Fondo de Cultura Económica, p. 11.

1999: 165). También puede ser percibido como lugar para la reproducción social ampliada o como la prisión que el hombre se ha fabricado para sí mismo³¹.

El territorio metropolitano, que es la expresión más tangible del espacio construido, tiene al menos tres ingredientes que debemos considerar como importantes: la *apropiación*, el *poder* y la *frontera*. En ese sentido, el sistema de mallas, nudos y redes jerárquicamente organizados -que constituyen el sistema territorial- permite, en su conjunto, asegurar el control sobre todo lo que puede ser distribuido, asignado o poseído dentro de un determinado territorio, imponer de uno a varios órdenes jerarquizados de poder y jurisdicción; en fin, garantizar la integración y la cohesión de los territorios³².

Por su parte, la malla implica la noción de límite; el nudo la noción de centro de poder o poblamiento jerárquicamente relacionados entre sí, (aldeas, pueblos, ciudades, metrópolis o megalópolis) que simbolizan la posición de los actores sociales dentro de un territorio, mientras que la red implica la noción del entramado entre los nudos. Esto se deriva de la necesidad que tienen los actores de relacionarse entre sí, de influenciarse recíprocamente, de controlarse, de aproximarse o de alejarse los unos con respecto a los otros.

Esta percepción general del espacio, el territorio y su relación con la geografía urbana y la política, puede servir para mejorar una comprensión más acabada de las zonas metropolitanas y del sistema urbano nacional y/o mundial de ciudades. También permite ir a la búsqueda de las formas de gobierno metropolitano, pues el formalismo de los regímenes constitucionales, no resuelven la demanda de políticas integrales³³. (Ward, 1996: 127).

31 Giménez, Gilberto, "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", pp. 19-52, Rocío Rosales Ortega (Coordinadora) *Globalización y regiones en México*, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 22.

32 *Ibidem* p. 23.

33 Ward, Peter, "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", pp. 127-149, Revista Gestión y política pública. Vol. Núm. 1, primer semestre, pp. 127-149, México, CIDE, p. 127.

En el contexto de la economía mixta y de los estados de bienestar, la creciente intervención estatal llevó a la planeación a convertirse en la fuerza directriz de la sociedad, cuya complejidad requirió de la centralización de decisiones y del control de los procesos que en ella ocurren. En materia de desarrollo urbano logró sobreponerse a las limitaciones que imponía la economía de mercado, en la medida en que poco a poco se convirtió en interlocutor de la burguesía o incorporó a las políticas públicas intereses comunes; así, el planificador quedó del lado del Estado y a partir de éste, cumplió en la instancia de la planificación con su papel mediatizador de los conflictos urbanos, en la medida que despolitizó con términos técnicos las actividades de planeación del Estado.

El fenómeno de concentración ampliada no es sólo un asunto de adaptaciones a una topografía, o de la lógica del capitalismo periférico, sino además, a distorsiones que obedecen a la manera particular en cómo se estructuró el régimen institucional, de dónde emergieron actores que impulsaron un sistema político centralizador de poder y concentrador de recursos, de ahí emergió una ciudad central como la de México, en torno a la cual se ordenó el sistema regional y nacional de ciudades.

La ciudad es como un reflejo de la lógica que comanda el capitalismo, es el punto geográfico de localización donde se reproduce la fuerza de trabajo y el capital y el proceso de reproducción ampliada se da a través del consumo colectivo³⁴.

Las fuentes que alimentan la gran concentración urbana moderna, son identificadas con las bases materiales del desarrollo. Fainstein y Fainstein identifican en forma común las siguientes determinaciones de la forma urbana:

34 Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis, México 1970-1992*, México, UAM, 1993, pp. 98-110.

- *En primer lugar; constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores.*
- *En segundo lugar; la burguesía industrial.*
- *En tercer lugar; el Estado que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos de reproducción.*
- *La globalización ha separado físicamente los procesos de producción y consumo, por lo que no se puede pensar que en la sociedad global actual una burguesía local determine las formas urbanas (...)*³⁵.

En esa misma lógica, la concentración urbana en México tendría que explicarse también por la dinámica del desarrollo capitalista, donde el Estado tuvo el proyecto económico nacional a su cargo, al menos entre 1920 cuando inició el proyecto sonoreense de Obregón y Calles, y 1982, año en el que López Portillo terminó nacionalizando la banca nacional, de tal manera que el Estado intervino en la economía con enormes caudales de inversión pública, para luego colapsarse.

Muchos años han pasado desde que Castells escribió sus primeros libros; hoy su concepción ha cambiado; la globalización y la sociedad de la información, le han impuesto un viraje. Todo lo que cuenta, el poder, la riqueza, la tecnología, la información, se estructura en una red global. En la globalización el Estado-red es una mezcla de instituciones de varios niveles: el poder político, que no es necesariamente el más importante, se negocia y se distribuye entre todas estas instituciones funcionando en red. Los Estados-nación y la Unión Europea se organizan en red para negociar con otras redes. Su preocupación principal es sobrevivir más que orientar los flujos globales en beneficio de los ciudadanos; ahora el Estado se mueve como organización inteligente para hacer de las ciudades regiones productivas, competitivas, lugares que ganen; eso implica necesariamente caer en una forma de gobernanza limitada que excluye a los grandes sectores de la población.

35 Fainstein, N. LI. Y Fainstein, S. S. *New debates in urban planning: The impact of marxism theory within the United States*, pp. 381-403, US, UURR, 3, 1979.

En esta dimensión el concepto de ciudad pierde sentido, o más bien es subsumido por el “aldea global”³⁶. La suerte de la ciudad es producto de lo que sucede en los mercados financieros, ya que es allí donde se gana y se pierde; donde se le asigna valor de compra o de renta de los territorios. “*Se manifiesta la crisis del desarrollo desigual y combinado de la ‘abundancia económica’, en unas regiones, y el ‘desierto económico’ en otras*”³⁷.

En parte, esto es lo que le fue sucediendo a las ciudades del país a partir de los años 70; de ahí que de manera gradual y al margen de un plan estatal, las funciones política y económica de las ciudades fueron cambiando al someterse a procesos de descentralización y deslocalización industrial a favor de los poderes fácticos que comandan la regiones metropolitanas donde se produce la riqueza y donde se da el consumo.

De la urbanización a la metropolización

En 1900 el 10.5% de la población mexicana vivía en alguna de las 33 ciudades entonces existentes con más de 15,000 habitantes; en 2010 el 72.3% habitaba en 384 ciudades de este tipo, de las cuales, 59 son zonas metropolitanas; de acuerdo con esa tendencia, se asegura que en 2050 la población urbana llegará a 81.2%³⁸.

Después de la segunda guerra mundial los programas de trabajadores inmigrantes hacia Estados Unidos se hicieron realidad; la política de sustitución de importaciones y el desarrollo industrial endógeno, fueron el catalizador para el crecimiento interno de la economía; la estabilidad política que aportó la crea-

36 Uno de los conceptos que Marshall McLuhan crea y que tiene más importancia, es el término “Aldea global”, el cual utiliza este autor de los años sesenta, para describir una sociedad futura en la que todos estarán comunicados mediante las herramientas tecnológicas. “La Aldea Global” Marshall McLuhan: <http://www.fergus.com/wordpress/tecnologias-de-la-comunicacion-y-sociedad/testing/>

37 Tamayo, Sergio, Vida digna en las ciudades, UAM-Gernika, 1989, p. 28.

38 SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2012, Op cit, pp.21-22.

ción del Partido Nacional Revolucionario fue fundamental para la creación de las nuevas instituciones del Estado para un desarrollo nacionalista que aceleraron la expropiación de la industria ferrocarrilera y del petróleo en manos de empresas extranjeras; todos esos elementos dieron origen a lo que luego se denominó “El milagro mexicano” que se prolongó hasta fines de los sesenta.

Con Miguel Alemán al frente del gobierno (1946-1952), siendo el primer presidente civil después de la revolución y resuelto a modernizar al país, pronto se empezó a ver a México y a su ciudad capital con un rostro urbano y moderno, en el que las clases medias y los nuevos ricos le iban sumando a sus colonias una nueva forma de vida parecida al estilo norteamericano, en la que los suburbios de San Ángel, Polanco y las Lomas de Chapultepec, marcaban las aspiraciones de la nueva clase rica que tenía automóviles de lujo, viajaba a Europa y a Estados Unidos y vivía en fraccionamientos apartados del centro donde estaban sus negocios.

Lo que vino después (1960-1980), fue la consolidación de una política pública muy consistente por parte del Estado, para concentrar comercio, industria, servicios educativos y de salud y oficinas gubernamentales en el núcleo central del Distrito Federal; de ahí que los intereses inmobiliarios pronto requirieron poner los ojos en los municipios colindantes más cercanos del Estado de México y entonces en cuatro décadas (1970-2010) la Ciudad de México y su zona metropolitana llegaron a ocupar el décimo lugar de población en el mundo, a la par de ciudades como Nueva York, Seúl y otras con más de 20 millones de habitantes, y donde sobrepasa Tokio, que ahora cuenta poco más de 37 millones en una extensa región metropolitana de la isla japonesa, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 1.
Las 10 metrópolis más pobladas del mundo

Lugar	Nombre de la metrópoli	País	Pob. millones de hab. de la metrópoli (% respecto de la nacional)	Población del país Millones de habitantes	Superficie de la metrópoli (Km ²) (% respecto del nacional)	Superficie nacional Km ²	Densidad de población de la ciudad Habs./km ²	Densidad de población nacional Habs./km ²	Producto Interno Bruto (PIB) generado (2012) Millones de dólares
1	Tokio	Japón	37.2 (29.4)	126.9	28,842 (7.6)	377,835	1,291	366	1'520,000
2	Yakarta	Indonesia	26.7 (11.3)	237.6	1,444 (0.08)	1'919,440	18,521	124	224,900
3	Seúl	Corea del Sur	22.9 (46.2)	49.5	726 (0.7)	99,720	31,473	497	773,900
4	Delhi	India	22.8 (1.8)	1,241.5	4,554 (0.1)	3'287,595	5,012	378	211,300
5	Shanghái	China	21.8 (1.6)	1,339.7	6,340 (0.1)	9'596,961	3,433	140	516,500
6	Manila	Filipinas	21.2 (22.4)	94.9	10,208 (3.4)	300,000	2,081	316	153,700
7	Karachi	Pakistán	20.9 (10.6)	196.8	3,527 (0.4)	803,940	5,919	245	157,216
8	Nueva York	Estados Unidos	20.7 (6.7)	308.7	1,452 (0.01)	9'826,675	14,234	31	1'210,000
9	Sao Paulo	Brasil	20.6 (10.7)	192.4	7,943 (0.1)	8'514,877	2,589	23	473,000
10	Valle de México	México	20.1 (17.9)	112.3	7,866 (8.7)	1'959 248	2,562	374	411,400

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Demographia* (2013)

Uno de los problemas de esas tendencias para México es que entre 1980 y 2009 la población creció en promedio 1.43 veces, mientras que la superficie urbana lo hizo en 5.97 veces; esto habla de una planeación territorial fallida que nos está llevando al despilfarro en recursos económicos para ofrecer condiciones de infraestructura y servicios urbanos en esas zonas, y por el otro, de impactos ambientales incalculables que en lugar de mejorar deterioran la calidad de vida de la población.

Si bien el número de población urbana se consolidó entre los años setenta y ochenta del siglo xx, el proceso de metropolización es irrefutable a principios del siglo XXI; en ese sentido, el problema en esa época fue que apenas cinco de las ciudades más grandes del país eran las que podían ofrecer las condiciones mínimas para recibir incrementos significativos de población migratoria, el resto

de la ciudades donde ocurrió el fenómeno migratorio tenían condiciones muy desfavorables para ello.

Para que eso se pueda dar, es indispensable contar una constitución moderna que señale con la mayor precisión posible el papel y las responsabilidades que deben desempeñar cada uno de los órganos públicos y actores privados y sociales involucrados en el desarrollo metropolitano.

Las zonas metropolitanas actualmente están definidas oficialmente como:

“Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las Zonas Metropolitanas en cuestión”³⁹.

Para el caso de las ciudades trasfronterizas son consideradas zonas metropolitanas los municipios que contienen una ciudad de 250,000 o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América, en este caso Mexicali, Matamoros y Nuevo Laredo.

Históricamente está probado que el actual marco constitucional es considerado por la mayoría de los actores de estas zonas como insuficiente e inadecuado para planear estratégicamente con visión metropolitana de largo plazo, pues primero, no está definida claramente la diferencia entre lo urbano y lo metropolitano; segundo, prácticamente los conceptos de metrópolis o de zona metropolitana no aparecen en los apartados de la constitución y; tercero, aun en de las zonas que

39 SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2012, Op. Cit., p.25.

presentan conurbación, no queda claro qué le corresponde hacer a cada quien, quién coordina los proyectos dentro de la zona metropolitana y con qué organismos e instrumentos; todo se limita a convenios intergubernamentales para formar comisiones metropolitanas en distintas temáticas, pero éstas quedan supeeditadas a la voluntad y vaivenes que ocurren en la arena política.

Por lo anterior, los actores económicos, políticos y sociales que operan o viven en las zonas metropolitanas del país, demandan políticas públicas de escala regional que les permitan avanzar en movilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad para mejorar la calidad de vida.

Por lo tanto, sin reformas al actual régimen constitucional será difícil alcanzar el desarrollo deseado para estas zonas. Si a esto agregamos la ausencia de un proyecto educativo de cultura con visión metropolitana, ni escuela, ni iglesia, ni la familia estarán en condiciones de profundizar en valores solidarios, tan necesarios en las emergentes zonas metropolitanas. Con la delincuencia organizada acechando nuestras ciudades, se auguran escenarios catastróficos, donde imperará el crimen, la impunidad y situaciones extremas de violencia social, como los que se observan cotidianamente en nuestros noticieros durante las confrontaciones entre manifestantes y cuerpos de seguridad pública.

Los conflictos por agua, suelo, vivienda, alimentos, transporte y cualquier oportunidad de mejoría material, serán el común denominador entre los ciudadanos; por lo tanto, las metrópolis ingobernables pueden ser el lugar común para gobernantes y gobernados, donde productividad, competitividad y calidad de vida, estarán en los más bajos niveles internacionales.

Un problema más para el país es la concentración-dispersión que se dio en el territorio nacional debido al crecimiento demográfico y el intenso y desordenado proceso de urbanización; este es otro de los retos por atender, pues esos fenómenos traen aparejada la especulación del suelo, el uso irracional del territorio,

impactos ambientales por la expansión urbana sobre suelos de conservación, baja calidad de vida para la población, problemas de movilidad y encarecimiento de las infraestructuras urbanas por el alargamiento de las comunicaciones y servicios municipales en áreas de baja densidad poblacional, así como el desaprovechamiento del equipamiento que se tiene en la parte central de las ciudades.

Está probado por los gobiernos locales que introducir infraestructura y servicios en asentamientos precarios cuesta entre dos y tres veces más y realizar este proceso dura entre 12 y 16 años; luego por su lejanía y las dificultades para llegar hasta los puntos de esos asentamientos, que luego están en barrancas o faldas de los cerros, la población en situación de pobreza, gasta hasta el 50% de sus ingresos en el transporte familiar y algo más para tener un poco de agua potable en sus domicilios. Esta es una de las razones por lo que la estadística reporta que hay 5 millones de casas deshabitadas en el país.

La Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Toluca, Puebla y León fueron ejemplos claros de esos fenómenos demográficos en décadas pasadas, pero recientemente esto sucedió con las ciudades fronterizas del norte, donde se asentó la industria maquiladora, como Tijuana, Mexicali, Juárez, Monclova y Reynosa; también sucedió en zonas turísticas como Cancún y Mérida.

A pesar de que siguen latentes estos problemas por todo el país, en este momento el gobierno federal requiere fortalecer el desarrollo metropolitano, pues por un lado, no hay pronunciamientos importantes a favor de la reforma constitucional sobre el tema y por el otro, el presupuesto que se destinó para 2013 mediante el Fondo Metropolitano, apenas rebasó los 8,600 millones, recurso que se destina a 47 zonas metropolitanas.

Hay que considerar que actualmente las 59 zonas metropolitanas ocupan 171,816.8 km² del territorio nacional, o sea, el 8.7% de los 1'964,375 km² que el país tiene en total. Estas zonas, en teoría están mejor dotadas de infraestructura y servicios,

razón por la cual en ellas se genera el 70% del PIB nacional, independientemente de que estén gobernados por alcaldes de 10 partidos políticos diferentes; a nivel estatal 21 están gobernados por el PRI, cuatro por el PAN, cuatro por el PRD y tres por la Coalición PRD-PAN; esta diversidad puede ser un factor de legitimidad política, si los acuerdos de gobernabilidad metropolitana se centran en un modelo de desarrollo compartido y sustentable, pues desde estos centros de desarrollo se impacta y decide el destino ambiental y de la biodiversidad del país.

En los próximos años, las zonas metropolitanas de tamaño medio serán el principal receptáculo de las migraciones internas y del crecimiento demográfico natural hasta 2050, cuando el país llegue a la tasa cero de crecimiento; por lo pronto en el lapso 1990-2010 la población metropolitana, pasó de 41.2 millones de habitantes a 63.8 millones, es decir, que el crecimiento demográfico neto fue de 22.6 millones.

En Baja California Sur, Sinaloa y Campeche aún no se han formado zonas metropolitanas, pero es posible que en el mediano plazo suceda también, pues para el 2030 se llegará a 128.2 millones de habitantes a nivel nacional y se estima que el número de zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes crecerá; en 2010 teníamos ya 11 ciudades de ese tamaño y 19 con población entre 500,000 habitantes y un millón⁴⁰.

En una primera clasificación tenemos que 53 de ellas están asentadas en municipios de una misma entidad, lo que les permite resolver sus asuntos de gestión metropolitana dentro de su propia entidad y con su gobierno estatal; las tres zonas que colindan con ciudades norteamericanas, además de resolver sus asuntos locales al lado de su gobierno estatal, la problemática de gestión por su

conurbación con una ciudad norteamericana queda limitada a convenios internacionales que se resuelven en el ámbito de la relaciones exteriores y conve-

40 SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2012, Op. Cit., p.24.

nios específicos entre gobernadores; hay otras seis zonas metropolitanas que están asentadas en varios municipios –o bien delegaciones del Distrito Federal– pertenecientes a dos entidades; en ese caso sólo los gobernadores (o jefe de gobierno) pueden firmar convenios con la federación y los otros estados vecinos; en esos ejemplos los municipios y las delegaciones participan marginalmente en la gestión de alcance metropolitano.

El caso de la ZMVM se complica mucho más, no sólo por el tamaño de su población, sino además, por estar asentada sobre tres entidades, 60 municipios y 16 delegaciones y porque el 80% de su tamaño actual fue construido en apenas medio siglo y bajo un régimen disperso de baja altura (1.5 pisos), donde la vivienda representa el 70% del suelo ocupado; demás está formada por el Distrito Federal, sede de los poderes de la república y es el lugar donde se concentran servicios públicos de gran diversidad.

A esa situación dada en la ZMVM, hay que agregar que el Estado mexicano ha mantenido al Distrito Federal bajo un estatuto constitucional de excepción, con peculiaridades que sólo se explican en los trasfondos históricos de México, pero que hacen de la gestión metropolitana un espacio más complejo, donde las relaciones intergubernamentales son muy conflictivas e impredecibles en cuanto a sus resultados. Generar un cambio institucional en ese sentido es algo que se ha intentado en diferentes momentos, pero al final, las coyunturas políticas y la prioridad de la agenda pública legislativa siguen dejando este asunto en el archivo⁴¹.

Momentos fundacionales de la planeación urbana y metropolitana

En el contexto de bonanza petrolera, la preocupación por el desarrollo urbano quedó expuesta en julio de 1976, en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH); orientado en esa ley, en sus primeros días de gobierno el presidente José López Portillo creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,

41 Rosique Cañas José Antonio, *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*, México, UAM-PUEM-UNAM-FCPS, 2006, pp. 236-241.

desde donde en 1978 se publicó el Plan Global de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano dio prioridad al problema de la concentración en tres grandes ciudades del país, el desarrollo urbano en las 31 capitales de las entidades federativas y algunas ciudades menores, de las que se presumía formaban parte de regiones en consolidación; otro problema ahí planteado fue el de la dispersión demográfica en cerca de 100,000 pequeños centros de población.

En este momento lo metropolitano termina siendo producto de la aplicación de políticas urbanas de largo plazo, en la medida que se fortalece el crecimiento y función regional de una ciudad; lo que diferencia lo metropolitano de lo urbano es la escala territorial de uno y otro, la complejidad de las interacciones al interior de esa ciudad, pero también con la región en la que está asentada y la densidad demográfica, infraestructuras, comercio y servicios que es capaz de dotar; por último la capacidad tecnológica y científica centradas en su capital humano y social son catalizadores de la influencia regional que pueden alcanzar.

Por su parte, la política urbana tiene que ver con todo lo que se refiere al surgimiento de un espacio urbano donde hay un número determinado de población, viviendas, escuelas, mercados, edificios públicos, iglesias, etcétera, instalaciones para las que hay que garantizar servicios, mantenimiento, infraestructuras y servicios.

Las políticas metropolitanas aparecen entonces sólo cuando las infraestructuras y servicios se implementan en centros de población de alta densidad, con un número determinado de habitantes (en México más de 50,000 en conurbación con otros centros de población), especialización, diversidad funcional e infraestructura de gran calado, que permita concentrar y combinar actividades industriales y servicios de todo tipo, que le dan funcionalidad y alcance a centros urbanos y menores dentro de una zona determinada, tal y como la define el INEGI; todo esto

tiene que ver con el Sistema Urbano Nacional (SUN), actualmente 59 son reconocidas oficialmente como zonas metropolitanas.

El aspecto característico de una política metropolitana se reconoce cuando los gobiernos locales actúan coordinados con otras instancias de la zona, sobre problemas que van más allá de sus límites territoriales. Reiterando sobre la emergencia de una política metropolitana, esto sucede cuando la mancha urbana crece y da paso a conurbaciones, creando una unidad territorial funcional de mayor escala, situación que requiere la interacción de más actores públicos, privados y sociales para su gestión.

Para seguir en esta línea de análisis para diferenciar lo puramente urbano de lo metropolitano, analicemos lo que sucede con el fenómeno demográfico. Durante el siglo XIX el desarrollo urbano se vio relativamente inhibido, pues las clases terratenientes evitaban todo tipo de progresos que pudieran atraer a la gente hacia las ciudades; las leyes y las instituciones propiciaban el arraigo de la población en el campo bajo instituciones de explotación servil como la tienda de raya y el endeudamiento generacional. El telégrafo, la electrificación, la policía rural, la alfabetización, la escuela, y en ocasiones hasta la vía del ferrocarril, fueron vistos como una amenaza de disgregación para el campo.

Tal vez por eso el siglo XIX fue muy estable en cuanto a la población de la Ciudad de México, pues ésta se mantuvo en 200,000 habitantes hasta los años setenta; su crecimiento significativo inició con los años de la prosperidad porfiriana que vio modificadas las tendencias migratorias campo-ciudad, debido a las políticas liberales y a la secularización de los bienes terrenales de la iglesia que eran muchos; ese fenómeno liberalizó la fuerza de trabajo servil en las haciendas y fueron hacia las ciudades en donde se iniciaba el proceso de industrialización con inversiones extranjeras; de esa manera la población llegó a cerca del medio millón de habitantes a fines del siglo XIX, cuando el país entero tenía ya 10 millones, lo que representó que la Ciudad de México en ese momento sólo tuviera el 5% de la población nacional.

Ya en el siglo xx y principios del xxi, con la industrialización sobre todo a partir de la década de los cuarenta, propició que la población del Distrito Federal se multiplicara prácticamente 25 veces, pasando de 350,000 habitantes en 1900 a 8.8 millones en 2010.

En ese sentido hay que resaltar que la incorporación de más municipios a las zonas metropolitanas es algo que seguramente se va a seguir dando en los próximos lustros, pues la tendencia marcada por el INEGI ha mostrado que en 40 años se pasó de 11 municipios en 1970, a 17 en 1980, luego a 27 en 1990, hasta llegar a 60 en 2012.

Situación del marco jurídico metropolitano

Actualmente las bases constitucionales para la planeación urbana del territorio y la atención de los problemas metropolitanos se encuentran en los artículos 25, 26, 27, 115, 116 y 122 de nuestra constitución. Estos artículos son referentes superiores para las constituciones estatales, sus leyes orgánicas, la de planeación para entidades y municipios y sus códigos administrativos; en el Distrito Federal se toma en cuenta el Estatuto de Gobierno y la Ley de Desarrollo Urbano.

Hacemos notar que el Artículo 27 constitucional establece la obligatoriedad del Estado para el ordenamiento de los asentamientos humanos a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, sin embargo, en él no se menciona nada respecto a las zonas metropolitanas.

El artículo 115 dota de autonomía al municipio para orientar y conducir la ocupación de su territorio; esto abarca dos momentos: la definición de la prospectiva territorial y su gestión, pues es su responsabilidad formular y aprobar el programa municipal de desarrollo urbano. Si bien desde una perspectiva la autonomía

puede ser benéfica para el desarrollo local, en materia de planeación regional, al no haber obligatoriedad vinculante, esta libertad discrecional impide la planeación de mayor escala, en la medida en que cada ente soberano tiene el derecho a retraerse, aun ante la convocatoria del gobierno estatal o federal.

En el sentido contrario, el mismo artículo 115 no le da facultades al municipio para hacer acuerdos de planeación cuando la conurbación los alcanza; esa es una facultad exclusiva de los gobiernos estatales, entonces, en el caso de los municipios metropolitanos hay un vacío para la actuación planificadora.

Para el Distrito Federal el Artículo 22 constitucional es explícito en materia metropolitana, pues reconoce una agenda que incluye los temas de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua, potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, pero no define los responsables, ni tampoco establece facultades o atribuciones concretas; tampoco hay rubros específicos que se reflejen en presupuesto aplicable a proyectos de escala metropolitana. Pasando al nivel secundario en la jerarquía jurídica, la Ley General de Asentamientos Humanos reafirma la autonomía de los municipios para lo relacionado con los programas municipales de desarrollo urbano y, aunque señala la obligatoriedad para ser congruentes con los planes estatales y federales, no prevé los alcances y estructura de los planes regionales, sobre todo en materia de ordenación territorial, por lo que también deja fuera la planeación metropolitana.

Lo que sí contempla es el fenómeno de la conurbación, dándole a cada orden de gobierno responsabilidades para la planeación, regulación y coordinación; los artículos 21 y 22 ofrecen criterios para definirlos así como su localización y delimitación.

Para el Distrito Federal no se encuentran disposiciones explícitas para la planeación y gestión integral de los problemas metropolitanos; lo que se dice en el Estatuto de Gobierno es que el Jefe de Gobierno tiene facultades para planear y

ejecutar acciones en las zonas con conurbación limítrofes; los artículos 69 y 75 previenen sobre la coordinación intergubernamental para el cumplimiento de la agenda metropolitana especificada en el artículo 122, de donde se desprende otra facultad expresada en el artículo 70, para que el Jefe de Gobierno pueda acordar la constitución, integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas, pero sin comprometer recursos que no hayan sido autorizados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), por su parte, define la concurrencia funcional de la zona metropolitana del Distrito Federal con los municipios conurbados y para participar conjuntamente en la instrumentación de los programas aplicables a las zonas que tienen conurbación. También le da facultades a las delegaciones para elaborar programas y ejecutar acciones de servicios públicos o construcción de obras con municipios colindantes, pero previa aprobación del Jefe de Gobierno y de la ALDF.

La Zona con conurbación de la Ciudad de México es definida en la fracción LXXX del artículo 7 de la LDUDF como:

“la continuidad física y demográfica formada por la Ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas”

Mientras que la fracción LXXXI define la ZMVM como:

“ámbito inmediato de influencia, socio-económica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes del Estado de México y del Estado de Hidalgo”.

A la hora de identificar problemáticas específicas y proyectar acciones en consecuencia, estas definiciones operativas tienen una utilidad práctica para establecer el

escenario de negociación entre los actores representativos de las unidades político-administrativas, así como representantes de otras instituciones como la ALDF.

Por su parte, el Estado de México dispone de cuatro herramientas jurídicas en materia de planeación y coordinación. La constitución estatal en su artículo 139 establece responsabilidades para el gobierno estatal y municipal de participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, en función de la agenda metropolitana que tiene que ver con abasto, empleo, agua, drenaje, asentamientos humanos, coordinación hacendaria, desarrollo económico, preservación, protección civil, restauración del equilibrio ecológico, salud pública, seguridad pública y transporte, turismo y aquellas que resulten necesarias.

El mismo artículo 139 señala que cuando sea declarada una zona metropolitana hay que conformar comisiones metropolitanas con las otras entidades y entre los municipios al interior del estado, adicionalmente, la Ley Orgánica Municipal en su artículo 31 refuerza la atribución del municipio en materia de planeación y coordinación conjunta, para el desarrollo de localidades que presentan conurbación, pero solamente al interior del territorio estatal. El gobernador tiene la atribución de celebrar convenios con el ámbito federal y con los municipios de su estado⁴².

Conclusiones

- La metropolización va detrás del desarrollo urbano; primero surge la ciudad en su manera más elemental dentro de un determinado territorio, de ahí se crea propiamente en *espacio urbano* del que nos habla Simmell, como lugar donde se desarrolla el nuevo *urbanita* como ente sociológico y psicológico interactivo, comunicativo e intercambiante, en un entorno determinado por las relaciones capitalistas.

42 Este último acápite fue desarrollado a partir de las apreciaciones de la tesis doctoral de: Rivero Hernández, Melesio, *Las reformas institucionales necesarias para la ZMMM*, México, UNAM-FA, Doctorado en Urbanismo, 2012.

- Las zonas metropolitanas mexicanas también están globalizadas inmersas en las reglas del mismo capitalismo de hace un siglo, pero más dominados por los poderes del marketing publicitario, en el que los ciudadanos también se hacen indiferentes y se fragmentan al contacto con los otros actores del *espacio urbano* donde la vida es intensa, competitiva y sometida a la alta productividad; también es comunicativo, dados los avances tecnológicos de la telefonía y el internet al alcance de prácticamente todos los habitantes de las ciudades.
- El crecimiento demográfico, el aumento de densidades, la industrialización, las migraciones, el factor tecnológico y el desarrollo impulsan a los gobiernos municipales a modificar sus estructuras administrativas y a cambiar su paradigma de gestión tradicional por uno mucho más flexible, horizontal, interactivo y de escala regional.
- Los instrumentos legales en materia metropolitana son débiles, ya que no se definen con claridad las responsabilidades explícitas para las diferentes dependencias gubernamentales y menos para actores económicos o la ciudadanía en general.
- Pasando al siguiente nivel de actuación del Estado, la planeación es laberíntica desde su origen por la cantidad de documentos, su jerarquización sistémica que queda relativizada por la manera en cómo cada entidad interpreta su soberanía y por la diversidad de metodologías que se reflejan en la redacción general y contenidos.
- A ello se suma el hecho histórico de que entre planificadores y políticos siempre ha habido un desprecio mutuo; unos son criticados de muy teóricos e idealistas y los otros de muy pragmáticos e inmediatistas.

- Lo que resulta del divorcio entre políticos y planificadores es que los planes se van a los archivos y las decisiones se toman sobre la marcha en un contexto en el que la ley es una simple referencia, pero que no necesariamente se convierte en la orientación fundamental a la hora de la acción.
- Un organismo que ha influido de manera importante en el ámbito de la planeación metropolitana de los últimos años es el Fondo Metropolitano creado en 2006, mismo que ha obligado a los municipios y estados a firmar convenios y crear sus propios Consejos Metropolitanos para acceder a los recursos para impulsar proyectos de alcance regional dentro de las zonas metropolitanas del país⁴³.
- El antecedente a las actuales comisiones metropolitanas son la Comisión de Conurbación del Centros del País (1979-1988) y la Comisión del Área Metropolitana (1988-1994); ambos organismos tuvieron un papel importante en el ámbito de la planeación e identificación de problemas metropolitanos, pero ninguno vio la implementación de sus propuestas, porque éstos carecían de presupuesto y de organismos para ejecutarlos.
- Fue hasta que empezaron a aparecer Comisiones Metropolitanas especializadas y acotadas territorialmente a las problemáticas que quedaban bajo su responsabilidades en las zonas metropolitanas específicas, que empezaron a observarse algunos avances en acciones gubernamentales concretas como por ejemplo el Programa “Hoy no circula” o el Sistema de Monitoreo del Aire en algunas ciudades, etcétera.

43 El trabajo de Alfonso Iracheta sobre la evaluación de este organismo es un documento amplio que da una idea clara de su manera de operar y de los alcances que puede llegar a tener, a pesar de estar controlado centralmente por la SHCP. Iracheta, Alfonso X, *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*, El Colegio Mexiquense, 2010: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=7>

- El ser considerado urbano porque se vive en las ciudades, no necesariamente significa que toda esa población tenga actitudes positivas hacia las conductas de urbanidad (reglas de convivencia para vivir en común y vivir mejor respetando el medio ambiente y la naturaleza).
- En prospectiva, todos quisiéramos ciudades que nos aporten buenos empleos, movilidad territorial con transportes eficientes, seguros y no contaminantes, calidad de vida con sustentabilidad y respeto por la naturaleza que incluye la biodiversidad, seguridad pública, etcétera, pero para ello, gobiernos, ciudadanía y poderes fácticos nacionales e internacionales tienen que sentarse a la mesa de negociaciones y ceder en sus intereses egoístas.

Fuentes de Información

- Aguilar Villanueva, Luis F, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, Local-global. *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, 2000.
- Culebro Moreno, Jorge, *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*, México, CIDE.
- Demographia, 2013, *World Urban Areas (World Agglomerations)*, 9th Annual Edition, March 2013, en línea: <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf> consultada el 25 marzo de 2014.
- Fainstein, N. LI. y Fainstein, S. S. *New debates in urban planning: The impact of marxism theory within the United States*, pp. 381-403, US, IJURR, 3, 1979.
- García Jiménez, Eduardo y Javier Gil Flores, *Metodología de la investigación cualitativa*, Granada, Ediciones Aljibe, 1996.
- Giménez, Gilberto, "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", pp. 19-52, Rocío Rosales Ortega (Coordinadora) *Globalización y regiones en México*, México, UNAM-Porrúa, 2000.

- Glaser, Edward, *Triunf of the city*,
New York, The Penguin Press, 2011.
- Iracheta, Alfonso X. *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*,
El Colegio Mexiquense, 2010, consultado en línea: [http://www.transparencia
presupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=7](http://www.transparencia.presupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=7)
- Jouve, Bernard y Christian Lefèbre, *Métrolopoles ingouvernables*,
Paris, 2004.
- Kliksberg, Bernardo (Compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*,
México, INAP, Fondo de Cultura Económica.
- Lefèbvre, Henri, *La revolución urbana*,
Madrid, Alianza Editorial, 1970.
- Mesta, Delgado, Jesús, “La ley de servicio profesional de carrera” pp. 13-24,
Revista Servicio Profesional de carrera, número 2,
México, Servicio Profesional de carrera, 2004.
- Olías de Lima, Blanca, *La nueva gestión pública*,
Madrid, Prentice Hall, 2001.
- Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*,
Barcelona, Gedisa, 2003.
- Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis*, México 1970-1992,
México, UAM.
- Rivero Hernández, Melesio. *Cambio Institucional y Planeación Urbana en la Zona
Metropolitana del Valle de México, 1994-2008*.
México, UNAM-FA, Doctorado en Urbanismo, 2012.
- Rogosinski, Jaques, *La privatización de las empresas paraestatales*,
México, FCE, 1993.
- Rosique Cañas José Antonio, *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*,
México, UAM-PUEM-UNAM-FCPS, 2006.
- Rosique Cañas, José Antonio, “Evolución de las teorías sobre el buen gobierno” pp. 6-27,
Revista Buen Gobierno, México, FUDAMESPA, 2007.
- Sánchez Morón, Miguel. *El sistema de Botín*. En diario “El País” España, del 18/12/1997
consultado en línea: http://elpais.com/diario/1997/12/18/espana/882399621_850215.html

- SEDESOL, CONAPO e INEGI (eds.), 2012, Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010, primera edición, México, pp. 7.
- Simmel, Georg, *La Metrópolis y la vida mental*, 1903: <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>
- Tamayo, Sergio, *Vida digna en las ciudades*, México, UAM-Gernika, 1989.
- Ward, Peter, “Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas”, pp. 127-149, Revista *Gestión y política pública*. Vol. Núm. 1, primer semestre, pp. 127-149, México, CIDE.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 2003.

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 las 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 (Zaremborg, 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 RFF (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 Secretaría 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, Tonicato, 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 mexicanos 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 preconditionada de la democratización. Los prerequisites 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 requisitos, 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 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 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.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). http://hacienda.gob.mx/Apartados/HaciendaParaTodos/aportaciones/33/pdf/finanzas_deuda_congreso_ene14.pdf. Consultada el 17 de abril de 2014.
- Secretaría 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.

Perspectiva del municipio mexicano en un régimen de alta centralización

Jorge Enrique Pérez Lara¹

Introducción

EL FEDERALISMO EN MÉXICO SURGE ENTRE CONTRADICCIONES HISTÓRICAS que le han impedido desarrollarse de manera adecuada, lo que propició periodos históricos en los cuales el centralismo protagonizó la vida política y administrativa de nuestro país, de ahí la escasa autonomía que vivieron los gobiernos estatales durante prácticamente todo el siglo pasado; asimismo ocasionó el abandono casi total de las administraciones públicas locales, lo que ha impedido brindar los bienes y servicios que la sociedad espera de ellas.

El gobierno municipal es el más cercano a la población y por ende es el que conoce mejor las necesidades de ésta, sin embargo, durante décadas se relegó a las administraciones municipales con escasos recursos financieros que les permitieran impulsar políticas propias y enfocadas a las problemáticas de su territorio y ciudadanía. Por el contrario, el sistema de organización imperante ha mantenido una férrea centralización del gasto público y del diseño de las políticas públicas lo que desencadena en que al municipio sólo le quede como opción para atraer

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Autor y coautor de diversos artículos y capítulos en libro con temas especializados en Administración Pública. Ha participado como ponente en diversos eventos académicos de carácter nacional e internacional. Actualmente se desempeña como Apoderado Legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro AC

ciertos apoyos y recursos adicionales, enganchar sus programas a los de la federación, asumiendo compromisos y acatando las reglas que le dictan del centro. Por tal razón es de vital importancia analizar la forma en que está impactando la elevada centralización política, administrativa y financiera en el desenvolverse del municipio mexicano, con lo anterior sólo se busca generar un diagnóstico sino establecer algunas medidas que propicien un desarrollo más equilibrado para México mediante la construcción de escenarios a través de la descentralización tanto de tareas administrativas hacia el municipio como de que se fomente una mejor distribución de atribuciones en el ámbito presupuestal y a su vez mayor autonomía política para el desarrollo de políticas públicas locales, que desemboquen en una mayor y mejor calidad de vida para los ciudadanos que residen en los municipios de nuestro país.

El sistema federal mexicano. Una visión panorámica

El federalismo se constituye como forma de organización basada en la unión de diferentes unidades territoriales que, si bien conservan su autonomía, en términos generales ceden parte de su soberanía ante el nuevo orden de gobierno nacido de su unión, denominado gobierno federal; a diferencia de las confederaciones, los gobiernos de orden federal constituyen un ente gubernamental fuerte. Cabe destacar que esta forma de organización nace en los Estados Unidos de Norteamérica por la unión de las 13 colonias recién independizadas que buscaron un mecanismo de protección de su soberanía y mutua protección con respecto de la corona inglesa, como lo menciona Ricardo Uvalle en su artículo *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*.

El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejer-

cer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos (Uvalle, 1995; 1).

El autor hace mención que el federalismo requiere para su funcionalidad un elevado nivel de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, pero para lograrlo deben existir condiciones de autonomía y voluntad de las partes para hacerlo, lo cual se puede vislumbrar desde el nacimiento de una nación, como ocurrió en el caso de la federación en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que su nacimiento se da por mutuo acuerdo de las entidades autónomas, es decir son estas últimas las que deciden crear la nación con un objetivo común, por tanto la cooperación fue estrecha y la coordinación casi obligatoria, caso contrario a lo que ocurrió en México en donde la nación ya existía con una forma de organización basada en el centralismo, debido a la forma de gobierno basada en la monarquía absoluta que prevaleció durante la conquista, este sistema de organización resultó funcional durante los 300 años de ocupación española, sin embargo, al obtener la independencia la constitución de 1824 estipuló que México se convertiría en un estado federal, ello con la anuencia de las oligarquías regionales de las provincias que veían en esta novedosa forma de organización una alternativa viable para incrementar su autonomía respecto del poder central, además de su poder político y económico.

Sin embargo, otra parte de esas oligarquías regionales estaba inconforme con el nuevo sistema de organización territorial, pues las prebendas y beneficios que obtenían de la corona española se perderían al igual que sus títulos nobiliarios, fue así que las corrientes políticas del México independiente se bifurcaron en dos opciones antagónicas, por un lado se encontraban los liberales, que defendían el sistema federal y por el otro los conservadores que propugnaban por un sistema de organización unitario o centralista, lo anterior dio pauta para que se iniciara un periodo de inestabilidad política y económica que perduró durante buena parte del siglo XIX.

La inestabilidad política y las continuas guerras civiles tuvieron fin hasta la llegada al poder del presidente Porfirio Díaz, quien mediante una concentración del poder logró debilitar a las oligarquías regionales, dando así los primeros pasos para lo que sería el sistema político mexicano del siglo xx, basado en la centralidad y con un debilitamiento sensible de la autonomía regional. La lucha revolucionaria iniciada en 1910 marcó un nuevo periodo de inestabilidad política que finalizó cuando Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario, el cual aglutinó a la mayoría de las expresiones políticas de la época para dar forma al régimen que con escasas modificaciones se ha mantenido hasta la actualidad. El sistema de partido hegemónico concentró el poder en las manos del presidente, lo cual continuó con la práctica iniciada por Porfirio Díaz, de menoscabar la autonomía y poder regional, so pretexto de mantener la estabilidad política y económica del país.

Lo anterior le dio resultados tanto al porfirismo como al priismo que lograron periodos largos de estabilidad política y crecimiento económico, sin embargo, ambos modelos llegaron a un límite de concentración del poder que ocasionó un alto nivel de descontento social el cual los obligó a modificar el aparato político, para el caso del primero, dimitió y se exilió, y para el caso del segundo emprendió reformas políticas y económicas con el fin de mantener el poder. Cabe destacar la reforma política de 1977 en donde se estipuló la aparición de los diputados de representación proporcional que le abrieron espacios a legisladores de partidos políticos diferentes al PRI, lo anterior dio pauta para que la oposición se fortaleciera y a su vez legitimara al régimen. Ampliar los espacios a la participación de la oposición fue uno de los primeros precedentes para la democratización de México, con el consecuente debilitamiento del centralismo y esto a su vez fortaleciera al federalismo.

Si bien lo anterior sentó las bases del régimen actual, es importante destacar que aun con la incorporación de la oposición a las labores legislativas y de gobierno con el triunfo en algunos gobiernos municipales y de algunos estados (el primero

fue Baja California, 1988), por eso semodificó el balance de poder claramente inclinado hacia el presidente, pues éste tenía facultades meta-constitucionales como remover a su gusto a gobernadores y presidentes municipales, lo que eliminaba de facto la autonomía de estos órdenes de gobierno, pues de no obedecer las directrices del poder central, corrían el riesgo de que fueran removidos del cargo.

Fue hasta que se dio la alternancia en el ejecutivo federal cuando los gobiernos estatales lograron recuperar la autonomía que la constitución formalmente les había otorgado, pues Vicente Fox fue el primer presidente en décadas que durante su mandato no removió a algún gobernador por motivos políticos. Esto sumado a la aparición de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), fortaleció los primeros pasos hacia la autonomía de los gobiernos estatales, pues la CONAGO se constituyó como un órgano de negociación con el presidente de la república y con el poder legislativo federal, al aglutinar a los 31 gobernadores y al jefe de gobierno del Distrito Federal, brindó un mayor margen de negociación en aspectos como políticas públicas de seguridad, partidas presupuestarias, incluso los gobiernos estatales en la actualidad son un factor fundamental para la negociación de reformas constitucionales, pues de no ser aceptadas o acordadas con los gobiernos estatales éstos tienen el poder de vetarlas en los congresos estatales, dando como resultado un nuevo equilibrio de fuerzas entre el poder ejecutivo federal y los estatales, que fortalece el sistema federal.

La relación de subordinación federación-estados se redujo considerablemente, esto ha permitido que el federalismo mexicano por primera vez comience a ser funcional. Sin embargo, es importante mencionar que la autonomía lograda no ha sido bien manejada por los gobernadores que han dilapidado y usado discrecionalmente los recursos públicos e incluso han caído en excesos de endeudamiento. Si bien resulta positivo el nuevo equilibrio de fuerzas del sistema federal, es necesario introducir mecanismos de rendición de cuentas para que el nuevo poder que ostentan las administraciones públicas estatales cuente con contrapesos que permitan mejorar el ejercicio gubernamental, de no hacerlo así, el

avance logrado en autonomía podría convertirse en un efecto negativo para el desarrollo del país en todos los aspectos.

Por su parte el municipio ha sufrido por partida doble el centralismo, por un lado el del presidencialismo que predominó hasta antes del año 2000 y posteriormente el de los gobernadores que una vez adquirida la autonomía, recursos financieros e influencia en las decisiones políticas, arraigaron su poder en sus territorios como los antiguos señores feudales, en donde la centralidad se transfirió del presidente de la república hacia el gobernador respectivo. Lo anterior ha dado escaso margen para que el municipio adquiera las dimensiones que la sociedad actual espera de él, pues el abandono sufrido por décadas le ha impedido allegarse de recursos fiscales suficientes para financiar su desarrollo económico, urbano y social, además de que dicha escasez de recursos ha repercutido en aspectos internos como el bajo nivel de profesionalización del personal con que dispone.

Si bien se ha intentado con magros resultados profesionalizar a los funcionarios públicos con cursos, diplomados, incluso fomentando que éstos cursen estudios profesionales, los esfuerzos resultan limitados, pues la estructura organizacional está condicionada a la permanencia del presidente municipal en turno, cual genera una elevada tasa de rotación en los puestos públicos que son asignados en base a favores políticos, amiguismos y compadrazgos. La elevada rotación de funcionarios impide que los cursos que se imparten tengan impacto en el servicio público, los programas de profesionalización que buscan mejorar el desempeño administrativo de los servidores públicos resulta inoperantes; así de poco sirve invertir en mejorar las capacidades técnicas de un funcionario que será removido en cuanto llegue al poder un nuevo presidente municipal.

Descentralización política y administrativa. Retos y alcances

La descentralización política no solo representa una manera de que la administración pública sea más eficiente sino que es una forma de mejorar la percepción de la sociedad respecto de su gobierno, si bien se han dado esfuerzos por descentralizar administrativamente, como ocurrió en los años ochenta y noventas, cuando se le asignaron mayores tareas en materia de servicios públicos y se le otorgó el rango de orden de gobierno al municipio, este proceso no se acompañó de un incremento de potestades tributarias o de transferencias que brindaran a las administraciones municipales la capacidad de hacerse cargo de sus nuevas obligaciones.

En todo caso la descentralización administrativa de los años ochenta fue en estricto sentido formal, pues en la legislación se otorgaron mayores facultades al municipio con el fin de volver más eficiente la prestación de los servicios públicos, sin embargo, estas nuevas normas difícilmente se podrían aplicar, dadas las características financieras del nuevo orden de gobierno, sumado a la elevada centralización política que mantuvo el régimen. Incluso con los gobiernos de la alternancia si bien se dotó de mayores recursos a los gobiernos estatales, esto no ocurrió de manera similar con los municipios que permanecieron relegados, en tal sentido el Doctor Uvalle menciona:

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social (Uvalle, 1995: 1).

Para aprovechar las bondades de la descentralización resulta necesario primero articular de mejor manera nuestro sistema federal, dotando a los gobiernos loca-

les de recursos financieros que les permitan afrontar sus necesidades y satisfacer los servicios que demanda la ciudadanía. Hace falta una reforma hacendaria que beneficie con mayores transferencias a los gobiernos municipales, pues han sido relegados durante décadas. De no revertir esta condicionante, difícilmente se podrá modificar el panorama centralizado de la actualidad. Si bien la descentralización política y administrativa ha tenido pasos importantes desde el nivel federal hacia el estatal, esta dinámica no ha sido igual hacia los municipios. Pareciera que nos encontramos como lo menciona María del Carmen Pardo en una etapa de desconcentración:

Por su naturaleza, la descentralización es un proceso dinámico; se desarrolla, como se explicó, en distintas etapas que van desde la centralización, pasando por la desconcentración en donde no se renuncia a ejercer la autoridad, sino sólo se comparte, buscando agilizar, (por ejemplo, la prestación de algún servicio o trámite administrativo) hasta llegar a la descentralización. [...] Es importante también reconocer que puede haber distintos grados, esto es, que estas decisiones normalmente se toman de forma gradual y buscando objetivos que pueden irse redefiniendo sobre la marcha (Pardo, 2003: 22).

Como lo menciona la autora, la descentralización es un proceso que se da por etapas, sin embargo para el caso de México la etapa denominada desconcentración ha durado casi tres décadas sin visos de superarla, pues en la actualidad el municipio sólo ha compartido la responsabilidad de prestar servicios públicos, sin asumir su papel como autoridad que representa ser un orden de gobierno. Es urgente tomar en cuenta la necesidad de una reforma con sentido municipalista que convierta a los municipios de agencias de prestación de servicios públicos en verdaderos entes de gobierno que tengan la capacidad tanto técnica, como humana y financiera para asumir los retos de satisfacer las necesidades de su población pues, de acuerdo con la Doctora Pardo, el fin de la descentralización debe ser que el gobierno tenga cercanía y legitimidad con la ciudadanía:

Es útil también para tener mayor agilidad y eficiencia en los trámites, lo que estaría suponiendo un proceso que califica mejor de desconcentración. Se instrumenta para lograr mayor eficacia en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, lo que supondría descentralización de atribuciones. Por último, se pone en marcha para lograr mayor cercanía y legitimidad ante la sociedad, lo que equivaldría a descentralizar atribuciones y recursos (Pardo, 2003: 22).

Actualmente nuestro proceso de descentralización está estancado en delegación de atribuciones sin los mecanismos institucionales para hacer frente a ellas, basta ver cómo los escasos recursos económicos que llegan al municipio son ya etiquetados desde el centro, en busca de evitar actos de corrupción aunque en la práctica no sólo no lo logra, pues la corrupción sigue rampante, sino que ata de manos a las administraciones públicas locales que no pueden destinar los recursos a las necesidades de su población sino a los fines para los cuales fueron etiquetados y, en caso de no ejercerlos en los rubros dictados desde el centro, las autoridades pueden imponer en sanciones administrativas.

La profesionalización del servicio público no solo es una necesidad sino una verdadera urgencia, pues teniendo a personal altamente capacitada y con un perfil ético despachando en las administraciones públicas, la corrupción disminuiría drásticamente pues su empleo estaría condicionado a su buen desempeño y no a su relación de cercanía con las autoridades electas, por tanto un factor elemental para fortalecer al municipio en todos los servicios que presta es erradicar el amiguismo y el clientelismo de la nómina municipal, para lo cual resulta necesaria la implementación de un servicio civil de carrera para todos los puestos; operativos, mandos medios y superiores convirtiendo a los regidores en verdaderos supervisores del actuar gubernamental, y al presidente municipal en quien, considerando las propuestas ciudadanas establezca el plan de trabajo y desarrollo que la administración deberá cumplir durante su mandato, con lo anterior se elimina el famoso año de hidalgo y el año de aprendizaje, pues es una pérdida enorme de tiempo y recursos que han retrasado de manera importante el desarrollo de las localidades.

Éste nuevo sistema de contratación y manejo de personal no podría ser sustentado mediante las reglas actuales de centralización, pues el nuevo personal estaría en condiciones de llevar a cabo tareas más complejas que requerirían mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo, a su vez el personal profesional requiere de salarios remuneradores lo que si bien incrementa el gasto de nómina, sería una inversión compensada con los resultados favorables en cuestión de combate a la corrupción, transparencia y una gestión más eficiente y eficaz que legitime al régimen.

El abandono fiscal del municipio mexicano

Como se ha venido comentando, la descentralización de la administración pública en México es un proceso que lleva escasas décadas de implementación y que aún requiere reforzarse, fue iniciado por el presidente Miguel de la Madrid, con el fin de redimensionar al aparato estatal y volverlo más eficiente a la par que coadyuvaba a la legitimación del régimen político; a su vez esta nueva política descentralizadora fue un paliativo para la enorme crisis fiscal que vivió nuestro país a partir de 1982; el proceso de descentralización consiste, como lo menciona Ricardo Uvalle en “ [...] una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica Estatal a las demás personas jurídicas públicas” (1995), se transfirieron funciones y competencias del gobierno federal hacia los entes estatales y a los municipales, con el fin de fortalecer el federalismo mexicano. Es de vital importancia este traspaso de competencias, pues dichos órdenes de gobierno son los más cercanos a la sociedad y por tanto son los más conocedores de las necesidades y demandas de la misma.

Al tiempo que se les incrementaban las responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, el gobierno nacional se vio en la necesidad de incrementar las trasferencias para que éstos pudieran hacerse cargo de ellas. Sin embargo la distribución de los recursos tuvo una enorme disparidad, pues mientras ambos

órdenes de gobierno incrementaban sus responsabilidades, la distribución de las participaciones y aportaciones para cumplir satisfactoriamente con sus funciones estuvo hacia los gobiernos estatales, dando como resultado un nuevo centralismo, esta vez basado en las entidades federativas. Prueba de lo anterior es que el nivel de gasto público como porcentaje del total se incrementó considerablemente en los gobiernos estatales, en tanto que los municipales se mantuvieron estancados, como se muestra a continuación:

Tabla 1. Estructura porcentual del presupuesto de egresos de la Federación clasificado de acuerdo al orden de gobierno que lo ejerce

Concepto	2007	2008	2009
Federación	64.7	57.1	56.6
Estados Federados	32.3	39.2	40.2
Municipios	3.0	3.7	3.2
Gasto del Sector Público	100	100	100

Fuente: CEFP, 2009-B: 29

De acuerdo al estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, para el año 2009 el nivel de participación de las entidades federativas en el gasto total del sector público alcanzaba el 40%, en tanto que los municipios no presentaron ninguna diferencia significativa durante el periodo. Lo anterior es muestra de comentado en apartados anteriores acerca de que el proceso de descentralización de la administración pública se ha estancado, pues si bien cada vez se le dan mayores responsabilidades a los municipios, como atender cuestiones de derechos humanos, deporte, transparencia, desarrollo metropolitano entre otras, sin embargo la dotación de recursos para cubrir esas responsabilidades sigue siendo ínfima, lo cual repercute en la calidad de los servicios que prestan y la capacidad de tomar decisiones de políticas públicas específicas para sus localidades.

Contar con escasos recursos financieros repercute de manera negativa en todo el funcionamiento administrativo de las alcaldías mexicanas, pues esto implica no tener la capacidad de implementar programas serios de profesionalización, no dotar de infraestructura básica a las comunidades, como agua, drenaje, pavimentación, alumbrado, seguridad entre muchos otros. Lo anterior es usado de pretexto para centralizar atribuciones en los gobiernos estatales, pues culpan de la mala gestión de los servicios a la incapacidad administrativa y técnica de los mismos, las cuales podrían solventarse mediante mayores transferencias que les permitan incrementar sus capacidades operativas.

Como se podrá observar en la tabla número dos, aparte de que los recursos de los que dispone el municipio mexicano son verdaderamente escasos, su composición nos revela algunos datos relevantes que fomentan aún más la debilidad de las instituciones gubernamentales del orden local, pues menos de una tercera parte de los recursos de que disponen son de origen propio, es decir mediante el cobro de impuestos y derechos, las restantes dos terceras partes provienen de transferencias intergubernamentales, las cuales en buena parte son condicionadas para ser aplicadas en las prioridades dictadas por los gobiernos estatales o federal.

Tabla 2.
Sobre los ingresos totales de los municipios mexicanos del año 2012 (pesos)

Rubro	Monto	% del total
Impuestos	33,245'183,410	11.43
Derechos	14,879'159,047	5.11
Aprovechamientos	10,129'047,889	3.48
Contribuciones de mejoras	848'582,946	0.29
Productos	2,587'096,493	0.89
Participaciones federales	97,416'919,537	33.48
Aportaciones federales	106,593'888,116	36.64
Otros ingresos	7,203'647,535	2.48
Financiamiento	13,301'543,605	4.57
Disponibilidad inicial	4,751'120,700	1.63
Total	290,956'189,278	100

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos

La tabla anterior representa la suma total de los ingresos de todos los municipios del país, por tanto su análisis solo nos permite tener una visión general, pero esclarecedora de la situación financiera de los gobiernos locales. Es de destacar que apenas el 11% de los presupuestos municipales están compuestos por ingresos provenientes de los impuestos, otro 8.6% más por derechos y aprovechamientos. Resulta fundamental fortalecer las capacidades recaudatorias de las tesorerías municipales para incrementar el porcentaje de los ingresos propios, pues éstos representan una oportunidad de verdadera autonomía para los municipios, dado que pueden ser usados ágilmente en atender las demandas ciudadanas sin necesidad de solicitar autorizaciones administrativas externas.

La situación descrita impide desarrollar de manera integral al municipio mexicano, pues sus ingresos apenas alcanzan para solventar la nómina y realizar algunas inversiones en beneficio de la población. Como se podrá observar en la tabla número tres, en donde se plasma el gasto total de todas las administraciones públicas locales en nuestro país durante el año 2012, más de la mitad de los recursos de que disponen los municipios se canalizan al gasto corriente que se compone por servicios personales, materiales y suministros además de servicios generales.

Tabla 3.
Sobre los egresos totales de los municipios mexicano del año 2012 (pesos)

Rubro	Monto	% del Total
Servicios personales	101,395'822,864	34.85
Materiales y suministros	16,168'364,091	5.56
Servicios generales	36,813'132,014	12.65
Subsidios, transferencias y ayudas	30,434'587,598	10.46
Adquisición de bienes inmuebles	4,224'968,267	1.45
Obras públicas y acciones sociales	64,824'478,520	22.28
Inversión financiera	296'466,790	0.10
Otros egresos	2,377'281,020	0.82
Deuda pública	15,950'912,289	5.48
Disponibilidad final	18,491'543,489	6.35
Total	290,977'556,942	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos

Si bien el monto global de los recursos ejercidos por los municipios mexicanos podría parecer elevado, lo cierto es que esos casi 300 mil millones de pesos se dividen entre 2,440 administraciones públicas, dando como resultado una cantidad muy limitada para satisfacer las necesidades de la población. El monto de inversión en obras públicas y acciones sociales alcanza un porcentaje de 22%, éste es insuficiente por dos razones, el monto global del presupuesto de que disponen es limitado y en segunda el porcentaje destinado a este rubro debería ser mayor, dado que es en este indicador donde el presupuesto verdaderamente se convierte en bienes y servicios para la sociedad.

Tomando en cuenta el elevado rezago en que se encuentran la gran mayoría de las localidades en nuestro país, resulta fundamental que los municipios cuenten con un incremento sustancial de las partidas presupuestarias para que lo que expresa la Constitución en el artículo 115 se vuelva una realidad y las administraciones públicas locales tengan las capacidades necesarias para cumplir con sus deberes legales.

Siendo el orden de gobierno más cercano a la población, debe ser éste el que tome la decisión de en qué se gastan los recursos y no esperar a las negociaciones presupuestales con las cámaras de diputados locales para que los proyectos sean aceptados o rechazados, pues en la mayoría de estas negociaciones sobresale el factor político más que el social o técnico, por tal motivo un elemento fundamental para fortalecer al municipio es el incremento del porcentaje que le corresponde de las participaciones federales, pues en la actualidad, del total de recaudación federal participable el 20% es repartido a las entidades federativas y de ese monto total que resulta ya de por sí escaso, sólo el 20% es asignado a los municipios, tomando en cuenta la enorme cantidad de responsabilidades que recaen en éste orden de gobierno resulta necesario modificar la Ley de Coordinación Fiscal que actualmente dice:

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas (lcf, 2013: 12).

Considerando que la base del sistema de organización territorial es el municipio, es imprescindible fortalecerlo para que el Estado en su conjunto sea sólido. Cabe destacar sólo un ejemplo, si los gobiernos municipales tuvieran la capacidad financiera para invertir en policías profesionales, equipo y armamento, la situación de seguridad en el país sería otra, pues las autoridades locales tienen mayores conocimientos del territorio y de su población, por ende la detención de los delincuentes sería más eficiente, en cambio en la actualidad la información debe ser concentrada por la federación para después regresarla a las entidades federativas y accionar los operativos de captura, esto por supuesto a un costo elevado, pues se han invertido miles de millones en la creación de sistemas de concentración de datos, de uso casi exclusivo del gobierno federal y en menor medida estatal, por tanto su funcionalidad resulta escasa.

Acciones centralizadoras del nuevo régimen

Dadas las carencias económicas y técnicas de los municipios, éstos no han dado los resultados que la población esperaba de ellos, pero buena parte de este fracaso se debe a la incapacidad financiera para invertir en mejorar los servicios públicos, y no tanto a la falta de voluntad política; sin embargo la opinión pública se ha volcado en contra de las autoridades municipales, le reprocha no haber logrado satisfacer sus necesidades. Ante este panorama la respuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto ha sido la centralización de actividades y funciones, bajo el pretexto de que las administraciones públicas locales no han sido eficaces.

Una de las funciones que se concentrarán en un mando único estatal será la seguridad pública, rubro en el cual las autoridades municipales no lograron solucionar

el enorme problema que representaba con los cárteles de la droga presionando, extorsionando e incluso asesinando alcaldes, sin embargo, la solución propuesta fue quitarles la responsabilidad y concentrarla en un mando único, pues esto le daría mayor capacidad operativa y un incremento de la autonomía de los cuerpos policiacos respecto de las autoridades locales que muchas veces se encuentran cooptados por el crimen organizado. La idea fue que esto mejoraría la seguridad pública, ya que al tener el estado mayores recursos para invertir en capacitación, equipamiento y armamento, los cuerpos de seguridad se profesionalizarían y por ende su accionar sería más eficaz.

La problemática detectada fue la falta de recursos de los municipios para invertir en sus cuerpos de seguridad, sin embargo la solución lejos de proporcionar dichos recursos para fortalecer los cuerpos locales, fue concentrar el control en un mando estatal, que claramente afecta el incipiente proceso de descentralización administrativa y política del sistema federal mexicano. No obstante se vislumbran cuantiosas inversiones en materia de seguridad, las cuales debieron realizarse años atrás con el fin de fortalecer los cuerpos locales de seguridad, evitando la actual crisis de seguridad en la que nos encontramos.

Adicional a la centralización en materia de seguridad pública se está dando otro proceso claramente contrario a la descentralización administrativa y fiscal que se logró apenas en las últimas décadas del siglo pasado, pues el cobro del impuesto predial, el de mayor relevancia para las finanzas públicas locales, ha comenzado un proceso de centralización mediante acuerdos municipio-estado, el municipio cede la potestad del cobro del impuesto, a cambio, el estado se compromete a incrementar la eficiencia recaudatoria incrementando supuestamente los recursos de que disponen los municipios, sin embargo al hipotético incremento de la recaudación se le debe restar el cobro que realiza el gobierno estatal por ejercer dicha función, lo que al final tal vez resulte en ingresos similares para las administraciones locales, pero con una pérdida importante de autonomía financiera.

La centralización del cobro del impuesto predial puede ocasionar acciones de cobros forzosos, como los que se realizan para el pago del derecho de agua en el cual, si el municipio no ha realizado el pago correspondiente el estado tiene la facultad de realizar el cobro directo de las participaciones que le corresponden al municipio, lo cual por supuesto genera una eficiencia recaudatoria para el estado pero lastima y perjudica la autonomía municipal y la operatividad de la administración local como lo menciona el alcalde de Atizapán de Zaragoza:

Afirma que cuando recibió la administración el organismo Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Atizapán (SAPASA) tenía deuda de mil 200 millones de pesos. Hace tres años el gobierno estatal descontaba de las participaciones 50% del consumo de agua en bloque y en la actualidad descuenta 75%, por eso no nos alcanza (El Universal, 2012: 1).

La centralización del cobro del predial podrá traer como consecuencia más acciones de este tipo que lesionan la escasa maniobrabilidad financiera de los municipios, por supuesto no se está insinuando que los gobiernos locales no paguen sus deudas, pero no pueden realizarse estas acciones que no toman en cuenta las condiciones financieras que imperan en cada localidad y que perjudican su funcionamiento. El adeudo podría haberse pagado a un mayor plazo para darle oportunidad al municipio de invertir parte de sus recursos en mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante obras públicas que le son demandadas, o mediante el mejoramiento de los servicios públicos como el de seguridad, limpia, alumbrado, entre muchos otros.

Darle al estado la potestad de recaudar implica brindarle también la oportunidad de aplicar candados al uso de los recursos y de imponer sus condiciones en las negociaciones presupuestales, por tanto esta medida representa un paso muy claro en retroceso del proceso democrático y descentralizador de nuestro país. La fortaleza de las administraciones estatales está minando la escasa autonomía que habían logrado los gobiernos locales.

Como lo mencionó la Subdirectora General Técnica de AREGIONAL, firma especializada en el análisis económico y de finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales en México: “ahora los gobiernos estatales se encargarán de la recaudación del impuesto predial, lo que violenta el espíritu del artículo 115 Constitucional, que asigna esta responsabilidad a los municipios, a fin de que puedan cubrir satisfactoriamente las asignaciones de gasto” (El Economista, 2013). El incipiente proceso de descentralización iniciado con las reformas constitucionales de 1983 y 1999, pierde fuerza con las acciones centralizadoras impulsadas por el actual régimen.

De no revertir esta tendencia en el corto plazo se corre el riesgo de regresar al modelo centralizador que claramente fracasó durante el siglo pasado, pues muestra de lo anterior fue el impulso de reformas que fomentaban la descentralización en el ámbito educativo, de los servicios de salud, de servicios públicos, sin embargo pareciera que la memoria histórica de nuestro país es de corto alcance, pues apenas dos décadas después de impulsadas las reformas descentralizadoras, el régimen político actual busca regresar a las prácticas del pasado por considerarlas en términos de su narrativa “más eficaces”.

El papel del sector académico dentro en este contexto, debe ser de una crítica constructiva y argumentada, que propicie evidenciar el retroceso que esto significa en el proceso democrático y político del sistema federal mexicano.

Reflexiones finales

Para consolidar a nuestro país como un estado democrático y con espíritu federalista que posea un sistema administrativo eficiente y eficaz en los tres órdenes de gobierno, es necesario primero contar con políticos y administradores públicos, altamente capacitados, que tengan los conocimientos y las habilidades para desarrollar sus actividades inherentes de la mejor manera posible. Por esta razón es necesaria la transformación del sistema político-administrativo para dar los pasos

necesarios para mejorar el desempeño de las administraciones públicas, descentralizando la toma de decisiones, transparentándolas y profesionalizándolas, con lo anterior el ciudadano común tendrá mayor confianza en sus funcionarios.

Por otro lado, las autoridades electas deben tener un sistema de rendición de cuentas que permita al ciudadano premiar con la continuidad o castigar con la remoción a los políticos, según sea el desempeño de los mismos al frente de las encomiendas que se les den, (ya sean legislativas o administrativas en el ámbito municipal, estatal y federal).

En México prácticamente desde el inicio de nuestra vida independiente hemos vivido una simbiosis entre el aparato político y la administración pública, lo cual ha impedido que se llegue a una profesionalización adecuada de la segunda. Las autoridades electas han tomado a la administración pública como un botín el cual pueden repartir entre sus allegados. La administración pública se convierte en un sirviente de las autoridades políticas, ello impide la independencia necesaria para un ejercicio eficaz y eficiente de sus encomiendas. Por tal motivo los municipios en nuestro país, lejos de necesitar la salvación por parte de los gobiernos estatales mediante la centralización de funciones, requieren una política transversal de fortalecimiento del municipio, mediante la profesionalización de sus servidores públicos lo cual requiere voluntad política y transferencia de recursos.

Por tal motivo dentro de estas consideraciones finales, la propuesta se basa en alejarse del modelo centralizador para fortalecer al municipio con mayores facultades en el ejercicio del gasto, mediante el incremento de las participaciones incondicionadas, para que puedan ser ejercidas libremente en las necesidades de la población, por supuesto dichas participaciones deberían ser acompañadas de un reforzamiento de las instituciones de fiscalización que impidan la corrupción en el manejo de los recursos.

De lograrse una política de profesionalización mediante la separación del aparato político respecto del administrativo que erradique la política de botín y disminuya radicalmente la rotación de puestos, acompañada de un incremento de los recursos de que disponen las administraciones públicas, el desarrollo endógeno comenzará a ser una realidad, pues el crecimiento económico y el desarrollo social serían impulsados desde las localidades, lo cual sería más eficiente pues los funcionarios municipales conocen mejor las potencialidades de sus regiones que los funcionarios federales o estatales.

Una reforma municipal parte de estas dos premisas, un fortalecimiento fiscal y mejoramiento de las capacidades técnicas, de no darse en conjunto difícilmente se podrían lograr resultados importantes, pues en el supuesto de que se lograra un incremento de las partidas presupuestales sin dar pasos serios en el camino de la profesionalización, sólo ocasionaría un dispendio de recursos en ocurrencias como sucede actualmente en muchas administraciones locales o en un incremento de la corrupción; en caso contrario, en el que se dé un proceso de profesionalización sin el incremento de recursos fiscales, sólo estaríamos desperdiciando mano de obra valiosa que no tendría los recursos necesarios para impulsar las políticas públicas requeridas para detonar el desarrollo de sus localidades; si bien se podrían gestionar recursos de la federación o del estado, estas gestiones no requieren de personal muy capacitado para lograrlo y su aplicación por lo general se encuentra muy condicionada a las prioridades que consideran urgentes los funcionarios de los gobiernos federal y estatales.

Fuentes de Información

Barrera Zapata, Rolando (2012). *La política y la administración pública*.

FCPYS-UAEM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Bodino, Juan. *Los seis libros de la república*.

Madrid, Edit. Tecnos, 2006.

Bozeman, Barry (coordinador) (1998). *La gestión pública, su situación actual*.

FCE-CNCPYAP, México.

- Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas (CEFP), (2003).
Evolución y Estadísticas del Gasto Público en México, 1980-2002.
Resultados de la cuenta pública, Cámara de Diputados,
 Distrito Federal, México.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2012). *World Economic Outlook Database*
October 2012. Consultado en línea el 15 de junio de 2013: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and administration: A Study in Government*.
 Russell and Russell, Nueva York.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
 (2006), México.
- Méndez Morales, José Silvestre (1998) “El neoliberalismo en México, éxito o fracaso”
 en Revista de *Contaduría y Administración*, No. 191,
 Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, Distrito Federal, México.
- Merino, Mauricio (2012). *Hacia el nuevo asalto*. en Diario el Universal
 del 01 de agosto de 2012, consultado en línea el 20 de junio de 2013:
www.eluniversal.com.mx/editoriales/2012/08/59789.php
- Sánchez González, José Juan (2012) “La gobernanza local en México:
 mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria
 y participativa” en: *Memoria del XVII Congreso Internacional del CLAD*
sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,
 celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, del 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1995). “Descentralización Política y Federalismo:
 Consideraciones sobre el caso de México”. En Revista *Gestión y Estrategia*,
 No. 7, enero-junio, UAM, México.
- Prado, María del Carmen (2003). “La Descentralización en México”, en Claudia Rodríguez
 Solórzano (Compiladora). *La Descentralización en México. Experiencias y Reflexiones*
para orientar la Política Ambiental. Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT, México.
- El Economista, 11/12/2013. Reforma Hacendaria debilita a municipios: AREGIONAL,
 Distrito Federal, México.

Ley de Coordinación Fiscal (1978),

México.

El Universal. 26/11/2012. Alcaldías Paralizadas por quiebra.

Distrito Federal, México

La reforma municipal. Obstáculos y retos

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda¹

Introducción

EL ESPÍRITU DEL LIBRO *El desarrollo municipal factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del Siglo XXI*, es congruente con la necesidad de que desde la academia se tracen posibles escenarios futuros para el desarrollo nacional; antes, hurgar en el futuro era ejercicio negado y vilipendiado para el trabajo intelectual, en el mejor de los casos se otorgaba esa licencia al periodismo y la imagería social. Antes exceso y ahora necesidad, la búsqueda de mejores rutas para el desarrollo nacional atraviesa por reposicionar al municipio como uno de esos factores estratégicos.

Una de las asignaturas para reposicionar al municipio es justipreciar los intentos y proyectos encaminados a transformarlo, revisando su lugar en la historia, en la Constitución y en la arquitectura del Estado mexicano, vale decir, estudiar sus eventuales movimientos de transformación sintetizados en la expresión “reforma municipal”.

El abordaje de este estudio ocurre desde una perspectiva publiadministrativa. Vale la pena aclararlo, ya que el municipio es un fenómeno complejo si se le quiere ver desde sus diversos ángulos; como cultura local, como célula política, como

¹ El autor es Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), con reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. Actualmente es Líder del Cuerpo Académico “Política y Gobierno”, registrado ante la SEP. Las líneas de trabajo que cultiva son: Políticas públicas; Gestión Pública; Gestión y políticas públicas municipales.

embrión social, como territorio o como región económica, entre otros, pero resulta significativo visualizarlo desde su acción orientada a cumplir con su misión institucional, gubernamental, social, es decir, como administración pública.

Este capítulo tiene como uno de sus propósitos mostrar que los episodios de reforma municipal (expresados en las reformas al artículo 115 de la Constitución vigente, en el proyecto histórico de la Revolución Mexicana, etcétera) se han enfrentado al menos a tres inconvenientes. Por un lado, que la historia registra escaso interés en el municipio como proyecto político nacional, a pesar de que en él ha tenido lugar la reproducción social y de que ha mostrado fortaleza y resistencia ante la embestida centralista y autoritaria. En segundo lugar, que de las catorce reformas a la Carta Magna de 1917, la mayoría han sido de poco o ningún significado (con la gran excepción de las de 1983 y 1999). Por último, que la arquitectura del Estado, así como de hecho funciona, no es propicia para la interacción de las instituciones municipales² con su entorno estatal, reduciéndose las posibilidades de subsidiariedad que pudieran brindarle otras instancias públicas en la búsqueda de su desarrollo. Otro de los propósitos es señalar los obstáculos de la reforma municipal ante los inconvenientes descritos, al tiempo que se explora una agenda con los retos que le depara un proyecto verdaderamente transformador.

¿Cuál es el problema?

En la memoria de cualquier estudioso de la administración pública municipal seguramente subyacen múltiples episodios en los que el municipio se convierte en alternativa nacional, ya sea para potenciar el tan invocado desarrollo del país o bien para enfrentar coyunturas problemáticas en donde el “gran gobierno” no posee o ha perdido capacidades para enfrentarlas. No es casual que una de las mayores crisis del Estado mexicano (Revueltas, 1993-1994), la de la década de los ochenta del

² Entiéndase por instituciones municipales las de carácter político-jurídico: ayuntamiento como gobierno municipal, ayuntamiento como persona moral, miembros del ayuntamiento, administración pública municipal, presidencia municipal, etcétera.

siglo pasado, haya desencadenado en el frenesí descentralizador y reformista orientado hacia los municipios. La historia es basta en ejemplos similares.

La recurrente invocación de los municipios en la historia nacional sugiere que, muy a pesar de sus desventuras políticas, poseen cualidades que los hacen meritorios de atención, de reforma genuina. Pero, qué entendemos por reforma. En términos generales y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, reformar significa volver a formar, rehacer... modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo; en ese sentido reformar es distinto de enmendar, resanar, restañar, es decir, distinto de acciones no trascendentes o superficiales. Reformar (re-formar) al municipio implica dotarlo de una nueva forma (institucional, procesal, técnica) que le permita superar sus estadios de rezago y sometimiento. Reformar al municipio implica efectuar cambios en los diferentes niveles que conforman su existencia. Cambios irrelevantes sólo recuerdan la tristemente célebre sentencia del viejo sistema político (conservador), *cambiar, para seguir igual... ley del gatopardismo*.

Viene bien, en consecuencia, preguntarse por qué, a pesar de los episodios de reforma y bajo el supuesto de fortalecer y desarrollar la vida municipal, el saldo sigue siendo desfavorable. Sin lugar a dudas, la presencia de los gobiernos locales es cada vez más necesaria en la vida y desarrollo nacional, pero las insuficiencias para enfrentar el reto aún se asocian a su condición de rezago político y administrativo.

Estos episodios de reforma municipal han atestiguado el incremento de facultades (administrativas, políticas, jurídicas) en los gobiernos locales, y la ampliación significativa en los programas de transferencia de recursos de la federación y los estados hacia los municipios, pero el efecto de estas prácticas de apariencia federalista parece no coincidir con las aspiraciones de instituciones municipales solventes para contribuir al desarrollo.

Los débiles intentos de maduración política y administrativa no corresponden con la transformación profunda que debiera acompañar a la reforma municipal, que en realidad ha sido insuficiente para alcanzar la estatura adecuada, es decir, para perfilarse como parte significativa de la reforma del Estado. Pensar en la reforma municipal sólo instrumental, como un proceso inconexo con la reforma del resto de los poderes e instituciones públicas nos aísla de la tendencia mundial de concebir el sistema social como redes, como estructuras reticulares de necesaria interdependencia.

Con la idea en mente de que el municipio es un componente más del Estado y que éste es “la conexión orgánica entre régimen (instituciones jurídicas) y sistema (relaciones de poder existentes y actuantes), del poder legalizado y del poder fáctico” (Aguilar, 1984, p. 25), se asume que la reforma municipal atraviesa por la redefinición de las instituciones formales y de las relaciones reales entre los diversos nodos del entramado estatal, es decir, que el fortalecimiento municipal a través de la reforma constitucional, por ejemplo, es y ha sido una condición necesaria, pero no suficiente; parte del complemento se halla en diferentes niveles de análisis e intervención.

Consecuentemente, nos cuestionamos, en el contexto reformador, ¿qué se entiende por reforma municipal? ¿de qué tipo han sido las pretendidas reformas ocurridas en el México contemporáneo?, es decir, ¿se han encaminado a la transformación interna de las instituciones municipales o impactan la configuración municipal como componente del entramado estatal? ¿cuáles son los obstáculos de la denominada reforma municipal? ¿qué retos se identifican para la reforma genuina del municipio?

Para entender y cambiar al municipio

Este apartado tiene el propósito, por un lado, de discutir las bases epistemológicas para entender al municipio desde una perspectiva publiadministrativa, por

otro, de delinear las rutas posibles del cambio. Es, realmente, parte de la vieja historia sobre la cuestión del conocimiento ¿qué se estudia? ¿Para qué se estudia? Es moneda de curso común que los problemas públicos alcancen escala de problemas complejos (el municipio lo es), con lo que las aspiraciones para resolverlos parten de la necesidad de entenderlos.

Con el reconocimiento profundo al texto de Aguilar (1983), que vio la luz hace poco más de tres décadas y que versa sobre los objetos de conocimiento de la Administración Pública, este trabajo reproduce y recrea su postulado principal: la Ciencia de la Administración Pública posee más de un objeto de estudio, por lo que mutilar su composición plural la vuelve improductiva.

Los problemas de la administración pública municipal (APM) mexicana han sido abordados desde diferentes estrategias, desde aquellas que ofrecen visiones tan generalistas y que se instalan al nivel del Estado y sus cuestiones derivadas (como el federalismo, por ejemplo), hasta las más reduccionistas que ven en el empleo casuístico de herramientas de gestión (por ejemplo la planeación) la clave para el desarrollo local. Aun con la eventual calidad de estas aportaciones, es imposible lograr estudios de gran ángulo que permitan entender tan multifacética realidad; la visión generalista asume que “el municipio” (en singular) es una realidad uniforme en el país, con lo que pierde de vista la heterogeneidad del conjunto y, consecuentemente, el tratamiento diferenciado. La visión reduccionista se encasilla en malestares tan puntuales que, aun genuinos, no dan cuenta de problemas estructurales y sólo eventualmente resuelven los problemas que concibieron de manera descontextualizada.

El fondo del problema al abordar el estudio y transformación de la APM es de tipo epistemológico, ya que su escala compleja nos invita a concebir múltiples objetos de estudio que, desordenados, nos llevan a privilegiar alguno de sus componentes, en detrimento de un entendimiento integral. Así, el fenómeno en cuestión será entendido a partir de tres concepciones básicas, a saber, a) como institución

estatal, b) como proceso administrativo y, c) como técnica (Aguilar, 1983).

La APM entendida como institución del Estado se refiere a la organización de acciones, formalmente concebida para alcanzar los fines que el ayuntamiento, como máxima autoridad local, le dicta, en medio de un marco federal que distribuye funciones y competencias con otras instancias de gobierno y poderes públicos. Es un “sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado” (Aguilar, 1983, p. 364) y a servicio del gobierno, del gobierno municipal³.

En este enfoque, la APM se encuentra anclada a la forma y fondo de otras instancias del entramado estatal; al ayuntamiento, a otros órdenes de gobierno y poderes públicos. Su existencia no es autónoma, sino dependiente de lo que fuera de ella se determina estatalmente. Siguiendo a Aguilar,

Desde esta óptica, comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico coactiva, al gobierno y, por ende, a la administración pública (1983, p. 365).

Armoniza con esta mirada el conjunto de argumentos que explican el prístino origen de las instituciones estatales y, en esa lógica, pre estatales. También se asocian enfoques que justifican tal o cual organización estatal, como el federalismo, así, la APM es movilizadora por efecto del movimiento del Estado; las historias particulares del municipalismo son mera anécdota frente al peso de las estructuras de mayor envergadura.

³ En México, de acuerdo al artículo 115 constitucional, el gobierno municipal se ejerce por medio de un ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley correspondiente determina. El ayuntamiento es un órgano deliberativo que toma decisiones de manera colegiada, las cuales son ejecutadas por el presidente municipal y el equipo de funcionarios a su mando, formalmente integrados.

Vista la APM como institución del Estado (mexicano) explica su origen y configuración a partir de fenómenos estructurales que dan forma y vida al propio Estado; federalismo, presidencialismo, sistema y régimen políticos, entre otros, son sus determinantes. Es ciencia política que se dedica al estudio de una de sus instituciones.

Las medidas correctivas en esta visión se asocian con la reconfiguración y reforma estatal, de manera que para cancelar vicios, insuficiencias y desviaciones se propone la recuperación de proyectos históricos originarios o innovaciones de gran magnitud; federalismo, nuevo federalismo, Estado de Derecho, relaciones intergubernamentales, entre otras, se proponen como alternativa para reactivar el desempeño.

Pero la identidad entre ciencia política y administración pública no es universalmente compartida. Esta suele ser entendida, también, como “proceso administrativo público” (Aguilar, 1983, p. 367), con el argumento asociado de que reconocer sus características institucionales, organizativas y funcionales no le ayuda a explicar cómo alcanza los objetivos que le son predados, es decir, no da cuenta del proceso que de hecho sucede, que en la práctica experimenta. Hay una parte de pleno interés para la ciencia política y específicamente para el estudio del Estado, pero como proceso administrativo público cobra vida lo que en él ocurre administrativamente; se erige como ciencia administrativa. Dice Aguilar, “Como toda administración deberá conocer sus fines y sus medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia...” (1983, p. 368).

Si esquivamos a aquellos que por reconocer la naturaleza administrativa de la administración pública quieren equipararla simplistamente con la administración de organizaciones del sector privado, el énfasis se ubica en el hecho de que “no deja de ser administración, proceso administrativo; y es esto lo que debe ser primordialmente conceptualizado, estudiado, explicado”, en atención a que los fines políticos

“no los realiza políticamente, sino administrativamente” (Aguilar, 1983, p. 368).

En este enfoque, el estudio de la APM se divide en dos vertientes, a saber, a) una de carácter internista, que se dedica a estudiar las fases del proceso administrativo, así, con cierta identificación con la administración privada, sus asignaturas recurrentes son planeación, organización, dirección, coordinación y control, entre otras, buscando explicaciones en sus rendimientos y conexiones lógicas entre ellas, por otro lado, b) de carácter contextual, que se dedica a explicar el curso de acción del proceso administrativo, pero resaltando su carácter público, con el consecuente interés en actores, instrumentos, normas y reglas, valores, intereses plurales que afectan dicho proceso interna y externamente.

En este marco, la administración pública se sirve de disciplinas emergentes como políticas públicas, gestión pública (ambas en su vertiente de teoría empírica), neoinstitucionalismo, teoría de la organización, economía, entre otras, para explicar sus problemas y oportunidades, pero también para diseñar estrategias de intervención que prevengan y corrijan errores en la calidad del proceso emprendido. La tercera concepción se refiere a la administración pública como técnica, por lo que se afana en “descubrir y evaluar la eficiencia y la eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etcétera, posibilitan el alcance de los fines gubernamentales” (Aguilar, 1983, p. 369). En realidad, deja de ser ciencia, en términos de búsqueda de conocimiento, para convertirse en tecnología. Cuando más, este enfoque, busca críticamente la aceptación y aplicación de las diferentes alternativas técnicas.

Esta concepción, asociada principalmente a los practicantes (profesionales) de la administración pública, se interesa por “las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc.” (Aguilar, 1983, p. 370), que muy recientemente han sido postuladas, entre otras más, por la Nueva Gestión Pública (en su vertiente normativa, instrumental). Quizá, su limitación (tal vez nunca su aspiración) se halla en la falta de (o imposible) interés epistemológico

sobre sus herramientas, enfocándose en la búsqueda por alcanzar los más altos niveles de eficiencia y eficacia.

Vista la administración pública a través de sus diferentes concepciones u objetos de estudio, es conveniente advertir que no son mutuamente excluyentes y que si son mutuamente incluyentes, en el sentido de que la realidad, en toda su complejidad, los entretene y sólo el análisis los separa de manera tan nítida. Cada uno de ellos captura un segmento de la realidad publiadministrativa, el problema es que si parcelamos la tripla, en espera de que cada uno, por separado, explique la totalidad, provocamos exactamente lo contrario; una explicación incompleta y, por lo tanto, inservible.

En efecto, un concepto de administración pública como pura realidad estatal que no incluya y destaque su esencial característica administrativa y, por ende, su proceso de acción, resulta limitado. Así también, un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter “público” y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritativamente predados (Aguilar, 1983, p. 370).

Ya el autor nos muestra claramente la improductividad y limitación de cada concepto por separado y, de la misma manera, argumenta suficientemente a favor de la integración, si la idea es captar “el concreto como tal, a saber, lo esencial y específico de ese concepto histórico, llamado administración pública (Aguilar, 1983, p. 371). Con el interés de proponer un concepto globalizador, Aguilar (1983) enlista los elementos que mínimamente debe contener y que a continuación se resumen:

- a) *Los fines del Estado, con arreglo a la Constitución.*
- b) *Los fines del gobierno, con arreglo a sus planes y programas.*
- c) *La disposición, distribución u organización de los actores y de las acciones para alcanzar dichos fines.*
- d) *La disposición, distribución u organización de los recursos, medios e instrumentos para que los actores y sus acciones alcancen dichos medios.*
- e) *Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho en el marco de los incisos anteriores.*
- f) *Los efectos que causa la puesta en práctica de los incisos d), e) y f), en el marco de a) y b).*

La administración pública municipal es, pues, un concepto (representación de la realidad) complejo y sintético. Complejo en vista de sus múltiples componentes que en la realidad se encuentran entretejidos y formando un todo que, visto inadvertidamente, genera perplejidad, de ahí que muchas de las situaciones problemáticas en los municipios no encuentren explicaciones ni soluciones simples y desemboquen en reduccionismos. Sintético en vista de que aun sometido a análisis (descomposición de sus elementos, para estudiar sus propiedades y relaciones) rigurosos, el fenómeno ha de ser re-unido (sintetizado) para interpretarlo en toda su magnitud.

Los diversos episodios de reforma de la vida municipal (y la vida municipal misma) han sido vistos, aun con las mejores intenciones, de manera parcial, incompleta, sesgada. Ello ha conducido hacia propuestas que privilegian sólo una parte del fenómeno y que, consecuentemente, se convierten en paliativos y no en programas de transformación real, sostenible.

El municipio en México como proyecto político nacional

Por más que decepcione a aquellas visiones románticas sobre el municipio como “escuela de la democracia” o “el orden de gobierno más cercano al pueblo”, entre otras, la historia no registra una evolución histórica de esta institución, al menos no en el sentido de que cada generación sea mejor que la anterior, es decir, que el paso del tiempo vaya fortaleciéndola como efecto de adaptación a su medio ambiente. En realidad, su historia es la historia de sometimiento, centralismo y autoritarismo, con el agravante de importantes episodios de indiferencia y olvido. Pero a pesar de ello, el municipio ha sobrevivido y ha sido el lugar de reproducción social por excelencia; sólo basta recorrer brevemente su historia institucional para percatarse de su fortaleza endógena.

La Colonia

El primer municipio instalado en México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, no fue el gran proyecto de organización política y social; en realidad fue el resultado del ardid de Hernán Cortés para escapar del recelo del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, quien ya había ordenado su aprehensión al descubrir que sus ambiciones trascendían la simple expedición a los territorios no explorados (Lucena Salmoral, 1990).

Cortés, consciente de la desconfianza del gobernador de Cuba, instala el primer municipio para proveerse de legitimidad política y seguridad jurídica a través de sus instituciones, así, deja de ser el proscrito expedicionario (Díaz del Castillo, 1987) para convertirse en Capitán del Ejército y Justicia Mayor a instancia del nuevo ayuntamiento. Robles señala que se fundó “para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación” (2009, p. 66).

El genio político y militar de Cortés se balancea entre el conocimiento sobre el valor y respetabilidad de las instituciones municipales y el cinismo al fundar un municipio sin más gente que la que le acompañaba en la expedición; “al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo, en medio de enramadas” (Robles, 2009, p. 67).

La suerte de los municipios subsiguientes no fue diferente, ya que se fueron fundando para “fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español” (Robles, 2009, p. 69), sin embargo, esta estrategia expansionista iba, al mismo tiempo, estableciendo las bases del municipio mexicano y el fermento para una nueva historia.

El mismo Cortés sabía que la formalidad jurídica para la fundación municipal era condición necesaria pero no suficiente, pues si no conseguía arraigo entre los pobladores municipales su proyecto fracasaría. Así, emite sus célebres *Ordenanzas* de 1524 y 1525. Con ellas organiza la “vida política administrativa, (y) trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del Municipio a establecerse de forma permanente” (Robles, 2009, p. 70).

Las Ordenanzas constituían un cuerpo de normas autónomas que lograron ser el eje articulador de la vida municipal; materias tan diversas como religión, agricultura, comercio, residencia, rastro y estructura de gobierno, eran atendidas de manera puntual, configurando poco a poco el espíritu novohispano. Aunque Cortés fue el primero en emitir las, posteriormente los fundadores de pueblos y la misma realcía prosiguieron en tal ejercicio.

De manera específica, las Ordenanzas se abocaron a construir desde la base el municipio y su administración pública; en ellas se especificaba la forma en que tendrían que prestarse los servicios públicos, indicando derechos de los vecinos y obligaciones de los servidores públicos. También, el control de precios de los productos que se comerciaban para prevenir abusos del mercado estuvo pre-

sente, sin soslayar que de esta manera se atendía el bienestar de la población.

Si algo puede llamar fuertemente la atención para los estudiosos de la administración pública en esta época es el rudimento de servicio público profesional que se halla presente, pues las Ordenanzas se ocuparon también de procurarlo al atender los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades...mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio para garantizar los intereses del público (Robles, 2009, p. 77).

Se puede entender que la vida municipal transcurrió, durante la Colonia, como una forma muy local de resolver los asuntos del orden común y del día a día. Las principales atribuciones de los ayuntamientos, según Robles (2009, p. 76), eran:

Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos (sic).

No es el caso hacer apología del manejo de lo público durante la Colonia, pues es claro que las condiciones de opresión fueron una constante en las diferentes páginas de la historia, pero si cabe destacar que, acaso por la distancia del centro político, las instituciones municipales se fueron forjando en apego a las necesidades de la vida cotidiana y con ello se logró que el ayuntamiento fuera la “institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad” (Salazar, 2009, p. 49), aunque del mismo Municipio se hubiera ordenado “la conquista de México” (Robles, 2009, p. 77).

La Independencia

Si durante los tres siglos que duró la Colonia el municipio se mantuvo como la forma de organización local por excelencia, en el siglo XIX esta institución fue el telón de fondo de muchos de los acontecimientos que forjaron el Estado mexicano, aunque su contribución se mantuvo opacada por la indiferencia y el peso de sus grandes luchas ideológicas.

No sería erróneo asegurar que fue en el municipio en donde se respiraron los primeros aires de independencia, pues fue en el “Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política” (Rolland, 1921, citado en Robles, 2009, p. 81); basta recordar el pronunciamiento de Francisco Primo de Verdad⁴ respecto a hacer valer las instituciones municipales de la Nueva España ante la crisis de la monarquía española por la invasión francesa.

El municipio decimonónico estuvo ausente en la formalidad jurídica nacional, sin importar la inclinación ideológica de uno u otro proyecto político⁵. Tal vez por eso la Constitución de Cádiz siguió ejerciendo cierto influjo en su organización al establecer las bases de su estructura y su funcionamiento. De hecho, la herencia perversa de este ordenamiento gaditano fue la figura del jefe político, tan oprobiosa.

El jefe político se situaba jerárquicamente por encima de los alcaldes, regidores,

4 Francisco Primo de Verdad y Ramos fue Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y es célebre por su pronunciamiento en 1808 respecto a que la soberanía residía en la Nación. Para el caso de la Nueva España proponía que el ayuntamiento del que formaba parte convocara a las Cortes Generales para que, ante la ausencia de un sucesor legítimo en la Corona, se constituyera un gobierno provisional. Este hecho le costó primero su libertad y después la vida, lo que evidencia el grado de conmoción que provocó en el orden establecido la idea de independencia, así fuera provisional.

5 Los primeros años de la Independencia fueron de enfrentamiento entre los liberales y los conservadores; los primeros se inclinaban, al menos en el discurso, por una forma de gobierno republicana, democrática y federalista, en tanto que los segundos preferían mantener el poder y los privilegios para las clases preparadas, encabezadas por una monarquía. El caso es que ninguno de los bandos se caracterizó por un pronunciamiento claro y contundente a favor del municipio libre y los débiles pronunciamientos municipalistas no trascendieron ni en la forma ni en el fondo.

procuradores y síndicos (Salazar, 2009), es decir, poseía autoridad sobre cualquier funcionario local y respondía a los intereses de los poderes provinciales. Con este arreglo institucional se gobernó a los municipios todo un siglo y se canceló la posibilidad de encaminarlos hacia su democratización, sin embargo, siguieron siendo la alternativa de organización y reproducción social.

Los instrumentos político-jurídicos del siglo XIX, tales como Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto de Apatzingán; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Plan de la Constitución Política de 1824; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyectos de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857, ignoraron al municipio o sólo lo abordaron de manera indirecta, pero nunca lo postularon como base de la organización política ni territorial.

Lo que resulta claro es que tres siglos de colonización española con una monarquía que jamás conoció sus territorios y un poder virreinal centralizado en la metrópoli, así como un siglo XIX indiferente u omiso, generaron instituciones municipales capaces de garantizar el orden y vida en sociedad, aun sin libertades y saqueadas. Ello habla de su adaptabilidad y resistencia.

¿Cómo es que llegamos a la condición de municipios inertes e insuficientes para la gestión de los asuntos públicos? Merino sostiene que, contemporáneamente, ellos mismos “fueron perdiendo atribuciones y poderes paulatina, pero constantemente, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza (...), podría decirse que el Estado nacional se gestó con la sangre y la vida de sus municipios”(1986, p. 18).

La Constitución de 1917

La Constitución de 1917, específicamente el artículo 115, es el reconocimiento tardío de que el municipio, aun en condiciones de precariedad, había sido lo único parecido a una estructura de gobierno estable, además de que había una

deuda política con sus instituciones, tan mermaidas por los jefes políticos (prefectos, en algunos momentos de la historia).

El largo preámbulo que vivió el Constituyente de 1917 tiene episodios que ilustran el compromiso que había con las localidades, cita Salazar la propuesta carrancista de 1914 que consideraba el “aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas” (2009, p. 71). Finalmente, en el artículo 115 de la Constitución quedó consagrado el municipio libre, sin embargo, la prisa por terminar el proyecto constitucional impidió que se terminaran de discutir cabalmente puntos medulares.

A pesar de las insuficiencias, la Constitución de 1917 posee un significativo contenido municipalista que hubiera sido calificado por cualquiera de sus lectores como un avance sustantivo que respondía con eficacia a la deuda política en comento, sin embargo, el arreglo presidencialista de la posrevolución guardaba otro duro golpe al municipio.

La Revolución Mexicana estaba lejos de concluir con el derrocamiento de Porfirio Díaz; se prolongó en el tiempo debido, entre otras cosas, a la falta de un centro de mando reconocido por las diferentes expresiones de la lucha, de ahí que el presidente en turno se mantuviera en el poder el tiempo que las circunstancias le permitieran y no el que institucionalmente estuviera determinado.

El resolutivo a la inestabilidad política, caracterizada por la dispersión, se logró justamente con la gradual construcción de un sistema político altamente centralizado, conocido como presidencialismo. Este fenómeno se caracterizó por dotar y reconocer al presidente de la República de facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2003) que sumadas a las formales dieron como resultado un poder omnímodo sin antecedentes en el país.

Siguiendo a Daniel Cosío Villegas (1976), fueron dos los pilares fundamentales del México posrevolucionario, a saber: una institución presidencial fuerte, con facultades extraordinarias que le permiten mantener el control de la clase política; y un partido (del cual era el jefe máximo el presidente de la República en turno), fuerte también, capaz de mantener el control a través de especular con las aspiraciones políticas de los militantes. Sobre esta dualidad se basó la relativa estabilidad del sistema político en México y fue la que permitió, más allá del desarrollo de las instituciones, estilos personalísimos de gobernar.

Por supuesto que ante el presidencialismo mexicano sucumbió cualquier aspiración municipalista y, consecuentemente, el texto constitucional fue letra muerta, al menos hasta los años ochenta del siglo xx, cuando el país entró a una nueva etapa de su historia, obligado a poner atención otra vez en los municipios.

La reforma municipal, si auténtica, debió correr inscrita en la reforma del Estado, ya que el segundo proceso subsume al primero; de tal manera que los propósitos por impulsar reformas sólo técnicas o de poco aliento han sido insuficientes, si consideramos que los municipios se insertan en un complejo institucional, propio de la vida estatal. Si, como se ha citado, por Estado entendemos “la conexión orgánica entre régimen (instituciones jurídicas) y sistema (relaciones de poder existentes y actuantes), del poder legalizado y del poder fáctico” (Aguilar, 1984, p. 25), es, comprensible que la reforma al artículo 115 constitucional haya sido necesaria para dar certidumbre jurídica al municipio y abrir una ventana de oportunidades, pero insuficiente para revertir sus históricas limitaciones, fruto de la real correlación de fuerzas políticas. Aun así, no es conveniente soslayar el hecho contundente de la reforma del Estado y, por añadidura, el de la reforma municipal; el todo y las partes en proceso de cambio.

Las reformas al artículo 115 constitucional

A diferencia de los sistemas unitarios, el federalismo tiene al menos dos órdenes de gobierno que reclaman un campo de acción jurídico-político propio (Carbonell, 2002). Sendos elementos son constitutivos de la federación, independientes en sus funciones, pero al mismo tiempo dependientes uno de otro, pues forman en conjunto un país. México tiene tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), aunque sólo dos órdenes jurídicos (constitucionales), el federal y los estatales, ya que los municipios no tienen potestad para producir leyes. Lo distintivo del régimen federal mexicano es que la materia municipal no está reservada exclusivamente al orden jurídico estatal; su existencia institucional y aun su estructura orgánica están consagradas en un precepto constitucional, en el artículo 115.

El municipio no forma parte del Pacto Federal, pero está integrado plenamente al sistema federal, por lo que su transformación cursa necesariamente por la reforma constitucional. Desde su promulgación en 1917, la Constitución ha experimentado 14 reformas al artículo 115, con diferentes alcances y motivos. En el cuadro siguiente se da cuenta de ello:

Cuadro 1.
Reformas al artículo 115 constitucional

No	Publicación en el Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido	Impacto en el municipio
1	20/viii/1928	Emitió nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades.	Bajo
2	29/iv /1933	Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los Ayuntamientos. Se reformó y adicionaron los incisos a y b y 5 párrafos más (referente a los gobernadores).	Bajo
3	8 /i / 1943	Señaló que el periodo de los gobernadores no deberían rebasar los 6 años.	Bajo
4	12/ii /1947	Instituyó el voto femenino en las elecciones municipales.	Bajo
5	17 /x/1953	Derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.	Bajo
6	6/ii/ 1976	Reconoció la competencia coincidente de los tres órdenes de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos.	Medio

7	6/xii/1977	Introdujo el sistema de diputación de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes.	Bajo
8	3/ii/1983	Determinó la fuente de los ingresos municipales (contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales, básicamente). Reafirmó la facultad reglamentaria de los municipios, advirtiendo sobre la instancia previa de las llamadas <i>Bases Normativas</i> , de procedencia estatal. Enunció los servicios públicos a cargo de los municipios. Reservó para la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios. Concedió a los municipios la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. Reconoció a los municipios la facultad para crear empresas paramunicipales. Estableció facultades en materia ecológica y de reserva territorial. Estableció la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia. Reservó la facultad fiscalizadora a las legislaturas en materia de ingresos. Puntualizó la facultad de las legislaturas estatales para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios. Previno la conformación de concejos municipales a cargo de las legislaturas locales, en los casos indicados en la materia.	Alto
9	17/iii/1987	Introdujo el principio de representación proporcional para todos los municipios. Subsumió las relaciones laborales de los trabajadores municipales al contenido del art. 123. Reservó el art. 115, en todas sus fracciones, al municipio. Lo relativo a los estados pasó al art. 116.	Bajo
10	23/xii/1999	Reconoció a los ayuntamientos como órganos de gobierno y no de administración. Reconoció la exclusividad de las competencias municipales otorgadas constitucionalmente. Previo la designación e integración de Concejos Municipales para terminar los periodos gubernamentales de ayuntamientos desaparecidos o renunciantes. Precisó la facultad municipal para aprobar su marco normativo y reglamentario, así como su objeto, con arreglo a la legislación estatal. Amplió el alcance y contenido de los servicios públicos. Condicionó la asociación de municipios, en la prestación de servicios públicos, a la aprobación de las legislaturas estatales. Dividió las facultades tributarias entre las legislaturas (ingresos) y los ayuntamientos (egresos). Amplió las competencias municipales en materia de desarrollo urbano. Determinó el mando de la policía preventiva municipal para tiempos ordinarios y de excepción.	Alto
11	14/viii/2001	Reconoció la potestad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal.	Bajo
12	18/vi/2008	Estableció que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.	Bajo
13	24/viii/2009	Obligó a los municipios a incluir en el presupuesto de egresos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127.	Bajo
14	10/ii/2014	Permitió la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional.	Medio

Fuente: Elaboración propia y a partir de Rodríguez Valadez, Juan Manuel (s/a) y Salazar Medina, Julián (2009)

En la columna de la derecha se ha colocado una etiqueta para valorar el impacto de cada reforma en la APM, aquellas reformas que no le han producido efecto alguno se etiquetaron como “bajo”, la razón es que no fueron materia municipal directa o se refirieron a cuestiones como la integración de los ayuntamientos, incremento en los mecanismos de democratización o controles a los poderes públicos municipales que, si bien revisten importancia en sí mismas, no afectaron significativamente su desempeño o no se dirigieron a la transformación institucional profunda.

La etiqueta, denominada “medio”, se refiere a aquellas reformas cuyo impacto fue sensible en razón de que significaron redistribución de poder o que representaron oportunidades para la reconfiguración institucional. Por último, con etiqueta de “alto” se calificaron las reformas que han resultado trascendentes, ya sea por la profundidad de su contenido encaminado a replantear el rol de las instituciones municipales en el entramado estatal o bien porque se orientaron fuertemente a redistribuir la función pública en la producción y prestación de bienes y servicios públicos. En cualquiera de los casos, queda claro que la reforma constitucional se experimenta a nivel de régimen político y que el efecto ulterior ha dependido de los cambios en el nivel del sistema político y en las circunstancias de cada municipio.

Como puede observarse, 10 de las 14 reformas han sido de bajo impacto y las más de ellas atendieron cuestiones ajenas a la vida estrictamente publiadministrativa de los municipios. La de 1976, fue calificada de impacto medio ya que replanteó la redistribución de facultades entre los órdenes de gobierno concernientes al desarrollo urbano, pero además significó el reconocimiento de que algunos problemas públicos podían ser atendidos de mejor manera en el lugar en donde se generaban, con mejores estándares de información y maniobra. La reforma de 2014, calificada como de impacto medio, no ha podido probar su trascendencia, ya que su ejecución no ha ocurrido al momento en que se escribe este trabajo, sin embargo, responde a una de las discusiones

recurrentes sobre los mecanismos para mejorar la responsabilidad de las autoridades municipales.

Las reformas verdaderamente significativas han sido las de 1983 y la de 1999. Sin examinarlas a fondo podemos describir algunos de los cambios que más expectativas han despertado y siguen despertando. En la primera, en materia de servicios públicos, los municipios identificaron claramente aquellos que prestarían y que sus condiciones financieras y técnicas les permitieran; respecto al desarrollo urbano y ecología se le facultó para concebir y operar, con arreglo a sus especificidades, planes y programas urbanísticos, la declaración de reservas territoriales y zonas ecológicas, decidir y autorizar el uso de suelo, y expedir licencias de construcción. La indefensión jurídica de los ayuntamientos se minimizó, ya que antes las legislaturas de los estados podían suspenderlos sin mayores averiguaciones, pues las causales de suspensión no estaban definidas con precisión y su derecho de audiencia era precario.

Los ayuntamientos adquirieron la atribución para asociarse en la prestación de los servicios públicos, pues anteriormente correspondía a los gobiernos estatales conducir y autorizar tales relaciones, abonando una innecesaria burocratización.

Los ayuntamientos ensancharon su capacidad financiera con una estructura de ingresos ampliada, de la cual destaca el impuesto predial. Formalmente, el municipio es libre para administrar su hacienda.

La de 1999 también modificó algunos elementos importantes; se le reconoció al ayuntamiento la facultad de gobernar y no sólo la de administrar, como hasta antes había sido; tal reconocimiento abrió posibilidades para la autodeterminación de los gobiernos locales. En torno a la administración del patrimonio municipal, en los casos en que se tuvieran que tomar decisiones que implicaran compromisos más allá de un periodo gubernamental, no serían ya las legislaturas las que las tomaran, se sumarían los propios ayuntamientos a condición

de contar con las dos terceras partes del cuerpo edilicio en el acuerdo.

Respecto a los servicios públicos se anuló la concurrencia de los estados para su prestación y se convirtió en función exclusiva de los municipios. Por otro lado, aunque nuevamente la autonomía fiscal quedó pendiente, se agregó el derecho de iniciativa de los municipios para proponer a la legislatura todos los elementos de sus contribuciones fiscales.

Aunque resulta evidente que las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 han sido relevantes, por si solas no han logrado remontar problemas de índole estructural. Estas reformas se han centrado en dotar a los municipios de mayores facultades y atribuciones, es decir, se han centrado en el “qué hacer”, lo que de suyo resulta importante y potenciador, sin embargo, el “ser” municipal, su significado en la estructura del Estado no termina de diagnosticarse y, consecuentemente, resolverse. La relación con otras instancias del entramado estatal, con otros poderes públicos, es reveladora de estas limitaciones.

El municipio en la arquitectura estatal

Es común la percepción de que las instituciones municipales no comparten la estatura de otros poderes públicos, ya sea por el tamaño (que no por la complejidad) o por su histórica dependencia de otras instancias. El caso es que al explorar la relación que finca o debe fincar con otros nodos del entramado estatal se aprecia su asimetría, ya sea vertical u horizontal. Las relaciones verticales entre los poderes públicos son aquellas que se fincan entre los poderes ejecutivos de la federación y los de los estados, pero también entre éstos y los municipios.

La era presidencialista del México posrevolucionario dejó muy claro que absolutamente toda la estructura institucional del Estado estaba determinada por el presidente, tanto las relaciones entre los poderes de la federación, como las del ejecutivo federal con los estados y municipios. La explicación ha sido que el con-

trol del partido hegemónico y el liderato del presidente lo permitieron, pero, ¿qué ha pasado una vez que la alternancia se ha vuelto moneda de curso común?

Las relaciones, más allá de las formales, entre los poderes de la federación y los municipios son prácticamente nulas. Del Congreso General de la República, de composición bicameral, el Senado, aparte de su función estrictamente legislativa y la de equilibrar el peso del ejecutivo, significa la representación de las entidades federativas, de tal manera que todas queden igualmente representadas, es decir, posee un eminente carácter territorial⁶, lo cual se refleja desde su integración hasta las facultades que le confiere la Constitución.

El problema de la representación de los diversos poderes, pero sobre todo de los cuerpos legislativos es el propio objeto de la representación. Los senadores tienen un menú amplio de representados; la entidad federativa, el partido que los pos

tula, los electores que efectivamente votan por ellos y/o la Nación. Aunque no es una representación mutuamente excluyente si se infiere que el sobrepeso de la disciplina partidista privilegia a los partidos políticos.

La territorialidad del Senado supone que las entidades federativas y sus componentes municipales, están representadas en el Congreso de la Unión, sin embargo, las funciones más importantes de este órgano legislativo son de otra naturaleza. En realidad, hay un notable vacío institucional en la comunicación y en la agenda mutua de estas instituciones, contrariamente al precepto constitucional (artículo 115) que indica que los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio y que, en conexión con la representación senatorial de los estados, nos permite

⁶ El Congreso General se compone de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En la primera, los diputados son representantes de La Nación, por lo que el número de ellos varía en cada estado de acuerdo al tamaño de su población. En la segunda, los senadores son representantes de su estado y cada uno de éstos tiene el mismo número, con lo que se busca equilibrar federalistamente a la Unión.

deducir un campo de interacciones no logrado; la cadena de relaciones Senado-estados-municipios no existe.

Por otro lado, la relación más importante y paradigmática del gobierno federal con los municipios es de índole hacendaria. Se concretiza a través de transferencias federales, en forma de participaciones y aportaciones, las cuales constituyen recursos que fluyen intergubernamentalmente del centro hacia estados y municipios con el fin de financiar las necesidades de gasto de estos últimos. Proceden de la posibilidad de que tanto la federación como los estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para evitar la doble tributación. A cambio de abstenerse de imponer tributación por efecto de facultades concurrentes, los estados y municipios reciben un porcentaje del Fondo General de Participaciones, producto de la recaudación convenida, expresada y operada a través de los instrumentos denominados *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, *Ley de Coordinación Fiscal* y *Presupuesto de Egresos de la Federación*.

Las participaciones son recursos fundamentados constitucionalmente, que reciben estados y municipios sin ningún condicionamiento e instrucciones para su uso y destino, salvo el marco normativo aplicable, es decir, que son recursos que se incorporan bajo el principio de libertad de hacienda. Las aportaciones, a diferencia de las primeras, son transferencias que reciben estados y municipios por su pertenencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se incorporan a la Hacienda pública con limitaciones específicas en su uso y destino, por lo tanto, se sustraen a la libertad de hacienda de los municipios consagrada en la Constitución.

Los municipios reciben las transferencias federales por conducto de las tesorías estatales, es decir, la transferencia no ocurre de manera directa. Los municipios tienen derecho a la información, pero no a la conformación de los criterios de la distribución, ello ocurre entre los signatarios del Pacto Federal; es decir, entre las entidades federativas y el gobierno nacional. Estos instrumentos declaran el propósito de lograr el equilibrio vertical y horizontal; el primero, busca reducir

la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un determinado gobierno, mientras que el segundo se enfoca a reducir la brecha entre la capacidad de gasto/inversión entre los gobiernos de un mismo orden.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, el gasto federalizado (para estados y municipios) ascendió a 28% del gasto neto total; 51% correspondió a participaciones y 49% a aportaciones, lo que significa que, técnicamente, la mitad de las transferencias están etiquetadas. Efectivamente, los últimos años han sido de incremento en las transferencias, pero en el caso de los municipios no es una excelente noticia si consideramos que además de recursos financieros estas instituciones requieren de profundos cambios en la estructura estatal, de tal forma que en su nuevo entramado fluyan relaciones de reciprocidad y diálogo. La distribución fiscal de apariencia federalista contribuye de manera asistencialista al fortalecimiento hacendario de estados y municipios, sin embargo, no abona nada a favor del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales encaminadas al desarrollo local. En realidad, es parte de la historia de dependencia y centralismo, sobre todo por evadir la posibilidad de que los municipios se sumen dignamente a los esfuerzos de desarrollo en condiciones equitativas y de subsidiariedad.

Otro de los instrumentos encaminados a fincar relaciones entre los tres órdenes de gobierno es el Sistema Nacional de Planeación democrática, en cuyo seno deberían de participar las entidades federativas para participar de las políticas nacionales. Los instrumentos diseñados para la coordinación intergubernamental fueron los COPLADES (Comités de planeación para el desarrollo estatal), los cuales a su vez tenían que recoger los pronunciamientos de los COPLEDEMUN (Comités de planeación para el desarrollo municipal) en materia de desarrollo, y los CUD (Convenios Únicos de Desarrollo). El desempeño intergubernamental no ha podido acreditar eficacia que se explique por las bondades de estos instrumentos; no es claro el movimiento de las demandas entre los órdenes de gobierno y termina por imponerse la presunción de que es más un conjunto de prácticas rituales que de verdadera coordinación.

Las relaciones entre los poderes públicos de los estados y entre éstos y los municipios han participado del mismo principio posrevolucionario de concentración del poder en uno de ellos, sin embargo, el agotamiento del sistema político que desembocó en la alternancia política nos lleva a preguntarnos sobre la continuidad o ruptura del modelo presidencialista.

La alternancia política, entendida como la reestructuración del poder político en donde cualquier fuerza política puede alcanzar el éxito electoral sin la presencia de un núcleo inductor, comienza en México con el emblemático triunfo del PAN en la presidencia municipal de Chihuahua en 1983 y con sus sucesivas protestas en contra de los gobiernos estatal y federal. A este episodio le siguieron otros en el norte del país, hasta que en 1989 el mismo partido gana la gubernatura de Baja California, confirmando la nueva era político-electoral que habría de evolucionar entre rupturas y continuidades. La tendencia democrática en los procesos para relevar al poder ha abierto interrogantes sobre el efecto en las relaciones entre los poderes públicos beneficiados con la alternancia.

Al respecto, Monsiváis (1994) estaba convencido de la retirada del presidencialismo en México, pero su optimismo se encaminaba hacia la sociedad civil, no a los emergentes gobiernos de la alternancia, acaso porque veía en ellos la reencarnación del poder centralizado. El célebre subcomandante Marcos declaró (Narváez, 2007) que ante el fin del presidencialismo los gobernadores actuaban como virreyes, en alusión al poder que han logrado en sus demarcaciones, luego de la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000. En efecto, la cultura política piramidal de la posrevolución se instaló entre los diversos actores del espectro político, reviviendo o creando cacicazgos que el omnímodo poder central había desplazado.

En realidad, el poder en los gobernadores no es un efecto de la alternancia y consecuente disminución del presidencialismo; es una característica de éste y de la configuración piramidal del poder político engendrado. La mengua del presi-

dencialismo sólo ha acrecentado el poder de los gobernadores, manteniendo la tendencia de su fortalecimiento, propiciada por las reformas administrativas y presupuestales (Hernández, 2006) del último cuarto del siglo pasado.

De acuerdo a Hernández (2006, p. 104) la función de los gobernadores en el viejo sistema político era “mantener la estabilidad” de sus demarcaciones, a riesgo de ser removidos del encargo, para ello era necesario reproducir el predominio del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial. Aun después y durante la alternancia, los gobernadores se han erigido como los jefes políticos de los ayuntamientos y del resto de los poderes públicos de su entidad federativa, en especial del presidente municipal. De esta manera, el presidencialismo, como patrón directivo, se reproduce en los estados, en perjuicio de sus poderes públicos y de los municipios.

Descendiendo en la pirámide del poder político, también en los municipios se reproduce la concentración de las decisiones en el presidente municipal (Guillén, 1996). Este es el titular de la administración pública, vale decir, de la función ejecutiva, y figura principal del ayuntamiento, con atribuciones significativamente más importantes que el resto de esta asamblea. El presidente municipal se impone desde la forma de elección a través de lista cerrada, determinando, entonces, la formación y el ejercicio del poder (Pérez, 2008) en las localidades.

Independientemente del tamaño de los municipios, la cultura política imperante dota a los presidentes municipales de poderes metaconstitucionales, extra legales, con efectos tales que la subordinación (de síndicos y regidores) puede ocurrir por auto sometimiento, en donde la facultad presidencial de manejar los recursos financieros juega un papel importante. No hay evidencias suficientes para afirmar que los cargos de representación proporcional en los ayuntamientos signifiquen un contrapeso real. La historia de predominio del ejecutivo se reproduce en los tres órdenes de gobierno.

Los obstáculos de la reforma municipal

En estos dos últimos apartados es necesario ratificar que la realidad municipal es altamente heterogénea en el país, por lo que referirse a los obstáculos y retos de la reforma municipal de manera general puede causar una sensación de imprecisión, sin embargo, sí es posible formarse una representación de la realidad en términos generales y cuidar aspectos particulares caso por caso.

Los diversos episodios de la ansiada reforma municipal han sido de variada intensidad, desde débiles intentos por ampliar sus capacidades (instrumentales) hasta profundos proyectos históricos en épocas fundacionales del Estado mexicano, sin embargo, encuentran límites de naturaleza diversa, como a continuación se plantea:

- a) La reforma municipal ha prescindido de una conceptualización respecto al municipio, este olvido teórico ha causado que se invoque, con la misma denominación, “una dependencia”, “una institución del Estado”, “una administración”, “un gobierno”, “una organización comunitaria”, en fin, cualquier objeto que la imaginación permita. Consecuentemente, las expectativas de transformación para mejorar se diluyen en la confusión y se pierde de vista la coherencia entre medios y fines. Sirvan como ejemplo los diversos episodios en que, a partir de cambios en el manejo de herramientas administrativas, se pretenden transformaciones profundas de alcance estatal y que hunden sus raíces en la historia remota de las instituciones locales.
- b) La ubicación del municipio en el arreglo estatal, con sus relaciones dialógicas y paritarias con el resto de los poderes públicos, ha sido materia de sueños y aspiraciones del conjunto social y de héroes y caudillos, pero no proyecto (por lo tanto realizable) de jure y de facto. El entramado estatal, como de hecho funciona, ha fincado relaciones jerárquicas que

posicionan al municipio como una entidad menor y dependiente, y sin materia local, entonces menos trascendente.

- c) La libertad municipal, que implica autonomía en el marco de su régimen interior, ha sido asignatura pendiente, lo que mina su estándar como gobierno territorial atento a sus propios fines. Las instituciones municipales, en diferentes tiempos, con diferentes intensidades y en casos diferenciados, han quedado subsumidas a los órdenes de gobierno federal y estatal, reproduciendo, en el mejor de los casos, sus planes y programas, pero callados y omisos, en el peor de ellos. Por ejemplo, resulta antitético el tratamiento homogéneo de los recursos transferidos hacia los municipios a través de las aportaciones federales a un universo municipal de suyo heterogéneo.
- d) La organización de los actores y de las acciones para alcanzar los fines estatales y gubernamentales es verdaderamente una caja negra en el gobierno municipal; racionalidad, profesionalización, rendición de cuentas, son asignaturas que quedan sujetas al albedrío municipal o, cuando más, a la legislación estatal. En el territorio nacional son miles y miles los funcionarios públicos y los miembros de los ayuntamientos que con pocas o nulas restricciones (administrativas) son designados y electos para desarrollar acciones públicas, por cuyo efecto el conjunto social alcanza o trunca el futuro anhelado.
- e) La disposición, distribución y organización de los recursos, medios e instrumentos se ha entendido como exclusividad del ámbito local (ista) y, por lo tanto, de omisión legítima para fijar estándares de eficiencia y eficacia. Si bien es cierto que, por efecto del centralismo predominante, los recursos transferibles que reciben los municipios son insuficientes, también lo es que los gobiernos municipales proceden a discreción en la procuración, aplicación y control de los recursos (salvo casos de control

cuantitativo, como el de las auditorías) por diversas causas (insuficiencia de capacidades, de voluntad política, de marco jurídico).

- f) Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho, recurrentemente son de carácter amateur, es decir, fincados en el escaso o nulo conocimiento del proceso administrativo o, en otros casos, son reflejo de sistemas administrativos (productivistas) ajenos a la administración pública, por lo que evaden o minimizan componentes como la interacción obligada con el público ciudadano.

Los retos de la reforma municipal

Si llegado este momento es convincente el argumento respecto a que la reforma municipal tiene, en gran medida, escala de Estado, es importante señalar que su realización implica convertirla en agenda pública, entre los diferentes poderes públicos, en los centros de pensamiento y en el conjunto social. No es ensoñación, utopía o deseo sublime si consideramos que muchos de los problemas públicos, por su escala e importancia, han sido encaminados en esta lógica; recordemos cuestiones como el cuidado del medio ambiente o la propia democratización del país, entre otros; ayer, ignorados, soslayados o postergados, y hoy, asignatura del legislativo, los estados, los partidos políticos, los centros de pensamiento, en fin, son asuntos transversales en el sistema social.

A continuación se perfilan algunos de los retos que, por su propia naturaleza, convocan a diferentes instancias del colectivo social:

- a) Reformar al municipio mexicano implica, como condición necesaria, que se discuta y entienda qué es el municipio, en términos teleológico y esenciales, es decir, por un lado, en el sentido de definir la razón última de su existencia en nuestra formación política, social y económica, y por otro, los medios de diversa índole que se requieren en los procesos

que emprende para alcanzar sus fines. Esta es una tarea de los centros de pensamiento, pero también del resto de los poderes públicos. Habrá que esforzarse para entender una realidad tan compleja como el municipio, a fin de ir entendiendo sus nudos problemáticos y atenderlos en la forma y en el fondo apropiado.

- b) La reforma municipal significa la reforma del Estado, pues las instituciones municipales son instituciones del Estado. El federalismo, sujeto a revisión, debe justipreciar el papel del municipio para replantear su relación (en diálogo y de pares) con el resto de los poderes públicos. Más aún, bajo la perspectiva de que el Estado es producto de la creación humana y no mera abstracción teórica, debe revisar su composición y mecanismos para compensar (subsidiariamente) el rezago y sometimiento históricos, ello significa reconocer que algunos problemas públicos municipales son problemas del Estado.
- c) Las instituciones municipales, si gobierno, están obligadas a rendir fruto de su dirección de la sociedad, de su capacidad para producir planes y programas que interpreten las necesidades de su demarcación sin perder de vista el entorno al que todos estamos ligados indefectiblemente. El gobierno municipal debe diferenciar nítidamente el entorno (aprovechable y amenazante) de su interno (copado de fortalezas y debilidades) para ofrecer razones suficientes de cómo y por qué apoya sus políticas y no otras.
- d) La forma en que los actores organicen las acciones para alcanzar los fines estatales y gubernamentales está llamada a la consecución, fortalecimiento y control de sistemas que, en mérito de su racionalidad y cuidado público, agreguen valor al conjunto social. La profesionalización de los servidores públicos y la capacitación de los miembros de los ayuntamientos, así como la rendición de cuentas son de interés y

derecho público, por lo tanto, no potestativos sino obligatorios.

- e) La disposición, distribución y organización de los recursos, medios e instrumentos, sin perder de vista la libertad municipal, deben ser procurados, aplicados y controlados de manera eficiente y eficaz, a través del apoyo subsidiario (redistribución, asistencia técnica, legislación) de otros poderes públicos y sujetos al escrutinio (racional, técnico, económico, legal) público, como debe ocurrir en un sistema de pesos y contrapesos.

- f) Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho, si públicos, se fincan en cualidades como 1) racionalidad técnica y económica, 2) reconocimiento a la interdependencia gobierno-sociedad, 3) respeto a la legalidad y, sobre todo, viabilidad administrativa, es decir, adecuación de los procedimientos a las necesidades y posibilidades del gobierno municipal.

Fuentes de información

- Aguilar Villanueva, Luis, (1983), Los objetos de conocimiento de la Administración Pública, en *Revista de Administración Pública*, número 54, abril-junio de 1983, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Aguilar Villanueva, Luis, 1984. Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State), en, E. Vega, J., *Teoría y Política en América Latina*. CIDE. México.
- Carpizo, Jorge, (2003), *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno, México.
- Cosío Villegas, Daniel, (1976), *El sistema político mexicano*. ERA. México.
- Díaz del Castillo, Bernal, (1987), *Historia Verdadera de la conquista de la Nueva España*, Tomo III, Océano, México.
- Guillen López, Tonatiuh, (1996), *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, México.

- Hernández Rodríguez, R. (2006), La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y Gobiernos estatales en México, en *Foro Internacional*, enero/marzo, año/volumen XLVI, número 001, El Colegio de México, México.
- Lucena Salmoral, Manuel, (1990), *Hernán Cortés. La espada de Quetzalcóatl*, Biblioteca Iberoamericana, Red Editorial Iberoamericana, México.
- Merino Huerta, Mauricio, (1998), *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- Monsiváis Carlos, (1994), En la agonía del presidencialismo, en *Nexos en línea*, 1 de agosto de 1994, en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=447577>, consultado el 10 de julio de 2012.
- Narvárez Robles, Jesús, (2007), “Los gobernadores actúan como virreyes ante el fin del presidencialismo: Marcos”, *La Jornada*, Miércoles 30 de mayo de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/30/index.php?section=politica&article=016n1pol>, consultado el 10 de julio de 2012.
- Pérez Durán, Ixchel, (2008), Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México, en *Gestión y Política Pública*, Volumen XVII, Número 2, II semestre de 2008, CIDE, México.
- Revueltas, Andrea, (1993-1994), Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal, en *Revista Política y Cultura. Solidaridad o competencia*, Invierno 93/Primavera 94, año 2, no 3, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco (UAM-X). México.
- Robles Martínez Reynaldo, (2009), *El Municipio*, primera edición, 1987, México, Editorial Porrúa.
- Rodríguez Valadez, Juan Manuel (s/a), El municipio mexicano y evolución del Artículo 115 constitucional, Disponible en: <http://slideshare.net/LuisMartinPerezSuarez/el-municipio-mexicano-y-evolucion-del-articulo-115-constitucional>, consultado el 2 de abril de 2014.
- Rolland, M. C. (1921), *El desastre Municipal*, Ed. Cultura, México, citado en, Robles Martínez R., (2009), *El Municipio*, primera edición, 1987, México, Editorial Porrúa.
- Salazar Medina, Julián, (2009), *Elementos básicos de la Administración Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México

Hacia la profesionalización del directivo público en el espacio municipal: desarrollo de las competencias claves

Zoraima Cuello Sanlate¹

EN EL MUNDO DE HOY, EN EL CUAL IMPERAN LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y laborales, cada individuo u organización tiene el reto y el compromiso propio de mantenerse actualizado para responder eficaz y efectivamente a las variables del entorno y la sociedad.

La globalización, una de las tendencias de la actualidad, les permite a las empresas y a cada persona en particular, tener acceso a los recursos humanos, tecnológicos, sociales, y a muchos más a nivel mundial, colocando a cada país y sus organizaciones, en un proceso de competencia internacional que exige un incremento en la calidad de los recursos humanos propios, los cuales constituyen la clave del desarrollo sostenido, a fin de que éstos puedan compararse y competir en igualdad de condición con las demás naciones.

¹ Es doctora Educación, con especialidad en Liderazgo Organizacional de *Nova Southeastern University*, además es Magíster en Alta Gerencia, con estudios en Dirección de Operaciones (España). Su estudio de grado lo realizó en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), donde obtuvo el título de licenciada en Contabilidad, graduándose con honores. *Certificate in Excellence UIT a Global Flair y New Generation Knowledge for Productivity and Global Success del International Training Center* en California.

En la actualidad es Viceministra de la Presidencia en la República Dominicana. Es coordinadora general de la Implementación del Sistema de Atención a Emergencias y Seguridad (911). Además fue Directora de Reforma del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Ha coordinado proyectos de fortalecimiento institucional en la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, el Ministerio de Interior y Policía, entre otros. A su vez, fungió como gerente de “Fortalecimiento de la Capacidad Básica de Gestión de la Administración Pública” del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma), entre otros proyectos. Tiene varias publicaciones en revistas y periódicos nacionales e internacionales.

Es bien sabido que el éxito de las organizaciones, tanto públicas como privadas, está relacionado de manera directamente proporcional a las capacidades y talentos del personal humano que las conforman, aunque éste no es el único factor determinante. Es por ello que la gestión del talento humano de cada institución juega un papel preponderante, pues ésta tiene la encomienda de retener, motivar, evaluar y desarrollar el personal interno. Sin embargo, contrario a lo que se ha tenido como “convicción” por tradición, el rol de gestores del capital humano va más allá de las personas que pertenecen al área de Recursos Humanos, siendo puestos críticos en este sentido el líder, gerente o directivo de cada organización.

El puesto del directivo es clave en el proceso de capitalización y maximización de todos los recursos existentes en las instituciones y, de manera muy especial, en los gobiernos locales, pues desde esta posición se tiene la responsabilidad de planificar, definir, proponer, asegurar, evaluar y guiar las capacidades institucionales en procura del logro de los objetivos y el cumplimiento de la misión y visión institucional, lo que permite ser la cabeza y motor de las iniciativas, estrategias y reformas requeridas en cada organismo, dependiendo de éstos el dinamismo del equipo de trabajo y por ende, de la gestión de la organización en sí misma.

Debido al reto y la magnitud de las funciones gerenciales y el rol preponderante de este puesto para el éxito de cualquier tarea en cuestión, la persona que ocupa este cargo debe poseer determinadas competencias ²que harán posible la obtención de los resultados. Estas competencias han sido ampliamente estudiadas, por lo que más adelante se incluye un resumen de las mismas como referencia para la gestión completa basada en competencias.

De manera especial, los gobiernos locales requieren afrontar grandes retos, por lo que el equipo humano que lo conforma debe poseer las habilidades necesarias

² Entiéndase por competencias, según McClelland, una característica subyacente en un individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad y/o un desempeño superior en un trabajo o situación.

para lograr satisfacer de manera visionaria y con las limitaciones de recursos que se tienen, las necesidades de los municipios en materia de servicios públicos. De ahí que el apoyo para el desarrollo adecuado de sus potencialidades tiene un papel crítico y fundamental en el momento actual.

Es por ello que en América Latina se ha venido trabajando y avanzando hacia la profesionalización y la carrera del directivo público como un mecanismo que asegure una mejora en la gestión, fortaleciendo las capacidades que fomenten el desarrollo local.

Desarrollo por competencias

Las competencias predicen un desempeño exitoso, de ahí que la propuesta es desarrollar en los directivos ese conjunto de competencias claves que, de manera articulada, impulsarán una mejor gestión en los gobiernos locales.

En ese contexto, un aspecto fundamental para definir un plan de desarrollo del personal directivo por competencias, se imprescindible tener claramente definidas las funciones del alcalde y los directivos de los gobiernos locales, cuales son tratadas en este documento, pues serán la base del programa de desarrollo alineado a su vez con el plan estratégico del ayuntamiento.

Para implementar programas de capacitación, entrenamiento, “mentoring”, “coaching”, acompañamientos por competencias, además de definir las, es necesario disponer de un levantamiento claro de las fortalezas y oportunidades de desarrollo del equipo directivo con el que se cuenta. Para reconocer las competencias prevalentes en los gerentes de los gobiernos locales existen las siguientes alternativas:

- a) a partir de las evaluaciones por competencias
- b) evaluaciones de potencial por competencias
- c) derivarlas de las evaluaciones de desempeño (en caso de que se tengan).

Entendiendo que hay una brecha entre el saber (conocimiento) y el hacer (competencia), trataremos de presentar un esquema que permita desarrollar el talento del directivo público de los gobiernos locales clarificando la diferencia existente entre capacitación y desarrollo.

Desarrollo del talento humano

Desde hace algunos años la visión de la educación y el aprendizaje ha cambiado, dejando de ser una práctica memorística exclusivamente para dar paso a procesos más evolucionados en cuanto al aprender. Según expresa Rogers citado por Alonso (2005), *“el único hombre educado es el hombre que ha aprendido cómo aprender, cómo adaptarse y cambiar”*.

Contrario a lo que se practica en diferentes organizaciones el proceso de desarrollo del talento humano va más allá de un plan de formación y capacitación, se requiere en adición la integración de conceptos tales como los estilos de aprendizaje, el aprender a aprender y las inteligencias múltiples para poder elaborar una propuesta sustantiva real cuyo impacto pueda ser verificado con el paso del tiempo.

Un plan de desarrollo de competencias no puede ser organizado de la misma manera que los planes de formación en conocimientos (Alles, 2005). La clave para el desarrollo de las competencias individuales se basa en aprender de las propias experiencias a partir de la adopción de una actitud crítica en cuanto a la manera que se perciben y resuelven los problemas así como en la capacidad de analizar los comportamientos propios como; identificar las debilidades y desde este sitio, saber aprovechar las observaciones para cambiar los comportamientos inadecuados.

Plan de desarrollo - Actividades para el desarrollo de competencias

Cuando se decide elaborar un plan de desarrollo, se sugiere tomar en consideración las variables y capacidades personales para asimilar y desarrollar mejor las potencialidades de cada persona en cuestión, en ese sentido se proponen estrategias diversas que pueden ser tomadas en consideración para la confección del plan.

Como actividades de desarrollo dentro del lugar de trabajo para los gerentes y directivos públicos del gobierno local podemos plantear las siguientes:

1 *Coaching, mentoring* o tutorial. Esta estrategia es aplicable para el desarrollo de conocimientos y competencias y tiene un grado de eficacia alto.

- a) Consiste en identificar posibles pares o modelos organizacionales cuyas capacidades y reconocimiento le permitan guiar y ofrecer *feedback* a los gerentes o directivos en el proceso de desarrollo. En esta modalidad, se plantean conductas o comportamientos modelados por la persona en cuestión para ser ratificados y asesorados por el coach o mentor, quien a su vez, debe poseer capacidades particulares que le permitan coadyuvar en el proceso sin afectar la autoestima de la persona asesorada.
- b) El *coach* debe poseer un alto grado de la competencia que debe ayudar a desarrollar además, una capacidad de transmitirla.
- c) La aplicación del *coaching* plantea diferencias según el nivel de la persona a orientar y pueden contemplarse *coaching* con personal interno o externo del mismo nivel o con un nivel superior. En algunos casos puede ser una persona de Recursos Humanos que cumpla con esta misión.
- d) Cabe destacar que el *mentoring* y *coaching* se utilizan como sinónimos, pero no lo son. El primero, tiene un alcance más amplio. El *mentoring*

también implica formación de la persona bajo tutoría a nivel de conocimientos y competencias.

2 Rotación de puestos o entrenamientos cruzados. Esta estrategia es aplicable para la adquisición de nuevos conocimientos en un alto nivel, sin embargo para el desarrollo de competencias el grado de eficacia es medio.

- a) Consisten en asignaciones temporales de las personas a otros puestos de trabajo que no le son propios, en los cuales, por las características del cargo y el nivel de exposición a determinadas tareas, la persona que participa en el plan de desarrollo puede poner en práctica diferentes competencias que a su vez le permitirán aprender y mejorar de sí mismo. Esto aplica para los cargos de gerentes medios en los gobiernos locales, en los cuales se deseen desarrollar competencias específicas como trabajo en equipo, capacidad de coordinación, entre otras.

3 Asignación a comités – nuevos proyectos.

- b) Esta actividad, que es similar a la anterior, permite que con el trabajo de grupo en proyectos puntuales de mejora o implementación en diferentes ámbitos, se puedan desarrollar habilidades relativas a tareas conjuntas o trabajo en equipo, resolución de problemas o conflictos, análisis de situaciones con tiempo de entrega reducido, entre otras. Al igual que la propuesta anterior, aplica para los gerentes de niveles medios que se entienda requieren este tipo de desarrollo de acuerdo a los ámbitos determinados como necesarios fortalecer.

Como actividades de desarrollo fuera del ámbito de trabajo se pueden presentar, las siguientes actividades que deben estar planeadas y analizadas de manera integral, de forma que se puedan cumplir los objetivos. Todos estos programas requieren de un seguimiento por lo menos de tres meses para garantizar que se

logran los resultados definidos:

a *Cursos de capacitación:*

Estos pueden ir desde los programas de capacitación convencionales hasta niveles más avanzados de especialidades y maestrías subvencionados por la institución. De este tema se ampliará más adelante por la tendencia marcada en las instituciones gubernamentales a impartir capacitación sin articulación con los objetivos y metas organizacionales.

b *Lecturas guiadas:*

Esta actividad, la cual surgirá a partir de la determinación de la necesidad específica de la competencia a desarrollar, puede ser tomada del diccionario de competencias de la institución, el cual junto a cada competencia debería incluir lecturas, videos y actividades de desarrollo recomendados para la maximización de éstas. Las lecturas serán posteriormente supervisadas y analizadas por el coach o tutor del plan de desarrollo en cuestión.

c *Estudios de casos:*

Con esta modalidad se asignan casos que permitan resolver situaciones específicas relacionadas con el entorno laboral, los cuales no tienen una única solución a fin de que provoque el análisis grupal e individual. Este esquema es moderado por un experto.

d *Cineforum:*

Consisten en la presentación de películas guiadas en las cuales se exhiben comportamientos relacionados con las competencias que se desean desarrollar, mostrando en las mismas diferentes niveles de éstas. En estas propuestas de desarrollo se invita a los participantes a identificar los esquemas o niveles adecuados de la competencia y las acciones no recomendadas.

e Juegos gerenciales:

Requieren que los participantes analicen situaciones y decidan el mejor curso de acción basados en la información disponible. Estos tienen el propósito de simulación para la formación.

f Hobbies – deportes:

Constituyen deportes o hobbies que se han definido como facilitadores del proceso de desarrollo de competencias puntuales, los cuales serán recomendados de acuerdo a la necesidad de desarrollo detectada en cada individuo.

g Referentes:

Son modelos que pueden ser utilizados como líderes o guías, lo cuales pueden ser identificados por la misma persona que se encuentra en el plan de desarrollo. En esta actividad se recomienda la observación de los comportamientos o conductas que llevan al éxito al referente en cuestión, a fin de asumir esas respuestas o acciones en los momentos necesarios.

Los planes de capacitación

Un plan de desarrollo, por lo que hemos venido presentando, estará conformado por actividades propiamente de entrenamiento y capacitación, pero a su vez incluirá métodos para el desarrollo de las competencias dentro del trabajo, fuera y para el autodesarrollo.

Antes de iniciar el plan de desarrollo de cualquier puesto de trabajo e incluso, el plan de desarrollo organizacional, se sugieren la ejecución de diferentes actividades, algunas de las cuales están relacionadas con la verificación específica de las necesidades del plan, el cual apuntará al cierre de las brechas detectadas por diferentes vías, entre las cuales podemos citar:

- Un levantamiento o inventario de necesidades de desarrollo y capacitación (formulario modelo anexo);
- La redefinición o modificación del alcance de los objetivos organizacionales;
- Cambios en los perfiles básicos del puesto por entrada de nuevos productos o por reestructuración organizacional;
- Los resultados de la evaluación del desempeño;
- El análisis de los problemas de servicio brindado;
- Análisis de los problemas de personal;
- Los resultados de algún diagnóstico organizacional
- El ingreso de nuevo personal
- La reducción de la fuerza de trabajo, que traerá consigo una modificación de funciones y en algunos casos un rediseño de la estructura organizativa;
- La expansión en el ofrecimiento de servicios o productos
- Cambios en los programas de trabajo
- Modernización de maquinarias y equipos
- Movimientos de personal
- Incremento en gastos de mantenimiento
- Incremento en el número de errores

En este sentido, en los aspectos concernientes al entrenamiento y la capacitación, el equipo de recursos humanos a cargo de estos programas requiere conocer en detalle que para todo lo que asimilamos no requerimos de un guía o facilitador, pues muchas de las cosas que aprendemos vienen de la observación, del ensayo y error, de escuchar, en fin, a través del uso de los sentidos. Sin embargo, se ha demostrado que con el asesoramiento y conducción de otros, con la transmisión de las experiencias pasadas, el avance acaecido en los individuos y en la sociedad con ellos, es en grandes cantidades mayor, aspecto que debe incidir al momento de iniciar la confección de un plan de desarrollo de nuestro capital humano.

Los planes de desarrollo buscan, en definitiva, modificar las conductas a través del aprendizaje. En este tenor Catalina Alonso et al (2005: 18), establece que el aprendizaje puede ser entendido como: a) “producto, es decir, el resultado de una experiencia, b) proceso, en el que el comportamiento cambia, perfecciona o controla y c) función, es el cambio que se origina cuando el sujeto interacciona con la información”.

En este particular, ningún programa de capacitación debe ser llevado a cabo sin un esquema de seguimiento del mismo que permita validar durante la ejecución del programa las posibilidades de mejora, a la vez que se puedan medir los resultados o cambios posteriores en el comportamiento del personal que ha pasado por el mismo.

Para dar el apoyo adecuado en este proceso y garantizar la mayor asimilación de experiencias y conocimientos en el proceso de capacitación, se sugiere un dominio y análisis de diferentes factores que entran en juego en un proceso de aprendizaje, para el personal a cargo de trabajar en éste subsistema. Entre los renglones a considerar como básicos podemos citar los siguientes:

- a) Análisis del estilo de aprendizaje de cada participante, entendiéndose por estilo no de aprendizaje aquellos rasgos cognitivos, afectivos y fisiológicos, que sirven como indicadores relativamente estables, de cómo los discentes perciben, interaccionan y responden a sus ambientes de aprendizaje; dígase que son los mecanismos que facilitan o permiten que cada persona, desde su particularidad, adquiera y aprenda nuevos conocimientos o habilidades. Sobre este tema existen estudios específicos que los clasifican de acuerdo a la capacidad de aprender por diferentes medios, sean estos visuales, auditivos o kinestésicos.
- b) Las preferencias de aprendizaje, que constituyen las formas preferidas de estudiar y aprender, como emplear imágenes en lugar de textos, tra-

bajar con otros o hacerlo solo, aprender en situaciones estructuradas o no estructuradas, etcétera.

- c) El aprender a aprender, que no es más que es el conocimiento y destreza necesarios para aprender con efectividad en cualquier situación en que uno se encuentre, independientemente de que sea en un salón de clases, el trabajo diario, la vida en familia, o nuestro trato social.

En adición, antes de iniciar un proceso de capacitación deben responderse algunas preguntas tales como: ¿qué se capacita?, ¿cómo se debe capacitar?, ¿en qué se debe capacitar?, ¿dónde capacitar?, ¿cuánto tiempo debe durar la capacitación?, ¿cuándo se debe desarrollar la capacitación? y ¿quién debe realizar la capacitación?

Posteriormente, se recomienda un proceso de evaluación del proceso de Capacitación que permita reconocer si se tuvo algún impacto en los siguientes renglones: desarrollo de habilidades, aumento de conocimientos, mejoramiento de clima organizacional, desarrollo individual, desempeño de los capacitados, comportamiento de los empleados, mejoramiento de la calidad del producto o servicio, incremento de la producción, disminución de los costos de producción, incremento de las habilidades personales, reducción en el proceso de trabajo, incremento en el nivel de satisfacción de los empleados, reducción del índice de accidentes o reducción del ausentismo y la rotación.

El esquema propuesto anteriormente para decidir cuándo y cómo ejecutar la capacitación se puede visualizar en los gráficos no. 1, 2 y 3.

Actividades de autodesarrollo

Existe la posibilidad de que cada gerente de manera particular decida trabajar en su autodesarrollo personal o profesional, partiendo de su propio reconocimiento de oportunidades de cambio. Este, sería un esfuerzo autodirigido, en el cual el

área de Recursos Humanos puede prestar cierta colaboración con la facilitación de técnicas y herramientas que le permitan correr el proceso de la manera más efectiva posible.

Para ello, puede iniciar un proceso de evaluación de 360 grados, en el cual reciba retroalimentación de aquellas áreas que entienda quiere revisar y a partir de los resultados de sus compañeros de trabajo, superior, supervisados y de él mismo, se plantee un proceso de desarrollo personal, el cual será supervisado en cuanto a su evolución por él mismo (modelo de plan personal cuadro 1)

Propuestas de desarrollo de competencias en el gerente público

Antes de iniciar un programa de desarrollo individual o grupal, se recomiendan las siguientes acciones: a) cerciorarse que las competencias son las requeridas por el puesto actual o futuro de la persona; b) se sugiere encarar un plan de acción para las competencias con brechas significativas; c) para desarrollar conocimientos puede ser adecuado utilizar los métodos tradicionales con las recomendaciones ofrecidas anteriormente; d) cuando se trate de desarrollar competencias, el plan ideal debe combinar diferentes metodologías.

A modo de resumen y luego de ver a profundidad cada uno de los renglones de un plan de desarrollo y los aspectos que intervienen, me permito recomendar un esquema, por etapas que nos permita precisar la propuesta de acciones para definir un plan de desarrollo individuo u organizacional:

Etapas 1: Detección de necesidad desarrollo

- 1 Estado ideal de desempeño
- 2 Brechas entre ideal y actual
- 3 Priorización competencias clave a desarrollar

Etapa II: Definición plan de desarrollo

- 1 Identificación estilo de aprendizaje individual
- 2 Definir actividades recomendadas para aplicar como colaboradoras en el proceso de desarrollo de las competencias
- 3 Establecer el plan de desarrollo el cual debe incluir actividades, costo, tiempo, indicadores de verificación de avances, entre otros
- 4 Definición proceso de validación de niveles de las competencias

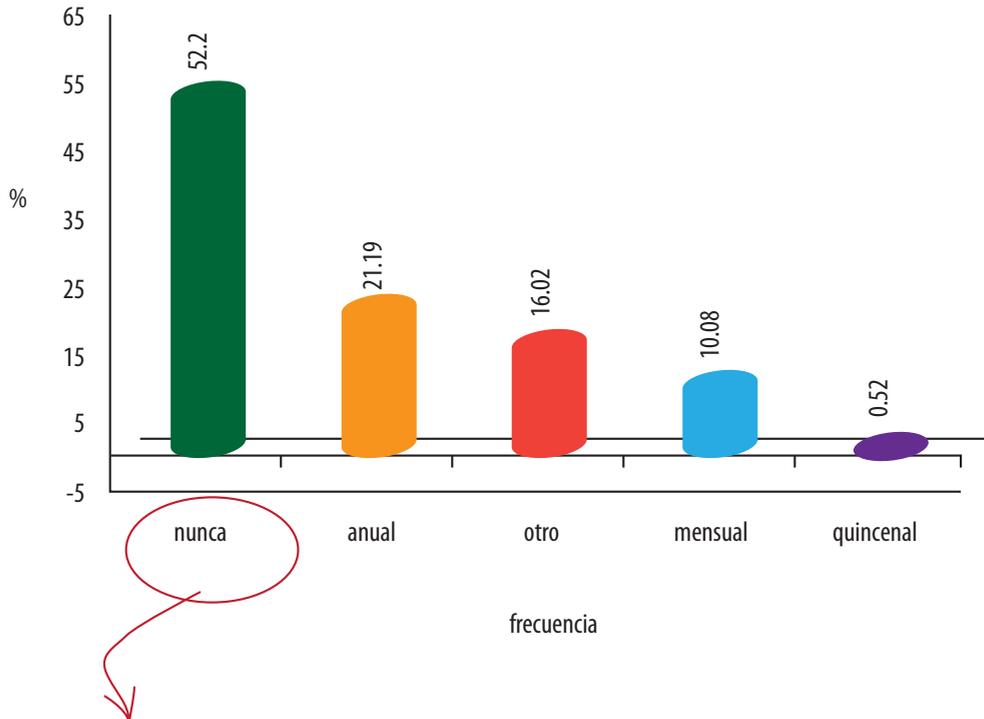
Etapa III: Ciclo de Desarrollo Competencias

Implementación del plan, como un proceso de mejora continua que sigue el modelo de Deming: planear, hacer, verificar y actuar.

Como hemos analizado, el desarrollo de los recursos humanos se puede sintetizar en acciones tendentes a alcanzar diversos objetivos, entre los que se resumen el incrementar las capacidades para asegurar el crecimiento y avance en la carrera, las cuales pueden estar en relación con conocimientos o competencias; el que a través de ciertas herramientas como las evaluaciones es posible lograr el mejoramiento de las capacidades del personal tanto en conocimientos como en aspectos menos tangibles como las actitudes y finalmente que al momento de elaborar un plan de desarrollo se debe tener en cuenta los deseos de los empleados, en este caso, los gerentes, preferencias sobre sus carreras y sus motivaciones, las evaluaciones y las necesidades organizacionales.

Cuadros, tablas y gráficos Figura No. 1

Frecuencia con que recibe entrenamiento para su puesto actual



Este alto porcentaje de empleados que nunca asisten a entrenamientos evidenció que (principales razones):

- No le informan - 68.6%
- No disponen de tiempo - 37.3%
- No le han dado oportunidad - 26.5%
- No hay cursos nuevos - 3.9%

Elaborado por Carmen Maribel López. 2005

Cuadro No. 1
Estimación índice de gestión de RRHH
promedio de las 10 instituciones participantes

VARIABLES	VALOR MÁXIMO	ÍNDICE DE GESTIÓN	VALOR ALCANZADO %VC/VM
Planificación	15	8	53%
Reclutamiento y Selección	15	8	55%
Registro y Control de Personal	8	4	55%
Clasificación y Valoración de Cargos	15	10	69%
Evaluación del Desempeño	12	8	67%
Capacitación y Desarrollo	15	8	51%
Remuneraciones e Incentivos	12	8	66%
Relaciones Laborales	8	5	53%
	100	60	

Formulario 1
Modelo para detectar necesidades de capacitación

A. Identificación de puesto.

1. Nombre de puesto: _____
2. Departamento al que pertenece: _____
3. Supervisor: _____

B. Descripción resumida.

Descripción sumaria del puesto: _____

Actividades desempeñadas: _____

Características relevantes: _____

Describe en detalle las características académicas que es necesario poseer para desempeñar el puesto: _____

__Escuela primaria

__Escuela secundaria

__Bachillerato

__Graduado Univ.

__Especialización

C. Deberes y obligaciones.

1. Las tareas de este puesto se clasifican primordialmente como de carácter:

__Técnico

__Otros

__Gerencial

__Administrativo

2. Elabore una relación de las principales tareas que se llevan a cabo en este puesto. Indique el porcentaje de tiempo que cada una requiere.

a) _____ %: __

b) _____ %: __

c) _____ %: __

d) _____ %: __

3. Elabore una relación de las tareas secundarias que se llevan a cabo en este puesto. Indique el porcentaje de tiempo que cada una requiere.

a) _____ %: __

b) _____ %: __

c) _____ %: __

d) _____ %: __

D. Responsabilidad.

Especifique las responsabilidades adscritas a este puesto y su importancia porcentual relativa.

- a) _____ %: __
- b) _____ %: __
- c) _____ %: __
- d) _____ %: __

E. Aptitudes intelectuales.

1. ¿Qué características intelectuales debe poseer la persona que desempeñe este puesto?

- a) _____ %: __
- b) _____ %: __
- c) _____ %: __
- d) _____ %: __

2. ¿Cuáles de las siguientes aptitudes intelectuales son indispensables: iniciativa, creatividad, capacidad, capacidad de juicio, atención, lectura prolongada, uso de técnicas matemáticas?

- a) _____ %: __
- b) _____ %: __
- c) _____ %: __
- d) _____ %: __

F. Aptitudes físicas

1. ¿Qué características físicas debe poseer la persona que desempeñe este puesto?

- a) _____ %: __
- b) _____ %: __
- c) _____ %: __
- d) _____ %: __

2.¿Cuáles de las siguientes aptitudes físicas son necesarias o esenciales: agudeza visual, agudeza auditiva, habilidad manual, capacidad táctil, fuerza muscular, destreza corporal, capacidad para transportar pesos considerables?

a)_____ %:___

b)_____ %:___

c)_____ %:___

d)_____ %:___

G. Experiencia.

1. Irrelevante.
2. Importante.
3. Imprescindible.
4. Debe poseer__ años de experiencia en la función de_____

H. Ámbito laboral.

1. ¿En qué condiciones físicas trabaja la persona que desempeña este puesto?_____
2. ¿Está sometido a presiones Psicológicas especiales?_____
3. ¿Qué características hacen que este puesto sea excepcional?

J. Parámetros de desempeño.

1. ¿Cómo se mide el desempeño de este puesto?
Objetivos__
Evaluaciones semestrales.___
Evaluaciones anuales.___
2. ¿Cuáles son los principales factores para lograr el éxito en este puesto?
-
-
-

3. ¿Qué conocimientos cree usted son indispensables para el desempeño de este puesto?

-

-

-

4. Sugerir algunos cursos o talleres que desearía realizar.

-

-

-

Cuadro No. 2
Modelo de plan de desarrollo personal

Competencia desarrollar	Actividades de desarrollo	Soporte requerido	Fecha de completación	Recursos RD\$
Creatividad	Desarrollo de creatividad	Curso xxx	Julio xx	
	Cómo generar ideas	Libro Norma	Agosto xx	
	Innovación	Libro Prentice Hall	Septiembre xx	
	La fábrica de ideas	Libro Trillas	Octubre xx	
	Proyecto de reingeniería proceso	Directores Gerentes	Noviembre xx	
Desarrollo de la memoria	Potencie su memoria	Libro Gestión 2000	Julio xx	
	Método Silva para aprovechar capacidad de la mente	Libro Vergara	Agosto xx	
	Realizar tareas –estudio diario	<i>Coaching</i>	Septiembre xx	
Total inversión				

Plan de desarrollo profesional

Competencia desarrollar	Actividades de desarrollo	Soporte requerido	Fecha de completación	Recursos RD\$
Pensamiento Conceptual	Análisis de casos de negocios	Casos de estudio Internet	Julio xx	
	Ver y Analizar	Películas Ágatha Cristie	Agosto xx	
	El texto de la sabiduría	Libro Paidós	Septiembre xx	
	<i>Brain Power: Learn to improve your thinking skills</i>	Libro Prentice Hall	Octubre xx	
	<i>Systems Thinking: a business perspective</i>	Entrenamiento. <i>Innovation Associates</i>	Noviembre xx	
Visión de Negocios	Los negocios de la era digital	Lectura Bill Gates	Junio xx	
	<i>Balanced Score Card</i>	Entrenamiento. Harvard	Noviembre xx	
	Harvard Business Review	RevistaHBR	<i>On going</i>	
	Presentación propuestas	<i>Coaching supervisor</i>	<i>On going</i>	
Total inversión				

Indicadores de verificación de resultados

Indicador	Objetivo	Resultado actual	Resultado post programa de desarrollo
1. Cantidad de artículos escritos	1 al mes	1 cada 6 meses	
2. Cantidad de propuestas nuevas aprobadas	1 cada dos meses	1 cada 3 meses	
3. % de recordación de libros leídos y fechas claves	35 % de lo leído	15 % de lo leído	
4. Frecuencia de uso de teorías en el análisis actual	50 %	15 %	
5. Cantidad proyecciones futuras	1 vez al mes	1 cada 6 meses	
6. Evaluación del desempeño			

Fuentes de Información

Alles, M. (2005). *Diccionario de Comportamientos. Gestión por competencias.*

Granica. Argentina.

Alles, M. (2005). *Desarrollo de Competencias.*

Granica. Argentina.

Alonso, C. Gallego, D., & Honey, p. (2005). *Los estilos de aprendizaje.*

Procedimientos de diagnóstico y mejora. 6ª ed. España: Ediciones Mensajero.

Bixio, C. (2005). *Enseñar a aprender.* 4ª ed. Argentina.

Editorial Homo Sapiens, serie educación.

Dolan, S., Schuler, R. & Valle, R.(1999). *La gestión de los Recursos Humanos.*

España. Mac Graw Hill.

Duch, B. (1989). *Desarrollo personal para ejecutivos. Teoría y práctica.*

México: Editorial Limusa.

Gore, Ernesto. 2004. *La educación en la empresa.*

Granica. Argentina.

Kofman, Fredy. 2006. *Metamanagement.* Tomo 1.

Granica. Argentina.

López, M. (2006). *Estudio índice del perfil básico del servidor público e índice de Gestión de Recursos Humanos.*

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Pfeffer, J, & Sutton, R. (2005). *La brecha entre el saber y el hacer.*

Granica. Argentina.

Perdomo, W. (2005). *Estudio de necesidades de capacitación.*

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo.

Pinto, R. (2000). *Planeación Estratégica de Capacitación Empresarial.*

México. Mc Graw Hill.

Robbins, Stephen (1999). *Comportamiento Organizacional.*

México. Prentice Hall. Pearson

La experiencia de gobierno del PRD en el municipio de Chicoloapan, Estado de México

Rafael Cedillo Delgado¹

Introducción

ESTE TRABAJO ES PRODUCTO DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZARON en el marco del proyecto de investigación titulado “El municipio en los nuevos escenarios políticos y los retos de la gobernabilidad democrática”, financiado por la UAEM, con clave de registro: 3423/2913CHT.

Este apartado es sobre el gobierno municipal de Chicoloapan, gobernado por el PRD durante una década, por cuatro administraciones, iniciadas en el 2000. Por cuestiones de espacio temporal, aquí se hace una evaluación de la administración 2006-2009 para explicar si el PRD logró imprimir un sello particular de gobernar en dicho ayuntamiento, si la población confía en las autoridades municipales y por qué los ciudadanos siguen votando por ese partido, refrendando elección tras elección su confianza.

En tal sentido, en este trabajo se busca hacer una evaluación del gobierno perredista de Chicoloapan, para argumentar qué tanto han cambiado la vida política gubernativa del municipio o en qué reside la estrategia implementada para que el PRD se mantenga en la cabeza administrativa de ese municipio.

¹ Profesor de Tiempo Completo de Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Amecameca. Perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Líder del Cuerpo Académico en Consolidación de Ciencia Política y Administración Pública, con registro PROMEP:

Hay indicios de que el crecimiento de obra pública en Chicoloapan ha sido favorecido por el crecimiento poblacional de la localidad y por el apoyo financiero de la federación; que las redes clientelares del PRD son implementadas como estrategia de obtención del voto y que las prácticas de amiguismo, compadrazgo y nepotismo no han desaparecido. Hay quienes afirman que el PRD ha implantado un sello distinto en la forma de gobernar y hay otros que opinan que los cambios, respecto al PRI, no son visibles. Dicho panorama nos obliga a explicar ¿cuál ha sido el papel del PRD como gobierno en Chicoloapan?

A manera de hipótesis se sostiene que el desarrollo económico y social del municipio es más producto de las circunstancias geográficas y temporales, que coinciden con las administraciones perredistas, que a una modificación de fondo en la forma de gobernar del PRD. Por lo anterior, se ha podido mantener en el poder gracias a una magnífica política de propaganda de la obra de gobierno y por la labor de gestión que realiza el partido en el municipio.

Para cumplir los objetivos planteados, el escrito se organiza en cinco apartados. Primero, se ubica y revisa la importancia poblacional y económica del municipio. En segundo lugar se examina la estructura organizacional del Chicoloapan, destacando su situación financiera y la implementación de obra pública. En tercer sitio, se revisa si los cuadros administrativos reciben capacitación, si hay profesionalización y eficacia en su desempeño. En cuarto lugar, se analiza el sistema de Información Municipal, con el fin de evaluar qué tanto se implementa la rendición de cuentas por el gobierno perredista. En quinto sitio, se explora que tanto participa la ciudadanía en la toma de decisiones. Finalmente, se revisa cómo es la del PRD con el gobierno local, para señalar el grado de autonomía o dependencia entre ambas instituciones.

Contexto de Chicoloapan

El municipio de Chicoloapan se ubica en la región oriente del Estado de México, a 20 minutos del Distrito Federal. Es una localidad contemplada en la Zona Metropolitana a la Ciudad de México, y está en medio de otros municipios densamente poblados como La Paz, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Texcoco. (Ver gráfico 1)

Dos son las características que, en los últimos años distinguen a Chicoloapan: Por un lado, el crecimiento población derivado del establecimientos de nuevas zonas habitacionales, con gente que en su mayoría viene del D.F. y de algunos municipios cercanos; por el otro lado, en materia política, Chicoloapan fue uno de los primeros ayuntamientos en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) afirmó sus consolidación, luego de dicha localidad había sido hegemonizada por el PRI (Cedillo, 2001: 71-102).

Gráfico 1.
Ubicación geográfica de Chicoloapan



Fuente: Enciclopedia del Municipio de Chicoloapan. (Castillo, 2005: 4)

En cuanto al crecimiento poblacional, el *Censo General de Población y Vivienda* del año 2000 establecía que en Chicoloapan había 77,579 habitantes, situación que se modificó en media década, ya que el *Conteo de Población y Vivienda* del 2005 señalaba que el número había aumentado a 170,035 (Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009); se registró un crecimiento del 119%.

No obstante, en el Primer Informe de Gobierno de la administración 2006-2009, el presidente municipal Adrián Manuel Galicia Salcedo manifestó que “extraoficialmente, en el 2007, hay 260 habitantes; debido a la alta tasa de migración de la última década”. (Galicia, 2007: 1) De confirmarse las cifras en el *Censo de Población y Vivienda del año 2010*, el aumento registrado sería de más del 200%.

En el ramo productivo, de acuerdo a información oficial, la población económicamente activa (PEA) en el 2000 era de 16,097 habitantes, ocupados por sectores: 461 en el primario, 6,343 en el secundario y 8,403 en el terciario. Había 890 personas sobre las cuales se desconocía su actividad o bien no tiene empleo remunerado; mientras que la población económicamente inactiva la integran 21,591 habitantes, entre los que se encuentran estudiantes, personas dedicadas al hogar, jubilados y pensionados, incapacitados para trabajar y otros. (Castillo, 2005: 24)

De acuerdo con *La Monografía de Chicoloapan*, las actividades económicas por sector están distribuidas de la siguiente forma:

Cuadro 1.
Actividades económicas por sector en Chicoloapan 2005

Sector Primario(Agricultura y ganadería)	5.46%
Sector Secundario(industria, minería)	40.67%
Sector Terciario(Comercio y Servicios)	53.87%

Fuente. Elaboración propia con información de Castillo (2005: 23)

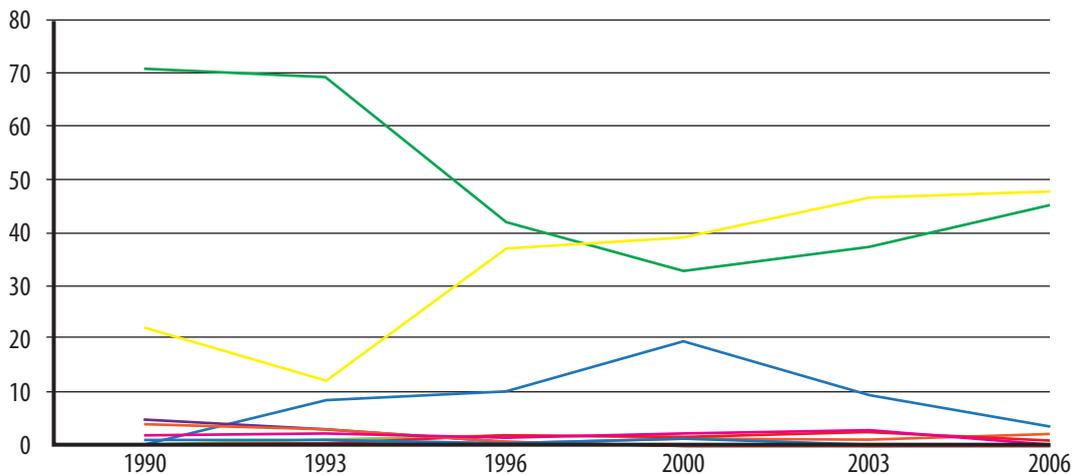
En el cuadro uno se observa que la actividad preponderante en Chicoloapan es la de comercio y servicios, que comprende a más del 50% de la población; en segundo lugar se ubica la industrial y en último término la agricultura y ganadería que con anterioridad era la actividad principal en el municipio. Hoy es una localidad en donde han crecido enormemente las unidades habitacionales y zonas comerciales.

En el sector secundario destaca la industria de la transformación, le sigue la del tabique y por último, una variedad de talleres de todo tipo, como tecnoelectromecánica, máquinas de costura, vulcanizadoras, electromecánica de radio y televisión, sastrería, reparadoras de calzado, carpinterías, herrerías de bicicletas de hojalatería y otros más.

En el sector terciario, además de los centros comerciales Walmart, Soriana, Aurrerá, existen un total de 1,600 pequeños comercios, en su mayoría para bienes de consumo básico, más del 20% se ubican en la cabecera municipal. De igual forma, han crecido los servicios financieros de los bancos Santander, Bancomer, HSBC, Azteca y otros centros de crédito o financiamiento.

En cuanto al ámbito político, las estadísticas electorales del municipio de Chicoloapan nos indican que el PRD se ha convertido en la primera fuerza política, pero siempre ha tenido al Partido Revolucionario Institucional (PRI), como su principal opositor. El Partido Acción Nacional (PAN), por su lado, ha quedado rezagado al tercer sitio, como se ve en la gráfica 2.

**Gráfica 2.
Resultados electorales en Chicoloapan 1990-2006,
en porcentajes**



Fuente. Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México.

Como se observa en la gráfica, desde 1996 la lucha por el poder se centra en sólo dos fuerzas políticas: PRD y PRI. En los comicios de 1996 el PRI superó al PRD por tan sólo un 5% de votos; mientras que en 2000 y 2006 el PRD le ganó al PRI por el mismo porcentaje de votos, y sólo en 2003 el PRD amplió dicho margen al 9%. Cabe señalar que el PAN ha tenido un papel muy secundario en los comicios municipales y su mejor papel lo tuvo en el 2000, cuando su votación se colocó en el 19%. Los demás partidos han tenido una participación marginal.

En cantidad de votos, el PRD tuvo su mejor cosecha en el 2006, cuando rebaso la cifra de los 15 mil sufragios; en el 2000 recibió su segunda mejor votación con cerca de 13 mil y en el 2003 apenas superó los once mil. No obstante, la distancia que el PRD registra frente al PRI es de alrededor de mil votos en 2006, mil setecientos en 2000 y un poco más de dos mil en 2003.² (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2.
Resultados electorales en Chicoloapan 1990-2006 en número de votos

PARTIDO	1990	1993	1996	2000	2003	2006
PAN	0	1,397	1,957	6,197	2,356	1,583
PRI	4,324	11,437	7,870	11,205	8,939	14,123
PRD	1,287	2,115	6,988	12,930	11,068	15,167
PT	-	71	397	479	598	207
CONVERGENCIA	-	-	-	174	232	710
PVEM	-	7	460	537	(*)	(*)
PFCRN	301	641	170	-	-	-
PARM	85	226	-	223	-	-
OTROS	124	349	119	701	746	-
TOTAL**	6,125	16,326	18,145	32,463	23,845	31,790

(*) El PVEM participó en los procesos de 2003 y 2006 en coalición con el PRI.

** El total es de la votación Válida Emitida, por lo que los votos nulos no se contabilizan.

Fuente. Elaboración propia con información del Instituto Electoral del Estado de México.

² En el 2009 nuevamente ganó el PRD con su candidato Rafael Gómez Alvarado. Es hasta el 2012 en que el PRI recupera la alcaldía. En suma, el PRD se mantuvo en el poder por cuatro administraciones seguidas.

En la suma de votos que registran los partidos políticos en los diferentes procesos electorales municipales, se puede observar un incremento mayúsculo entre 1990 y el 2000, pues de apenas 6 mil votos se pasaron a más de 30 mil. Sin embargo, el crecimiento se contuvo para la primera década del siglo XXI, manteniéndose en un umbral de alrededor de 32 mil sufragios, aunque en el 2003 la cantidad de votantes disminuyó.

Bajo tal panorama electoral, el PRD logró ganar elecciones municipales en Chicoloapan del 2000, 2003, 2006 y 2009, colocando a tres candidatos en la cabeza de la administración municipal, ellos son:

Juan Manuel San Martín Hernández (2000-2003)

Domingo Apolinar Hernández Hernández (2003-2006)

Adrián Manuel Galicia Salceda (2006-2009)

Rafael Gómez Alvarado (2009-2012)

Cabe señalar que los presidentes municipales del PRD emergieron de las filas de organizaciones sociales afiliadas al partido, pues la trayectoria política que tenían antes de convertirse en candidatos fue dentro de las filas de la movilización social por establecer centros educativos, viviendas, gestión de servicios, entre otros.

En materia electoral, el PRD ha logrado consolidarse como la primera fuerza en dicho municipio, pero ello no implica que lo sea como gobierno. La forma de gobernar debe ser analizada a la luz del desempeño de la administración, del uso de los recursos, de la rendición de cuentas, de la gestión y de la participación ciudadana; lo cual no es medible, de manera fiel en las urnas, aunque sea un indicador de un buen gobierno.

Autonomía financiera y obras pública en Chicoloapan

En primer lugar, hay la creencia de que el crecimiento poblacional de Chicoloapan, que ha triplicado su cantidad de población, le ha permitido aumentar su capacidad de recaudación y por ende la inversión en mayor implementación de obra pública. Si hay más obra pública, que se registra en calles pavimentadas, alumbrado público, equipamiento de escuelas públicas, parques y seguridad; pero no todo se debe a la mayor recaudación ni dicha obra es de calidad y mejora los niveles de vida de la población.

Si hay mayor recaudación, pero también hay un crecimiento poblacional con mayor demanda de servicios públicos. Los asentamientos de nuevas Unidades Habitacionales implica mayor ingreso por conceptos de impuestos (del pago de predial), pero también demanda de seguridad, mantenimiento de equipamiento urbano, recolección de basura, entre otras. En concreto, por dicha situación los mayores ingresos apenas se corresponden con las nuevas necesidades de urbanización de Chicoloapan.

Aún más, es evidente, como ocurre en la mayoría de los municipios que hay una deficiencia en la autonomía financiera, pues la mayor parte de los ingresos son de participaciones e inversiones federales. De tal forma que la mayoría de la obra pública, se realizan con inversiones del Ramo 33 y no por recursos propios.

Por ejemplo, durante el ejercicio 2004, los ingresos totales de Chicoloapan ascendieron a \$116.4 millones de pesos (mdp), de los cuales 30.6% correspondieron a ingresos propios (\$35.6 mdp); dicha proporción se ubica por debajo de la mediana (32.8%) observada en el Grupo de Municipios calificados por *FitchRatings* (GMF). (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. Ingresos fiscales ordinarios (IFOs) en 2004. Chicoloapan

Rubro de Ingreso	MDP
Ingresos Propios	35.6
Participaciones Federales	36.6
Recursos del F-iv Ramo 33	20.1
Total:	92.5

Fuente: *FitchRatings*, 21 de abril del 2005.

De estos ingresos sobresale el impuesto predial, cuyo crecimiento se ha moderado durante los últimos años, alcanzando un monto neto de \$7.6 mdp en 2004 (\$99 pesos *per cápita*) – nivel inferior en comparación con la mediana del GMF (\$112 pesos).

La capacidad de recaudación propia por parte de la administración municipal se ubica entre un 25 a 30%, lo cual habla de una dependencia financiera de las aportaciones federales (70% o más). El incremento en obra pública es visible para los ciudadanos de Chicoloapan, pero pocos saben que las inversiones y obras no son del gobierno municipal, sino que provienen del gobierno federal.

Para el caso de la administración de Adrián Galicia Salceda, en el primer informe de gobierno (2006-2007), éste señaló que en el financiamiento para el desarrollo “las participaciones estatales y federales, así como de las del Ramo 33, Gastos de Inversión Sectorial y el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios, constituye el rubro de mayor ingreso del municipio, ya que representa el 84.81% del ingreso, por lo que sólo el 15% se genera de recursos propios vía recaudación de contribuciones municipales. Inversión que implicó más de 110 millones de pesos”. (Galicia, 2007: 22)

La inversión en el segundo año de ejercicio de Adrián Galicia Salceda, años 2007-2008, “fue de 164 millones de pesos, lo que significó un aumento del 250% (Galicia, 2008: 11). No obstante las participaciones registran las mismas participaciones en donde la recaudación de recursos propios es de sólo el 15%. Por ello, el crecimiento en obra pública ha sido muy importante.

Lo que se observa y registra es un crecimiento en obra pública, enfocándose a infraestructura, como un puente vehicular, varios puentes peatonales, pavimentación, repavimentación, adoquinamiento; equipamiento urbano como alumbrado y sistema de alumbrado, semáforos; construcción de aulas, deportivos, jardines, auditorios, edificios públicos; se dotó de equipamiento y unidades al cuerpo de seguridad pública municipal.

En los cuadros 4 y 5, se presenta la relación de las obras más importantes que se hicieron durante el primer y segundo año de gobierno de Galicia Salceda, en donde destaca la obra del puente vehicular de la carretera México-Texcoco, el polideportivo y la remodelación de las inmediaciones de la cabecera municipal. Las demás obras, de pavimentación, alumbrado, construcción de mercados, centros de atención comunitario y de aulas, fueron con apoyos menores.

Cuadro 4. Obras públicas del municipio de Chicoloapan 2006-2007

Agua	Alumbrado Público	Pavimentación	Escuelas Públicas	Seguridad Pública	Edificios Públicos
Red de Drenaje y agua potable	Sistema de Iluminación en la fachada de la Parroquia de San Vicente	Adoquinamiento de banquetas	Aulas prefabricadas	Se dotó de 13 unidades vehiculares, grúa de arrastre y 10 motocicletas	Pintado de las fachadas
Rehabilitación de pozos	En la Unidad Habitacional AURIS 1 se colocaron luminarias	Pavimentación Asfáltica	Mantenimientos e Instalaciones	Equipamiento	Remodelación de un módulo de policía y oficinas administrativas de Santa Rosa
Construcción de una coladera tipo caja de tormenta		Alineamientos de calles	Remodelación de sanitarios de escuelas de la Colonia Revolución	Sistema integral de vigilancia de cámaras de monitoreo	Rehabilitación del auditorio, kiosco y jardín en la colonia San José
150 tomas de agua en la Colonia Francisco Villa	Semáforos	Pavimentación en la Colonia Venustiano Carranza	Aulas prefabricadas en la Colonia Loma de Buenavista	Heroico Cuerpo de Bomberos	Se construyó la unidad deportiva multifuncional en el Barrio de San Juan
Se perforó y equipó el pozo de agua en la Colonia Ejército del Trabajo		Repavimentado en la Colonia Revolución	Se instalaron 3 aulas prefabricadas en la Colonia Ampliación Presidentes		
Se complementó el drenaje e inducción de tomas de agua en Barrio Arenal 1		Repavimentado en la Colonia Emiliano Zapata	Construcción de aulas en San Isidro		
Pavimentación en la Colonia Santa Rosa		Pavimentado de la Colonia Copalera			
		Pavimento de la Colonia Presidentes			
		Construcción de puentes peatonales y vehicular			

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan (Galicia, 2007)

En cuanto a los programas de tipo social, que es la dirigida a los sectores que para el proyecto perredista son más relevantes. En el Cuadro 6 y 7 se presenta la relación de apoyos en política social de la Administración municipal 2006-2009; la cual fue dirigida a toda la población, pero principalmente a mujeres, ancianos y jóvenes.

Cuadro 5. Obras públicas del municipio de Chicoloapan 2007-2008

Agua	Alumbrado Público	Pavimentación	Escuelas Públicas	Seguridad Pública	Edificios Públicos	
Drenaje Mantenimiento de la red de agua Se resolvieron fugas del sistema de agua	Instalación de 96 postes	Pavimentación con concreto hidráulico estampado	Remodelación de aulas	Instalación de 37 cámaras de vigilancia	Polideportivo en el Barrio de San Antonio	
	Sustitución de 26 semáforos	Pavimentación en San Isidro	Aulas prefabricadas	Entrega de 3 patrullas	Rehabilitación de las oficinas de la dirección de obras públicas	
	Alumbrado de canchas en San José	Pavimentación en Santa Rosa	Construcción de sanitarios	Desayunador en la colonia San Isidro	Adquisición de mejores armas	Remodelación del jardín, delegación y auditorio en la colonia de San José y Ejidos de Huatongo
		Pavimentación en la colonia Presidentes	Impermeabilización de aulas en Santa Rosa	Aulas en la colonia El Pino	Equipamiento persona	Construcción del mercado y el Centro de Atención Comunitario municipal en la colonia Geovillas de San Isidro.
		Pavimentación, guarniciones, banquetas en el Barrio Arenal I				
		Pavimentación en Arenal II				
		Pavimentación en San Antonio				
Pavimentación en Francisco Villa						

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan (Galicia, 2008)

No obstante, que la administración municipal de Adrián Galicia presenta un déficit en recaudación de recursos, la organización *FitchRatings*, emite una evaluación positiva al municipio de Chicoloapan como *Adecuada calidad crediticia*, por las siguientes razones:

Perspectiva favorable en la recaudación del impuesto predial para los próximos ejercicios.

Tiene un proceso de mejoramiento de sus sistemas de cobro.

Actualización de su base catastral y

Nuevos desarrollos habitacionales regulares.

Cuadro 6. Políticas sociales del municipio de Chicoloapan 2006-2007

Políticas Sociales	A mujeres	A la tercera edad	A Educación	A Jóvenes
Organización de la <i>Feria del Empleo</i>	Despensas	Despensas	Estímulos a la Educación Básica	Apoyo a Deportistas
Coordinación de Mantenimiento Público	Cursos de Manualidades	Cursos de Manualidades	Entrega de paquetes escolares	Pláticas y talleres
Coordinación de Control Canino	Pláticas y Talleres	Pláticas y Talleres	Entrega de 170 computadoras	
Coordinación de limpieza municipal	Jornada Médica	Jornada Médica		
Expedición de 273 credenciales del DIFEM				

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan 2006-2007 (Galicia 2007)

Cuadro 7. Políticas sociales del municipio de Chicoloapan 2007- 2008

Políticas Sociales	A mujeres	A la tercera edad	A Educación	A Jóvenes
Programa de Perforación	Despensas	Despensas	Estímulos a la Educación Básica	Apoyo a Deportistas
Programa de Equipamiento	Cursos de Manualidades	Cursos de Manualidades	Escuela Segura	Pláticas y talleres
Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Pláticas y Talleres	Pláticas y Talleres	Programa INEA	Construcción de un Polideportivo
Vivienda Digna	Jornada Médica	Jornada Médica	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria
Equipamiento a Seguridad Pública	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria	Programas de Apoyo y Vigilancia Sanitaria		
Programa de <i>Feria del Empleo</i> y <i>Feria del Maíz</i>				

FUENTE: Primer Informe de Gobierno de Chicoloapan 2006-2007 (Galicia 2008)

Al mismo tiempo, la calificación del Municipio se encuentra limitada por los siguientes factores:

- 1° *Importantes niveles de gasto operacional* (gasto corriente y transferencias no-etiquetadas) con respecto a sus ingresos disponibles;
- 2° *Debilitamiento considerable en los niveles de generación de ahorro interno* (flujo libre de recursos para servir deuda y/o realizar inversión);
- 3° *Elevadas necesidades de infraestructura municipal*;
- 4° Contingencias que *el organismo de agua pudiera presentar en el corto plazo* para el Municipio y
- 5° *Dependencia de los ingresos federales*, característica común de los municipios en México.

El gobierno municipal de Chicoloapan tiene, en materia de inversión, una clara dependencia respecto a la federación, pero los factores de crecimiento poblacional y urbano fortalecen cada día las finanzas públicas, lo que hace que tenga aceptables niveles de recaudación.

La estructura organizativa en Chicoloapan

La administración municipal de Chicoloapan 2006-2009, encabezada por Adrián Galicia Salceda, tiene una estructura organizativa que se caracteriza por tener pocos profesionistas en los cargos administrativos y los perfiles no coinciden con los puestos que ocupan, lo que permite señalar que es una materia en la que debe avanzar.

De acuerdo al organigrama, que especifica las competencias de las unidades en la administración municipal, se registra que los cargos no son ocupados por perfiles y niveles de estudio, sino que priva el criterio político en la distribución de las distintas dependencias.

Con base en la información proporcionada por el Secretario del ayuntamiento, en el 2006-2009, Rafael Gómez Alvarado, podemos señalar que hay una deficiencia en la ubicación del personal en las diferentes áreas, ya que no todos cuentan con el perfil académico idóneo, y sólo se cuidan algunas áreas.

La Jurídica en donde cuentan con el perfil de abogados, con experiencia.

La de Tesorería, que tiene personal como economistas y contadores.

En obra pública en donde hay varios ingenieros.

Pero en las demás áreas los perfiles se debilitan incluso, hay gente que conoce poco de las tareas.

El principal factor que impide conformar una estructura administrativa profesional, experimentada y eficiente, es el “Compromiso político”, ya que los grupos políticos y las “obligaciones” contraídas en la campaña electoral, posibilita que la administración se integre por muchas personas que no cuentan con el perfil académico ideal, que no tienen experiencia y que deja fuera a muchas personas con mayor y mejor preparación. En una revisión del Organigrama de la Administración municipal se encuentran en el Cuadro 8.

Cuadro 8.
Áreas administrativas con el perfil idóneo

Área:	Direcciones	Perfil
Sustantiva o de Operación	Secretario del Ayuntamiento Desarrollo Urbano y Obras Públicas Departamento jurídico Protección Civil Bienestar Social	Profesor Ingeniero Abogado Licenciada Profesor.
Adjetivas o de Apoyo	Finanzas y tesorería	Licenciada en Contaduría
De Regulación	Planeación Ramo 33	Ingeniero Contadora Pública

Fuente. Elaboración propia con información del Ayuntamiento.

En la distribución de cargos, en la administración municipal, se procura ubicar en las áreas básicas a aquellos profesionistas que cuentan con el perfil, ya que son rubros de gran responsabilidad y que los gobiernos perredista han cuidado de manera prudente. Los carteras que implican mayores responsabilidades, son cuidadas y no pasan por las negociaciones, acomodados o pago de compromisos, aunque el número reducido de personal profesional y con perfil idóneo, obliga a que dejen algunas áreas importantes en manos de personas sin la preparación necesaria para el desempeño del cargo, como se registra en el cuadro 9, que sólo muestra algunas direcciones importantes.

Cuadro 9.
Áreas administrativas sin el perfil idóneo

Área de la Administración	Direcciones (S/estudios de nivel superior)
Sustantiva o de Operación	Gobernación Servicios Públicos Seguridad Pública
Adjetivas o de Apoyo	Administración Recursos humanos
De Regulación	Contraloría interna Desarrollo económico

Fuente. Elaboración propia con información del ayuntamiento

Como se registra hay importantes direcciones en donde no hay personas con la preparación profesional idónea para cubrir las áreas administrativas. Es de destacar la contraloría interna, obra pública y gobernación; que son áreas de gran trascendencia para tener un gobierno eficiente y eficaz.

Profesionalización y capacitación de personal

Si los cuadros de la administración municipal no cuenta, de manera completa, con personal preparado y con los perfiles idóneos, una de las formas de ir cubriendo dicha deficiencia es con la constante capacitación y profesionalización de los mismo, materia en la cual se ha avanzado poco en Chicoloapan.

Derivado de lo anterior nos encontramos con lo siguiente, según el testimonio del Secretario del Ayuntamiento, Rafael Gómez Alvarado:

- No todos los que integran la administración municipal tienen el perfil ni la experiencia para desempeñar su papel.
- Se imparten cursos de capacitación, actualización y desarrollo con los integrantes de la administración, pero no siempre funcionan porque las áreas requieren de mayor especialización.
- Hay poca seriedad en quienes toman los cursos, pues consideran que su Operacionalidad no es la idónea.
- Muchos de los funcionarios consideran que poco se les puede enseñar, hay autosuficiencia mal enfocada.
- Es en los niveles bajos, con las secretarías y personal de apoyo, quienes mejor aprovechan los cursos de capacitación.

Si bien el ayuntamiento de la mucha importancia en la atención al público, las tareas se ven opacadas por la falta de eficacia y eficiencia en la atención de servicios, de respuestas a demandas y en optimizar recursos. Falta mayor profesionalización del personal que integra la administración municipal.

Sistema de información municipal

Uno de los aspectos en donde el gobierno del PRD ha podido destacar es en su sistema de información, cabe señalar que en la página Web del municipio podemos encontrar la siguiente información:

- a) Plan de desarrollo Municipal 2006-2009.
- b) Informe de gobierno del presidente municipal: 2007.
- c) Informe de gobierno del presidente municipal: 2008.
- d) Actas de Cabildo.
- e) Los bandos municipales.
- f) Informe de actividades cotidianas del presidente municipal y cabildo.

Además, se publican folletos sobre las actividades de la administración, como los informes municipales que se reparten en toda la localidad. De igual forma, se implementa un sistema de información a través de las delegaciones y agrupaciones partidistas.

El sistema de información es uno de los rubros en donde el gobierno municipal de Chicoloapan, ha logrado los mayores avances. Hay una gran implementación de material informativo que propaga la obra pública, la imagen del presidente municipal, del cabildo y de administración local. Los integrantes del cabildo y de las distintas dependencias son conocidas por la población, debido al gran despliegue de material de difusión y propaganda política. En dicho rubro el PRD local tiene una evaluación favorable.

Participación en la toma de decisiones

Si bien el sistema de información es bueno, hay graves deficiencias en cuanto a la participación ciudadana institucionalizada y no institucionalizada.

Los Consejos de participación Ciudadana (COPACIS), No son funcionales para canalizar la participación.

Hay problemas en su integración que no está exenta de politización, pues son utilizadas por el PRD y PRI, como espacios de poder y control de las comunidades.

Son poco funcionales, ya que no todos cumplen con los objetivos por los que fueron creados. Algunos dirigentes suponen que son órganos de gobierno y de decisión. Otros no funcionan, empiezan con mucha fuerza, pero con el paso del tiempo se desintegran o dejan de participar.

Los grupos del partido son los que canalizan muchas demandas, pero sin dejar de implementar actividades clientelistas y corporativas.

Mientras que las demandas de organizaciones independientes o de otros partidos (del PRI principalmente), son desdeñadas, no son atendidas sus demandas o de plano ignoradas.

Las delegaciones, funcionan con un papel de extensión del gobierno municipal y del partido, ya que los encargados son identificados con el partido y un medio de canalizar las demandas de perredistas y no de la ciudadanía en general.

Relación partido-gobierno

A los logros y avances, que obtiene la administración municipal, se le imprime el sello partidista, pero se utiliza con fines electoreros.³ No hay una separación clara entre la obra de gobierno y el partido, lo que ha sido utilizado en las elecciones, pues en obra “visible” de los recursos propios o federales, es capitalizada por el PRD local.

³ El carácter clientelista de las acciones partidistas del PRD, como son becas, despensas y gestiones, como el pago de agua y predial, son implementadas por operadores que gestionan programas o apoyos a cambio del voto en tres momentos: en las elecciones municipales, en las renovaciones de dirigencias partidistas locales y en la renovación de los delegados.

Los gobiernos en el municipio de Chicoloapan, entre 2000 y 2009, han logrado tener una identificación con el PRD, en la propagación de sus actos, con la vinculación con los grupos y organizaciones sociales, con los lazos con la dirigencia estatal y nacional del PRD (Vgr. con Yeidckol Polenski o Andrés Manuel López Obrador).

Dicha situación ha permitido que los expresidentes municipales logren obtener otro cargo, principalmente en diputaciones locales y federales, formando un grupo municipal fuerte dentro del partido en la entidad. (Ver Cuadro 10).

La asociación de la administración municipal hasta hoy le ha rendido grandes frutos al PRD, pues mantiene el predominio en el municipio y ha trascendido en la entidad. Tal parece que la eficiente política de propaganda de las obras públicas que se desarrollan en el municipio, a través de los informes publicados en Internet, como de los órganos de información que se distribuyen por todo el municipio, logran que la población tenga una percepción positiva del gobierno local, aunque los recursos sean de particiones federales o estatales.

Cuadro 10.
Líderes del PRD en Chicoloapan

Nivel educativo	Nombre del político perredista	Presidencia Municipal	Diputación local	Diputación Federal
Licenciatura	Alberto de la Rosa Millán	Candidato	2000-2002	
Preparatoria	Juan Manuel San Martín Hernández	2000-2003	2003-2006	2006-2009
Maestría	Domingo Apolinar Hernández Hernández	2003-2006	2006-2009	
Licenciatura	Adrián Manuel Galicia Salceda	2006-2009		
Licenciatura	Prof. Rafael Gómez Alvarado	2009-2012		

Fuente. Elaboración propia

Por otro lado, el PRD local, lleva a cabo una importante labor de apoyo social a las colonias y a los diferentes sectores poblacionales. La repartición de despensas, becas, equipamiento, apoyos a los centros educativos y deportivos, remodelación de edificios públicos, gestión para pagos de agua y predial, así como programas partidistas de apoyo económico y de materiales, han propiciado que un sector importante de la población sea beneficiada y por ende, mantener las simpatías hacia este partido en los procesos electorales municipales.

En las elecciones municipales del 2009, el PRD nuevamente logró ganar la elección, sin embargo el PRI no desesperó en sus intentos por recuperar la alcaldía que por muchos años tuvo en su poder. Finalmente en 2012 se dio la alternancia, ganó el PRI con su candidato Andrés Aguirre Romero; lejos de la filiación partidista habrá que esperar que modificaciones en materia de buen gobierno recibe la población, habida de contar con servidores públicos eficientes y honestos en el ejercicio de la función pública.

Conclusiones

La administración pública municipal y el sello distintivo de la forma de gobernar de los partidos políticos en los ayuntamientos son de gran importancia para conocer los retos de las localidades y de la democracia en general. Como se pudo revisar en el caso de Chicoloapan, las prácticas clientelares del PRD y la difusión de las obras del gobierno, suelen confundir al ciudadano al momento de evaluar la gestión en turno. Parece que en las urnas se califica más lo que se difunde que lo que hace el gobierno local; de esa manera no hay forma de vincular el desempeño gubernamental con los comicios y preferencias políticas ciudadanas.

La administración municipal de Chicoloapan ha caminado por senderos óptimos de atención ciudadana, realización de obra pública y gestión social, tiene evaluaciones medianas en materia de transparencia y rendición de cuentas, notas malas en materia de profesionalización; pero ello se desdibuja en las

urnas por las estrategias políticas-electorales de los partidos políticos.

La gobernabilidad democrática, que implica gobiernos responsables, eficientes en el ejercicio público y transparente en su forma de gobernar, parece ser asignatura pendiente en los gobiernos locales. Las prácticas políticas y las inercias partidistas, con competencias por los cargos o el “botín” que les significa alcanzarlo, ha distorsionado una de las formas en que los ciudadanos pueden evaluar al gobierno municipal: las urnas.

Fuentes de Información

- Castillo Jiménez, Virginia (2005). *Enciclopedia del Municipio de Chicoloapan*, Instituto Nacional Para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México.
- Cedillo Delgado Rafael (2001). “La Lucha por la hegemonía política en un municipio semiurbano del Estado de México: el Caso de Chicoloapan”, en Sánchez Ramos Miguel Ángel y Cedillo Delgado Rafael (Coords.). *El proceso electoral mexiquense '99*, UAEM, México.
- FitchRatings (2005). *Ingresos Fiscales Ordinarios (IFOs) en 2004 de los municipios de México*, México.
- Gómez Alvarado, Rafael (2008). *Entrevista al Secretario del ayuntamiento de la administración 2006-2009*, en Chicoloapan, México.
- Administración del Gobierno de Chicoloapan (2006). *Órgano Informativo del Gobierno Municipal de Chicoloapan*. México.
- Galicia Salceda, Adrián Manuel (2007). *Primer Informe de Gobierno 2006-2007*, Administración del Gobierno de Chicoloapan 2006-2009, México.
- Galicia Salceda, Adrián Manuel (2008). *Primer Informe de Gobierno 2006-2007*, Administración del Gobierno de Chicoloapan 2006-2009, México.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2006). “Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México” en *Espacios Públicos*, año/vol. 9, número 017, la UAEM, Toluca México, febrero.
- Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador) (2011). *Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes Retos de Nuestro Tiempo*, UAEM, México.

Sandoval, Nora (2012). “Expediente Abierto. Capacitación para un mejor Gobierno”, en *Alcaldes de México*, Núm. 33, México, Noviembre, p. 12.
Consultado en línea el 01 de abril de 2013, en: www.alcaldesdemexico.mx/portal2/edicionescompletas/33nov12/files/33noviembre12.pdf

El gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo

Joel Mendoza Ruiz¹.

Introducción

LA *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007) PERSIGUE cuatro objetivos básicos: 1) determinar las bases conceptuales para Iberoamérica; 2) establecer el derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos; 3) conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos; y 4) orientar los modelos nacionales de gestión electrónica (CLAD, 2007: 5). Para la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* los términos *gobierno electrónico* y *administración electrónica* son sinónimos y se consideran como “*el uso de las TIC en los órganos de administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*” (CLAD, 2007: 6-7). A partir de lo anterior, y bajo el imperativo de que el *gobierno electrónico* no es el viejo gobierno más internet, el autor considera que las principales finalidades referidas en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* para proponer el cambio institucional son las siguientes:

¹ Joel Mendoza Ruiz es arquitecto (IPN), maestro en planificación (IPN) y doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en administración pública (UNAM, mención honorífica). Fue funcionario municipal entre 1989 y 2009, docente desde 1994, y a partir del 2009 fue profesor investigador de tiempo completo nivel B adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en donde a partir de 2012 coordinó la maestría en gobierno y gestión local. Cuenta con el perfil del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP-SEP), asimismo, es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). También colabora como profesor de asignatura en el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo AC (maestría en administración Pública). Su línea de investigación es federalismo subsidiario y relaciones intergubernamentales. Actualmente se desempeña como Profesor de Tiempo Completo en el Centro Universitario UAEM-Texcoco, donde funge además como Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

A. Los *procedimientos electrónicos* están dirigidos a optimizar los modos de organización y funcionamiento de las administraciones gubernamentales para simplificar trámites (CLAD, 2007: 6). Para el autor, como secuencia lógica desde el status actual hacia el deseable, los *procedimientos electrónicos* deben ubicarse como la primera finalidad entre las señaladas por la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Lo anterior se justifica puesto que los trámites son la esencia actual de la administración burocrática en la mayoría de los países iberoamericanos², además de que el estado constituye la mayor empresa de servicios en cada país. En la proyección evolutiva de los portales electrónicos gubernamentales, como principales instrumentos de los *procedimientos electrónicos*, éstos pueden ser de primera generación si ofrecen información a un receptor pasivo, de segunda generación si permiten bajar documentos, y de tercera generación si a través de ellos se puede llegar al resultado final de un trámite. Entre los trámites puede destacarse el pago electrónico de los impuestos, derechos y aranceles; en cuyo caso, el ciudadano traslada el dinero electrónico de su cuenta bancaria a las arcas públicas (Fontes, 2009:120). Por su parte, como mayor reto para algunos funcionarios públicos, ha resultado importante orientar la información electrónica hacia el combate a la corrupción pública (cohecho e intermediarismo), privada y social (evasión de requisitos). La publicación de catálogos de trámites y de auditorías en línea aplican en esas clasificaciones del fenómeno.

2 "El trámite está integrado por los siguientes elementos: la denominación que incluye la acción, producto o servicio a obtener, el fundamento jurídico que da origen al mismo, la cédula oficial en el que se encuentran los requisitos a cumplir, los formatos que tienen que ser llenados y llevados a la oficina correspondiente, los otros documentos o requisitos (cartas, fotografías, constancias, certificados, en original o fotocopia) que le sean requeridos, los costos o cantidades a pagar y las direcciones de las oficinas recaudadoras de la hacienda federal, estatal o local si el producto o servicio lo contempla. Asimismo, el lugar donde se tiene que iniciar el trámite, los días laborales y los horarios a los que se tiene que ajustar el interesado, los plazos o tiempos que la persona física o moral tiene que esperar para obtener una respuesta y finalmente las observaciones o indicaciones específicas para el trámite en cuestión" (Fontes, 2009:102).

B. La *democracia electrónica* se orienta a la legitimación efectiva de los gobiernos y sus administraciones a través del potencial democratizador de la tecnología (CLAD, 2007: 6). La *democracia electrónica*, como pedagogía del pluralismo, esgrime como premisa “*un estado que, asumiendo sin timidez sus funciones reguladoras, admite, sin embargo, no seguir siendo el actor casi exclusivo de un juego social*” (Simón, 1992: 24). El acceso y dominio social de las NTICS para el servicio de la democracia incluye entonces el fomento a la consulta ciudadana y la extensión de los procesos hacia la inclusión social (Criado, 2002: 1). Los mejores ejemplos de éstos últimos son la medición del grado de satisfacción de los servicios públicos (gestión de calidad), así como la transparencia y rendición de cuentas.

C. La *gobernanza electrónica* apunta a generar conocimiento social para que sea utilizado como insumo en la misión de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad en el concierto social (CALD, 2007: 6). La *gobernanza electrónica* es aplicable a la elaboración de políticas públicas a través de la articulación de redes telemática. Como aplicación rezagada por la falta de inducción de redes, en México se cuenta con el uso de NTICS en los foros y consultas de la planeación democrática (del desarrollo, estratégica y urbana). No obstante, una carencia de mayor significado universal puede ubicarse en el dominio gubernamental sobre la inacción social: “*La telemática puede allanar el camino para el advenimiento de una sociedad nueva pero no la construirá espontáneamente, ni por sí sola... De la misma forma, los individuos, colectivos y organizaciones sociales tendrán que ajustar sus esquemas de pensamiento y sus pautas de comportamiento con objeto de aprovechar de la mejor manera posible este desarrollo tecnológico y administrativo*” (Fontes, 2009: 56).

Al vincular la teoría y la práctica gubernamental, el cambio institucional referido debe ponderarse por las necesidades, exigencias y experiencias prácticas que sirvan

como referente para determinar si el modelo de *gobierno electrónico* que se pretende instalar es el correcto. Las vertientes tecnológica, política, jurídica y administrativa deben ser incluidas en todo ejercicio de reflexión teórica y su posterior aplicación práctica (Fontes, 2009:63-64). En ese sentido, los estudios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han definido las siguientes etapas evolutivas:

1. La *presencia emergente* se refiere a que los portales electrónicos gubernamentales ofrezcan sólo información estática y ligas entre dependencias.
2. En la *presencia ampliada* las páginas web mantienen actualizado el marco jurídico y algunos otros datos básicos.
3. La *presencia interactiva* significa un avance en la prestación de servicios y publicación de contactos a través de la disponibilidad de formatos y ligas de correos electrónicos.
4. La *presencia transaccional* permite completar trámites y pagar servicios en línea.
5. La *presencia interconectada o en red* promueve la consulta electrónica y, con ello, la toma de decisiones colectiva (Fontes, 2009: 155-156).

Al finiquitar las etapas anteriores, la visión es que los *gobiernos electrónicos* avanzados impacten directamente con su capacidad de gobernar: la eficiencia y la eficacia, adecuando así hacia la esfera pública las pautas de la iniciativa privada que, con el agregado tecnológico, busca una posición más fuerte en el mercado (Fontes, 2009: 61). Con referencia en todo lo anterior, el presente capítulo tiene como objetivo examinar los avances y problemas del gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, mismo que se encuentra instrumentado en el portal electrónico *www.pachuca.gob.mx*. Para desarrollar ese propósito, el contraste entre las finalidades y etapas evolutivas con respecto a la realidad pachuqueña

se dispuso en cuatro apartados: *trámites y servicios, transparencia y acceso a la información pública, política de turismo, y otros temas del portal*. El análisis presentado bajo esos títulos permitió alcanzar *conclusiones* y derivar una propuesta que se presenta al final de este capítulo.

Trámites y servicios

Al constituir una de las seis secciones con las que cuenta el portal electrónico www.pachuca.gob.mx, los trámites y servicios se subdividen a su vez en servicios en línea y catálogo de servicios. Los servicios en línea son cuatro del registro civil y trece del catastro³. Para el primero de los casos, el portal electrónico permite solicitar las actas en línea, bajar el formato para pagar en los bancos indicados o bien pagar en línea con tarjetas visa o mastercard, y recibir por mensajería las actas tramitadas. Los empleados municipales del registro civil aseguran que las actas son recibidas por los solicitantes en un periodo promedio de cinco días hábiles, ese periodo incluso puede reducirse si el interesado opta por un servicio de mensajería expedito (24 horas). Cabe señalar que para ampliar datos que faciliten la localización de las actas a solicitar, así como para manifestar dudas por parte del ciudadano, se ha establecido como medio de contacto el correo electrónico tesoreria@pachuca.gob.mx

Sin embargo, el aparente avance innovador que representa el trámite en línea de actas del registro civil se demerita como herramienta social al conocer su frecuencia de uso. La ventanilla de informes comunicó al cuestionamiento del autor (octubre del 2011) que existe un desequilibrio de uso entre las modalidades

³ Los trámites del registro civil son la expedición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, así como la constancia de inexistencia certificada. A su vez, los trámites del catastro son: certificación de pago de impuesto predial, certificación de registro en el padrón catastral y valor fiscal, certificación de no adeudo fiscal, búsquedas en archivo, expedición de constancias, certificación de valor catastral, copia simple de documento digitalizado, anticipo por expedición de avalúo catastral por persona interesada legalmente en el inmueble, visita técnica para comprobar datos, primer visita adicional, segunda visita adicional, reposición de avalúo catastral vigente, y anticipo de avalúo catastral o de no adeudo fiscal. Información encontrada en www.pachuca.gob.mx.

electrónica y presencial, de tal modo que la frecuencia de la primera es de quince trámites al mes mientras que los trámites presenciales alcanzan cifras hasta de trescientos al día. La explicación que da la misma ventanilla de informes es que los trámites presenciales son más baratos y que se responden en el mismo día, mientras que los trámites en línea se encarecen por el pago del servicio de mensajería y se difieren una semana en promedio. De ese modo, la frecuencia menor al 1% en los trámites del registro civil en línea corresponde a aquel segmento de usuarios que verdaderamente no pueden asistir a realizar trámites presenciales.

Se constituye así un verdadero ejercicio de segmentación ante una incuestionable eficiencia gubernamental en los modos tradicionales de atender trámites ciudadanos.

En cuanto a los trámites del catastro, el portal solo permite bajar los formatos de solicitud y de pago en los bancos indicados (también pueden usarse las tarjetas visa o mastercard), mientras que para formalizar la solicitud y recibir el resultado del trámite se debe acudir físicamente a la oficina del catastro. Los funcionarios del catastro municipal afirman que los trámites que reciben son respondidos a los interesados en un periodo comprendido entre los tres y los siete días hábiles. Destaca el hecho de que los notarios públicos reciben un tratamiento especial si se registran en línea y obtienen por la misma vía una clave de usuario y un password. Ese trato especial, denominado sistema de notarios en línea (SINOLI), consiste en que los notarios pueden pagar y solicitar sus trámites en línea y sólo acudir al catastro en la fecha de entrega final del documento gestionado.

El énfasis en la comunicación notarios-catastro obedece a que la mayor frecuencia de trámites se registra en esa interacción, la cual supera la atención general de usuarios. El responsable de atención al contribuyente del catastro municipal asegura que el SINOLI recibe en promedio treinta y cinco trámites al día, mientras que los ciudadanos en general sólo suman tres durante el mismo periodo. Esa lógica obedece al grado de especialización que presentan los productos catastrales, aunque no justifica el hecho de que la minoría constituida por los

usuarios generales (8%) no reciban el mismo trato que los notarios en cuanto a que la mayor parte del trámite sea en línea.

Como medios de consulta en línea, el portal de referencia permite verificar los depósitos bancarios que los ciudadanos hayan realizado en relación con sus trámites, para lo cual se requiere ingresar la referencia bancaria. También es posible revisar el estado de pagos del impuesto predial, siendo necesario ingresar el número de cuenta y el nombre del contribuyente. El portal que nos ocupa ofrece como medios de consulta sobre pagos en tesorería la red social *Facebook* según la dirección www.facebook.com/tesoreriapachuca, el correo electrónico tesoreria@pachuca.gob.mx y el *Messenger*; aunque fue posible confirmar que el primero de ellos no está habilitado.

Por su parte, el *catálogo de servicios* incluye ciento cuarenta y dos conceptos⁴. Su inserción electrónica se dio durante la administración municipal de Pachuca 2000-2003, periodo en el cual la capital del Estado de Hidalgo contó con alternancia en la extracción política de la mayoría edilicia. En tal sentido, si bien existía ya en forma impresa un manual de trámites y servicios durante la administración municipal 1997-2000, fue durante la administración 2000-2003 cuando la racionalización de los requisitos y la publicación electrónica del citado catálogo actuó como política anticorrupción, además de que se eliminaron las promociones por oficio al estandarizar los formatos de solicitud, asimismo, se ocuparon las NTICS para descentralizar el cobro de los trámites hacia cinco ventanillas fuera de la tesorería municipal⁵. En general, los datos que ofrece el catálogo de servicios

4 Los ciento cuarenta y dos servicios catalogados se clasifican en: ocho de asistencia social y contra las adicciones, dos de atención ciudadana, tres de campo y servicios agropecuarios, doce de constancias y registro civil, quince de construcción y obras, siete de contribuyentes y pago de impuestos, tres de cultura y deportes, tres de educación, dos de empleo, catorce de empresa y negocios, siete de establecimientos, tres de medio ambiente y ecología, tres de planeación, diecinueve de salud, doce de seguridad pública y protección civil, dieciséis de servicios públicos municipales, seis de turismo y siete de vehículos automotores.

5 Información proporcionada para esta investigación por quien fungió como jefe de aseguramiento de calidad al iniciar la administración municipal 2000-2003, 29 de marzo del 2011.

son relativamente suficientes para preparar un trámite presencial⁶, aunque las limitantes son que no se posibilita bajar los formatos para llenarlos previamente ni anticipar los pagos. Como aspecto de mayor trascendencia, la esencia anticorrupción del catálogo referido no ha presentado una evolución significativa en el periodo posterior a la administración municipal 2000-2003.

En suma, de un universo compuesto por ciento cuarenta y dos trámites, sólo el 2.81% de ellos clasifica como *procedimientos electrónicos* con portal de tercera generación, mientras que el 9.15% pueden tomarse como servicios con características de portal de segunda generación. En consecuencia, el restante 88.04% de los trámites establece características mayoritarias de portal de primera generación. Las dependencias de registro civil y catastro son las únicas que han tenido la iniciativa de superar ese nivel, lo cual refleja una implementación desigual y discrecional del modelo analítico inicial del *gobierno electrónico*.

Adicionalmente, las generaciones avanzadas de *procedimientos electrónicos* pachuqueños constituyen una innovación condicional cuya virtud es que han segmentado a los usuarios, pero cuya limitación es que no constituyen una herramienta generalizada entre la ciudadanía: el registro civil en línea es para los usuarios remotos, a la vez que el catastro en línea es para los notarios. En materia de evolución, la alternancia política registrada durante el periodo 2000-2003 avanzó hasta una *presencia ampliada*, sin embargo, en los periodos subsecuentes el avance hacia una *presencia transaccional* ha sido minoritario y el estancamiento mayoritario, afectando así la posibilidad de ofrecer un mayor número de trámites electrónicos (no presenciales) y de afinar una política anticorrupción.

⁶ Los datos que ofrece el catálogo de servicios son: descripción, área responsable, domicilio, teléfono, área de pago, horario de atención, costo, a quien está dirigido el trámite o servicio, tiempo de respuesta, comprobante a obtener, vigencia, formato a utilizar, requisitos, observaciones, y fundamento jurídico/administrativo.

Transparencia y acceso a la información pública

Como rasgos de la *democracia electrónica*, destaca en el portal electrónico del gobierno pachuqueño únicamente la materia de transparencia y acceso a la información pública. Sobre el grado de satisfacción ciudadana en el uso de los servicios públicos se hace notar que su medición no explota las potencialidades de las NTICS, pues en lugar de que ésta sea en línea se vale de formatos y buzones para captar registros manuales y sólo publicar en la web los resultados. En el caso de la oficina de uso del suelo y licencias de construcción, los implementos para el registro manual se ubican casi atrás de la puerta de acceso, por lo que fácilmente pasan inadvertidos para los usuarios del servicio. Además, resulta cuestionable el hecho de que los seis aspectos evaluados en la calidad de los servicios queden todos siempre muy cerca del nivel de satisfacción deseable (95%)⁷, en tal sentido, la falta de aplicación tecnológica sugiere una conveniente manipulación gubernamental de la opinión de los clientes-ciudadanos (Mendoza, 2011: 21).

En contraste, la materia de transparencia y acceso a la información pública cuenta con dos amplias secciones: la primera permite la realización de solicitudes individuales de información pública municipal, mientras que la segunda contiene la publicación electrónica de la información obligada por el artículo 22 de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Hidalgo. Sobre la primera, su implementación se deriva de una política federal que estandariza la apariencia y características de los portales electrónicos para el trámite de información pública: el sistema INFOMEX. Como usuario experimental de INFOMEX Hidalgo, mismo que vincula al ciudadano con el gobierno estatal y varios municipios hidalguenses incorporados al sistema, el autor del presente capítulo ha obtenido de la presidencia municipal de Pachuca los siguientes resultados en relación a los números de solicitud que se indican:

⁷ Los aspectos de calidad que la presidencia municipal de Pachuca evalúa son: trato, tiempo, atención, orientación, satisfacción y encuestas.

- a) El folio 00167310 (29 de septiembre del 2010) se relacionó con la solicitud del registro de organizaciones no gubernamentales (ONGS). En este caso, la autoridad exhortó al solicitante para que reorientara su solicitud hacia el registro público del comercio (entidad estatal), de tal modo que ésta respuesta evidencia que la autoridad no conoce el tema o bien que no cuenta con la información solicitada.

- b) El folio 00183610 (7 de noviembre del 2010) se basó en la petición de los programas del ramo 33 en sus ejercicios 2008 y 2009, mismos que se proporcionaron a través del sistema en diecinueve días (archivos PDF).

- c) El folio 00022211 (5 de abril del 2011) se refirió a la requisición del programa normal municipal de obras públicas en sus ejercicios 2008, 2009 y 2010. La información solicitada fue proporcionada a través del sistema en veinte días (archivos PDF).

- d) Mediante el folio 00034211 (4 de mayo del 2011) se pidió consultar directamente diversos expedientes de obras viales. En tal caso, después de agotar los periodos de respuesta que la ley prevé, en la contestación se concedieron dos horas para realizar la consulta solicitada en la misma fecha de su publicación. Como era de esperarse, el usuario perdió la oportunidad otorgada y fue necesario interponer un recurso por escrito para que la autoridad reconsiderara el lapso de consulta permitido. El día que fue autorizada la consulta, los funcionarios involucrados señalaron que esa era la primera experiencia que ellos tuvieron sobre consulta ciudadana directa.

- e) A través del folio 00051411 (15 de abril del 2011) se solicitó copia simple del convenio con las tiendas OXXO sobre el cobro coordinado del impuesto predial. Hasta la fecha no ha habido respuesta al respecto.

- f) El folio 00065411 (6 de junio del 2011), como seguimiento del similar con número 00034211, consistió en la solicitud de copias de planos que fueron localizados en el desahogo ese folio. la respuesta fue exactamente de las mismas características que el antecedente (lapsos sumamente acotados de consulta).

Por su parte, la publicación electrónica de la información obligada en el artículo 22 de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Hidalgo cuenta con las siguientes características:

1. La fracción I expresa “*I. Su estructura orgánica*”, por lo cual la autoridad la ha hecho pública en quince organigramas.
2. La fracción II dice “*II. Las Facultades*” de cada unidad administrativa”, en cuyo caso se dispusieron de catorce extractos reglamentarios.
3. La fracción III señala “*III. El directorio de servidores públicos*”, desde el nivel de encargado de despacho o sus equivalentes hasta el de mayor jerarquía”. Los documentos que cumplen lo señalado son quince archivos PDF.
4. La fracción IV indica “*IV. Las Leyes, Reglamentos, Decretos Administrativos, Circulares y demás normas que les resulten aplicables*”. Este apartado contiene cincuenta y un ordenamientos entre leyes estatales así como reglamentos y decretos municipales.
5. La fracción V enuncia “*v. Los servicios que se ofrecen, los trámites, requisitos, formatos y en su caso, costos por derechos para acceder a los mismos*”. La liga correspondiente remite al catálogo de servicios.
6. La fracción VI formula “*VI. Los objetivos y metas de sus programas operativos anuales así como de los proyectos institucionales, de conformidad*

a la planeación estatal del desarrollo". Sobre el particular, la autoridad ha publicado el plan de desarrollo municipal; los programas de fomento y desarrollo económico, de mejora regulatoria y de turismo 2009-2011; así como dos documentos del resultado de medición del desempeño con indicadores (mes anterior).

7. La fracción VII enumera "*VII. El tabulador de sueldos, salarios, honorarios y dietas mensuales por puesto*". Su contenido permite consultar datos del mes anterior en relación a cargos y sueldos mensuales, se omiten los nombres propios.
8. La fracción VIII habla de "*VIII. Manuales de organización y en general, la base legal que fundamenta la actuación de los sujetos obligados*". Al respecto se pueden desplegar el manual de calidad y los manuales de funciones de trece dependencias municipales.
9. La fracción IX pronuncia "*IX. El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Información Pública Gubernamental, donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública*". Ésta fracción se cumplimenta con la publicación de datos de contacto y un esquema del "proceso de unidad de información del ayuntamiento".
10. La fracción X explica "*x. iniciativas y dictámenes de proyectos de ley que se presenten en el congreso así como el resultado del trabajo legislativo de las comisiones*". Al respecto se encontraron cuatro decretos publicados: bando de policía y buen gobierno, comisión para los festejos del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución, reglamento de consejos ciudadanos de colaboración municipal, y fondo de apoyo a la micro y pequeña empresa.

11. La fracción XI expone “*XI. Las convocatorias a concursos o licitación de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, prestaciones de servicios del sector público, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados*”. Las ligas contenidas permiten abrir las convocatorias y las bases de concurso, mismas que se encuentran clasificadas por mes.
12. La fracción XII apunta “*XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares de aquellos así como sus reglas para otorgarlos*”. En cuyo caso, la autoridad ha hecho públicos siete conceptos: desechos sólidos, mercado y comercio, anuncios elaborados, licencias de construcción, licencias de uso del suelo, permisos de protección civil y permisos del módulo de infracciones.
13. La fracción XIII marca “*XIII. Los resultados de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los sujetos obligados*”. Su contenido es una pequeña tabla con cinco conceptos referentes a auditorías externas, cuyo estatus de todas es indicado como “solventado”.
14. La fracción XIV imprime “*XIV. Los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos*”. En este caso sólo se encuentra publicado el avance del programa *Oportunidades*. Los trámites, requisitos y formatos tanto del mismo programa *Oportunidades* como de otros esquemas que el ayuntamiento ejecute se omiten.
15. La fracción XV revela “*XV. El monto del presupuesto asignado*”. Su contenido permite consultar datos de dos meses atrás en relación al acumulado de ingresos y egresos.
16. La fracción XVI manifiesta “*XVI. Sus estados financieros*”, cosa que la autoridad cumple con la publicación de balances y resultados de dos meses atrás.

17. La fracción xvii puntualiza “*xvi. Controversias entre poderes públicos, iniciadas por cualquiera de sus integrantes, así como las resoluciones que emita la autoridad competente*”. Al respecto se declara inexistencia con respecto al mes anterior.
18. La fracción xviii específica “*xviii. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados*”. En ese sentido, se presentan dos informes oficiales del presidente municipal, un informe financiero al congreso del año anterior, y un informe al instituto de acceso a la información actualizado al mes anterior.
19. La fracción xix determina “*xix. Los mecanismos de participación ciudadana*”, en cuyo caso existe publicado un documento que contiene extractos del reglamento para los consejos ciudadanos de colaboración municipal y delegados municipales, así como la composición del consejo consultivo ciudadano municipal.
20. La fracción xx estipula “*xx. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio que estipule el decreto de egresos*”. Esta fracción resulta confusa con respecto a la fracción xiv que refiere “programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos”. Sobre el particular, se han publicado los montos del año en curso del subsidio anual a organismos descentralizados municipales (DIF, instituto de planeación e instituto contra las adicciones) y la del subsidio a la seguridad pública de los municipios (SUBSEMUN) del año anterior.
21. La fracción xxi fija “*xxi. Relación de solicitudes a la información pública y los resultados de las mismas*”, y corresponde al contenido publicado el acumulado de solicitudes en los años 2010 y 2011, incluyendo respuestas pero no tendencias estadísticas.

A manera de resultado alcanzado en el presente apartado, se puede afirmar que el portal electrónico del gobierno municipal de Pachuca fomenta con moderada eficiencia la *democracia electrónica* y ésta sólo se vale de la transparencia y el acceso a la información pública. La medición del grado de satisfacción ciudadana en el uso de los servicios públicos no aprovecha las potencialidades de las NTICS como herramienta y sólo la emplea como innovación para publicar resultados, el registro y el procesamiento manual de la información incluso pone en duda su seriedad y efectividad. En cuanto a la transparencia, la información obligada en el artículo 22 de la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Hidalgo es aceptable en la mayoría de sus contenidos, es vaga e incompleta sólo en lo referente a auditorías y a programas de apoyo, además de que la información financiera no se actualiza mensualmente (dos meses de rezago en promedio). Como característica de suma importancia, se puede apreciar que la relación de solicitudes de información se publica completa, pero no cumple con la esencia de inducir la “*transparencia focalizada*”, esto es, de permitir la evolución del grado de transparencia con base en la publicación de nueva información derivada de las coincidencias de los solicitantes.

Sobre las características específicas del sistema de solicitudes individuales de información, seis ejemplos indican que el 33.33% de las solicitudes se contestan en tiempo y forma, mientras que el restante 66.66% recibe respuestas especulativas tales como la remisión a otras dependencias, el acotamiento excesivo de los tiempos de consulta directa y, en el peor de los casos, la omisión indefinida de la respuesta. La evolución del sistema de solicitudes individuales de información es ajena al gobierno municipal de Pachuca, toda vez que ésta dependerá de modificaciones al convenio celebrado entre los gobiernos federal y estatal en relación al sistema INFOMEX. Todo lo anterior, al igual que fue diagnosticado para los *procedimientos electrónicos*, reproduce una implementación desigual y discrecional ahora para la *democracia electrónica* del gobierno pachuqueño.

Política de turismo

La *gobernanza electrónica* cuenta con una sola manifestación dentro del portal electrónico del municipio de Pachuca: la política de turismo. Como característica poco favorable respecto a nuestro modelo analítico, resulta evidente el desequilibrio entre la articulación de una red temática con respecto a una gran cantidad de información sobre atractivos propios del destino, eventos culturales, así como los servicios que ofrecen los sectores privado y público (ayuntamiento únicamente). La interacción entre sociedad y gobierno orientada hacia una toma de decisiones colectiva dentro del sector turismo dista aún de constituir una estrategia resuelta, sus características tienen cierta potencialidad pero también pueden permanecer en la inercia subyacente señalada en los dos apartados anteriores. De manera más específica, esas interacciones sociedad gobierno sólo tienen tres mecanismos:

- a) Un foro cuyo objetivo es hacer comentarios sobre la página, de tal modo que se centra en el medio más no en el fin.
- b) Un correo turismo, inhabilitado al momento de intentar su uso.
- c) Una encuesta permanente, que denota mayor sentido estratégico que el señalado en los dos incisos anteriores pues en el lapso de un mes sometió a consulta dos preguntas. La primera pregunta fue *¿por qué razón visitas Pachuca?*, mientras que la segunda fue *¿qué lugares te gustaría visitar?*, incluyendo siete opciones de respuesta: museos, parques, monumentos, minas, teatros, plazas comerciales y restaurantes.

No obstante, para ratificar lo señalado en el inciso “a”, el encargado de informática de la dirección de turismo Pachuca comentó al autor (octubre del 2011) que las interacciones electrónicas que permite la página web correspondiente han servido sólo para mejorar el sitio, y no así para que sus superiores ajusten la estrategia turística municipal a partir de los comunicados y opiniones de los

usuarios. Por ello, la página orienta el arribo a Pachuca, promociona los atractivos, da a conocer el clima, seduce con lo apetitoso de las comidas; y en general la página evoluciona (más no las políticas públicas) hacia una versión más ágil orientada a permitir mayor información con menos *clicks*. En otras palabras, existe la disposición a innovar continuamente aunque esa innovación no sea estratégica, de tal modo que no se instituye una herramienta de decisión política ciudadana. Se desaprovecha así una página que se hizo pública en la web desde julio del 2009, y que había recibido ciento diecinueve mil ciento treinta y tres visitantes hasta el 24 de octubre del 2009.

Después de un año el monitoreo de la página que nos ocupa dio inicio (2010), para revelar en la actualidad que los usuarios son en su mayoría de México DF y de Pachuca, con otras minorías del centro del país: mil doscientos sesenta de México DF (43.34%), mil ciento quince de Pachuca (39.73%), ciento doce de Puebla (3.85%), ochenta de Tula (2.75%), setenta y siete de Cuautitlán Izcalli (2.64%), cincuenta y tres de Ecatepec (1.82%), cuarenta y nueve de Monterrey (1.69%), treinta y siete de Cuernavaca (1.27%) y treinta y siete de Querétaro (1.27%). Otra referencia estadística oficial ha registrado incluso minorías de usuarios de carácter internacional cuyas opiniones podrían enriquecer las políticas turísticas: noventa y tres de los Estados Unidos (2.61%), veinte de España (0.56%), once de Canadá (0.31%), nueve de Argentina (0.25%), nueve de Venezuela (0.25%), siete de Perú (0.20%), cinco del Reino Unido (0.14%) y cinco de Colombia (0.14%).

En cuanto a las cualidades de la abundante información turística publicada electrónicamente, ocupa la ubicación central de la página un video basado en una descripción poética de los atractivos propios del destino. Con la misma directriz, una pestaña denominada *Pachuca tradicional* abunda información gráfica y textos sobre: ¿cómo llegar?, gastronomía (recomienda los pastes), artesanías, datos generales de la ciudad y del estado, un mapa de Pachuca y múltiples fotografías de su pasado urbano (blanco y negro). Otra pestaña, *reloj monumental*, presenta de manera especial un artículo de dos cuartillas sobre ese monumento icónico de la

plaza principal pachuqueña. De manera similar, el vínculo continuo contiene gráficos y textos sobre treinta *atractivos* de carácter arquitectónico y monumental.

Los servicios que ofrece el sector privado se encuentran descritos e ilustrados en varias pestañas, se pueden enumerar al respecto: diecisiete hoteles, cincuenta y ocho restaurantes, doce cafeterías, cuarenta y cuatro *antros*, ocho plazas comerciales, nueve auditorios, siete bancos y diecisiete referencias sobre información de interés (servicios públicos y de emergencia). Mediante un vínculo muy atractivo, los comercios del centro histórico son promocionados utilizando un plano caricaturizado que a la vez despliega un directorio de comercios por cada una de las nueve calles. Otro rasgo atrayente es la oferta electrónica de una tarjeta de descuentos en comercios preestablecidos. También existe una sección especial sobre el salón de la fama del fútbol, inaugurado recientemente, en donde se destacan los miembros reconocidos y los juegos que constituyen una atracción secundaria del lugar.

Por su parte, los eventos culturales, organizados todos a iniciativa del gobierno local, ocupan dos vínculos: uno de ellos para que el usuario consulte el calendario y otro para conocer el programa “un domingo en la plaza independencia”, actividades artísticas y concursos focalizados. Los demás servicios que ofrece el sector público municipal, la mayoría de ellos a través de su coordinación de turismo, se ubican fuera de la sección de turismo, se clasifican como trámites y servicios y son seis: atención y orientación turística, capacitación en el ramo turístico, eventos y congresos, exposiciones y ferias, recorridos turísticos, y visitas guiadas en el parque de convivencia infantil.

En general, se puede afirmar que atrás de la política de turismo que impulsa el *gobierno electrónico* de Pachuca, la única vertiente estratégica que usa las NTICS, se prescribe un dominio gubernamental sobre la inacción estratégica social. Como virtud de ese dominio gubernamental se encontró que tanto los vínculos del portal como la información relacionada presentan un diseño gráfico atrayente, sin

embargo, la vasta información está estratégicamente fraccionada. En otras palabras, los atractivos del destino y los servicios que ofrecen los sectores privados y público, considerando los eventos culturales como parte de ese último, no han podido amalgamarse en una sola oferta turística que rebase las clasificaciones de los actores sectoriales. Por otra parte, la inacción social no podrá corregirse sólo con una encuesta apropiada y dos elementos estratégicamente disfuncionales: un correo y un foro. Con esas características, la evolución correcta de la elaboración de políticas en el marco del *gobierno electrónico* municipal es algo más complejo que lo presentado en los dos apartados anteriores, pues se requiere que la burocracia pachuqueña asimile el concepto de *gobernanza electrónica*.

Otros temas del portal

Las demás temas del portal, para efecto de este estudio, se clasifican en dos categorías: información duplicada y proyección política de la autoridad en turno. La primera de ellas se manifiesta en que las secciones del portal electrónico repiten información de otras secciones del mismo portal, siendo más notorio esto en la página de inicio. Son ejemplos de ello: eventos culturales, atractivos turísticos, promoción de servicios turísticos del sector privado, normatividad vigente, convocatorias y licitaciones, servicios públicos, noticias de la presidencia municipal o sala de prensa, y estructura orgánica o dependencias. A su vez, la proyección política de la autoridad en turno se vale de los medios de contacto, promoción de eventos y difusión de noticias (incluyendo un *podcast*), todos ellos de la presidencia municipal.

Conclusiones

El modelo de *gobierno electrónico* que se aplica en el municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, se caracteriza por un avance rezagado y desigual en los modelos analíticos de los *procedimientos electrónicos*, la *democracia electrónica* y la *gobernanza electrónica*; lo cual sugiere una implementación a discreción de

los distintos sectores burocráticos. En los *procedimientos electrónicos* el 2.81% de los trámites son de tercera generación (trámites completos en línea), el 9.15% son de segunda (trámites con inicio en línea y conclusión presencial), mientras que la gran mayoría son apenas de primera generación (88.04%, sólo información). La *democracia electrónica* sólo aplica en materia de transparencia y acceso a la información pública, excluyendo así procesos importantes existentes en el gobierno pachuqueño como la medición del grado de satisfacción ciudadana en el uso de los servicios públicos, cuya objetividad resulta así cuestionable. A su vez, la *gobernanza electrónica* es de carácter potencial a través de un solo sector que no alcanza a integrar los servicios públicos con los privados: el turístico.

En estas circunstancias, el *gobierno electrónico* pachuqueño constituye una innovación restringida que para los *procedimientos electrónicos* sólo es herramienta de usuarios remotos y especializados, para la *democracia electrónica* la información obligada no cumple completamente con los requerimientos de ley y las respuestas individuales llegan únicamente al 33% de efectividad instrumental, asimismo, en el peor de los casos, la *gobernanza electrónica* se traduce en la renovación constante del medio electrónico y no en las adecuaciones estratégicas. Finalmente, en materia de evolución, el avance de los *procedimientos electrónicos* hacia una *presencia transaccional* ha sido minoritario y el estancamiento en la *presencia ampliada* mayoritaria (según los porcentajes ya expresados), mientras que la *democracia electrónica* y la *gobernanza electrónica* se mantienen en una *presencia interactiva*. Sobre las tres finalidades analíticas, la posibilidad real de cambio depende de que las burocracias correspondientes asimilen una interconectividad basa en conceptos como el mejoramiento continuo, la transparencia focalizada y las redes de política pública respectivamente; cuyo escenario aún no se vislumbra y se considera necesaria la realización de esfuerzos extraordinarios para modificar las grandes inercias estructurales.

Como resultado del análisis presentado en el desarrollo del presente capítulo, el punto de partida obligado se refiere a un ejercicio serio de planeación del *gobierno*

electrónico municipal de Pachuca bajo la condicionante de “*tiempo prudencial*” al que conmina la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Los componentes básicos de tal ejercicio deben ser:

Primero.- Inducir la interdisciplinariedad del equipo que desarrolle el ejercicio de planeación referido, en cuyo caso, se deberá privilegiar el trabajo coordinado del administrador público académico con el servidor público local. El camino a seguir obliga a la confrontación de las finalidades de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, así como las etapas evolutivas de la ONU, contra la “*retórica del tema*”. De manera que, cerrados a la imitación experimental, se defina el modelo a alcanzar y el cambio institucional por etapas que deben aplicarse. En esa dinámica, el técnico diseñador de portales electrónicos debe ser relegado a cumplir funciones de estricta asesoría y de ejecución cuando el resto del equipo le entregue resultados periódicos, con la consigna principal de evitar errores en el diseño final del producto como la duplicación de información y de vínculos.

Segundo.- Capacitar a los funcionarios municipales de Pachuca en temas como la innovación y modernización administrativa, la democracia y la gobernanza; en donde el objetivo principal sea que ellos asuman los preceptos de esos temas como insumos básicos para la gobernabilidad y en sustitución de las formas clásicas de promoción política. El objetivo secundario debe ser que esa *nueva gobernabilidad* sea el motor único del gobierno electrónico. Esta capacitación debe ser universal: debe incluir desde los trabajadores de plazas básicas hasta el de mayor jerarquía. La *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* refiere a las acciones aludidas en el anterior y en el presente párrafo como “*gestionar redes con base en modelos de gestión de conocimiento como parte del proceso de formación y mejora continua*” (CLAD, 2007: 16).

Tercero.- Construir una dependencia municipal ejecutora capaz de implementar las etapas del modelo de gobierno electrónico planeado, esto es, según la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, “*crear instancias interdepartamentales e intersectoriales... con presencia de agentes sociales*” (CLAD, 2007: 17). Sus capacidades y autoridad deben ser las suficientes para paliar los intereses sectoriales, estimular metas preestablecidas y crecientes, evitar en la medida de lo posible avances desiguales por la discrecionalidad de los funcionarios involucrados y, como resultado de lo anterior, lograr la integración entre sociedad y gobierno para delinear políticas públicas en el sentido estricto de esas dos palabras. En materia de gestión de calidad, el presidente municipal de Pachuca 2000-2003 tuvo ya una experiencia de intervención muy directa en la implementación de esa política (Mendoza, 2011:10), por lo que se considera factible que ese liderazgo se reproduzca nuevamente.

Cuarto.- Según la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, “*poner en marcha iniciativas que contribuyan a la familiarización de los ciudadanos en el uso de las TIC*” (CLAD, 2007: 17).

Para definir una implementación más detallada en función de un orden secuencial deseable, los *procedimientos electrónicos* pueden depurarse mediante las siguientes acciones:

- A. Inducir el mejoramiento continuo de los trámites electrónicos que se realizan en el registro civil de Pachuca, las opciones pueden ser obviar los tiempos de respuesta e incluso incrementar en la medida de lo posible el número de trámites electrónicos.
- B. Realizar el diagnóstico de los cuatro trámites que se realizan en el registro civil y de los trece trámites del catastro municipal, de tal modo que objetivamente se defina cuales pueden tramitarse al 100% por el usuario

general a través del portal electrónico, y cuales deben tener una fase presencial facilitada mediante pasos anticipados en la web.

- C. Con el mismo propósito que el referido en el párrafo anterior, realizar el diagnóstico de los siguientes trámites: ocho de asistencia social y contra las adicciones, dos de atención ciudadana, tres de campo y servicios agropecuarios, quince de construcción y obras, siete de contribuyentes y pago de impuestos, tres de cultura y deportes, tres de educación, dos de empleo, catorce de empresa y negocios, siete de establecimientos, tres de medio ambiente y ecología, tres de planeación, diecinueve de salud, doce de seguridad pública y protección civil, dieciséis de servicios públicos municipales, seis de turismo y siete de vehículos automotores.
- D. Implementar los cambios institucionales derivados de los diagnósticos referidos en los dos incisos anteriores.

Por su parte, se considera que el avance en la *democracia electrónica* debe considerar los siguientes trabajos:

- E. Realizar el diagnóstico de la medición del grado de satisfacción ciudadana que se realiza mediante registro manual y publicación electrónica de los resultados según los veintiún procesos certificados en calidad; de tal modo que objetivamente se definan las opciones para ampliar el uso de la NTICS en esa medición, en una mayor transparencia de los resultados, así como en la retroalimentación para la mejora continua de los servicios públicos municipales. En función de lo anterior, proceder a implementar los cambios institucionales derivados.
- F. En cuanto al sistema de solicitudes electrónicas e individuales de información pública, adecuar tal sistema para instrumentar con mayor rigor el seguimiento y control de las etapas procedimentales con vencimiento

establecido, de tal modo que se cumpla con los ordenamientos estatales de la materia. El rezago indefinido en la respuesta a esas solicitudes electrónicas debe ser considerado como inaceptable y aplicarse sanciones efectivas al respecto.

- G. Sobre el mismo rubro referido en el párrafo anterior, procurar la sensibilización y capacitación del servidor público en el sentido de hacer realmente válida la garantía fundada en el artículo 6° de la carta magna. Adicionalmente, se hace también necesaria la sensibilización y capacitación de la ciudadanía en general para conformar distintos mecanismos de participación ciudadana que ponderen tal garantía. De manera concreta, propiciar que tanto servidores públicos como ciudadanos aprovechen los recursos que el portal electrónico ofrece para combatir la especulación en las respuestas a las solicitudes de información pública.
- H. Con referencia a la información obligada a publicar en medios electrónicos según el artículo 22 de la ley estatal de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Hidalgo, implementar los cambios institucionales para el control efectivo de la actualización permanente o periódica de tal información, según sea prescrito para cada clasificación y con énfasis en la información de carácter financiero. De manera muy puntual, complementar la escasa información que se ha publicado sobre auditorías y programas de apoyo.
- I. Implementar los cambios institucionales para hacer efectivo el sentido de la fracción XXI del artículo 22 de la ley estatal de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Hidalgo, a efecto de inducir la *transparencia focalizada*.

Finalmente, la construcción de la *gobernanza electrónica* necesariamente debe tomar en cuenta el siguiente orden de gestiones:

- J. Implementar los cambios institucionales para que el foro, el correo, la encuesta sistemática, y otros medios de comunicación electrónica en red que para el efecto se establezcan en la sección turismo del portal electrónico gubernamental de Pachuca; en primer término sean utilizados para consensar esa política entre los prestadores privados y públicos de servicios turísticos (niveles federal, estatal y municipal).
- K. Sensibilizar y capacitar a la ciudadanía en general y a los usuarios de servicios turísticos de Pachuca para conformar distintos mecanismos de participación ciudadana en el uso de redes electrónicas temáticas que disponga el portal electrónico gubernamental de Pachuca, con el propósito de inducir la toma de decisiones conjunta en materia de políticas públicas.
- L. Implementar los cambios institucionales para que la política anticorrupción que inició la administración municipal 2000-2003 de Pachuca con la publicación electrónica del catálogo de servicios, evolucione mediante el uso de redes electrónicas temáticas que instrumente el portal electrónico gubernamental de Pachuca.
- M. Determinar la factibilidad de implementar redes electrónicas temáticas en el diseño retrospectivo de otras políticas de desarrollo económico así como en las de desarrollo social. En función de lo anterior, proceder a implementar los cambios institucionales derivados.

Fuentes de Información

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2007.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Chile: CLAD.

Criado, J. Ignacio; Ramilo, M. Carmen; Salvador, Miquel. 2002. *La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico. Una propuesta integradora*. Caracas (Venezuela):

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Fontes, Carlos F. 2009. *El gobierno electrónico en México: origen, desarrollo y perspectivas de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la administración pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kaufman, Esther. 2003. *El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en Argentina*. Santiago (Chile): Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Mendoza, Joel; Carbonell, Adriana. 2011. *La época de la gestión de calidad en el municipio de Pachuca de Soto Hidalgo: alternancia política y humanismo vs inercias estructurales*. Madrid: Segundo Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, disponible en: http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/1002.%20La%20época%20de%20la%20gestión%20de%20calidad%20en%20el%20municipio%20de%20Pachuca%20de%20Soto%20Hidalgo%20alternancia%20política%20y%20huma.pdf
- Nora, Simon; Minc, Alain. 1992. *La informatización de la sociedad*. México: FCE.
- Presidencia municipal de Pachuca de Soto. www.pachuca.gob.mx. Consultas realizadas durante los meses de agosto y septiembre del 2011.

La profesionalización necesaria para los gobiernos municipales ante los desafíos del siglo XXI

Juan Miguel Morales y Gómez¹

Introducción

EL CAPÍTULO VERSA SOBRE LOS DESAFÍOS QUE DEBEN SUPERAR los gobiernos locales de manera general y de manera específica, tanto en lo que se refiere a la cultura organizacional, como también a la profesionalización, lo que se traduce en una mayor capacidad de gestión, puesto que ya no solo se demanda avanzar de acuerdo a sus niveles de desarrollo y al ritmo que lo consideren sus autoridades, ello en virtud de la trascendencia que tiene el gobierno municipal para el desarrollo de las comunidades locales, toda vez que el orden municipal representa el pilar fundamental para edificar el desarrollo nacional. Así mismo, se demanda ahora, que tanto los gobiernos estatales como los nacionales, incidan para fortalecer y activar a los gobiernos municipales, puesto que éstos son base de la organización político-administrativa del sistema de gobierno.

No cabe duda que en el mundo de hoy las exigencias para construir desarrollo, implica tener asentados sistemas que son y seguirán siendo el soporte para hacer

¹ Es Doctor en Ciencias Sociales y Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, hoy Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México; postgraduado en Elaboración de Políticas Gubernamentales por la Escuela Interamericana de Administración Pública con sede en Río de Janeiro Brasil. Profesor-Investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMEX, autor de varias publicaciones en revistas nacionales e internacionales, así como de libros y capítulos en libro editados por reconocidas casas editoriales del país.

realidad el crecimiento económico y el desarrollo social, a fin de que en conjunto, se sustente la solidez del avance integral de los pueblos, de esta manera, la democratización, la efectividad de las instituciones públicas y la justicia, son aspectos que se sienten en todos los espacios sociales y se constituyen en los rubros que ejercen una gran presión a los gobiernos tanto nacionales como subnacionales y locales, mismos a los que se les plantea deban estar en las mejores condiciones para que las decisiones que se tomen sean acertadas, siendo éstas, políticas, en donde los asuntos de las ciudades y de comunidades sirvan para elevar día a día los niveles de vida ciudadana, y al mismo tiempo, muestren capacidad para utilizar sus recursos escasos de que disponen con eficacia, con el propósito de dar respuestas satisfactorias y de calidez en pro de la comunidad a la que se sirve.

Es fundamental dejar claro que la economía internacional se ha venido sustentando de manera principal en los últimos años, bajo un horizonte que no reduce la brecha social de los pueblos, más bien en razón de la globalización, se han agudizado las diferencias sociales, a pesar de los esfuerzos que buscaron apoyar a aquellas naciones menos desarrolladas, con programas que han sido solo para evitar que las condiciones de marginación sigan creciendo y se conviertan en estallidos expresados de diversas formas, como son las manifestaciones sociales para derribar sistemas y gobernantes, en donde las situaciones son ya insostenibles para las comunidades, ello evidencia la falta de control para los estados nacionales.

¿Por qué es importante la profesionalización en los municipios de hoy y del futuro?

Las administraciones municipales en virtud de las crecientes demandas de servicios públicos, se les obliga a integrar y mantener a un cuadro administrativo profesional capaz de dar respuestas eficientes, puesto que éste se considera como el baluarte principal de la administración pública en la responsabilidad de realizar tareas de gobierno, sea a través del sector central o paraestatal, ello significa que cada una de sus actividades deben ser asumidas bajo el principio de alta respon-

sabilidad y deben ejecutarse en apego a la normatividad; se orientará el ejercicio a diversas funciones, entre las cuales se mencionan como las más importantes: las de seguridad pública que son las que un Estado debe garantizar a su sociedad, además al interés de la vida pública, estando plenamente convencidos que no pueden confiarse a personas cuyo cumplimiento se refiera a un régimen de derecho privado. Esto claramente nos lleva a tomar como un ejemplo doloroso para la humanidad por lo que representa, los acontecimientos del 11 septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York de los Estados Unidos de América; pues la seguridad nacional se vio vulnerada en el país más avanzado en materia de seguridad. En este sentido, hoy la exigencia es que se garantice esta función importantísima con personal profesional capacitado al más alto nivel y dispuesto para realizar estas tareas de trascendental importancia.

Es importante destacar que: los roles que los funcionarios públicos ejercen, están relacionados con el dominio de competencias de mando, pero también de coerción, ambas son indispensables para el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas del ámbito local, así como de protección ciudadana, previsión social y educación, en comparación a las que sí se pueden desempeñar bajo un estatuto mixto privado-público, como son las económicas y las que se refieran a servicios públicos de responsabilidad local como pudieran ser los servicios de dotación de agua potable, recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos, limpia de calles, alumbrado público, parques y jardines entre otros para beneficio de la ciudadanía y para la estabilidad del Estado en función de su capacidad de gobernar con y para la ciudadanía (Morales, 2009).

Las experiencias en el mundo, en torno al servicio civil, señalan la existencia de progresos parciales, lo cual significa que los sistemas de profesionalización tiendan a anquilosarse, o en todo caso, a pervertir su funcionamiento para beneficios de la élite gobernante, siendo así la situación, lo que se debe buscar es una visión y estrategia de conjunto a fin de estudiar la problemática integralmente, para de esta forma, responder tanto a su origen, como a su proceso de manera armónica. Sin

embargo, se recurre a remedios posiblemente adecuados, pero sólo para algunas partes del sector público, que han sido eficaces en la construcción de capacidades específicas de los servidores públicos, mediante esquemas separados de reclutamiento, de capacitación, de certificación, de estímulos y de evaluación o de jubilaciones y retiros, pero todos los subsistemas están desarrollados aisladamente, esta situación señala claramente logros parciales y por lo tanto insuficientes, además de contraproducentes para el conjunto de la administración, si se insiste en aplicar esta práctica. De hecho, y ya como una realidad, uno de los problemas que la cooperación internacional está impulsando en los países es la contratación de servicios externos que se prestan por parte de agencias privadas; ello implica atraer a profesionales disponibles fuera del aparato estatal para asegurar la realización y efectividad de los proyectos, no obstante, se pone en riesgo al sistema público en su conjunto y sus posibilidades de desarrollo se ven altamente amenazadas en el mediano y largo plazo. (Morales, 2009).

Por otra parte, el servicio público debe verse como una profesión noble que ha coincidido con la transformación de los departamentos y unidades administrativas gubernamentales en entidades independientes y autónomas, y que actúan como depositarias de la memoria institucional y origen de las políticas. Ahora bien, es evidente que existen muchos problemas en las sociedades, mismos que están relacionados entre otras causas con la conservación del estado de cosas, razón por la cual es urgente poner en marcha un nuevo enfoque sistemático e institucional para resolver los problemas de manera global, lo cual sólo es posible con un cuerpo de personas debidamente seleccionadas, formadas, con vocación de servicio y completamente consagradas a la atención de la ciudadanía y al interés público, es decir, lo que ellos pueden y deben hacer por una comunidad local en tanto base del desarrollo desde lo local a lo nacional.

Adicionalmente a lo anterior, es pertinente abordar la cultura de las organizaciones y a la que se genera dentro de ellas por los servidores públicos, es en este sentido que: “la cultura de las organizaciones tienen identificación con la admi-

nistración pública y, más específicamente, con las instituciones pertenecientes al sector público y gubernamental que en referencia a los rasgos de identidad, no debe verse bajo una condición maniquea, sino más bien en el reconocimiento de lo implícito y aplicado en decisiones y estructuras”. (Etkin, 2000: 240).

La profesionalización en función de los avances modernos debe incorporar a las tecnologías de la información y comunicación, a fin de que se pueda ingresar a sistemas de capacitación a distancia y con esquemas de evaluación que permitan a los servidores públicos auto capacitarse y auto evaluarse, a fin de estar en condiciones de ser calificados por las instancias legales establecidas, e incluso, disponer de sistemas de simulación que pondere los niveles de profesionalización de los servidores públicos tanto los de mandos medios, los superiores y también de los servidores que desarrollan actividades operativas que en la mayoría de los gobiernos se refieren al personal sindicalizado.

Tomando en consideración lo anterior, es propicio incorporar valor intelectual y práctico en las tareas que los gobiernos realizan, destacando que la solución de problemas ciudadanos así como la gestión de trámites, puede ser eficaz si se avanza en una cultura profesional moderna de servicio y de respuesta, que a su vez se traduce en elevar los niveles de vida de una sociedad determinada. Con el aprendizaje de conocimientos teóricos, metodológicos y técnicos, será posible comprender y aplicar las diversas formas e instrumentos, así como su concreción en la toma de decisiones para dar solución a los problemas que demanda una sociedad, de tal manera que se conviertan en el dominio de saberes, para que sean materia de análisis y explicación de los argumentos que giran alrededor de los problemas y soluciones.

Retos para establecer la profesionalización en los gobiernos municipales

Los retos que las administraciones municipales deben enfrentar ante los cambios que se están produciendo y que en el futuro se generarán, permite que se realice un ejercicio de prospectiva, la cual debe reformular e innovar el pensamiento y los mecanismos para su aplicación. En tal sentido se deberá: incorporar a su sistema de funcionamiento, nuevos esquemas que permitan cambiar positivamente la situación vigente, los cuales se relacionen con el advenimiento de nuevas concepciones para la administración pública, que a su vez muestre el camino para que se transite con fluidez y certidumbre, a efecto de avanzar en el pensamiento, práctica y aprendizaje de una nueva cultura de la gestión pública.

A continuación se describen enfoques que sirven para fortalecer a futuro los niveles de efectividad de las gestiones públicas municipales, a través de la aplicación de esquemas tendientes a la profesionalización, y que incluso pueda verse ésta con relación a otros enfoques modernos (como son la cultura organizacional, la transparencia, la rendición de cuentas, la ética pública, el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la operación de sistemas de simulación) y que es posible diseñar nuevas concepciones, las cuales permitirán redimensionar la efectividad de la profesionalización dentro de organizaciones, en donde a su vez, se sienten las bases para la utilización de la cultura organizacional mediante la visión del valor público que en seguida se tratará.

Valor público y cultura organizacional

El *Valor Público* es una concepción de la administración pública de reciente surgimiento, toma en consideración los retos y demandas que la sociedad exige en términos de sus crecientes necesidades, obliga a constituir gobiernos eficientes, eficaces y efectivos, que además de ser generadores de crear nuevas dimensiones de gestión pública, ofrezcan respuestas que satisfagan necesidades sociales y

también puedan al mismo tiempo agregar valor, lo cual significa asumir una nueva forma de entender, operar y valorar la gestión pública en donde no se descuida la eficiencia, pero tampoco la creatividad para a la vez, generar en cada proceso, decisión y acción un valor agregado.

Ante la demanda social que reclama al sector público que innove métodos, procesos y sistemas para solucionar problemas sociales como pudieran ser la pobreza o la violencia, el crimen organizado, la debilidad en la calidad educativa, la falta de empleo o la insuficiente cobertura de la salud pública e incluso la inequitativa distribución del ingreso. En este sentido, la respuesta que Mark Moore ofrece con relación al funcionamiento del sector público, es de que a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente en la manera en que se producen dichos bienes, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos. (Moore, 1998: 16).

Ahora bien, siguiendo a este autor y relacionando sus postulados con la profesionalización para los gobiernos locales, deberá establecerse que ésta deba ser el fundamento para formar la cultura del servicio público, a partir de conceptos y planteamientos de cultura organizacional, con la cual se recuperan concepciones interrelacionadas. Ello da cuenta de una forma diferente de concebir estos dos conceptos, cuya integración permite buscar y dar solución a los problemas de gobierno, y además se está aportando una dimensión diferente y probablemente efectiva para atender asuntos públicos.

La profesionalización entonces, tiene dimensiones distintas, puesto que es: función, programa, sistema, pero a la vez, es una forma de concebir a la administración pública, justamente desde la perspectiva de entender lo que se piensa, se hace, y lo que se sabe, se acciona, para ponerse al servicio del ciudadano. En virtud de lo anterior, es menester administrar permanentemente los servicios, recursos y productos para que se transformen en resultados y soluciones eficientes y eficaces para la población.

Sin lugar a dudas, la profesionalización en su concatenación con la cultura organizacional, advierte en el directivo público la responsabilidad de sustentar las acciones públicas en la conjunción integral profesionalización-cultura organizacional, las cuales se encuentran y se sirven a sí mismas como un todo, la intención entonces es estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y evaluación de la gestión pública en razón de las decisiones que se traducen en soluciones a demandas sociales.

Moore propone romper con la clásica dicotomía entre política y administración, otorgando a una nueva clase de responsable público, que es el directivo, la capacidad política, misma que se expresa de manera efectiva a través de la “gestión pública”. El directivo público debe encargarse de obtener un mandato explícito de su organización, en el ánimo de que una vez que se hayan desarrollado y ejecutado programas propios de la administración municipal, se deben rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el directivo imponga su propia concepción del valor público, sino que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y se obligue a su cumplimiento^{2*}. El directivo, consciente de que su capacidad de acción viene determinada por el equilibrio de fuerzas en el entorno político formado por diversos actores internos y externos a la administración, debe construir bases de apoyo que confieran legitimidad a su mandato, más allá del apoyo del partido político en el gobierno* (Moore, 1998).

Como se podrá constatar, el valor público se vive en dos aspectos: uno que sería el centro de la responsabilidad que deviene de la profesionalización y sus productos en la administración y respuestas a las demandas tanto de la organización interna, como para la sociedad, y la otra, es aprovechar las ventajas de la cultura organizacional que se alimenta gracias a la profesionalización en la institución, es decir, se habrá conformado a partir de ésta, un comportamiento

2 *En mi opinión esta es la esencia del directivo público. Responsabilizarse del mandato público y de su cumplimiento, es lo que da valor, puesto que es origen y destino de la sociedad, utilizando desde luego su preparación y criterio, pero sin distanciarse en lo más mínimo de lo que significa la voluntad ciudadana o comunitaria.

legítimo dentro de la organización, ello, permite que la capacidad de los funcionarios públicos se refleje en la efectividad de los programas de gobierno, asegurando esa efectividad, con bases de apoyo interno y externo que finalmente le den legitimidad al tomador de decisiones.

Se desprende de lo anterior, establecer que el gerencialismo en tanto expresión de una administración que busca como finalidad la ejecución eficaz, eficiente y responsable del mandato político democrático, no debe necesariamente vincularse con determinadas ideologías o valores como lo es el neoliberalismo o la primacía de la iniciativa privada. La gestión está al servicio de los objetivos que los representantes democráticos establezcan en función de las necesidades ciudadanas. De hecho, consciente de los riesgos éticos del modelo de directivo y de administración que propone Moore, trata explícitamente las exigencias éticas del directivo público así como el deber directivo de fomentar constantemente el diálogo comunitario sobre la gestión pública con el fin de garantizar así el gobierno responsable de la sociedad. (Moore, 1998: 18).

Es de apreciarse la responsabilidad que tiene un funcionario público en tanto profesional de la administración pública del ámbito municipal, principalmente aquel que desempeña actividades relacionadas con la toma de decisiones, se trata del factor humano que promueve, busca y logra que el diálogo entre sociedad y gobierno sea una realidad permanente y creciente, en término de calidad, que incluso sea la que forme las bases de nuevos valores y costumbres sustentadas en una concepción cultural de la participación, del comportamiento colectivo y de la producción del valor público. Se precisa bajo esta concepción, integrar nuevas oportunidades de participación, de acción y de logros, que se orienten a la solución de problemas públicos y a generar un ambiente más cercano entre autoridades y ciudadanos para obtener resultados que satisfagan a ambas posiciones y grupos.

Adicionalmente habrá que señalar que el directivo público bajo esta concepción de construir valor público, tiene que estar soportado su comportamiento en la

ética que asumen al tomar posesión de su cargo, lo cual constituye una ejecución y actuación virtuosa y que desde luego ya forma parte de la cultura organizacional. También considerar que se presentan diferentes esquemas de diagnóstico para guiar a los gestores en el análisis del contexto en el que operan y medir el potencial para llevar a cabo una acción efectiva. Identifica tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público. (*Ibidem*: 19).

El directivo público tiene como requerimiento la preparación en dos direcciones que al final convergen y son: valores y competencias cognitivas, las que sirven para hacer frente a los retos que demanda la comunidad. Para lo cual deberá dominar plenamente en la elaboración de diagnósticos adecuados, donde se determinen los problemas que se observan o que se identifican, ello para plantear las soluciones tomando en consideración el contexto político en razón de legitimar el sistema y el funcionamiento organizacional que va a generar valor público, enfoque que debe cada vez más en la administración pública estar presente su uso, desarrollo y dominio de saberes.

Se tiene la certeza que precisamente los directivos públicos deberán convertirse en los estrategas más que ser técnicos. (Hermán S. Leonard, *Theory S and Theory T* (Kennedy School of Government, photocopier, 1984). Robert D. Behn ha propuesto una concepción similar. Véase Behn, *Leadership Counts: lessons for public managers from the Massachusetts welfare, training, and employment program*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, pp. 203-209 citado por Moore Mark) Tienen que dimensionar lo que sucede a su alrededor, miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también se orientan hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable

que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.³ En un mundo como éste, las reflexiones sobre cómo utilizar un servicio público como pudiera ser una biblioteca para satisfacer las necesidades de los niños de madres trabajadoras se considerarían potencialmente valiosas, y no como las ideas peligrosas de una burócrata con ganas de erigir su propio imperio. (Moore, 1998: 45).

Aquí se resalta de manera singular para definir y producir ese valor público, la idea de que la organización pueda identificar con claridad la posibilidad de que surja un conflicto de carácter político, el cual definitivamente hará que la organización tenga la necesidad de transformarse para estar en condiciones de adaptarse a la realidad, con el fin de dar respuesta a los problemas que la comunidad plantea. Esa acción de cambio, en general en toda la organización producto de la necesidad del conflicto político, hace que el directivo actúe con un conocimiento gerencial en términos de eficiencia, pero también desde la óptica política en función de su responsabilidad con las causas sociales.

Como se observa, el hecho de desarrollar dos o más dimensiones que sean resultantes de procesos de gestión pública, permite encontrar formas permanentes de desempeño profesional y al mismo tiempo, de fortalecimiento de la cultura organizacional, además de elevar el nivel de respuesta de las autoridades de entidades y dependencias gubernamentales, en razón de consensar a los actores externos e internos para lograr legitimidad, lo cual es claro que asegura el resultado exitoso de los servicios prestados.

Producir valor público, no es una tarea fácil, pues se precisa recuperar de la teoría, aquellos fundamentos que sean de utilidad para entender el sentido y significado de éste. Así por ejemplo la teoría de la democracia y su aplicación centrarían su atención en conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos con respecto a

³ Este es el mundo en el cual los directivos privados se ven obligados a operar cada vez más. Véase Thomas J. Peters, *Thriving on chaos: handbook for a management revolution*, Nueva York, Knopf, 1987, citado por Moore.

los resultados de la organización, ello significa que un tomador de decisiones debe estar cierto que su organización garantiza las condiciones para conseguir los propósitos sustantivos de la organización gubernamental. Las técnicas del análisis de costo-beneficio, son adecuados instrumentos para calcular el valor que obtienen los beneficiarios individuales con relación al precio que aquellos han pagado. Basándose en la gestión privada, se podría estimar el valor de la organización midiendo la satisfacción de sus clientes. (Osborne y Gaebler, 1992: 166-194).

Ahora bien, si se parte de la base de que los directivos públicos pueden desarrollar una concepción útil del valor público si integran los siguientes apartados:

- a) la reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz;
- b) un diagnóstico de las expectativas políticas; y
- c) un análisis detallados de lo que es viable operativamente. (Heymann, 1987: 122) *The politics of management*, New Haven, con Yale, University Press y Lax David y James K. Sebenius, (1986: 264-267) *The manager as negotiator: bargaining for cooperation and competitive gain*, New York, Free Press) En resumen, al concebir el valor público, los directivos deben encontrar una manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa. (Moore, 1998: 47).

En este sentido, el directivo público pone en práctica una serie de conocimientos, valores y hasta intuiciones que le aseguran una forma adecuada al conducirse, que se traducen en saber resolver problemas no solo desde una sola perspectiva, sino de varias, es decir, en donde se cree valor público, lo cual permitirá redimensionar a la administración pública y por supuesto a la acción humana del servidor público, en tanto profesional perteneciente a las instituciones gubernamentales.

Los directivos públicos no pueden conseguir los resultados deseados sin utilizar recursos de usos alternativos. Por ejemplo mantener las calles limpias, proteger a los marginados de la pobreza, de la ignorancia y el paro, e incluso recaudar los

impuestos que la sociedad ha establecido, luego entonces los directivos públicos necesitan dinero para comprar equipo, pagar a sus trabajadores y prestar los servicios que han sido determinados desde la posición legislativa. El dinero se recauda a través del poder coercitivo de la tributación, y deja así de destinarse a otros usos, principalmente el consumo privado (Moore, *ibid*: 61).

Esta circunstancia de disponer del dinero originado por los impuestos, para hacer frente a las múltiples necesidades de la sociedad, implica que la ciudadanía está consciente de que es necesario e importante contribuir con el pago de sus impuestos, para que el gobierno utilice los recursos con eficiencia, pero también que la obtención de los recursos sean con equidad y justicia y por consecuencia, se produzca el valor público indispensable, para pasar de una manera tradicional de administración pública a otra que sea enriquecedora –más que de valor económico, valor público– que finalmente es ese el sentido y propósito de la acción gubernamental, con lo cual es claro que se logrará redimensionar los resultados para el beneficio de la colectividad en primera instancia y para el fortalecimiento gubernamental de las instituciones de gobierno.

Los beneficios para alargar el periodo de los gobiernos municipales

La naturaleza del municipio, como tema de trascendencia no sólo para la administración pública; sino para el desarrollo social, debe repensarse a fin de entender su verdadero sentido. Por ello, se requiere que tanto los estudiosos de la administración pública como los actores de la gestión administrativa en los gobiernos, se conjuguen con el propósito de impulsar el avance de las administraciones municipales, las cuales convierten sus acciones, métodos, procesos y uso de recursos, en los resultados que se esperan lograr para beneficio de los habitantes de cada comunidad, a fin de transformar sus condiciones sociales, económicas y políticas, lo que permitirán que se eleven los niveles de vida de la población respectiva.

En este sentido, la expresión política en su vertiente democrática en las primeras épocas del siglo xx, se mostraron en contra de la dictadura y oligarquía terrateniente que la sostenían. La posibilidad de lograr condiciones democráticas era neutralizada, ya que ello permitía perpetuar la propia dictadura y concentrar los poderes públicos en la persona del dictador. En consecuencia, los Ayuntamientos -que representaron a las comunidades vecinales- se colocaron más cerca de los intereses campesinos y de las poblaciones indígenas que de los intereses de los hacendados y grandes comerciantes, pero estos intereses fueron traicionados por el jefe político, quien controlaba y tenía a su mando la fuerza pública, a los jueces municipales y el presupuesto municipal, lo cual permitía disponer de un gran poder político y administrativo tanto para él como para los intereses que representaba, como eran los de los hacendados, grandes comerciantes y la cúpula eclesiástica, así como la alta jerarquía militar, lo que constituía la élite del poder local.

Lo anterior, como se señala, motivó de parte de los municipios una posición de lucha contra el autoritarismo, lo que años más tarde se traduciría en el movimiento revolucionario, que estuvo sustentado en la oposición a la concentración de la riqueza, a los latifundios y contra la represión, pobreza y condiciones de miseria económica y falta de dignidad humana de los indígenas y campesinos.

De ahí se derivan rasgos que actualmente, a pesar de la propia Revolución Mexicana, no lograron modificarse ampliamente, llegando a enraizarse tanto que ha sido imposible destruirlos, por lo que los dueños de las tierras se transformaron en los dueños del capital financiero, industrial y comercial, generando una inequitativa distribución de la riqueza. Esto, como es evidente, ha estado sujeto a las críticas y protestas de cada vez más importantes sectores de la población.

Adicionalmente se puede señalar que lo anterior se debe a: la concentración del poder local en términos económicos y políticos de parte de los caciques y familias poderosas que se alternan en el ejercicio del gobierno municipal, para ello

utilizan a las organizaciones políticas que les garanticen la posibilidad de obtener la victoria en las elecciones municipales; a la falta de credibilidad en las autoridades por parte de los sectores de la propia comunidad local; a la existencia de cuerpos burocráticos de tipo autoritario en las organizaciones populares, de trabajadores y de campesinos, además de la expresión autoritaria de parte de los funcionarios públicos municipales de cierto nivel, ejerciendo la administración pública municipal con criterios patrimonialistas.

La lucha por ganar posiciones al interior de la vida local entre los sectores privados, públicos y sociales, genera grandes contradicciones, lo cual es caldo de cultivo para los grandes conflictos que trascienden en el tiempo a las familias y grupos pertenecientes a éstas.

Otro aspecto importante es, el hecho de que el municipio, establecido en la norma jurídica constitucional como la base de la división territorial de los estados, reconoce un ámbito de acción geográfico, ello significa que sea la base de la organización política del Estado y que cuente con comunidades locales que disponen de sus órganos de poder. También es considerado como la base de la organización administrativa, lo que significa que su accionar está determinado por sus límites geográficos en su relación con otros municipios y con respecto a la entidad federativa. (Calzada, 83: 142).

Otro rasgo que tiene el municipio es que cuenta con personalidad jurídica, con lo cual se le reconoce plenamente su capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y disponer de un patrimonio propio.

Uno de los desafíos principales del ámbito municipal es, que tenga la capacidad política y administrativa que a su vez implique coordinar el impulso y desarrollo social, mismo que se apoye en la aplicación de estrategias para la sustentabilidad y democracia de la sociedad mexicana, donde se avance paulatinamente pero firmemente para fortalecer el modelo descentralizado, acompañado con la con-

ciencia de la identidad local, regional y nacional que originará la creación de un ámbito de gobierno sólido, que sea capaz de enfrentar los cambios y exigencias que la sociedad demanda.

Hoy se precisa que los municipios sean fortalecidos ampliamente, ya que de otra forma, los avances que podrán obtenerse serán reducidos y, en algunos aspectos, verdaderamente magros, lo que provocará un avance de poco alcance y en consecuencia de satisfacción social limitada.

Existen otros retos que tienen que enfrentar y resolver el gobierno y la sociedad en materia de gestión y desarrollo político dentro de cada localidad municipal, para que del conjunto de esfuerzos, se logren avances significativos y se encuentren los caminos para el verdadero desarrollo de las comunidades locales, cuestión que es la aspiración generalizada.

Es fundamental confirmar que los problemas administrativos del gobierno municipal en México, son producto de factores relacionados con su historia y con la configuración de las instituciones del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, que se evidencia en escasos espacios de autonomía, de acción y con limitados recursos para asumir plenamente las funciones que la Constitución le mandata.

Por otra parte, a la luz de la reciente Reforma Política en México, se señala como otro reto, la reelección o el de ampliar el mandato para las autoridades municipales, que por mucho tiempo se consideró inconveniente, argumentando que se debe a las experiencias históricas que ha sufrido el país de manera principal en el cargo de Presidente de la República y que dejaron una gran gama de problemas para el país en su conjunto. Los políticos se perpetraban en el poder, dejando a otros personajes y grupos políticos de diversa ideología, sin posibilidades de participar en la renovación de los cuadros de poder. Las voces de políticos e intelectuales seña-

laron estar en su mayoría a favor, en virtud de que es un tema que debe aplicarse en México, pues obliga a los políticos a cumplir sus compromisos y a vincularse directamente con los ciudadanos. Se plantea la idea de que cada vez más avancemos como país en tener estructuras gubernamentales más fuertes y más efectivas de acuerdo a las demandas de la ciudadanía, por lo que asegurar cuadros administrativos profesionalizados, es una tarea que no debe abandonarse, todo lo contrario, más bien debe emprenderse con vigor y de manera sostenida, de tal forma que los pasos que se den en todas las administraciones públicas de todos los ámbitos de gobierno, deberán estar constituidas de responsabilidad pública, (accionar social) que finalmente es el verdadero sentido del servicio a la colectividad.

Otras voces de políticos están por la ampliación del mandato, lo cual en cierta forma fortalece a las administraciones locales, solo en el sentido de agregar tiempo al mandato y a la administración pública, donde la capacidad administrativa podrá verse robustecida, puesto que permitirá avanzar en varios horizontes, en donde el más importante es la profesionalización, junto con la evaluación y la rendición de cuentas, producto de una concepción moderna de la responsabilidad gubernamental, sin embargo, la no reelección es un tema que debe ser ya una práctica que ayude a engrandecer políticamente al país en todos sus órdenes de gobierno, principalmente en autoridades locales y de representación popular, lo que permitirá que el país muestre preparación para asumir este reto, en virtud de los beneficios que pueden tenerse como los que se señalan a continuación:

1. La reelección permite el fortalecimiento del desarrollo del gobierno municipal.
2. Permite evaluar el desempeño de los ediles, y si los resultados son satisfactorios, la población votará para el siguiente periodo de gobierno.
3. Permite generar cuadros de políticos con amplia experiencia, susceptible de aprovechar en beneficio de las comunas.
4. La ciudadanía ejercerá un control más cercano sobre la representación popular para y en su beneficio de aquella.

5. Permite la profesionalización y especialización de los servidores públicos tener una administración eficiente puesta al servicio de la sociedad.
6. Se asegura una efectiva y útil rendición de cuentas por parte de los ayuntamientos.
7. Mejora la capacidad e innovación en todos los aspectos como son los hacendarios y los de gestión pública municipal,

Adicionalmente a lo expresado, conviene plantear que los municipios en México requieren de proyectos de largo plazo, que les permita desarrollar tanto su economía, fortalecer su infraestructura, impulsar la democracia, mediante servidores públicos profesionales y bajo un control ciudadano efectivo, que a su vez promueva la prestación servicios públicos eficientes.

El tema tiene aristas positivas y desde luego algunas negativas, pero depende del grado de madurez política y de administración pública que con el tiempo se vaya adquiriendo, para beneficio de todos los actores participantes, pero fundamentalmente para el bienestar de la población. Se tiene la certeza que durante varios años más, se seguirá discutiendo, analizando y en su caso reestructurando esta reforma. El tiempo y las circunstancias permitirán evaluar cada uno de los elementos a fin de conformar una nueva cultura política en donde la reelección sea parte del desarrollo político, económico y administrativo de nuestro país para su beneficio.

La alternancia política en los gobiernos municipales y la profesionalización

En otro orden de ideas, pero en abono a los retos futuros de la profesionalización, la competencia en el funcionamiento de las gestiones gubernamentales, es motivo de mejoramiento administrativo al interior de las organizaciones de los gobiernos locales, por lo que la alternancia de las gestiones municipales genera mayores niveles de eficiencia comparativa, lo que podrá apreciarse como

una situación que deberá analizarse permanentemente a fin de corroborarlo, además de encontrar otros elementos que nos permitan acercarnos a la realidad y por supuesto a mejores condiciones políticas y de respuesta gubernamental para la sociedad.

La profesionalización en el ámbito municipal presenta todavía pocos avances, ello se debe a la fragilidad histórica mostrada en lo económico, político y administrativo, además de que el período gubernamental como ha sido señalado, es insuficiente para diseñar, analizar y aprobar un programa, sistema y normatividad en materia de servicio civil de carrera, y/o de profesionalización, y mucho menos para que se ponga en funcionamiento, y con ello se pueda evaluar avances y desafíos con el fin de mantenerlo y desarrollarlo en bien de los gobiernos municipales. No obstante, todo indica que la mejor estrategia será la de diseñar modelos integrales del gobierno estatal con los gobiernos municipales, favorecer la interrelación de la profesionalización con la cultura organizacional desde la perspectiva del valor público, pues así se asegurará la cohesión y continuidad de la política de profesionalización puesta al servicio de la solución de las demandas ciudadanas.

Dado lo anterior, es pertinente señalar que en los años venideros se requerirá incrementar las responsabilidades de los gobiernos municipales, así como asegurar su competencia para responder a las exigencias de la ciudadanía. Se necesitará contar con administraciones que se desempeñen cada vez con más eficacia y eficiencia y, en cada acción y servicio prestado, se vierta la mayor calidad para que se beneficie más y mejor a la comunidad. Para ello el presupuesto juega un papel fundamental, ya que estará ligado con la actuación del municipio en tanto gobierno efectivo en función de su dinamismo, transparencia, creatividad y trabajo para y con la comunidad. La puesta en acción de los planes modernos técnicamente y socialmente, constituyen una herramienta de gran impacto, puesto que los proyectos de desarrollo deberán estar contruidos cuando así lo exija la productividad y la racionalización de esfuerzos y recursos, a fin de estar en condicio-

nes de echar mano de los convenios en donde dos o más municipios participen, con el objeto de llevar a cabo acciones y obras prioritarias a menores costos para atender las necesidades de las comunidades.

David Arellano (1999: 135 y 136) plantea que existen como temas de debate entre otros, el referido a la profesionalización y a la continuidad en la administración pública, pues existen tres grandes temas sobre este punto. El primero es sobre el servicio profesional en la administración pública municipal. La continuidad requiere de un servicio profesional, de un equipo capaz y comprometido para llevar a cabo actividades del municipio. Un servicio profesional que dé seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental. Segundo reto de un servicio profesional es que éste debe evaluar el desempeño de sus miembros, con una perspectiva de premiar el desempeño y no solamente la permanencia o la antigüedad. No es sencillo evaluar el desempeño, se requiere de un sistema de información y de una estructura transparente. El tercer reto es tratar de hacer transparentes los mecanismos para darle legitimidad institucional al servicio civil de carrera.

Dentro de los retos que tiene el municipio para el futuro, es contar con servidores públicos que tengan vocación de servicio, que hagan de su vida laboral prestar sus servicios al gobierno local, en tanto sean capaces de desarrollar sus funciones con eficiencia y eficacia, además de que en cada acción esté impregnada de una forma de hacer las cosas que en verdad resuelvan necesidades, producto de una nueva cultura, que a su vez refiera a actuaciones de calidad y calidez, ello se logrará con programas que aseguren la continuidad, bajo un esquema institucionalizado de la profesionalización, la que debe garantizar los mejores resultados, gracias a una evaluación permanente de todos y cada uno de los servidores públicos. Ello proporciona la base para hacer que ésta perdure y se mejore a fin de elevar la calidad de la gestión pública.

El Servicio Civil de Carrera en los gobiernos municipales es una necesidad a la luz de este nuevo panorama de la alternancia, puesto que se requiere que cada gobierno que accede al poder tenga las herramientas para realizar un buen gobierno, que armonice las capacidades de dirección, coordinación, organización, gestión, evaluación y rendición de cuentas, dando cabida a las iniciativas sociales. Es a través de la profesionalización que se puede garantizar la continuidad de los programas municipales, sin que se presenten interrupciones en la calidad de los servicios públicos y que además se garantice la optimización en el uso de los recursos públicos. Esto es fundamental tratándose de aquellas políticas públicas que trascienden los periodos gubernamentales, donde la ciudadanía podrá evaluar a la administración en turno, no sólo por lo que realiza, sino por lo que deberá concluir, mantener y resolver positivamente.

Sin duda, lograr un trato más justo y equitativo para los funcionarios y servidores públicos es un reto que debe superarse en el corto plazo, pero es conveniente que las tareas que deban realizar los servidores públicos, estarán señaladas en las descripciones de cada puesto y se correlacionarán en función del análisis y perfil de cada puesto. Se trata de que la administración pública cumpla con sus obligaciones legales pero teniendo como horizonte la construcción de un Estado que se sustente en el ejercicio ético de la función pública, donde los funcionarios y servidores públicos tengan clara conciencia de que están al servicio de todas las personas, porque ejercen un servicio público que les ha sido encomendado por la ciudadanía para que su accionar sea acorde de los requerimientos establecidos por ésta.

Finalmente, se requiere avanzar en las condiciones administrativas, en los liderazgos y en la generación de valor público, para que ello contribuya a mejorar las prácticas, las técnicas y en general los instrumentos de las áreas de personal público, es decir, pasar a una cultura organizacional que incluya estas ventajas, las que serán la base para la instrumentación de un sistema de servicio de carrera en las administraciones públicas municipales del futuro.

Fuentes de Información

- Arellano G. David (1999) “Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración municipal”, en Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén, Tonatiuh (coordinadores), *Reflexiones en torno a la Reforma municipal del artículo 115 Constitucional*. Porrúa-CIDE, México.
- Behn, Robert D. (1991) *Leadership Counts: Lessons for public managers from the Massachusetts welfare, training, and employment program*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Calzada Padrón, Feliciano (1983) *Municipio Libre*. UNAM, México.
- Etkin, Jorge (2000) *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice Hall, México.
- Hermán S. Leonard (1984) *Theory S and theory T*. Kennedy School of Government, photocopier.
- Heymann, Philp B. (1987) *The Politics of public management*. New Haven, Yale, University Press.
- Lax David y Sebenius, James K. (1986) *The manager as negotiator: bargaining for cooperation and competitive gain*. New York, Free Press.
- Moore, Mark (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, México.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2009) *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. Miguel Ángel Porrúa, IAPEM, UAEMEX, México.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992) *Reinventing government*. Addison-Wesley Publ. Co.
- Peters, Thomas (1987) *Thriving on chaos: handbook for a management revolution*. Nueva York, Knopf.

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