

**El municipio
mexicano** ante los
grandes retos
del **siglo XXI**

El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Olvera García
Julio César Olvera García
Coordinadores



MÉXICO

MAPorrúa
librero-editor • México

2015

Presentación

Las transformaciones económicas, políticas y sociales que caracterizan a nuestro país en la ya avanzada segunda década del siglo XXI están vinculadas al contexto histórico endógeno y de manera creciente al exógeno, en este caso, en la medida en que la interdependencia, la globalización y la mundialización avanzan, y no sería exagerado que también lo estén a los escenarios prospectivos, toda vez que las premisas del futuro inmediato y de mediano plazo en buena medida ya están sentadas; difícilmente podríamos aspirar a un futuro promisorio y de alta calidad de vida si no procedemos con acciones políticas y estrategias orientadas en ese sentido; de igual manera, actualmente recibimos los beneficios, aunque también nos vemos desfavorecidos y padecemos por el conjunto de premisas, omisiones, excesos y políticas erróneas que se establecieron en los años y décadas pasadas en nuestro contexto histórico.

En el ámbito de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal las transformaciones también son palpables, tanto, que instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) promueve anualmente su Congreso Internacional centrado en la Reforma del Estado y de la Administración Pública teniendo en cuenta los ajustes que de manera constante se imprimen a la institución política por antonomasia: el Estado y por extensión a su brazo ejecutor, a través del cual se hace presente en el conjunto de la sociedad el poder político: la administración pública, que es el vínculo fundamental entre aquél y la sociedad misma, a quien organiza, dirige, tutela y promueve, con el objeto de desarrollar los elementos constitutivos fundamentales de la vida de los individuos, de los grupos y de la comunidad. Asimismo, día a día construye una mejor calidad de vida cuidando de fortalecer el tejido y la cohesión social con el propósito de mantener y realimentar la sociabilidad natural del ser humano.

El contenido del presente libro se centra fundamentalmente en el orden municipal de gobierno y, en menor medida, en el estatal; en este sentido, cabe destacar que el debate en torno al tercer orden de administración y gobierno del Estado federal mexicano es de *antigua data*, en particular a partir de su inclusión en la legislación de la tercera Constitución federal de México,

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

320.80972
M966

El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI / [coordinado por] Roberto Moreno Espinosa ; Jorge Olvera García ; Julio César Olvera García -- 1ª ed. -- [Toluca, Edo. de México] : Universidad Autónoma del Estado de México ; México, D.F. : Miguel Ángel Porrúa, 2015
276 p. : mapas ; 17 X 23 cm. -- (Serie Políticas Públicas)

ISBN 978-607-401-929-2

1. Gobierno local -- México. 2. Administración pública -- Aspectos sociales -- México. 3. Administración pública -- Aspectos económicos -- México

Primera edición, agosto del año 2015

© 2015

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2015

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-929-2

En cumplimiento a la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, esta obra se pone a disposición del público en su versión electrónica en el repositorio de la UAEMEX para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación impresa sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPER EN FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BUKA A 50 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

en la cual quedó fuertemente supeditado a los órdenes estatal y federal, no se le brindó el carácter de gobierno, ni se le revistió de las potestades fiscales suficientes, y las responsabilidades, funciones y cometidos de que fue dotado no pasaron de la prestación de servicios públicos elementales; de esta manera, se refrendó la debilidad congénita que ha caracterizado al municipio mexicano prácticamente durante todo el México independiente; cabe recordar que a partir de 1917 se definió al municipio como la base para la división territorial del país y para la organización política y administrativa de las entidades federativas, así se le adjudicó un papel básicamente de administrador y gestor. Aunque se hizo referencia al municipio libre con cierta autonomía, no se terminó por brindarle o allegarle los recursos para que ello fuera posible.

A lo largo del siglo xx al municipio mexicano se le mantuvo prácticamente relegado, sin embargo, se promovieron reformas como la de finales de 1982 y la de 1999 cuando se le precisaron sus funciones y cometidos fundamentales, se le canalizaron mayores recursos y se le brindó el carácter de gobierno, no obstante dichas reformas han sido insuficientes para lograr un genuino desarrollo municipal conjuntamente con la comunidad, la sociedad y la ciudadanía de su entorno inmediato. En contrapartida, el fortalecimiento y la centralización político-administrativa del gobierno federal han ido en ascenso, en detrimento de los órdenes estatal y municipal. Otros aspectos vertebrales como la profesionalización y el alto desempeño en los aspectos político y administrativo se han quedado permanentemente a la zaga, dando lugar a que en el ámbito municipal la improvisación, la renovación constante de cuadros, el amateurismo, el compadrazgo y el amiguismo continúen siendo la constante más que la excepción y que ello de conjunto se transforme en un valladar que impide el desenvolvimiento y desarrollo local.

La situación y el contexto que envuelven actualmente la vida municipal ponen de manifiesto la necesidad, cada vez más imperiosa e impostergable, de promover una reforma municipal, del gobierno, la gestión y la gobernanza local que propicie un dinamismo social, un compromiso de participación que desencadene la energía social en beneficio de un interés de los actores políticos y sociales por la organización local para el desarrollo, para lo cual es indispensable una reorganización que acerque realmente el gobierno a la sociedad a la cual se debe y ésta participe en los asuntos públicos, en las contralorías sociales y dé forma a una corresponsabilidad efectiva, a una transparencia y rendición de cuentas altamente satisfactorias; sin lugar a dudas, el gobierno de proximidad es una alternativa viable que evidencia la necesidad de una reorganización que se concrete en redimensionar a nuestros gobiernos locales, entre otras expresiones.

A lo largo de este libro se abordan diversos aspectos que nos acercan a un mayor conocimiento de los problemas que aquejan a la vida política, económica y social local que apuntan a integrar una agenda de estrategias factibles, mismas que se desprenden de lo que los autores del texto analizan y proponen, en donde están presentes los mecanismos de ingreso en el ámbito municipal con base en el mérito, los retos y perspectivas que plantea el desarrollo metropolitano para los tres órdenes de gobierno y para la sociedad; o aspectos tan complejos como la movilidad aérea que se ha venido intensificando en el país y cómo se pretende resolver para los próximos años, en donde se evidencia la necesidad de crear observatorios para brindar un seguimiento pormenorizado de la implementación de soluciones. Se revisa también la pertinencia de migrar a un desarrollo sostenible para los próximos años, que nos preserve como especie y que torne más viable nuestro hábitat; asimismo, se abordan asuntos tales como el estudio de las estrategias que se han ensayado en zonas urbano-metropolitanas para superar escenarios altamente conflictivos y violentos y también como medidas para reconstruir el tejido social; igualmente, procesos presupuestarios son tratados en el ámbito de los estados federados; también son tratadas cuestiones relativas al desempeño, por ejemplo, de los presidentes municipales en el Estado de México, o bien estrategias que incentiven la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, así como aspectos relativos a la necesaria innovación en la gestión pública de los municipios en diversas entidades federativas. En suma, un conjunto de estudios y análisis afines que hacen de esta publicación un producto de alto interés ante los retos que nos presenta el mundo de nuestro tiempo.

El presente texto es producto del Quinto Congreso Internacional: *Gobierno, Gestión y Profesionalización en el Ámbito Local ante los Grandes Retos de Nuestro Tiempo*, el cual se realizó conjuntamente con la 7^o Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Latnet), evento llevado a cabo en la Ciudad de Albuquerque, Nuevo México.

Cabe destacar que las ponencias presentadas se modificaron con la finalidad única de transformarlas en la forma de capítulo, lo que implicó una nueva revisión por parte de los autores y dio como resultado un texto de interés para la función pública y para el ejercicio académico.

ROBERTO MORENO ESPINOSA
[Amecameca, Estado de México, otoño de 2014]

Factores para una reforma municipal necesaria e impostergable

Roberto Moreno Espinosa*

Planteamiento introductorio

En los últimos cuatro años hemos vivido y presenciado como país y nación cómo se han promovido por parte del régimen, una serie de reformas que, sin duda, cambiarán radicalmente la faz del mismo, se trata de una vorá-gine sin paralelo en la historia contemporánea, corresponde a un conjunto de nueva legislación y reglamentación que modifica de raíz las reglas del juego en aspectos vertebrales para la vida económica, política, social y cul-tural de México. Si bien se han promovido reformas sustantivas a través de la historia, como lo fue, sin duda, la labor del constituyente de 1917, año en que se promulgó la tercera Constitución federal de México que traía consigo novedades de gran trascendencia como la relativa a la educación, la tenencia de la tierra, las relaciones entre el trabajo y el capital, así como otras más bien tímidas como lo fue la legislación relativa al municipio, al cual condenó a una fuerte dependencia, supeditación y prácticamente olvi-do que, en lo fundamental, prevalece, hasta nuestros días; también habría que sumar las reformas a las que fue sometida la antigua Ley de Secreta-rías y Departamentos de Estado en 1976 que dio lugar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la cual se incorporaron dos de las denominadas dependencias globalizadoras: a) la Secretaría de Programa-ción y Presupuesto, y b) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ade-más de crearse la figura de la sectorización que vinculó a la Administración

* Doctor en Administración Pública por la FCPYS de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, Albuquerque, Nuevo México; es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II; es conferencista internacional; ha sido consejero de la sociedad civil de la representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (2001-2008); coordinador del posgrado en Administración Pública de la UNAM (1996-2008); ha sido profesor invitado por 20 universidades nacionales y ocho del extranjero; es titular de la Cátedra Riesed; ha sido presidente del Comité Científico de cuatro congresos internacionales; ha publicado nueve libros y numerosos artículos y ensayos; es presidente del Consejo Directivo de la IAPAS; actualmente es profesor e investigador de carrera de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Campus Amecameca. roberto.moreno@iapas.mx

Pública Centralizada con la Descentralizada o Paraestatal; la reforma política de 1977, que desencadenó toda una serie de ajustes al régimen y al sistema político mexicano; al igual que otras como la reforma al artículo 27 constitucional, que modificó de raíz la propiedad de la tierra basada en el ejido, impulsada durante la época del salinismo, entre otras. Así, más allá de la promulgación de la Constitución de 1917, el conjunto de reformas actuales, son quizá las de mayor cobertura y en el corto y mediano plazos, las de mayor trascendencia.

El conjunto de reformas ya consumadas hasta el mes de octubre de 2014, son la laboral, la hacendaria, la financiera, la educativa, la político-electoral, la de telecomunicaciones, la energética, la de transparencia, un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, la de competencia económica y la Ley de Amparo. Asistimos así, a nuevos escenarios que nos vinculan en mayor medida a las tendencias mundiales que marcan los grandes centros de decisión, quienes representan a los factores reales de poder de cobertura mundial; se antoja que se busca consolidar nuestra inserción en condiciones de supeditación a los estilos y formas de vida que marca también la moda y los poderes fácticos, los *mass media* que disponen de los recursos para convencer, manipular, persuadir y esencialmente imponer, no sólo estilos, sino entretenimientos, canalización de tiempo excedente, promoción política, deportiva, a un manejo más centralizado de los procesos político-electorales, etcétera.

La reforma laboral sincroniza las nuevas relaciones entre los factores de la producción e imprime una alta flexibilidad a los convenios, contratos, jornadas y condiciones de trabajo esencialmente favorables a los empleadores e inversores, de tal suerte que los flujos de capital e inversión extranjera directa encuentren las mejores condiciones para promover sus intereses y dentro de lo posible, incorporen valor agregado a éstas, que permita paliar el empleo de manera temporal o parcial en el país. En buena medida se modificaron reivindicaciones de la clase trabajadora que habían sido producto de una lucha prolongada para lograr mejores condiciones de trabajo.

A través de la reforma hacendaria se busca replantear y relanzar una política fiscal de gran aliento que modifique de fondo una que a través de los años y las décadas ha hecho del país uno de los de menor capacidad recaudatoria, que evidencia no sólo una ineficiencia de las instancias, dependencias y entidades gubernamentales responsables de tal política, sino también vacíos en la comunicación con el conjunto de la sociedad que se traduzca en una mayor confianza de la ciudadanía y del mundo empresarial y de otros actores, respecto del destino de los impuestos que se pagan.

El régimen tiene que fomentar, a todas luces, de manera categórica la transparencia, la rendición de cuentas y políticas sociales y de Estado que convenzan a la población y en lo general a los contribuyentes para fortalecer la capacidad recaudatoria que durante ya muchas décadas se ha compensado y dependido de los flujos de la venta de petróleo crudo, de las divisas que llegan al país producto de las remesas de connacionales que radican en otros países, fundamentalmente en el vecino del norte y que envían a sus familiares recursos financieros que alivianan la balanza comercial del país con el resto del mundo; y hasta del lavado de dinero que prevalece en el país; sin embargo, esto no sólo ha deformado a la política fiscal haciéndola, como lo señalé, fuertemente dependiente, sino altamente ineficiente y hasta consentidora con el gran capital.

Me parece que aún está por generalizarse una estrategia que con base en servicios públicos de alta calidad, de una comunicación convincente, de bajar de manera categórica y significativa los índices de corrupción y eliminarla de ser posible; de promoción de una política que grave de manera proporcional a quienes más tienen y no se continúe con una política diferencial y de grandes privilegios básicamente hacia grupos de poder con amplios recursos y con responsabilidades contributivas casi simbólicas.

La reforma educativa apunta fundamentalmente a mejorar la calidad en los servicios educativos que presta el Estado y que se encuentran legislados en el artículo 3º constitucional, de manera focalizada los servicios que están catalogados como universales que van desde la educación preescolar hasta la media superior, sustentada en un proceso de evaluación periódica y sistemática de los actores educativos; una profesionalización integral de la planta docente; con base en una mayor centralización de los servicios educativos; impulsar una gestión escolar más eficaz y eficiente y donde la autonomía de gestión sea una realidad. En suma, hacer más funcional la educación con las tendencias del régimen político y del aparato productivo prevaleciente.

La reforma político-electoral ha buscado una mayor profesionalización de la política, sustentada en la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de los presidentes municipales, así como una conducción más centralizada de los procesos político-electorales, a la cúspide de los cuales se encuentra el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituye al anterior Instituto Federal Electoral (IFE) y que será el encargado, entre otras cuestiones, de nombrar a los integrantes de los organismos locales electorales de las 31 entidades federativas y del Distrito Federal, entre otros de los contenidos centrales de la reciente reforma polí-

tica, la cual, al parecer, hace de lado la experiencia que con esfuerzos y dedicación habían logrado los Institutos Estatales Electorales.

La reforma ya consumada de telecomunicaciones refrenda, en lo fundamental, el poder que ya de por sí concentraban los dos grandes consorcios televisivos mexicanos, Televisa y TV Azteca; a las empresas telefónicas, señaladamente Telmex, lo limitan sólo tangencialmente; no obstante, se da pie a la creación de nuevas cadenas televisivas y se amplía la competencia, lo cual puede impactar en la calidad e incidir en el abatimiento de los altos precios de los servicios que prestan; sin embargo, las expectativas que el propio régimen sembró desde la firma del Pacto por México quedaron sólo en el papel y el impacto a favor de la comunidad y la ciudadanía, de momento, es más bien simbólico. Es indispensable estar al pendiente para evaluar los impactos a nivel más general.

Finalmente, la reforma energética abre las puertas de manera definitiva para el gran capital extranjero, con el fin de que pueda invertir de manera más directa y amplia en la explotación de hidrocarburos en la generación de energía eléctrica; de igual manera, la clase capitalista local estará en esas posibilidades; es sin duda la reforma con la cual se remata el conjunto de éstas que cierran el círculo y perfilan al país hacia nuevos confines. Esperemos que no nos "lleven al baile" los grandes consorcios petroleros como ya lo pronosticó Edmund G. Brown Jr., gobernador del estado de California de Estados Unidos, lo cual con la flexibilidad y dosis de corrupción en cómo se manejan muchas cosas en México, sería difícil impedirlo; sin embargo, podemos aspirar en que ahora cambien las perspectivas y esto no suceda.

Lo planteado más arriba concreta y expresa lo que podemos denominar una reforma desde arriba donde se encuentran mancomunados los grandes intereses nacionales y transnacionales; se consolidan las reformas y ajustes que se venían impulsando desde el sexenio encabezado por Carlos Salinas y que durante el docenato en que el Partido Acción Nacional (PAN) presidió el Ejecutivo federal de este país no le fue posible lograr; su capacidad de negociación y visión política no fueron suficientes para convencer básicamente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de que aceptara desde el Congreso de la Unión aprobar las reformas que tanto deseaba y que con tanto ahínco promovió; sin embargo se encontró permanentemente con una genuina barrera que representó la experiencia política del PRI, quien nunca dio un paso adelante para "engordarle el caldo al PAN", "más sabe el diablo por viejo que por diablo"; aquél inclusive daba expectativas al régimen panista y finalmente acababa por negarse a promover y aceptar las reformas, fue necesario que este último partido recuperara la presidencia y en una

pronta negociación con el PAN finalmente se lograra el cúmulo de reformas que eran indispensables y necesarias para consolidar el modelo que se perfiló desde finales de la década de los ochenta.

En el presente pongo a debate lo que aprecio como una reforma pendiente, también de grande aliento, la reforma municipal, me parece que la panorámica que presenta el municipio mexicano en pleno siglo XXI evidencia un atraso en múltiples aspectos que día a día se transformarán en un verdadero lastre nacional, hasta transformarse en una verdadera carga que limitará o dificultará un avance más democrático, comprometido, plural, diversificado y dinámico, donde la gobernanza local se transforme en una realidad en la cual la energía social dé lugar a una serie de sinergias que se traduzcan en un beneficio colectivo palpable. Me parece, además, que una reforma municipal es a todas luces una reforma de la sociedad, una que propicie un fortalecimiento sólido y duradero de la misma, teniendo presente la tesis de que un Estado fuerte, sólido, de una alta legitimidad, requiere como contraparte una sociedad fuerte, propositiva, creativa, exigente, pero dispuesta a contribuir no sólo en materia fiscal, que ya sería muy loable, sino también con una cadena de proposiciones viables, factibles de materializarse, conjuntamente con los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano.

El capítulo se inicia con un planteamiento introductorio, a continuación desarrollo un conjunto de reflexiones y apuntamientos en torno al orden municipal de gobierno, administración y gestión; seguidamente destaco los factores de carácter social, político y económico que es indispensable de considerar en la labor de impulsar una reforma municipal; finalmente incluyo un conjunto de reflexiones finales e inserto las fuentes de información consultadas. Pretendo destacar que las reformas desde arriba ya se han concluido y que, sin embargo, hace falta una gran reforma que involucre creciente y dinámicamente a la sociedad: la municipal.

El municipio mexicano en perspectiva

El orden municipal de gobierno, administración y gestión es, como se ha sostenido y afirmado, desde que era sólo administración y más atrás, retrocediendo en el tiempo y en el espacio, la instancia estatal más cercana al pueblo, a la comunidad, a las rancherías y a la ciudadanía; sin embargo, tal situación, con los procesos de urbanización y metropolización que se viven en el país y en un plano mundial, se va diluyendo día a día y a nivel estatal

y federal se aprecian vaivenes que favorecen por momento acciones, estrategias y políticas desconcentradoras y descentralizadoras favorecedoras de un mayor acercamiento entre Estado y sociedad; no obstante, el fiel de la balanza se vuelve a recargar a favor de la centralización que propicia un nuevo alejamiento entre las instancias mencionadas, distanciando a las instancias gubernamentales del conjunto de la sociedad. Por lo que hace a los ayuntamientos en el plano del orden municipal de gobierno y administración, éstos se encuentran conformados de manera plural, es decir, están representadas las mayorías y las minorías políticas, dada la vigencia del principio de mayoría relativa y de representación proporcional en la conformación de aquéllos, y en estados como el de Oaxaca, está plenamente legalizado y elevado a rango constitucional el principio de *usos y costumbres* en la renovación de ayuntamientos, principio que abarca a poco más de 400 municipios en la entidad; de igual manera, la innovación en el plano municipal puede ser significativa y de gran impacto, tal como lo demuestra el caso de Tlaxcala, que amplió el número de municipios de 44 a 60 durante la década de los noventa y transformó a los antiguos regidores de pueblo en presidentes municipales auxiliares, hoy presidentes municipales de comunidad, lo que da forma a un real cuarto orden de gobierno y administración mucho más cercano a la ciudadanía y a la comunidad misma y evidencia una mayor capacidad de organización municipal. También cabe destacar la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, en la cual se eleva finalmente a rango constitucional el carácter de gobierno de los ayuntamientos de todos y cada uno de los poco más de 2,440 municipios del país, recordemos que anteriormente sólo se reconocía que eran meros administradores-ejecutores, además de una especie de parapeto para los gobiernos estatales y el federal; así, después de transcurridos 487 años de fundado el primer ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, y después de 185 años de vida independiente, finalmente se otorgó este derecho a los municipios.

En el ámbito municipal el panorama presenta algunos aspectos interesantes que dan muestra de las iniciativas en este orden de gobierno que apuntan a fomentar de alguna manera los intereses de los municipios del país, que son los que tradicionalmente eran más olvidados, hasta que la crisis de 1982 provocó la necesidad de brindarle mayor atención y recursos, en su momento, como una de las estrategias para enfrentar y administrar la crisis no hay que olvidar que la "descentralización de la vida nacional" que se promovió durante el sexenio encabezado por Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando lo que abundaba era la crisis, entonces sí

había que promover la descentralización, en contraste a cuando se habló de la "Administración de la abundancia" en el sexenio que le precedió, entonces había que concentrar y centralizar. En el orden municipal, es pertinente mencionar, a título de ejemplo, a la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), la que "Además de impulsar una agresiva agenda de reformas ante otros órdenes de gobierno, favorece el intercambio de experiencias entre las autoridades municipales, facilita la capacitación de los servidores públicos, y presta asistencia técnica a sus agremiados en las más diversas materias", se trata de una asociación plural, puesto que no responde a intereses partidarios y aglutina a municipios de diferente filiación partidista. Otras asociaciones que cubren objetivos importantes son: La Asociación de Autoridades Locales de México A.C. y la Federación Nacional de Municipios de México (Fenam). Tal panorama deja entrever la preocupación de los ahora gobiernos municipales por contar con espacios de encuentro, realimentación y apoyo.

Sin embargo, pese a las reformas constitucionales, en donde destacan la de finales de 1982 y la de 1999, y otras acciones como la creación de asociaciones de municipios y autoridades municipales; la legalización del principio de usos y costumbres para la renovación de ayuntamientos en el estado de Oaxaca; la remunicipalización en el estado de Chiapas; el incremento de pocos municipios en entidades como el Estado de México, que ha añadido tres municipios más en los últimos ocho años y quizá la innovación más significativa en el plano municipal que es la promovida en el estado de Tlaxcala que brevemente mencioné más arriba, aún la organización municipal en México es de bajo perfil. Desarrollo a continuación una serie de apuntamientos en torno a factores de carácter social, económico y político que me parecen fundamentales de considerar si de una reforma municipal se trata.

Factor social

La sociedad mexicana ha dejado de ser una sociedad anestesiada, como alguna vez la calificó Moisés Ochoa Campos, una que merced a una fuerte centralización económico-política y público-administrativa adicionada con fuertes dosis de autoritarismo, estuvo sometida, tutelada, fiscalizada y cooptada por el régimen político; de igual manera, ha dejado de ser una sociedad subordinada a los dictados del gobierno y a la dirección de una administración verticalista y burocrática.

La sociedad mexicana ha entrado desde, al menos la década de los ochenta del siglo pasado, en un proceso de diferenciación, diversificación y pluralización, además de proyectarse como una sociedad que está cada vez más dispuesta a participar en los asuntos públicos, a entrar en un esquema de corresponsabilidad con las instancias gubernamentales, lo que se traduce a la distancia en una mayor intersección entre el Estado y la sociedad. En este sentido, es pertinente hacer referencia a lo que planteaba Guerrero Orozco hacia finales de la década de los setenta de que prevalecía un divorcio entre dichos entes. Se trataba en *stricto sensu* de dos conjuntos ajenos, de una clara separación entre el Estado y la sociedad.

Lo anterior era congruente con la centralización, la discrecionalidad y el autoritarismo prevalecientes. Si bien el Estado surge de la sociedad, se separaba de ésta con el fin de implantar su dominio, muchas de las veces con fuertes dosis de represión y el mencionado autoritarismo; no obstante, y merced a los ajustes en el régimen, a las reformas económica, política y administrativa promovidas en el siglo pasado, la tradicional separación entre Estado y sociedad se ha comenzado a atenuar. Se pasó a una fase de un mayor diálogo, de un acercamiento, de tal manera que los conjuntos ajenos mencionados iniciaron una intersección que se ha venido incrementando en el tiempo que evidencia una mayor intensidad ciudadana.

En este esquema, la sociedad ha hecho su tarea, toda vez que ha incrementado sus capacidades de organización, ha aprendido a movilizarse, a negociar; asimismo, dispone de mayor claridad y ha entendido que el Estado-gobierno no concede nada de manera gratuita, se requiere de encontrar, diseñar y formular mecanismos que hagan posible la disposición del régimen político para hacerla partícipe de las decisiones públicas que le afectan, a hacerle llegar y entender sus prioridades como sociedad y su carácter ciudadano.

Cabe agregar que las transformaciones de la sociedad civil constituyen, de suyo, uno de los factores más significativos de las últimas décadas, lo que está vinculado directamente al despertar y protagonismo de aquélla, toda vez que la pluralidad de la misma se expresa en la creación de una gran cantidad de organizaciones civiles, políticas, no gubernamentales, del tercer sector, político-religiosas, etcétera; de esta manera, la participación de la sociedad civil en la definición y redefinición de las reglas del juego político y en otras esferas de la vida nacional, se torna en una realidad un tanto optimista; buena parte del sentido de pertenencia e identidad de la ciudadanía se da hoy desde su participación en diferentes tipos de organizaciones, redes, clubes, asociaciones, etcétera.

En este sentido es que el factor social revela que se ha entrado en una fase de mayor madurez y dinamismo, de tal suerte que su parte y tarea en una eventual reforma municipal desde abajo puede tener visos de éxito. Es necesario enfatizar que la participación creciente de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos es una muestra de que el factor social dispone de los elementos necesarios para una participación en la reforma aludida.

La actividad creciente de los grupos de la sociedad civil que participan en los asuntos públicos de la más variada naturaleza está configurando lo que se ha venido comprendiendo en el concepto de gobernanza, una de tal naturaleza que explica la tendencia contemporánea a una participación en los asuntos gubernamentales de públicos cada vez más amplios de actores políticos y sociales que se asimilan a cuestiones que complementan la actividad estatal-gubernamental. Es aceptado que la complejidad y retos que manifiesta la sociedad actual evidencian la incapacidad del Estado para atender las demandas y la multiplicidad y variedad de los asuntos públicos, que es indispensable y prácticamente necesaria la participación organizada, propositiva y proactiva de la sociedad civil, aspecto que debe ser ponderado con la mayor de las sensibilidades de parte de los tres órdenes de gobierno.

Factor económico

En este fundamental rubro, es indispensable destacar que el gran capital nacional y transnacional exige cada vez más, mayor transparencia, reglas del juego más claras y precisas y que éstas se cumplan, en una palabra, exige que se avance y, en la medida de lo posible, se consolide el Estado de derecho; no es así casual que durante la fase de negociación de los tratados de libre comercio con los países participantes, éstos hayan exigido, entre otros aspectos, la promoción y preservación irrestricta de los derechos humanos, la consolidación de un sistema democrático de vida. Lo anterior como marco para un desarrollo de relaciones económicas más equitativas.

Pese a lo anterior, la apertura económica que ha promovido el régimen no ha dado los resultados esperados, se continúan violando los derechos humanos, no se ha consolidado el Estado de derecho, la justicia continúa siendo un objeto de compra-venta, más sujeta a las reglas del mercado que a un marco jurídico-constitucional y la impunidad continúa campeando a sus anchas.

Cuantitativamente hablando, no se han creado el número de puestos de trabajo que la sociedad mexicana requiere con urgencia y los que se han generado no son de la calidad deseada, muchos de los cuales ni siquiera alcanzan a cubrir las necesidades familiares básicas, no son remuneradores, contraviniendo con ello el marco constitucional y, lo que es aún peor, grandes sectores de la juventud que no disponen de puestos de trabajo son lanzados en brazos del crimen organizado, lo que significa que el denominado bono demográfico se está echando por la borda de la manera más impune y con un desperdicio social irrecuperable.

Ante este panorama, es indispensable e impostergable que la sociedad, conjuntamente con sus gobiernos locales, promuevan el desarrollo de sus potencialidades locales que desencadenen la energía social en beneficio de la sociedad local, con base en el planteamiento de que es la sociedad y la ciudadanía asentada en las poblaciones, ciudades y rancherías a lo largo y ancho del país quien dispone del conocimiento pormenorizado de las riquezas locales, de los recursos disponibles que de manera conjunta con una política económica desplegada desde el gobierno federal más integral, pasando por lo regional y rematando en lo local, se pueda impulsar un escenario más promisorio, productivo, redistributivo y equitativo, sobre la base de una participación intensa de parte de la sociedad civil local, ni más ni menos que una participación desde abajo que con toda seguridad complementaría una política económica centralista, en donde no están incorporadas muchas de las prioridades y potencialidades locales.

Factor organizacional

México es uno de los países con un menor número de municipios en proporción al total de la población que se asienta en su territorio, actualmente ya cercana a 120 millones de habitantes; existen además grandes contrastes intermunicipales, cualitativa y cuantitativamente hablando, así por ejemplo el segundo municipio a nivel nacional es el de Ecatepec de Morelos, Estado de México, el cual dispone de una población de 1'688,258 según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en tanto que el estado de Tlaxcala disponía en 2010, según este mismo instituto, de un total de 1'169,933 habitantes; el contraste es impresionante, toda vez que el municipio de Ecatepec dispone de un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, tres síndicos y 19 regidores. Por su parte, el estado de Tlaxcala cuenta con 60 municipios, sus respectivos ayuntamientos y el

número de presidentes municipales de comunidad llega a la cantidad de 419. El total de municipios del país distribuidos por entidades federativas es el siguiente:

Tabla 1

<i>Estado</i>	<i>Núm. de municipios</i>	<i>Estado</i>	<i>Núm. de municipios</i>
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	10
Chiapas	122	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	81	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	125	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Michoacán	113	Zacatecas	58
Morelos	33	<i>Total</i>	<i>2,445</i>

Fuente: Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (Fenammm).

En el plano internacional México es uno de los países con un menor número de municipios en proporción al total de su población, lo que nos permite plantear la hipótesis de que es un país suborganizado, en el cual el gobierno y la administración municipal no sólo están cada vez más distantes de la comunidad, sino con mayores dificultades para atender las prioridades de la misma, para promover una gestión de la participación ciudadana más ágil y los procesos de urbanización-metropolización crecientes hacen el problema aún más complejo; analicemos sintéticamente el panorama internacional considerando la población de diversos países y el número de municipios con los que cuentan (véase tabla 2).

En el caso de los países de la Unión Europea (UE) que se incluyen en la tabla 2, predomina una relación amplia en el número de municipios de que disponen y la población a la que atienden, expresa una estrategia histórica

de una representatividad local diferenciada y donde las identidades buscan a toda costa preservarse y donde, además, la relación de la ciudadanía con sus autoridades locales es muy directa. Veamos ahora cinco países en el plano latinoamericano.

Tabla 2
ORGANIZACIÓN POLÍTICO-SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA,
ÁMBITO MUNICIPAL-LOCAL

Países	Población	Número de municipios
Alemania	80'892,000	14.727 Gemeinden (municipios)
Austria	8'547,000	2.347 Gemeinden (municipios)
Bélgica	11'208,000	589 Communes (municipios), reagrupados en 200 asociaciones de cooperación intermunicipal (intercomunales)
Dinamarca	5'640,000	98 Kommuner (municipios)
España	46'431,000	8.098 municipios
Finlandia	5'640,000	455 Kunnat (municipios)
Francia	64'063,000	36.547 Communes (municipios), reagrupados en más de 15 mil órganos de cooperación (comunidades de municipios y de ciudades)
Grecia	10'781,000	359 Demoi (municipios urbanos) y 5.562 Koinotites (municipios rurales)
Irlanda	4'603,000	151 District Council (consejos de distrito)
Italia	60'868,000	8,100 Comuni (municipios)
Luxemburgo	556,000	118 Communes (municipios)
Países Bajos	16'862,000	633 Gemmenten (municipios)
Portugal	10'369,000	305 Concelhos (municipios) y un nivel inframunicipal de 4,208 Freguesías
Reino Unido	64'509,000	Inglaterra: 36 distritos metropolitanos; Gales: 37 consejos de distrito; Escocia: 53 consejos de distrito y tres islas; Irlanda del Norte: 26 consejos de distrito
Suecia	9'694,000	288 Kommuner (municipios)

Fuente: Wikipedia, enciclopedia libre.

En el caso de Latinoamérica sucede un fenómeno similar al de la UE, salvo el caso de Venezuela, que observa un número relativamente reducido del número de municipios con los que cuenta en relación con la población de que dispone. En suma, la organización territorial, que en México es el municipio, adicionado de un conjunto cada vez más diversificado, numeroso y complejo de asuntos a su cargo, hace imperativa la redefinición territorial y cuantitativa de los municipios con los cuales cuenta México.

Tabla 3

Países	Población	Número de municipios
Argentina	29'054,134	2,164
Brasil	198'700,000	5,564
Colombia	48'321,405	1,123
El Salvador	6'340,454	262
Venezuela	30'405,207	335

Fuente: www.datosmacro.com, Wikipedia, enciclopedia libre.

Consideraciones finales

México ha impulsado un conjunto de reformas que se suman a una serie de ajustes estructurales que se han venido promoviendo, al menos desde la década de los setenta, en donde destaca claramente la reforma política y en la siguiente la reforma económica que llevó una década y que significó un cambio radical en el modelo económico, que de ser profundamente proteccionista pasó a ser uno de los más abiertos en el plano mundial. En una breve mirada retrospectiva, esta fase inicia con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y culmina con la reforma energética que recientemente fue promulgada por el presidente Enrique Peña Nieto. Podemos afirmar que este conjunto de reformas y ajustes fueron promovidos y orquestados desde arriba, desde los grandes centros de decisión, donde están presentes negociaciones internacionales y nacionales. El planteamiento en el presente es que aún tenemos pendiente una reforma, en donde la participación social y ciudadana tiene un papel preponderante, la cual es la reforma municipal; habida cuenta de que desde las esferas social, económica, política y organizacional el país está preparado para emprenderla, no es posible continuar sosteniendo a un municipio que observa aún grandes carencias, bajos niveles de profesionalización y profesionalismo tanto en lo político como en lo administrativo, un municipio que no es capaz de promover una alta participación ciudadana y social que desencadene la energía social y que se potencie y fortalezca económica, social y políticamente. En pleno siglo XXI el municipio mexicano debe contar con los medios que le permitan arribar a futuros más promisorios que lo preserven hasta donde más del crimen organizado y que se revista de los cuadros políticos y administrativos de alto rendimiento y que se rodee de

una sociedad comprometida y participativa, sólo así estaremos en posibilidades de aspirar a un desarrollo más integral.

A mayor abundamiento la reforma municipal es urgente en la medida en que escenarios de gobernanza ya se encuentran en pleno desarrollo en nuestro medio; sería lamentable que los gobiernos locales se vieran rebasados donde actores no gubernamentales públicos y privados participen de manera creciente en los asuntos públicos, debemos perfilar el diseño institucional y disponer de los cuadros de alto nivel para estar a la altura de las tendencias de un futuro que ya ha comenzado.

No será con medidas, acciones y políticas concentradoras y centralizadoras como se proyectará al país hacia nuevos escenarios, toda vez que éstas traen consigo autoritarismos, verticalismos que no son propios de un desarrollo más integral, comprometido y participativo, y mucho menos de una época donde conceptos como gobierno y sociedad abierta, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, corresponsabilidad y participación social y ciudadana son tendencias irreversibles que es indispensable fomentar y alentar, los tiempos así lo exigen.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2007), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- ARZATE SALGADO, Jorge y Juan Miguel Morales y Gómez (coords.) (2004), *Política social y modernización de la administración pública en México y Chile*, México, Miguel Ángel Porrúa, FCPYS-UAEM.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1988), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Tecnos.
- BRUGUÉ, Quim y Jaocan Subirats (selección de textos) (1996), *Lecturas de gestión pública*, España, INAP.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- CASTELLS, Manuel (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (2006), LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Segundo Ciclo de Mesas Redondas, Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano, México.
- ESPEJEL MENA, Jaime (2013), *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*, México, Fontamara.
- GUERRERO, Omar (1986), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

- INNERARITY, Daniel (2009), *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós.
- LERNER SIGAL, Bertha, Ricardo Uvalle Berrones y Roberto Moreno Espinosa (coords.) (2012), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IIS-UNAM, IAPEM.
- MELGOZA MORA, David (2012), *Gobernabilidad metropolitana con federalismo eficaz*, tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública, México, INAP.
- MORENO ESPINOSA, Roberto (1995), *La administración territorial en México, antecedentes históricos*, México, IAPEM-UAEM.
- _____ et al. (1993), *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*, obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos, Gobierno del Estado de México.
- _____ (coord.) (2014), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.
- OCDE (2002), *A Governância no Século XXI*, Gabinete de Estudos de Prospectiva Económica del Ministerio de Economía, Gobierno de Portugal, Lisboa.
- PARDO LÓPEZ, María del Carmen (comp.) (2014), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio (2002), *Introducción a la nueva administración pública de México*, México, INAP.
- Revista Buen Gobierno* (2006-2007), "Pensar en la democracia", México, núms. 1 y 2.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche, FCE.

Gobiernos de proximidad

Jorge Olvera García*

Julio César Olvera García**

Alicia Sarmiento Velásquez***

Introducción

Los procesos vinculados a la globalización plantean desafíos y oportunidades para los tres órdenes de gobierno, en consecuencia, las prácticas individuales y colectivas requieren de nuevos paradigmas interpretativos y nuevas orientaciones para el desarrollo interdisciplinario del quehacer gubernamental, donde la ciudadanía adquiere sin duda un rol fundamental.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo contribuir a la discusión teórico-conceptual del referente de proximidad, en el ámbito público-gubernamental, señalando ¿qué implica hablar de “gobiernos de proximidad”? y cómo es que éstos admiten diversas perspectivas de análisis.

Partimos de que la proximidad refiere un novedoso principio legitimador de la acción gubernamental, que busca reconstruir la confianza de los ciudadanos en el gobierno mediante la generación de espacios de diálogo y estructuras para la gestión de redes de participación.

Asimismo, se plantea “lo local” como el espacio idóneo para que los gobiernos de proximidad se articulen y puedan adaptarse a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad, hasta el municipio, e incluso a microrregiones de tamaño reducido.

La proximidad se configura como un “territorio-red” y entiende lo local como una entidad de mediación entre el espacio (como realidad física) y los actores locales, así como entre éstos y las demás esferas regionales, nacionales y globales, pero resaltando la escala cotidiana del individuo y la construcción de “lo local” a partir de identidades colectivas e imaginarios comunes.

*Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Actualmente Rector de la UAEM. jorgeolverag@uaemex.mx

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UAEM. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (SNI I). julioolvera7@gmail.com

*** Maestra en Administración Pública y Gobierno por la UAEM y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. aliciasarmiento.19@gmail.com

En definitiva, el propósito de este trabajo consiste en repensar los efectos que la reconfiguración territorial tiene sobre la acción gubernamental.

La discusión sobre la "proximidad" cobra sentido

El entramado global supone visualizar de forma distinta el contexto en el que el fenómeno de lo público cobra vida, y plantea la urgente necesidad del diálogo interdisciplinario que nos permita ampliar los elementos con los que buscamos analizar la realidad gubernamental.

Las dimensiones de la globalización —economía capitalista, sistema de Estado nacional, orden militar mundial y la división internacional del trabajo— nos permiten observar la radicalización de las consecuencias de la modernidad. Por ejemplo, en la actualidad se ha dado paso a una economía capitalista en su fase tecno-cognitiva, con capitales fluctuantes a nivel planetario articulando procesos que rebasan las fronteras impuestas por los estados nacionales y promueven formas supranacionales de organización.

En una realidad compleja, el Estado nacional se ha hecho demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la humanidad y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida cotidiana. Así también, y como parte del mismo proceso, "observamos la intensificación de las presiones que reivindican la autonomía local y la identidad cultural regional" (Giddens, 1993: 68), reconociendo "lo local" como expresión territorialmente anclada de relaciones distantes y apropiación de las mismas por una colectividad.

Bajo estas condiciones, la base territorial entendida como forma de organización social, expresión cultural y gestión política, se ha visto trastocada, lo que ha llevado a hablar del "fin de los territorios" e incluso del "fin del Estado", entendido este último en términos de delimitación geopolítica, donde se identifica al territorio exclusivamente como territorio estatal.

No ponemos en duda el importante papel que juega el Estado, puesto que la discusión ya no se centra en la relevancia de éste para la búsqueda de un interés colectivo superior, sino en la reconfiguración de sus estrategias para alcanzar sus objetivos en un mundo globalizado, donde el "desanclaje" espacio-tiempo, hace obsoleta toda pretensión de totalidad.¹

¹De acuerdo con Norbert Lechner (1999), nadie pone en duda el importante papel que juega el Estado en al menos tres campos: a) como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica del país en una economía globalizada, b) garantizar la integración social de la sociedad, y c) el proceso de democratización exige revitalizar el poder del Estado, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

En este sentido, globalización y territorio configuran una interacción indisoluble, pese a las posiciones encontradas entre aquellos que sostienen que la globalización devalúa el territorio y aquellos que, por el contrario, argumentan que lleva a su revalorización. Consideramos que el territorio desempeña un papel más importante que en el pasado, paradójicamente las ciencias sociales sólo han redescubierto el territorio para augurar su desaparición frente al mundo de las redes; "la sociedad red", como la denominó Manuel Castells (2002), o bien, la llamada "desterritorialización" a la que alude Octavio Ianni (2007).

Entre la vinculación de las relaciones a distancia con las de presencia, de los mecanismos de globalización a gran escala, con mecanismos locales y la configuración de lo íntimo-personal, es que se plantea la renovación de la misión del Estado; articulando el beneficio individual, la integración social y la organización planetaria. Detrás de ello, la expansión de la democracia como aspiración de protección y bienestar, y como condición necesaria para la apropiación de los problemas ligados a la organización de una vida en común; democracia que promueva la implicación, la intervención y la expresión, como formas de actividad política y momentos de vida pública.²

Se vuelve indispensable que lo local se construya a partir de un esfuerzo de articulación local-global, considerando el potencial que lo local en sí mismo encierra, pero al mismo tiempo, reconociendo la riqueza de todas las posibilidades de interdependencia que la globalización abre ante nosotros:

Aparecen condiciones desconocidas cuando individuos, grupos, clases sociales, movimientos sociales, partidos políticos, líneas de opinión pública, proyectos de vida individual y colectiva, estilos de pensamiento, se proyectan en el ámbito de la sociedad global.(...) Se amplían y se generan nuevas condiciones de realización de las diversidades, singularidades y universalidades. Los individuos, los grupos, las clases y todos los demás sectores sociales adquieren distintas posibilidades de desarrollo y expresión (Ianni, 2007: 67).

Con ello, los marcos de referencia fuertemente arraigados en la idea del Estado-nación, adquieren otras posibilidades de expresión, de configuración

²De acuerdo con David Held (2007), puesto que la posición de los Estados nacionales se está transformando en el marco del orden global (dando cabida a nuevas formas de organización local que se potencian por debajo de ellos, y otros mecanismos de organización global, que rebasan los marcos de acción estatal tradicionalmente reconocidos), es lógico pensar que muchas formas de participación democrática tenderán a aparecer, tomando la forma, por ejemplo, de presiones para la participación democrática en el centro de trabajo, en asociaciones locales, en organizaciones de los medios de comunicación, y en las agrupaciones transnacionales de varios tipos.

e inventiva, donde necesariamente convergen los dos pilares fundamentales que sustentan el modelo de desarrollo globalizado:

- a) El sistema capitalista de producción flexible, como modelo económico por excelencia.
- b) La democracia liberal, como régimen político hegemónico, cuya expansión, paradójicamente puede considerarse producto de la globalidad.

De esta forma, lo local como eje de la gestión global, refiere tres ámbitos de acción: el de la productividad y la competitividad, el de la integración sociocultural y la representación, finalmente, el de la gestión política. Hablar de gobiernos locales en el marco de la modernidad, implica reconocer que éstos:

[...] gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representantes: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos (Borja y Castells, 1997: 19).

Si bien lo local puede analizarse a partir de un enfoque económico-productivo, nos interesa resaltar el enfoque político, enfatizando el problema del poder —*el poder local*— como conjunto de redes formales e informales estructuradas entre los actores públicos y privados, que convergen en una entidad territorial delimitada, no sólo en términos geopolíticos, sino en términos de geografía política.³

En este sentido, lo local no se puede definir como un concepto en sí mismo, sino únicamente en su interrelación con diversas redes globales. La delimitación de lo local es dinámica y no estática, ni estadística. En su identidad territorial común, lo local es una identidad potencializada por una relación conflictiva pero necesaria con lo global, por tanto, se encuentra primeramente referida al territorio como generador de identidades colecti-

³Retomando las aportaciones de Gottmann (1973) y Raffestin (1993) a los estudios espaciales, podemos señalar que la geopolítica hace referencia a las relaciones entre estados, en un contexto de intercambios internacionales, teniendo como referencia al territorio estatal; mientras que la geografía política, supera la visión del territorio estatal, a partir del análisis de otras formas de conflicto posibles, donde se resaltan una multiplicidad de poderes y a su vez, de actores relevantes, que se manifiestan en estrategias regionales y locales.

vas y de diversos sentidos de pertenencia, pero a su vez refiere redes de interacción que no necesariamente tienen un referente territorial.

Lo local no refiere territorios político-administrativos preestablecidos, por ello entenderlo a partir de las entidades federativas o de los municipios, no es recomendable. Lo local se construye y se reconstruye a partir de diversas realidades, contextos, oportunidades, demandas, insumos, conflictos, etcétera. En este sentido, el concepto genérico de *lo local* puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad hasta el municipio e incluso a microrregiones de tamaño reducido (Boiser, 2005).⁴

Por tanto, no podemos delimitar lo local de forma generalizada y preestablecida, lo que es local para algunos temas, para otros no lo es. Lo local es fundamentalmente un enfoque de análisis dinámico y flexible, que nos permite acercarnos a realidades concretas, identificar problemas y soluciones referidas a temáticas dadas, en relación con actores locales de diversa índole, a partir de problemas, vivencias e imaginarios colectivos comunes, pero sin olvidar la interacción necesaria y compleja con procesos de escala global. Lo anterior no implica pasar por alto a las entidades nacionales y regionales, puesto que éstas forman parte fundamental en las redes de interacción que configuran lo local.

Las transformaciones necesarias de las instituciones gubernamentales a la luz de la globalización, nos llevan a considerar que lo local configura el espacio idóneo para que el gobierno de proximidad cobre vida y se materialice como administración pública, entendida en más de un sentido:

[...] como realidad social, como proceso social que distribuye diversas acciones y tareas entre múltiples actores, cuya cooperación o integración de esfuerzos facilita en principio el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados. [...] como dirección o gerencia, la administración pública es la capacidad y actividad de organizar la cooperación de múltiples actores con tareas diversas y asegurar la eficacia de tal cooperación (Aguilar, 1999: 125).

¿Qué implica hablar de gobiernos de proximidad?

La proximidad refiere inicialmente un novedoso principio legitimador de la acción gubernamental, que ante la necesidad de reconstruir la confianza de

⁴El desarrollo municipal es, por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte político-administrativo del municipio.

los ciudadanos en el gobierno, busca la construcción de mayores espacios de participación en la elaboración de políticas, incorporando dinámicas que buscan reacomodar las estructuras de gobierno para que sean capaces de gestionar redes de política pública.

Ante la desintegración social, la desconfianza y la deslegitimación, emerge otro tipo de integración que se constituye de lazos sociales con arraigo al territorio y de la reconstrucción de espacios públicos a partir de éticas compartidas, así como de estructuras de defensa y ayuda mutua, que revaloran el patrimonio cultural y el conocimiento ancestral común.

En este sentido, para Rosanvallón (2009) la aplicabilidad del principio de proximidad permite articular múltiples racionalidades e intereses, prometiendo atención a las particularidades y la diversidad de vivencias, mismas que no se encuentran ajenas a las redes de intercambio que la globalización promueve.

Los gobiernos de proximidad buscan responder al desafío de una realidad que afirma las tendencias globales y la vigencia de las pequeñas comunidades. A su vez, nos permiten considerar la complejidad inherente a la realidad de lo público y reconocer que las dificultades de la apertura económica, los saldos en materia de pobreza y desintegración social, adquieren connotaciones diversas a nivel territorial, así:

Lo local en tanto realidad única e irrepetible, en tanto especificidad pura, parece no admitir leyes generalizadas, ni modelos estructurados en base a racionalidades absolutas. Cada vez que estamos frente a una sociedad local estaríamos en presencia de un sistema totalmente singular, puramente contingente (Arocena, 1994: 3).

La proximidad es sin duda el elemento fundamental y necesario para la reconfiguración de la acción del Estado y de su legitimidad, a partir de la inclusión de las demandas, motivaciones, sentimientos y percepciones de los individuos. Más allá de coordinar los diferentes sistemas funcionales, se busca representar el mundo de los sujetos (Lechner, 1999).

La proximidad se enfrenta a la impolítica, reivindicando la democracia de implicación, intervención y expresión; estos tres momentos de vida pública, configuran la política como campo de experiencia. Así, la "implicación" engloba el conjunto de medios por los cuales los ciudadanos se ponen de acuerdo y se vinculan entre sí para producir un mundo común; la "intervención" refiere todas las formas de acción colectiva para obtener un

resultado deseado; y la "expresión" corresponde a la toma de palabra de la sociedad, la manifestación de un sentimiento colectivo, la formulación de juicios sobre los gobernantes, sus acciones o la expresión de sus reivindicaciones (Rosanvallón, 2007).

El gobierno de proximidad tangible como administración pública aboga por regenerar los hábitos de confianza, vigorizar la sociabilidad cotidiana, afianzar las identidades colectivas, promover la cooperación social, reconocer la experiencia y el conocimiento comunitarios, reforzar los lazos de pertenencia y el sentido de lo compartido, así como revigorizar la vida pública, explorando nuevos ámbitos de la ciudadanía y la participación.

El gobierno de proximidad considera que la mejor administración pública es aquella que mejor se adapta a cada situación y contexto, es necesario ahondar en las características de la proximidad, mismas que nos ayuden a ver con mayor claridad las diferentes formas de adaptar estructuras y procesos administrativos a contextos particulares.

El gobierno de proximidad se plantea como una alternativa de legitimación, frente a la irreversible crisis de legitimidad de los gobiernos, reajustando sus compromisos con el desarrollo, el bienestar, la seguridad y la protección social. Por ello, la reactivación de los espacios públicos a partir de la deliberación, la participación ciudadana y la acción social, es una de las tendencias que impulsan la construcción del gobierno de proximidad, lo que exige esquemas de coordinación social novedosos.

La legitimidad de proximidad implica una política de presencia que, en el marco de una sociedad individualizada, promete atención a las particularidades, frente a la distancia marcada por las instituciones de la modernidad, misma que en las condiciones actuales, no puede mantenerse.

Por tanto, los gobiernos de proximidad reconocen la necesidad de un liderazgo personalizado y de que éste no siempre corresponda a la autoridad política. De ser así, se debe apostar por un liderazgo compartido que dará pauta al establecimiento de pactos público-privados que promuevan la organización y la participación de diversos colectivos sociales. Tales proyectos articulan crecimiento económico con requerimientos sociales de abordaje territorial.

Dicho lo anterior, Rosanvallón (2009) advierte el peligro de convertir la política de presencia en una política de espectáculo. La proximidad sólo puede ser concebida si se vincula a proyectos de una sociedad menos desigual, pues de no ser así, puede tergiversar la acción gubernamental e incluso hacerla invasiva de la esfera privada del individuo.

Ahora bien, considerando que todas las relaciones territoriales se proyectan en un espacio, entendido como espacio físico, de esta forma puede haber muchos territorios en un mismo espacio, dando lugar a territorios contiguos espacialmente (territorio-zona) y a territorios sin continuidad espacial (territorio-red). En este sentido, el gobierno de proximidad debe entenderse a partir de estos referentes teóricos, que desde la geografía, conciben al territorio desde lógicas distintas, pero fuertemente interrelacionadas (Haesbaert, 2011):

- El territorio-zona, refiere una superficie delimitada con claridad a través de fronteras establecidas y reconocidas, es el caso de los estados nacionales, las entidades federativas y los municipios. En el territorio-zona, entran en juego los poderes políticos institucionalizados, e incluso los "macropoderes" políticos institucionalizados, por lo que esta concepción de territorio, (considerada por muchos en decadencia) se halla todavía presente, de forma predominante, entre los autores de la ciencia política y la administración pública como disciplina.
- El territorio-zona, configura la proximidad que refiere la cohabitación común en determinada superficie y se asocia exclusivamente a identidades nacionales o aquellas que se ciñen a superficies delimitadas jurídicamente, como las entidades federativas y los municipios.
- El territorio-red, está configurado por territorios no necesariamente contiguos geográficamente, sino lugares en red, no homogéneos y discontinuos en la distribución de sus actores.
- Los graves inconvenientes para estas comunidades virtuales se encuentran en el acceso a la tecnología (que suele ser de forma desigual en los países en desarrollo), así como en un nivel cultural bajo, y aún más con respecto a cultura digital. Podemos afirmar que mayores experiencias de participación en espacios virtuales las encontramos lógicamente en los países industrializados, en experiencias de comunidades virtuales sobre la base de compartir centros de interés transfronterizo, más que de interés propiamente territorial.

Lo que sucede es que desde la geografía se plantea una relación dicotómica entre territorios y redes, como unidades antagónicas, sin considerar que las redes son un elemento constituyente del territorio, por lo que al utilizar los términos de territorio-zona, territorio-red, lo hacemos más como referentes teóricos que no es posible identificar por separado en la realidad social.

La consecuencia de esta concepción de territorio se encuentra en la revitalización del concepto de proximidad, puesto que el territorio no es sólo una realidad física, sino una realidad relacional; espacio físico y espacio virtual,⁵ redes horizontales y verticales, internas y externas; aspectos que en su conjunto muestran el dinamismo que adquieren las relaciones de proximidad y la riqueza que ofrecen para el intercambio de experiencias, acciones colectivas y cooperativas, así como para la reconfiguración de identidades locales.

Lo anterior favorece la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo y bienestar para la población. Nos referimos entonces a nuevas oportunidades de exploración de la ciudadanía, referida a la pertenencia territorial, donde la legitimidad se construye a partir de la identificación, coordinación e integración de los espacios próximos al individuo.

Así, el gobierno de proximidad debe ser articulado a partir de una lógica de "acompañamiento vital" (Subirats, 2010: 5-6), que en términos generales involucra:

- Pensar en una lógica temporal de acompañamiento más que de intervención puntual, es decir, más allá de políticas de carácter asistencialista.
- Desarrollar mecanismos transversales de intervención en fases vitales previamente determinadas: infancia, juventud, adultos mayores, etcétera.
- Las políticas públicas deben estar articuladas premiando un carácter acumulativo en fases posteriores.
- Las políticas públicas deben considerar la combinación de recursos y apoyo de diferentes ámbitos de gobierno, considerando responsabilidades políticas compartidas, más que separación de funciones.
- El gobierno de proximidad configura la acción gubernamental en transversalidad a partir de criterios territoriales (barrios, comunidades, comunidades virtuales, espacios públicos), criterios temáticos (empleo, migración, multiculturalismo), criterios de edad (infancia, jóvenes, adultos mayores) o de grupos de población (homosexuales, personas discapacitadas).

⁵ A partir de tales flujos, se configura el término de ciberespacio, dominado por redes desterritorializadas. El ciberespacio es discontinuo y heterogéneo en la distribución de sus actores, lo que admite la construcción de territorios a través de conexiones en red y en espacios discontinuos. Este término designa no solamente la infraestructura de la comunicación digital, sino también del universo de información que alberga, así como los seres humanos que navegan y alimentan dicho universo (Lévy, 2007: 17).

- El gobierno de proximidad promueve la autonomía local y el sentimiento de seguridad articulado alrededor de la vida cotidiana.
- La transversalidad, necesaria para el gobierno de proximidad, debe a su vez articular una perspectiva no sólo individual, sino también familiar y comunitaria.
- Enfocarse en la vida de las personas, dejando atrás las lógicas sectorializadas y jerárquicas, enfocándose en la construcción de espacios intersectoriales de política, cercanos a las personas.
- El gobierno de proximidad no puede corresponder a un único ámbito de gobierno, sino a todos, pero privilegia un solo nivel de decisión, considerando las particularidades de cada problema y los actores sociales participantes y beneficiados.
- El gobierno de proximidad privilegia, por tanto, la esfera local, la participación de actores locales y colectivos interesados en la construcción de los problemas y las rutas de solución.

Retos de la proximidad

Entre las nuevas capacidades que se le exigen al gobierno se encuentran aquellas que reclaman una fragmentación de los proyectos y las estrategias gubernamentales, atendiendo a la complejidad, la particularidad y la búsqueda de acuerdos, explotando la riqueza de las redes formales e informales en el redimensionamiento de la acción estatal.

El territorio es hoy un elemento central en la acción del gobierno y en ese sentido, siguiendo a Joan Subirats (2006), consideramos que las políticas gubernamentales reclaman una lógica personal y comunitaria articulada en torno a la cotidianidad y los espacios de proximidad, entendida en los términos que aquí hemos planteado. El gobierno de proximidad se ve obligado a moverse en ambos sentidos (local-global) y hacerlos coincidir en la mejora de las condiciones de bienestar de la población, no cuestiona los objetivos del gobierno, sino la forma de conseguirlos aprovechando el abanico de posibilidades que la globalización trae consigo.

Los mecanismos de proximidad a nivel de la gestión, conllevan cambios en las formas y mecanismos de interacción de la administración municipal con su entorno: ciudadanos, agencias y otros niveles de gobierno. Para Jordi Borja (2000), una democracia territorial de proximidad podría ser un mecanismo que funcione como contrapeso frente al déficit democrático en los ámbitos de la globalización. Ello debido a que el ámbito local tiene a su favor un conjunto de factores suficientemente conocidos, entre ellos:

- La proximidad a la población en la gestión.
- La mayor capacidad de integrar políticas públicas.
- La representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales.
- La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos.
- La conciencia de la identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado, como afirmación frente a la homogeneización

Sin embargo, existen otros factores que reducen y hasta suprimen los anteriores (Borja, 2000):

- Los impactos sociales y ambientales que sobre el territorio ejercen decisiones económicas y políticas exteriores, sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia.
- La confusión, superposición, escasa cooperación y escasa transparencia de las administraciones públicas que actúan sobre el mismo territorio.
- La relativa debilidad legal y financiera en el marco regional metropolitano de los gobiernos locales, que les impide jugar el rol integrador para el cual tampoco están capacitados.
- La no adecuación entre las estructuras representativas y las dinámicas sociales de territorio.
- La existencia de colectivos de población que no tienen reconocido el estatus de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de libertades urbanas.

Aunado a lo anterior, Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats (2005) señalan que los gobiernos municipales deben identificar redes locales en las que tienen que provocar dinámicas de cooperación, sin lo cual, difícilmente podrán insertarse en redes (regionales, nacionales o globales). Los municipios pueden, a través de sus gobernantes y estructuras, establecer pactos, alianzas y compromisos de colaboración entre los diferentes agentes sociales y económicos locales, de manera que puedan desarrollar proyectos sociales y productivos que les permitan conseguir una posición de ventaja competitiva,⁶ respecto a otros municipios de su escala. A su vez, las regiones necesitan fomentar la colaboración entre sus municipios y sus

⁶La competitividad la entendemos en términos sociales, como la capacidad de una sociedad para generar bienestar a sus integrantes a través de ciertas condiciones del mercado de trabajo asociadas con la formación de capacidades básicas para el desarrollo humano. Cuando las condiciones del trabajo impactan positivamente la salud, el nivel de conocimientos o el acceso a recursos

actores (regionales) para ser competitivas; y los Estados requieren promover la colaboración entre regiones y sus actores (nacionales) para ser competitivos internacionalmente.

Paralelamente, el gobierno de proximidad requiere desarrollar la capacidad para hacer prevalecer su influencia en tales redes, configurando espacios de participación ciudadana que permitan la visibilidad de actores sociales ignorados y excluidos, permitiendo y promoviendo la expresión de sus intereses y demandas.

No obstante, la transición de los espacios comunitarios no implica la desaparición de las desigualdades, ni la aparición de nuevas alternativas de desarrollo, pues sin duda habrá quien se inserte en las nuevas oportunidades de participación, y quien no disponga de los recursos necesarios para garantizar su inserción en dichas redes.

De acuerdo con esto, la capacidad que habrá que desarrollar desde la proximidad, es la de la gestión y coordinación de los proyectos públicos, así como el desarrollo de todas las formas necesarias de cooperación público-privada, aunada a la construcción de mecanismos de deliberación y diálogo; reconociendo que las redes de proximidad configuran la esfera idónea para la democracia participativa.

Partiendo de la identificación de espacios de proximidad, es necesario que el gobierno plantee estrategias para construir o replantear la percepción que la población tiene de sí misma y de cómo es considerada hacia el exterior. Lo anterior implica un cuestionamiento de fondo sobre las facultades y estructuras organizacionales dentro del ámbito municipal, así como su proyección internacional.

De lo que se trata es de poder organizarse de forma distinta, involucrando abiertamente a los ciudadanos, se trata de mayor libertad, puesto que lo que ha prevalecido es una lógica de mayores competencias, pero manteniendo viejas estructuras y procedimientos, pensados más para controlar que para actuar (Borja y Castells, 1997).

Ante estas lógicas jerárquicas, podemos observar que desde ámbitos locales se articulan soluciones novedosas ante problemas nuevos: medio ambiente y desarrollo local, planes comunitarios, programas de inclusión social, iniciativas de ciudades digitales, programas de igualdad de género, productividad local y sustentabilidad, redes locales de cooperación internacional, programas de educación ciudadana y políticas de

del individuo lo vuelven más "competitivo", pues lo dotan con más capacidades reales para perseguir el tipo de vida que considera valioso (PNUD, 2012).

innovación tecnológica; todos ellos, problemas anteriormente ignorados y que evidentemente denotan la importancia del territorio en escenarios globales.

Reflexiones finales

Las reflexiones aquí vertidas, más que ser concluyentes al respecto, buscan abrir la discusión sobre los gobiernos de proximidad a la luz de la complejidad y los impactos de la globalización.

Es necesario abrir el gobierno hacia otras realidades que nos permitan comprender mejor nuestras propias dinámicas sociales, fortaleciendo en lugar de debilitar la capacidad del Estado para guiar el desarrollo y el bienestar de la población bajo nuevos esquemas y posibilidades aún inexploradas, donde descentralizar no favorezca las tendencias corruptas del gobierno, sino que implique un fortalecimiento de las capacidades sociales y ciudadanas.

La administración pública, como disciplina, debe incorporar el análisis de la dimensión territorial, esto implica explorar nuevas ópticas, enfoques y planteamientos, que desde otras disciplinas contribuyen a desarrollar el potencial explicativo que desde la administración pública ofrecemos de la realidad. Así, la consideración del territorio como un elemento fundamental de la acción gubernamental, abre un horizonte conceptual que permite acercarnos a los fenómenos que acompañan al gobierno en el marco de la globalidad.

El gobierno de proximidad, en tanto construcción colectiva, requiere de la experimentación de iniciativas que consideren la incorporación de nuevos actores sociales en la toma de decisiones públicas, puesto que es necesario desarrollar en los ciudadanos la capacidad de escucharse y dialogar constructivamente en torno a problemas compartidos. Observamos que lo que ha premiado ha sido una cultura de la confrontación más que de la cooperación, tergiversado el propósito y modo de la participación ciudadana, todo ello debido al predominio patrimonialista, populista, paternalista y clientelar que ha atentado contra las actitudes de libertad, dignidad y responsabilidad de los ciudadanos.

El contexto actual revela una crisis de los lazos de integración social a partir de la cual se revalora el papel de la participación y la cooperación en la búsqueda de objetivos colectivos; sin embargo, cuando la integración social se debilita, resulta difícil motivar y organizar un esfuerzo colectivo, esto exige exaltar los lazos de pertenencia que convergen en el territorio

local, y en este sentido es que los procesos democráticos no han contemplado el nuevo papel del Estado, ni la reconfiguración del territorio en el marco de la globalidad.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, Luis F. (1999), "Coordinación social y administración pública", en Lechner Norbert *et al.* (comps.), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés-Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- AROCENA, José (1994), "El desarrollo local frente a la globalización", Universidad Nacional de Entre Ríos. Disponible en http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/desarrollo_local_y_regional/el_desarrollo_local_frente_a_la_globalizacion_Arocena.pdf (16 de mayo de 2012).
- BOISER, Sergio (2005), "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", *Revista CEPAL* 86, agosto, Chile, pp. 47-63.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, United Nations for Human Settlements (Habitat), Taurus.
- BORJA, Jordi y Zaida Muxi (2000), *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona.
- CASTELLS, Manuel (2002), *La era de la información*, vol. 1: *La sociedad red*, México, Siglo XXI Editores.
- GIDDENS, Antony (1993), *Las consecuencias de la modernidad*, México, FCE.
- GOTTMANN, Jean (1973), "The Significance of Territory", en Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga (2006), *Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales*, en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (coords.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, Buenos Aires, Ciccus.
- HAESBAERT, Rogério (2011), *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*, México, Siglo XXI Editores.
- HELD, David (2007), *Modelos de democracia*, México, Alianza.
- IANNI, Octavio (2007), *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores.
- LECHNER, Norbert (1999), "El Estado en el contexto de la modernidad", en Norbert Lechner, René Millán *et al.* (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés-Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- LÉVY, Pierre (2007), *Cibercultura. La cultura de la sociedad digital*, México, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.

- QUIM BRIGUÉ, Ricard Gomà y Joan Subirat (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", publicado en la revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 32, junio, Caracas.
- RAFFESTIN, Claude (1993), "Por uma geografia do poder", en Álvaro Heidrich (2004), *Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social*. Disponible en http://www.unemat.br/prppg/ppgca/docs2013/territorio_integracao_sociopancional.pdf
- ROSANVALLON, Pierre (2007), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2009), *La legitimidad democrática. Legitimidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Editorial Manantial (Gscholar).
- SUBIRATS, Joan (2006), "O novo papel dos governos locais desde a proximidade e a implicación cidadá", *Administración & Cidadanía*, núm. 1, pp. 203-215.
- _____ (2010), "Si la respuesta es la gobernanza, ¿Cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas", *Ekonomiaz*, Revista Vasca de Economía, núm. 7, 2º cuatrimestre, Comunidad Autónoma Vasca, Gobierno Vasco, Departamento de Hacienda y Finanzas. Disponible en http://www.academia.edu/351254/Si_la_respuesta_es_gobernanza_cual_era_la_pregunta

Importancia de la institucionalización del proceso de ingreso y promoción del servidor público en el ámbito municipal

Arturo Ordaz Álvarez*

Francisco Javier Bello Quiroga**

Lauro Parada Ruiz***

Presentación

El federalismo mexicano es desigual y subordinado. Los ámbitos de gobierno presentan realidades administrativas diferenciadas. Si bien los procesos y sistemas que los integran se repiten teniendo como referencia al gobierno federal, históricamente sobrepuesto a los otros dos órdenes gubernamentales, el gobierno municipal, en la mayoría de los casos, sigue relegado de la modernización administrativa y de la profesionalización de sus cuadros de servidores públicos.

Tomando como referencia información del Ayuntamiento de Hermosillo, capital del estado de Sonora, y datos relativos a la profesionalización del gobierno estatal (al que se vinculan y supeditan de manera directa los ayuntamientos de la entidad), este trabajo tiene como propósito analizar y reflexionar acerca de la profesionalización del servicio público en el ámbito municipal, en particular lo relativo a los procesos de ingreso y promoción de los servidores públicos en este orden de gobierno.

Se considera que el elemento activo y fundamental de las organizaciones estatales es el servidor público. Se trata del elemento que propicia el movimiento administrativo en las oficinas de gobierno y es el responsable de que los bienes y servicios públicos lleguen a la comunidad municipal en el tiempo y forma requeridos, dotándolos de la calidad necesaria para la satisfacción de necesidades y la atención de los problemas comunes.

Este trabajo se fundamenta en la teoría de la Administración Pública y los principios del servicio público; se retoman los elementos del sistema de

* Arturo Ordaz Álvarez, doctor en Ciencias Sociales.

** Francisco Javier Bello Quiroga, doctor en Administración Pública.

*** Lauro Parada Ruiz, doctorante en Administración Pública. Los tres son profesores de carrera del Departamento en Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

gestión del capital humano y se revisa el marco institucional en materia de administración y gobierno municipal así como del servicio civil en el estado de Sonora.

El gobierno más cercano a la sociedad es el municipal, de esta suerte los servicios públicos municipales responden a las necesidades, demandas y problemas que cotidianamente se presentan a las autoridades del ayuntamiento. El servicio público debe cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por ello es importante contar con empleados gubernamentales que presenten capacidades administrativas que les permitan rendir cuentas del manejo que hacen con los recursos públicos y de su compromiso con el desarrollo y bienestar social.

Institucionalización formal de la administración pública

Regularmente se aprecian dos formas de entender la organización: como cuerpo y como proceso. Una organización puede ser concebida como un conjunto de elementos interrelacionados dirigidos a la consecución de un fin determinado. Desde el punto de vista operativo, como proceso, la organización gubernamental puede concebirse en términos de la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos humanos y materiales de un organismo social (Gómez, 1973: 196), con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de planes y objetivos señalados con anterioridad. Mediante este proceso, se crean o proporcionan las condiciones y relaciones básicas que son requisito previo para la función efectiva y económica de los planes y programas.

Brown (1954: 19) ha planteado que la organización formal representa el orden jerárquico oficial, el cual se presenta en forma documental. Este tipo de organización se caracteriza porque es deliberadamente impersonal (Blau y Scott, 1963: 15), ya que los integrantes de la misma realizan su conducta con base en la prescripción funcional que oficialmente reconoce el organismo. La conducta que formalmente se espera ocurra en las oficinas de gobierno se encuentra consignada en aquellos documentos en los que se delinea la base legal y las atribuciones del organismo y sus integrantes, la división del trabajo, la descripción de puestos y la delimitación de funciones, así como en los procesos que definen las rutinas que cotidianamente se llevan a cabo para el logro de los objetivos y metas. La rotación del personal encuentra en esta característica una condición funcional en el sentido de que la ocupación del puesto por nuevos servidores públicos requerirá del

mérito para acceder al mismo, según las especificaciones que contengan los documentos de organización formal.

Este modo impersonal de actuación deriva en un comportamiento imparcial frente a los ciudadanos que requieren del servicio de los miembros de la organización. De esta manera, la organización formal relega la discrecionalidad; la sujeción de la función gubernamental a las disposiciones del Estado de derecho limita la actuación de los servidores públicos a la realización de aquellas atribuciones propias de su competencia. Desde el punto de vista programático y administrativo esto se concreta en una serie de documentos en los cuales se precisan las funciones y operaciones requeridas para el cumplimiento de las funciones y procedimientos asignados formalmente.

La organización de la administración pública se estructura con un enfoque formal. Su carácter oficial, en primera instancia, está plasmado en la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. Corresponde a la ordenación formal de un sistema de esfuerzo operativo definido de manera consciente, planeado y coordinado para que cada uno de los que participan en él conozca de antemano sus labores, responsabilidades y derechos que le corresponden como miembro del grupo.

La organización formal implica un proceso de tipo técnico, pero también un proceso que atiende asuntos de orden comportamental. El proceso de organización plantea la determinación y ordenamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo la ejecución de un plan y lograr el objetivo público o social del organismo en cuestión. Pero también implica el buscar los mejores mecanismos para que el elemento humano cumpla con sus funciones y se coordine con otros miembros de la organización para alcanzar los resultados y metas previamente establecidos.

De esta suerte, la organización formal se constituye en un mecanismo o estructura que se plantea como tarea el que las personas laboren conjuntamente en una forma eficiente. Se basa en el principio sinérgico que señala que el producto resultante de los esfuerzos coordinados es superior al que deriva de la suma de esfuerzos de personas no organizadas. Al respecto, Meyer y Rowan (1977: 81) recuperan la idea prevaleciente sobre la estructura formal, en el sentido de que se supone que "[...] la coordinación y el control de la actividad son las dimensiones críticas en las que las organizaciones han tenido éxito en el mundo moderno". Esto estaría en función de que las organizaciones operan en términos de su plan formal de acción, respondiendo a la estructura, funciones y procesos preestablecidos oficialmente que establecen el trabajo que rutinariamente ocurre en el interior de los organismos.

Visto como un proceso deliberado, la organización formal estaría orientada a permitir a los administradores y miembros del organismo la consecución de los objetivos comunes; a dividir y estructurar el trabajo, asignando a cada miembro una responsabilidad y autoridad para la ejecución eficiente de sus tareas; a eliminar la duplicidad en el trabajo; y a establecer los canales de comunicación adecuados que posibiliten la transmisión de mandatos, reportes, sanciones y recompensas, así como las especificaciones técnicas y funcionales.

Por naturaleza, las organizaciones del gobierno son organismos institucionalizados, formalmente estructurados cuya operación se desprende de las disposiciones normativas y programáticas oficialmente reconocidas. Esta formalización se traduce en esquemas de organización, reglas y rutinas.

Estas características son expresión precisa del esquema de organización formal propio del sistema de dominación racional-legal característico de la sociedad y el Estado modernos. Con base en estos elementos, pueden delinearse dos principios de la organización formal del gobierno: primero, la legalidad como fundamento de la organización y funcionalidad del gobierno, y, en segundo lugar, el principio de la división del trabajo, que opera en el sentido de una administración pública dividida formalmente en la administración pública central y otra descentralizada.

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo organizacional, la relevancia que se da a las organizaciones formales procede del hecho de que éstas surgen en los contextos muy institucionalizados de las sociedades modernas. Meyer y Rowan (1977: 79) las definen como "sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras", de esta manera las organizaciones formales acuden a la institucionalización como el proceso mediante el cual incorporan estructuras, prácticas y procedimientos racionales que propician su legitimidad y supervivencia en la sociedad.

Entre la organización formal y la institucionalización ocurre una tensión dialéctica. Aun cuando el proceso de institucionalización brinda mayores posibilidades para el reconocimiento y legitimación de la organización, por otra parte, se concibe (Powell y DiMaggio, 1999: 47) que dicho proceso puede limitar la racionalidad organizativa; esto puede ocurrir debido a los intercambios y alianzas que los grupos de presión realizan como reacción a las disposiciones de la organización formal, como lo acentúan los viejos institucionalistas, o bien debido a las relaciones de estabilidad y legitimidad de las disposiciones formales con el poder que ejercen los acuer-

dos que surgen en las organizaciones y que no se suscriben explícitamente, según el neoinstitucionalismo.

La vinculación de estos elementos con los objetivos, metas, políticas y programas de la organización vienen a definir, desde esta perspectiva, un esquema racional del propósito y modo en que las actividades habrán de ajustarse. De esta manera se racionaliza y otorga un rasgo de impersonalidad a los elementos estructurales y los fines establecidos.

El nuevo institucionalismo, sin embargo, reconoce que este tipo de ideas que promueven la coordinación y el control formal como fuente de la eficiencia y éxito organizacional, en la práctica enfrentan una débil integración (March y Olsen, 1997) que deriva en fallas en la ejecución de las decisiones, el no acatamiento de las reglas e incertidumbre en los resultados generados por los procesos, sistemas y aplicación de tecnologías. Esto se asume en función de que en muchas organizaciones sus programas, procesos y técnicas institucionalizadas son adoptados como mitos que se observan mediante diversas ceremonias, lo cual entra en conflicto con el interés organizacional básico como es el logro de eficiencia. Es decir, desde esta perspectiva son las mismas estructuras y procesos formales los que generan situaciones dentro de la organización que pueden contraponerse a la definición racional que propone la misma organización formal.

Y, sin embargo, aun cuando en las organizaciones fuertemente institucionalizadas pueda ocurrir esta tensión entre su imagen formal y el desenvolvimiento real de los miembros que las integran influidos por los mitos organizacionales, se asume que son estas organizaciones las que en la vida cotidiana llegan a ser más exitosas y legítimas, logrando alcanzar los objetivos que las guían; esto se debe precisamente a la permanencia de las mismas instituciones formales que las regulan.

Bases institucionales de organización y funcionamiento

En la teoría neoinstitucional de la organización se reconoce que las instituciones brindan una definición estipulativa (March y Olsen, 1997) de las entidades o instituciones políticas en los siguientes términos: son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.

En esta perspectiva, las instituciones proponen un repertorio de procedimientos, y para elegir entre ellos se valen de reglas. Es importante señalar que las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras; en el caso de las instituciones públicas, éstas se proponen orientar la conducta de los miembros del Estado hacia la consecución del interés público.

Para que opere el sentido correcto de la institución, es importante su conocimiento, aprendizaje e introyección por parte de los miembros de la organización. La institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para los individuos, y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol que desempeñan y sanciona el inadecuado. Se procesa con ello un tipo de cultura organizacional que, en términos del quehacer gubernamental, fortalece al Estado de Derecho y al desarrollo de un gobierno eficiente y honesto.

Desde una perspectiva político-administrativa, pueden ordenarse y clasificarse conforme a la jerarquía en que se ubican dentro del marco institucional general y en términos de los propósitos a los que se orientan por el contenido normativo al que hacen referencia. Se conocen así elementos institucionales relativos a la base legal de la cual se desprenden las atribuciones, derechos y obligaciones de los organismos y actores del Estado y la administración pública, siendo el fundamental entre ellos la Carta Magna del país (véase tabla 1). También se estipulan bases relativas a la planeación y programación de la actividad gubernamental, a la coordinación intergubernamental e intragubernamental, y aquellas que establecen pautas para la organización, los procedimientos y el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas y de los servidores públicos adscritos a ellas.

En este punto del trabajo la atención se centra en las bases de administración y organización de las dependencias y entidades del gobierno municipal, por considerarlas instrumentos relevantes para la organización y operación de las oficinas municipales, a la vez que permiten comprender las condiciones que sirven de marco de referencia para la gestión o *manejo* público. Para argumentar las reflexiones sobre estos aspectos, se hace referencia a situaciones concretas e información obtenidos en la indagación realizada sobre el gobierno del municipio de Hermosillo.

La utilidad de estos instrumentos se estima en términos de las pautas de orden estructural y funcional que brindan a los integrantes del gobierno. Atrás de ellos, se pueden comprender los principios de división del trabajo,

Tabla 1
BASES INSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN Y ACCIÓN GUBERNAMENTAL

<i>Bases jurídicas</i>
Constitución federal Constitución local Ley Orgánica de la Administración Pública Reglamentos
<i>Bases de planeación y programación</i>
Plan Nacional de Desarrollo Plan Estatal de Desarrollo Plan Municipal Programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales
<i>Bases de coordinación</i>
Convenios de coordinación para el desarrollo Convenios y acuerdos de colaboración específicos Convenios de coordinación administrativa interdepartamental
<i>Bases de administración y organización</i>
Disposiciones reglamentarias de la administración, organización y operación Códigos de conducta y cartas compromiso Reglamentos o estatutos de permanencia y promoción en el servicio público Manuales administrativos de organización y procedimientos Manuales de puestos y profesiogramas Instrumentos de análisis y diseño organizacional: organigramas, diagramas de flujo, cronogramas, mapas de procesos

Fuente: Elaboración propia.

especialización, coordinación, jerarquía, entre otros. Además, sirven como documentos de apoyo a la inducción al trabajo, la capacitación y la evaluación de los trabajadores. Son, por lo tanto, documentos oficiales que deben asumirse más allá del compromiso formal de sólo contar con ellos.

En la práctica gubernamental, desafortunadamente, al igual que el plan de desarrollo, son reiteradas las ocasiones en que se les ha considerado como mero trámite burocrático, por la exigencia de contar con ellos según lo dispuesto legalmente. Por ejemplo, el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal Directa del Ayuntamiento de Hermosillo, en su artículo 9º, señala que el cabildo expedirá reglamentos, acuerdos, circulares, y que las dependencias deberán contar con manuales de organización y de procedimientos de conformidad con el artículo 96 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del estado. Si se agrega el hecho de que su diseño es un requisito que está sujeto al control y evaluación gubernamental,

entonces se le puede llegar a concebir más como un elemento de exigencia que en términos de su utilidad para el trabajo organizado.

Marco institucional de la gestión de personal en el municipio

En el caso específico del gobierno municipal de Hermosillo, en lo relativo a la gestión administrativa, y en particular a la función de administración de personal, se revisaron los siguientes documentos de índole institucional: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, la Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora, la Ley 40 del Servicio Civil y el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal Directa del H. Ayuntamiento de Hermosillo.

Para dar cuenta de las disposiciones de cada instrumento normativo, a continuación se describe parte de su articulado, pretendiendo identificar los aspectos centrales que contienen respecto a la gestión del personal, y en concreto a los procesos de ingreso y promoción de los servidores públicos de este ámbito de gobierno.

En la Constitución local se establece (artículo 25) que se adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el municipio libre, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución del país. Respecto a la integración y organización de los municipios, de acuerdo con el artículo 128, se considera que un ayuntamiento elegido de manera popular directa será el gobierno del municipio libre.

La organización administrativa de los gobiernos municipales se define en el artículo 134, en el cual se especifica que el ayuntamiento será auxiliado en el despacho de los asuntos de su competencia por una administración pública que será directa y paramunicipal.

En las facultades y obligaciones del ayuntamiento (artículo 136), se establece que, en su ámbito de competencia, promoverá e inducirá "el desarrollo económico, social, político y cultural y el bienestar de los habitantes, conforme a los principios de justicia y seguridad jurídica y a los Planes y Programas de Gobierno Municipales". Entre sus facultades reglamentarias destacan la de aprobar

los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal[...]

además, está facultado a iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado, en lo concerniente al respectivo municipio; también es responsable de formular el Reglamento Interior relativo a la organización y funcionamiento del propio ayuntamiento, así como los de la administración pública municipal directa.

También cuenta con facultades para celebrar convenios de coordinación con los ejecutivos del estado y federal, que permitan coordinar acciones de interés común, en materia de obras y servicios públicos, y en relación con actividades de beneficio colectivo.

Administrativamente, el ayuntamiento está facultado a "nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Municipal directa y concederles licencia, de acuerdo a lo que establezcan las leyes". Podrá, también, expedir reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.

Además, de acuerdo con el artículo 138, y previa aprobación del Congreso estatal, se podrán establecer acuerdos de coordinación y asociación con otros ayuntamientos, con el propósito de hacer más eficaz la prestación de servicios públicos y/o el ejercicio de sus funciones.

En el artículo 143 de la Constitución se define al servidor público como la "persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial".

La Ley de Gobierno y Administración Municipal tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal (artículo 1º). En este documento se consigna que al concluir la instalación del ayuntamiento, el gobierno saliente hará la entrega legal y administrativa (artículo 46), debiendo presentar, entre otros documentos la plantilla y los expedientes del personal al servicio del municipio, señalando antigüedad, prestaciones, catálogo de puestos y demás información conducente (artículo 47).

En el artículo 61 se definen las competencias y funciones del ayuntamiento, entre ellas se encuentra su facultad legislativa de iniciar leyes y decretos ante el Congreso estatal, formular el Reglamento Interior que

defina el gobierno, la organización y funcionamiento del propio ayuntamiento, así como la creación, organización y operación de sus dependencias directas; igualmente, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios. En el ámbito administrativo, cabe resaltar que una de sus competencias es el "acordar y llevar a cabo programas de capacitación y actualización tendientes a eficientar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del ayuntamiento y demás servidores públicos municipales, con base en las necesidades del gobierno y la administración municipal, así como en los recursos disponibles".

Se destaca entre las obligaciones de los regidores la tarea de vigilar los ramos de la administración y sus programas que les encomiende el ayuntamiento, pudiendo emitir las recomendaciones pertinentes (artículo 68).

Desde el punto de vista funcional, el trabajo del cabildo se organiza por comisiones. De acuerdo con el artículo 73 de la Ley, el objeto de esta división funcional del trabajo en el cabildo es el estudio, dictamen y propuestas de solución de los asuntos de las diferentes áreas de la administración pública municipal, correspondiéndole también a las comisiones de ese órgano la vigilancia de las dependencias o áreas relacionadas con la materia de su competencia (artículo 74). De acuerdo con lo consignado en el artículo 77 de dicha Ley, las comisiones en que al menos se tiene que dividir el trabajo del cabildo son las de gobernación y reglamentación municipal; de hacienda, patrimonio y cuenta pública; de seguridad pública y tránsito; de desarrollo urbano, obras y servicios públicos y preservación ecológica y de educación, cultura, recreación y deporte. En la práctica, el cabildo del municipio de Hermosillo está integrado por 17 comisiones de trabajo, siendo éstas las siguientes: Seguridad Pública y Tránsito; Desarrollo Urbano, Obra Pública, Asentamientos Humanos y Preservación Ecológica; Comercio y Espectáculos; Servicios Públicos y Rastro; Parques y Jardines; Salud Pública; Asistencia Social; Educación y Cultura; Recreación y Deporte; Desarrollo Turístico; Mercados y Comunidades Rurales; Atención a la Juventud; Desarrollo de la Mujer; Fomento al Desarrollo Económico y Social; Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública; Asuntos Laborales; y la de Gobernación y Reglamentación Municipal.

En correspondencia con lo dicho en el artículo 134 de la Constitución del estado, en el artículo 81 de la Ley se consigna que en el ejercicio de sus atribuciones, el ayuntamiento, se auxiliará de la administración pública municipal directa y paramunicipal. Desde el punto de vista organizacional, podrá crear, fusionar, modificar o suprimir dependencias y entidades paramunicipales (artículo 82). También podrá contar con órganos administra-

tivos desconcentrados con el fin de hacer más eficaz y eficiente la atención y despacho de los asuntos de su competencia (artículo 83).

Cabe enfatizar el Título Sexto de la Ley, intitulado Del Servicio Civil de Carrera, el cual consta de un solo capítulo: Del Servicio Civil de Carrera, y dos artículos. El artículo 174 establece que "El Ayuntamiento institucionalizará el servicio civil de carrera a efecto de contribuir a la mejoría en la calidad de los servicios gubernamentales que la administración pública municipal presta a la ciudadanía"; por ello, se establece en el siguiente artículo que "[...] el Ayuntamiento atenderá lo dispuesto en la ley de la materia en el Estado y el reglamento respectivo, donde se establecerán las bases de organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración municipal".

Al respecto, el Congreso del Estado decretó en 1977 la vigente Ley del Servicio Civil, comentada más adelante, la cual no precisa ser de Servicio Civil de Carrera, o de Servicio Profesional de Carrera. De acuerdo con el artículo 2º de dicha Ley, el Servicio Civil se define como el trabajo que se desempeña en favor del Estado, de los municipios, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y de los organismos descentralizados.

Se destaca también el hecho de que en los Transitorios de la Ley, en el artículo décimo se estableció un plazo no mayor de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la Ley, para que el Congreso del Estado emitiera el ordenamiento legal que establecería "las bases de organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración municipal". La Ley 75 de Gobierno y Administración Municipal data del año 2001, y las bases del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Municipal a que se refiere en sus Transitorios aún no han sido definidas por el Congreso local.

En el interior de la administración pública del municipio de Hermosillo, tampoco se han realizado acciones que ordenen los procesos de administración del personal que presta sus servicios en las oficinas del gobierno municipal. La Ley en comento caracteriza la Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento en su Título Décimo Primero (artículos 343 y 344).

El Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal Directa del H. Ayuntamiento de Hermosillo, cuyo propósito es "[...] definir la creación, organización y funcionamiento de las Dependencias de la Administración

Pública Municipal Directa del Ayuntamiento de Hermosillo [...]” (artículo 1º), asume las facultades reglamentarias del ayuntamiento en su artículo 9º, donde se consigna que podrá expedir “[...] reglamentos, acuerdos, circulares y las demás disposiciones administrativas que tiendan a regular el funcionamiento administrativo de las Dependencias”. Incluso, se estipula la institucionalización de los respectivos manuales administrativos por parte de las dependencias municipales: el Manual de organización y el de Procedimientos.

A la presidencia municipal, según el artículo 19 del Reglamento, entre otras facultades y obligaciones, le toca “supervisar y coordinar a las Dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal[...]”, “Proponer al Ayuntamiento la creación, fusión o supresión de Dependencias y Entidades[...]”, y “Conferir las facultades necesarias a los servidores públicos municipales para el eficiente desempeño de sus responsabilidades”.

En lo que hace a la función de administración de personal, el Ayuntamiento de Hermosillo se auxiliará de la Dirección General de Desarrollo Organizacional (artículo 17). Esta unidad administrativa tiene como responsabilidad “[...]las funciones relativas a la modernización y de mejora continua de la organización municipal interna, así como de la administración de los recursos humanos del Ayuntamiento” (artículo 40). Las siguientes son atribuciones de esta Dirección, de conformidad con el artículo 41:

- I. Planear, organizar y coordinar los sistemas de organización administrativa que procuren la efficientización de la Administración Pública Municipal;
- II. Hacer levantamiento de información relativa a la estructura laboral, organizacional y funcional de las Dependencias y Entidades y del personal adscrito a ellas, con el fin de conocer, analizar y sugerir mejoras en la organización administrativa y funcional de las mismas para que, en su caso, sean incluidas en los correspondientes manuales de organización y operación; (...)
- IV. Seleccionar, contratar y administrar los recursos humanos, debiendo rendir informes anuales al Ayuntamiento sobre este aspecto; (...)
- IV. (*sic.*) Seleccionar y contratar al personal de las Dependencias de la administración municipal directa, debiendo rendir informes periódicos al Ayuntamiento sobre este aspecto;
- V. Planear, implementar y ejecutar programas de capacitación del personal de la Administración Pública Municipal;

- VI. Tramitar los nombramientos, remociones, cambios de adscripción, renuncias, licencias, pensiones y jubilaciones de los funcionarios y empleados pertenecientes a la Administración Pública Municipal Directa;
- VII. Mantener actualizado el escalafón de los trabajadores municipales, así como proponer y, en su caso, programar los estímulos para dicho personal;
- VIII. Participar en la determinación, modificación, difusión y vigilancia de las condiciones generales de trabajo, así como en la comunicación permanente con las autoridades sindicales.
- IX. Llevar control permanente de las altas y bajas del personal ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora;
- X. Imponer sanciones y medidas disciplinarias de índole laboral a que se hagan acreedores los servidores públicos municipales (...).

Se puede afirmar que formalmente existen elementos para la integración de una propuesta de Servicio Profesional de Carrera en este ayuntamiento. Las circunstancias concretas difieren de esta consideración: la discrecionalidad y la falta de procesos y sistemas concretos son debilidades que se observan en la administración de este ámbito gubernamental.

A manera de ejemplo, se presenta la tabla 2, la cual hace referencia a las características del proceso de integración del nuevo servidor público (el proceso de inducción), parte fundamental del proceso de ingreso de personal; sin tomar en cuenta la ausencia de parámetros formales para la selección de personal, las acciones de inducción que se revisan dan cuenta de prácticas administrativas poco estructuradas e institucionalizadas.

En la tabla se refleja que el personal de base prácticamente no recibió información acerca del marco institucional del municipio que pudiera ubicarlo como servidor público e indicarle sus derechos y obligaciones, así como su rol y funciones administrativas; un pequeño número de servidores públicos de base, 7.41 por ciento, fue el que aceptó haber recibido capacitación sobre la normatividad municipal al momento de ingresar a prestar sus servicios en el ayuntamiento. Por su parte, los trabajadores de confianza señalaron que se les indujo al trabajo ofreciéndoles información sobre el marco normativo como de los manuales administrativos; sin embargo, no se trata de un número significativo de servidores públicos, pues sólo a 25.71 por ciento de ellos se les dio a conocer la base legal, a 20 por ciento se le presentó el Manual de organización, mientras que el Manual de procedimientos fue presentado a 11.43 por ciento de los trabajadores.

Tabla 2
TIPO DE INDUCCIÓN Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES EMPLEADOS
EN EL PROCESO DE INDUCCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
DEL H. AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, SONORA,
SEGÚN SU FORMA DE CONTRATACIÓN

Documentos y tipos de inducción	Valores porcentuales			
	Participación en proceso de inducción al personal			
	Personal base %		Personal confianza %	
	Sí	No	Sí	No
Personal que recibió inducción	37.04	62.96	60.00	40.00
Plática sobre la organización	29.63	70.37	40.00	60.00
Presentación con compañeros	22.22	77.78	57.14	42.86
Presentación en otras áreas	18.52	81.48	40.00	60.00
Información sobre funciones del puesto	18.52	81.48	54.29	45.71
Información sobre distribución del Área de Trabajo	25.93	74.07	45.71	54.29
Información sobre horarios y calendario	25.93	74.07	57.14	42.86
Presentación de un boletín de inducción	11.11	88.89	28.57	71.43
Inducción al marco jurídico	7.41	92.59	25.71	74.29
Inducción al Manual de organización	0.00	100.00	20.00	80.00
Inducción al Manual de procedimientos	0.00	100.00	11.43	88.57
Inducción mediante cursos	11.11	88.89	14.29	85.71

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Servidores Públicos sobre Capacidades Institucionales y Administrativas, 2007-2008.

La normatividad dada a conocer a los servidores públicos fue, en primer lugar, el Reglamento Interior, en segunda posición ubicaron la Ley de Gobierno y Administración Municipal, el Bando de Policía y Gobierno, y en casos específicos el boletín oficial en el que se publicó la creación del organismo paramunicipal; otros documentos presentados en la inducción de los trabajadores municipales son la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Hacienda y la Ley de Seguridad Pública.

Estos datos permiten advertir el débil conocimiento de las bases institucionales de la organización municipal, así como las limitadas acciones que el mismo gobierno lleva a cabo para darlos a conocer. De hecho, se advierte que en esta situación, son patrones tradicionales de administración los que operan para vincular a los servidores públicos con las disposiciones contenidas en estos documentos oficiales, pues en su mayoría, al no ser capacitados por la instancia gubernamental, es la experiencia y la transmisión

de estos conocimientos por parte de sus compañeros de trabajo los medios que más frecuentemente se emplean.

Ante la ausencia de las bases de organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración municipal propuestas en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, el referente más conspicuo en esta materia es la Ley No. 40 del Servicio Civil, decretada en el año de 1977. Se trata de un documento formal obligatorio para los trabajadores del servicio civil y para los titulares de todas las entidades y dependencias públicas en que prestan sus servicios (artículo 1º).

Al revisar la definición que se hace del Servicio Civil considerándolo como el trabajo que se desempeña en favor del Estado, los municipios y organismos descentralizados (artículo 2º), se desprende que se trata de una visión limitada, y que esta normatividad es distinta de la de un Servicio Civil o Profesional de Carrera, orientado, como sistema, a normar el ingreso, promoción, profesionalización, retiro y evaluación del servidor público.

Este ordenamiento comprende disposiciones que atañen a los trabajadores de base (artículo 6º), y no así a los de confianza (artículo 7º). El contenido de este documento tiene en cuenta los derechos y obligaciones individuales de los trabajadores, así como de los titulares de dependencias y entidades respecto a su relación con los trabajadores; también comprende disposiciones acerca de la suspensión y de la terminación de la relación del servicio civil.

El Título Tercero del Escalafón, resulta, de acuerdo con lo que se analiza en este trabajo, lo más cercano a las bases de organización y funcionamiento del servicio Profesional de Carrera en este proceso en particular. Deja a cada dependencia y entidad la facultad de diseñar el sistema para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y la autorización de permutas (artículo 43).

Las estipulaciones relativas al escalafón consideran que participarán en los concursos para ser ascendidos los trabajadores de base en la plaza del grado inmediato inferior (artículo 44); en caso de que los aspirantes no cumplan los factores escalafonarios dispuestos en el artículo 45 (conocimientos, aptitud, disciplina y puntualidad), "...tendrán derecho a concursar todos los trabajadores de categoría inferiores en la misma rama y, en tercera instancia, los trabajadores de otras ramas" (artículo 47).

La evaluación de aspirantes operará mediante tabuladores o sistemas de registro y evaluación que hayan sido definidos con anterioridad a los concursos en cuestión; la evaluación de las pruebas y factores escalafonarios

considerará los documentos probatorios presentados por los trabajadores aspirantes (artículo 48). El inconveniente que se observa en esta disposición es que el mismo artículo contempla que si no se adopta un sistema de evaluación, "[...] la calificación se hará conforme a la costumbre y a la buena fe", es decir, con base en un esquema institucional tradicional no formal, que puede derivar en decisiones discrecionales, lo cual se aleja de los principios y procesos oficializados que propician una evaluación racional e imparcial conforme a ley.

Otros temas que se abordan en esta Ley son: la organización colectiva de los trabajadores en sindicatos, de las condiciones generales de trabajo, y acerca de las jubilaciones.

Notas finales

La institucionalización formal es un proceso inherente de las sociedades y organizaciones modernas; dan sustento a la vigencia del Estado de Derecho y permiten que opere el principio de legalidad característico de la administración pública. Además, favorece la racionalidad en la estructura, funciones, procesos y sistemas del gobierno. Crea condiciones que evitan la discrecionalidad y sirve a los principios de imparcialidad y honestidad en las decisiones gubernamentales.

Como organismos institucionalizados, las dependencias y entidades de la administración pública configuran estructuras formales que operan de acuerdo con las disposiciones oficiales de orden jurídico, programático y administrativo. Tales prescripciones institucionales tienden a favorecer la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar la acción del gobierno y sus servidores públicos.

Aunque los arreglos informales o aquellos que son producto de los usos y costumbres prevalecientes en las oficinas de gobierno pueden facilitar el ejercicio de los servidores públicos en la vida real, las convenciones formales son preferibles en el sentido de que dotan de institucionalidad a la acción pública, configuran procesos y sistemas que privilegian la racionalidad, imparcialidad, eficiencia y legitimidad del trabajo de los cuadros administrativos. En resumen, se definen y comparten pautas de comportamiento que apoyan el trabajo colaborativo, racional y justo.

En el contexto del federalismo mexicano se observan asimetrías en el desarrollo institucional y administrativo de sus tres órdenes de gobierno. Para el caso, en el ámbito federal se ha institucionalizado un sistema de

Servicio Profesional de Carrera, el gobierno estatal ha realizado esfuerzos para definir y estructurar procesos en materias de ingreso de personal, capacitación y evaluación del desempeño, aunque sus resultados son magros. En el ámbito municipal se observa que la fortaleza institucional y administrativa de los Ayuntamientos ocurre en correlación directa con el tamaño de los municipios.

El análisis de instrumentos del marco institucional del Gobierno Municipal de Hermosillo, nos muestra que en lo relativo a la gestión de personal las disposiciones jurídicas y administrativas son limitadas. En esta revisión destaca la disposición de la Ley de Gobierno y Administración Municipal de que el Congreso estatal establezca las bases del Servicio Profesional de Carrera de los servidores públicos municipales; a la distancia de más de una década, este compromiso no se ha cumplido.

Considerando la facultad reglamentaria con que cuenta el ayuntamiento, y la existencia de la Dirección General de Desarrollo Organizacional, responsable de las funciones de modernización y mejora continua, así como de la administración de recursos humanos, es incomprensible que aún no se hayan formulado instrumentos y disposiciones para normar y sistematizar la profesionalización del servicio público en el Ayuntamiento de Hermosillo. Además, considerando que se trata de la capital del estado de Sonora, pudiera decirse que tiene la responsabilidad moral de estar a la vanguardia y proponer pautas para el desarrollo de la gestión y profesionalización del capital humano en el ámbito municipal.

Fuentes consultadas

- BLAU, Peter M. y W. Richard Scott (1963), "Naturaleza de las organizaciones", en Florencio Rodil Urrego y Francisco Mendoza Trejo (coords.) (1974), *Lecturas sobre organización*, México, Trillas, pp. 13-16.
- BROWN, J. A. C. (1954). "La organización formal de la industria", en Florencio Rodil Urrego y Francisco Mendoza Trejo (coords.) (1974), *Lecturas sobre organización*, México, Trillas, pp. 19-24.
- GÓMEZ CEJA, Guillermo (1973), *Planeación y organización de empresas*, México, Edicol.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, estudio introductorio de Rodolfo Vergara, traducción de Jorge Ferreiro Santana, Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, FCE.

MEYER J. W. y Brian Rowan (1977), Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia, en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 79-103.

ORDAZ ÁLVAREZ, ARTURO (2010), *La gestión pública municipal. Estudio sobre las capacidades institucionales y administrativas en el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora. 2006-2009*, México, Universidad de Sonora.

POWELL, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, estudio introductorio de Javier Romero, Colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica.

Documentos normativos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora

Ley 40 del Servicio Civil

Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal Directa del H. Ayuntamiento de Hermosillo

Retos y perspectivas del desarrollo metropolitano en el Estado de México

Raúl Domínguez Rex*

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito enunciar algunos aspectos del desarrollo metropolitano que se ha presentado dentro del Estado de México. En este sentido, se manifiestan primeramente una serie de antecedentes que permitieron el nacimiento de una de las metrópolis más pobladas del mundo, la del Valle de México, cuya parte de ella se encuentra dentro del territorio mexiquense,¹ posteriormente se hace alusión de manera general, a la gestión metropolitana que se ha dado precisamente para este ámbito territorial y otras zonas metropolitanas que se encuentran dentro de la entidad respectiva.

Asimismo, se presentan desde la visión de la gestión pública del Estado de México, los retos y cómo afrontarlos desde una perspectiva integral de un gobierno municipalista.

Antecedentes

Las transformaciones profundas del proceso de urbanización de México, en específico de la zona centro del país, se pueden ubicar a partir de 1940, éstas se explican por los profundos cambios que sufrió el modelo económico del país —modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno (Sedesol *et al.*, 2012a), debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la cual propició la estimulación del desarrollo industrial, y por ende un proceso acelerado de desarrollo económico hacia adentro, lo cual tuvo lugar principalmente en la Ciudad de México (Unikel, 1976: 39) expandiéndose hacia el Estado de México posteriormente.

* Secretario de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México.

¹ Término que alude a lo natural o referente del Estado de México, por ejemplo: población, gobierno, territorio, educación, entre otras.

De acuerdo con lo anterior, Unikel (1976) alude a que la conformación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) tiene sus inicios precisamente en la década de los cuarenta, periodo en el que se destaca la Ley de Protección a la Industria del Estado Libre y Soberano de México expedida en 1944 por Isidro Fabela, entonces gobernador constitucional del Estado de México durante el periodo 1942-1945, cuya promoción y aplicación mediante incentivos fiscales al sector empresarial e industrial, favoreció el desarrollo industrial de la entidad, siendo un detonante que permitió el inicio de un acelerado proceso de urbanización y de conurbación de los municipios mexiquenses con las delegaciones del Distrito Federal.

Durante la década de los cincuenta la conurbación de los municipios y delegaciones continuó debido al acelerado crecimiento de industrias y del auge de migración. Cabe mencionar que en esta etapa se dieron ejemplos representativos de desarrollo de la vivienda, como es el caso de la aparición de zonas residenciales fuera de los límites de la Ciudad de México, me refiero a Ciudad Satélite cuyo desarrollo comenzó en 1957.

Asimismo, en el extremo de la polarización social, durante esta década comenzó la proliferación de colonias populares en asentamientos irregulares, en particular en los municipios metropolitanos de Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec y Atizapán de Zaragoza.

Durante el periodo de 1960 a 1970, sigue la conurbación del Distrito Federal con los municipios del Estado de México; aspecto que permite explicar este hecho fue la política de no autorización de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal y de limitación de las zonas industriales, implementada por el entonces regente de la ciudad Ernesto P. Uruchurtu en 1964.

Derivado del crecimiento poblacional y por ende de la fuerte demanda social en cuanto a movilidad, en 1967 se estableció el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el cual resultó ser para estos años un medio de transporte coherente con el poder adquisitivo de los usuarios de los municipios mexiquenses y delegaciones de la Ciudad de México, que en ese entonces formaban parte de la ZMVM; este medio generó disminución del tiempo de traslado de los viajes hogar-trabajo, por citar un ejemplo.

Durante la década de los setenta, el proceso de conurbación continúa; es evidente ya el fenómeno del asentamiento irregular que había empezado ya a ser un problema desde los años cincuenta.

Así, en 1976 se reforman los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General y con ello se promulga el 26 de mayo del año en cita, la Ley General de Asentamientos Humanos, con un capítulo concreto para las conurbaciones.

La gestión metropolitana en el Estado de México

Con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos se inicia formalmente la coordinación intergubernamental en nuestro país y bajo ella, la dirección del desarrollo, la planificación y la regulación de las metrópolis mexicanas.

Para la década de los ochenta el proceso de metropolización siguió en marcha, la ZMVM se extendió hacia la zona oriente del Estado de México, con la conurbación de los siguientes municipios: Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango (Conapo, 1998: 29).

Los años noventa fueron importantes para el desarrollo de la ZMVM, toda vez que en este periodo se llevaron a cabo diversos convenios de coordinación entre los gobiernos federal, del Estado de México y el Departamento (gobierno a partir de 1997) del Distrito Federal, por medio de los cuales se establecieron la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi), la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM) y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Comspypj) en 1994; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) en 1995; la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) en 1996, y la Comisión Metropolitana de Protección Civil (Comeproc) en el año 2000.

En este orden de ideas, el 13 de marzo de 1998 los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México suscribieron el convenio mediante el cual se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana como primera instancia de coordinación bilateral, para fortalecer la colaboración en áreas de interés común y para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados. Dicha comisión fue modificada en el año 2008, integrándose a sus trabajos el Gobierno del Estado de Hidalgo, conformándose así como una instancia de coordinación trilateral.

A la par de la creación de las comisiones descritas, es importante mencionar el establecimiento en 1994 de la Unidad de Seguimiento y Evaluación Estatal de los Planes, Programas y Acciones de las Comisiones Metropolitanas, con el propósito de apoyar, evaluar y dar seguimiento a sus acciones específicas (Sedemet, 2013).

Esta Unidad fue sustituida en 1997 —en razón de que sus atribuciones se enfocaban en el seguimiento de las acciones emprendidas por las comisiones y no contaba con funciones de coordinación, planeación y otras que pudieran contribuir al cumplimiento pertinente de sus objetivos—, por la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, considerada una instancia

administrativa facultada para coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas de las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la administración pública estatal (Sedemet, 2013).

Así, el 20 de diciembre de 2001, mediante Decreto del Ejecutivo que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, se creó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano en sustitución de la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos con el propósito de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sostenible de las zonas metropolitanas, primera en su tipo a nivel nacional (Sedemet, 2013).

En materia metropolitana preciso es referir que, el 1 de septiembre de 2003, mediante Decreto número 172 de la LIV Legislatura del Estado de México, se modificaron y adicionaron cuatro preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, entre los que destaca el 139, ya que en él se establece la obligatoriedad de la coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales para la atención de temas metropolitanos.

Asimismo, en la Sesión de Reinstalación de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, de fecha 7 de octubre de 2005, el gobierno federal, en conjunto con los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal, acordaron un fondo financiero para la realización de obras de carácter metropolitano.

Los recursos de este fondo fueron aprobados por primera vez el 22 de diciembre de 2005 —para incluirlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2006— por la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.

La creación de este Fondo Metropolitano y la publicación de la última actualización de sus reglas de operación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de fecha 26 de abril de 2012, han favorecido los niveles de coordinación para la planeación e implementación de proyectos de infraestructura y servicios prioritarios, independientemente de que dichos recursos requieran fortalecerse, ya que siguen siendo insuficientes para atender la problemática de las zonas metropolitanas.

Desde el inicio de este fondo, la ZMVM cuenta con recursos de este organismo, y por consecuencia, con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano integrado por las secretarías y subsecretarías de los gobiernos federal y estatales de México, Hidalgo y del Distrito Federal, relacionadas con la materia metropolitana del Valle de México.

No obstante que se ha impulsado la gestión del aumento de recursos al Fondo Metropolitano para el Valle de México, mismos que han tenido un incremento en ocho años de aportaciones, es importante reiterar que se requiere todavía más, un incremento, en razón de que los otorgados resul-

tan insuficientes ante la problemática particular que se presenta en la ZMVM, donde actualmente habitan más de 20 millones de personas.

Con ello, este mecanismo financiero muestra un avance de voluntad entre los actores políticos que participan en su gestión metropolitana, más allá de los inconvenientes ya expuestos.

El 3 de octubre de 2013 se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, como una instancia de coordinación para tratar la problemática ambiental de este territorio, la cual sustituye a la Comisión Ambiental Metropolitana.

Esta Comisión pretende realizar acciones de coordinación entre los diferentes actores que la conforman con el propósito ya no de dar soluciones metropolitanas, sino megalopolitanas a problemas ambientales como es el caso de la contaminación.

En este mismo año, en el Estado de México se creó e instaló la Procuraduría del Colono del Estado de México, la cual es producto de un ejercicio democrático de interlocución con la ciudadanía de nuestra entidad y por ende, una instancia cuyo propósito es contribuir al bienestar de la población, mediante la sinergia de fuerzas que impulsaron la participación social en propuestas de políticas públicas, programas y acciones tendientes a la resolución de los problemas presentes en los asentamientos humanos rurales y urbanos que conforman a los municipios mexiquenses.

Respecto a las zonas metropolitanas del país, a partir del año 2012 existen 59 metrópolis que incluyeron 351 municipios metropolitanos y las 16 delegaciones del Distrito Federal, las cuales abarcan 29 entidades federativas, con 63.8 millones de habitantes aproximadamente que representaron 56.8 por ciento de la población total nacional (Sedesol *et al.*, 2012a: 15).

Las mismas se definen como:

[El] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil 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.

Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (Sedesol *et al.*, 2012a: 25).

Su criterio de delimitación y conformación se da a partir de identificar tres tipos de municipios: 1) Centrales; 2) Exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3) Exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana (Sedesol *et al.*, 2012a: 25), estos dos últimos contiguos a los centrales.

Estos tipos de municipios pueden mostrar según sea el caso: una conurbación intermunicipal, un alto grado de integración física y funcional (definida por los viajes de traslado al trabajo entre los municipios involucrados en la zona metropolitana) y una predominancia urbana que refiere a una Población Económicamente Activa (PEA) de al menos 75 por ciento ocupada en actividades secundarias y terciarias y una densidad de población de por lo menos 2,562 habitantes por kilómetro cuadrado.

Así, en nuestro país existen 59 zonas metropolitanas que a su vez forman parte de las 384 ciudades —que conforman el Sistema Urbano Nacional— de más de 15 mil habitantes, que concentran 81.2 millones de personas, lo que representa 72.3 por ciento de la población que es de 112.3 millones (Sedesol *et al.*, 2012b: 7).

Sin embargo, es en las 59 metrópolis donde reside la mayor parte de la población total del país con 63.8 millones de personas como ya se dijo. Dichas zonas metropolitanas ocupan una extensión territorial de 171,816.8 kilómetros cuadrados (Sedesol *et al.*, 2012a: 41) que representa 8.7 por ciento del total nacional (1'964,375 kilómetros cuadrados).

Del total de metrópolis que existen en el país, la del Valle de México,² la de Toluca³ y la de Tlanguistenco⁴ se localizan en el Estado de México, acla-

²Incluye 59 municipios mexiquenses: Acolman, Hueycoxotla, Temascalapa, Amecameca, Huixquilucan, Tenango del Aire, Apaxco, Isidro Fabela, Teoloyucan, Atenco, Ixtapaluca, Teotihuacán, Atizapán de Zaragoza, Jaltenco, Tepetlaoxtoc, Atlautla, Jilotzingo, Tepetlixpa, Axapusco, Juchitepec, Tepetzotlán, Ayapango, Melchor Ocampo, Tequixquiac, Coacalco de Berriozábal, Naucalpan de Juárez, Texcoco, Cocotitlán, Nezahualcóyotl, Tezoyuca, Coyotepec, Nextlalpan, Tlalmanalco, Cuautitlán, Nicolás Romero, Tlalnepantla de Baz, Chalco, Nopaltepec, Tultepec, Chiautla, Otumba, Tultitlán, Chicoloapan, Ozumba, Villa del Carbón, Chiconcuac, Papalotla, Zumpango, Chimalhuacán, La Paz, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, San Martín de las Pirámides, Valle de Chalco Solidaridad, Ecatepec, Huehuetoca, Temamatla, Tecámac y Tonanitla.

Las 16 delegaciones del Distrito Federal, Álvaro Obregón; Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.

Un municipio del estado de Hidalgo: Tizayuca (Sedesol *et al.*, 2012a: 73-75).

³Considera 15 municipios mexiquenses: Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Otzolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec (Sedesol *et al.*, 2012a: 106).

⁴Incluye seis municipios mexiquenses: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco, Texcalyacac y Tlanguistenco (Sedesol *et al.*, 2012a: 189).

rando que la primera abarca también el territorio total del Distrito Federal y parte del estado de Hidalgo.

Por esta razón, el Estado de México se considera una entidad eminentemente metropolitana casi en su totalidad, toda vez que aproximadamente 88 de cada 100 habitantes mexiquenses viven en las tres metrópolis mencionadas, me refiero a 74 que viven en la ZMVM, 13 que habitan en la Zona Metropolitana de Toluca y uno que vive en la Zona Metropolitana de Tlanguistenco. Estos 88 habitantes de cada 100 se reparten en 80 municipios que equivalen a 64 por ciento de los 125 que conforman la entidad.

Más allá del espacio de oportunidades que se puede encontrar en estas metrópolis, como es el caso de la infraestructura educativa, industrial y de servicios, además de que en ellas se produce aproximadamente 33.1 por ciento de la producción interna bruta⁵ y cuenta con 21 por ciento de la PEA del país,⁶ por citar sólo unos aspectos; es preciso mencionar que las mismas presentan una problemática compleja (contaminación, tratamiento de residuos sólidos, congestionamientos viales, asentamientos humanos irregulares, movilidad urbana deficiente, insuficiente protección civil) que impide el adecuado desarrollo de la población que las habita.

Lo referido nos puede conducir a un escenario catastrófico, si no se toman las medidas pertinentes para frenar esta situación negativa, por ello es necesario que no sólo los gobiernos de los distintos ámbitos actúen, sino además también lo haga la sociedad, como un ejercicio de corresponsabilidad para aminorar la problemática que se vive en las metrópolis, y en esa medida mejorarlas y por ende fortalecerlas.

En este contexto, hoy como nunca antes, nuestro país y el Estado de México se encuentran dentro de un mundo globalizado e hiperrelacionado con otros países. Por ello, la formulación de políticas nacionales, estatales y locales requiere una visión democrática pero también global de los acontecimientos económicos y políticos mundiales, para comprender cómo inciden los sucesos internacionales a nivel local, en otras palabras, “pensar global, actuar local”. Sólo así se puede estar preparado para enfrentar los retos que impone la realidad de un mundo en constante cambio (Gobierno del Estado de México, 2012: 25).

Así, tanto gobierno como sociedad, deben construir una prospectiva de ciudad que anhelan, hoy la visión que desde el Gobierno del Estado de México se tiene hacia el 2017 está fundamentada en tres pilares temáticos:

⁵Cifra elaborada con base en datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013) y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) (2013).

⁶Elaboración propia con base en datos del INEGI (2013).

“(i) el ejercicio de un Gobierno Solidario, (ii) el desarrollo de un Estado Progresista y (iii) el tránsito hacia una Sociedad Protegida” (Gobierno del Estado de México, 2012: 36).

Un *Gobierno Solidario* es aquel que responde a las necesidades sociales, culturales y educativas de sus habitantes, mediante la creación de instituciones y la implementación de programas para atender a las personas.

El Estado Progresista promueve el desarrollo económico regional, empleando herramientas legales e incentivos que detonen el incremento del bienestar social y generen mercados dinámicos en la entidad. Por otra parte, una *Sociedad Protegida* es aquella en la que todos sus miembros, sin distinción alguna, tienen el derecho a acceder a la seguridad en todos sus niveles y a una justicia imparcial y equitativa (Gobierno del Estado de México, 2012: 36).

En este orden de ideas, en materia de desarrollo metropolitano, dicho ordenamiento alude a la estrategia: coordinar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno y los actores gubernamentales que establece:

- Dirigir esfuerzos para un reordenamiento integral del transporte público en estrecha colaboración con los municipios y la participación social.
- Fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal para el desarrollo de la infraestructura de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento.
- Promover entre autoridades municipales, estatales y la ciudadanía, una cultura metropolitana que impulse la cooperación intergubernamental.
- Fortalecer la cooperación de los municipios mexiquenses con las entidades colindantes.
- Fortalecer la coordinación metropolitana e impulsar la corresponsabilidad de las instancias estatales e intergubernamentales, así como del Poder Legislativo tanto a nivel Estatal como Federal.
- Coadyuvar en la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en programas y proyectos de desarrollo municipal y regional.
- Colaborar con los municipios en programas de imagen urbana y de coordinación en políticas de uso y ordenamiento de la tierra.
- Fomentar la homologación de los trámites en los municipios de la entidad.
- Liderar la coordinación de políticas públicas de los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (Gobierno del Estado de México, 2012: 180-181).

Hoy en día se sabe que para mejorar nuestras ciudades no hay mejor estrategia que el impulso al conocimiento de lo metropolitano en la sociedad y los gobiernos, por ello es importante mencionar que entre las acciones referidas se establece la promoción de una cultura metropolitana en ambos actores (como seguimiento a los trabajos de la administración anterior), misma que considera, entre otros aspectos, el cuidado del medio ambiente y el ahorro del agua; en este sentido el Plan plasma la estrategia: impulsar el desarrollo sustentable desde el ámbito municipal, por medio de:

- Impulsar una agenda verde con un enfoque municipal para el cuidado del ambiente.
- Coadyuvar y ser enlace entre municipios para lograr un mejor manejo de los residuos sólidos, incluyendo su tratamiento y reciclaje.
- Consolidar, en coordinación con los gobiernos municipales y con ayuda de las distintas asociaciones civiles, un programa de reforestación estatal en las zonas con mayor grado de erosión y tala de árboles, así como reforzar la coordinación entre los tres niveles de gobierno y la ciudadanía para evitar la tala clandestina de bosques.
- Realizar campañas de concientización sobre la importancia y escasez de agua potable, que contribuya a fomentar un mayor ahorro del líquido vital.
- Promover una mayor coordinación y orientación de los esfuerzos de los organismos operadores de agua, con el objeto de que sean autosuficientes y el usuario perciba el costo del servicio (Gobierno del Estado de México, 2012: 181).

En materia de desarrollo sustentable, el Plan reconoce su esencia al referir que no existe disyuntiva entre crecimiento económico y medio ambiente, por lo que el crecimiento sostenido sólo se presentará en la medida en que se preserve el medio ambiente de acuerdo con las siguientes estrategias:

- Hacer un uso responsable y eficiente del agua.
- Llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos.
- Fortalecer el control de emisiones.
- Promover una cultura ambiental.
- Coordinar y fomentar la protección, conservación y restauración de zonas ambientales (Gobierno del Estado de México, 2012: 180-181).

Con base en lo anterior, preciso es mencionar que para abordar el tema metropolitano, el Gobierno del Estado de México, como ya se hizo alusión, cuenta con la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, misma que en la actualidad cuenta con cuatro direcciones generales; la primera, es la de Coordinación Metropolitana, esta unidad administrativa se encarga de participar, coordinar, atender y dar seguimiento a las sesiones y acuerdos que se generen en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México y el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca;⁷ de igual forma, trabaja en la formulación de anteproyectos de políticas, estrategias y acciones de carácter metropolitano para ambas zonas.

A ella, se debe la coordinación, participación y seguimiento en los dos últimos años de las 13 reuniones de trabajo realizadas con los comités y subcomités de los fideicomisos, que administran el Fondo Metropolitano del Valle de México y del Valle de Toluca, respectivamente.

Del 2012 a la fecha, se han realizado tres sesiones de trabajo con el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, y de igual forma con el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana para el Valle de Toluca; ambos representan los espacios de concertación y aprobación de las carteras de proyectos por ejecutarse con recursos de los fondos metropolitanos de las zonas referidas.

Para el ejercicio presupuestal 2014, se aprobaron 48 proyectos en materia de infraestructura para la ZMVM, de los cuales 20 serán ejecutados en el Estado de México; en lo que refiere al Valle de Toluca se aprobaron 10 proyectos en la misma materia.

Por otra parte, la unidad responsable de fomentar la vinculación y coordinación entre los municipios metropolitanos de la entidad y el Gobierno del Estado de México, en la ejecución de proyectos y programas de carácter intermunicipal, regional y metropolitano, es la Dirección General de Vinculación Institucional.

Esta Dirección mantiene una estrecha comunicación con las comisiones edilicias de asuntos metropolitanos de los gobiernos municipales, así catalogados en la entidad mexiquense. Asimismo, con el propósito de cooperar en la construcción y reconocimiento del trabajo que realizan los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, de forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Metropolitano y dadas las demandas en la materia, de los

⁷ Para efectos de este Consejo y Fondo Metropolitano, dentro del Valle de Toluca se consideran los 15 municipios mexiquenses de la Zona Metropolitana de Toluca, los seis municipios mexiquenses de la Zona Metropolitana de Tianguistenco (Sedesol *et al.*, 2012a: 106 y 189), además del municipio mexiquense de Tenango del Valle.

80 municipios metropolitanos mexiquenses, cerca de 40 por ciento de éstos cuentan ya con una dirección general, subdirección o jefatura de departamento de asuntos metropolitanos, misma que se integra a las sesiones de trabajo de la comisión edilicia de la materia y en donde un representante de la secretaría acude para que de forma conjunta se elabore la agenda municipal de asuntos metropolitanos del trienio correspondiente.

Dicho documento permite impulsar proyectos de coordinación intermunicipal, vincular a los municipios con las dependencias gubernamentales del estado e impulsar acciones basadas en el asociacionismo municipal.

Tomando en cuenta este proceso, la Dirección General de Promoción Metropolitana tiene como tarea fundamental la formulación de estrategias que ayuden a la promoción de los programas, proyectos, obras y acciones que realizan las distintas dependencias y organismos del Gobierno del Estado de México en las zonas metropolitanas, así como los de carácter federal y municipal; dicha información se da a conocer a la población, grupos organizados, instituciones, organismos nacionales e internacionales.

De manera general, los trabajos de esta Dirección se pueden visualizar desde tres vertientes: la primera de ellas es la implementación de instrumentos y acciones que impulsan el ejercicio de la gobernanza metropolitana, tanto para el Valle de México como para el Valle de Toluca. La segunda, se refiere al fomento de la cultura metropolitana en temas como el cuidado del agua, cuidado del medio ambiente, prevención del delito y prevención de la violencia contra las mujeres; por último, se han desarrollado una serie de actividades que contribuyen al fortalecimiento de la identidad mexiquense, donde se busca promover el sentido de pertenencia y arraigo al Estado de México en general y al entorno metropolitano en particular; rescatando el patrimonio cultural y el cuidado a la imagen urbana de los municipios metropolitanos catalogados como pueblos mágicos como son: Tepotzotlán y Metepec. En cuanto a los pueblos con encanto se pueden mencionar a: Acolman, Amecameca, Ayapango, Axapusco, Nopaltepec, Teotihuacan, entre otros.

Finalmente y no menos importante es la Dirección General de Análisis y Prospectiva Metropolitana, la cual tiene una de las atribuciones más importantes como son: el análisis, la proyección y la solución de los problemas de esta índole.

Esta Dirección representa el laboratorio donde se recolectan, maquilan y estructuran los datos e información en materia de desarrollo metropolitano. Por medio de estos procesos se puede contar con diagnósticos, estudios e investigaciones, que permiten incorporar estrategias focalizadas en la materia; buscando la eficiencia y la eficacia de los resultados esperados.

Uno de los objetivos primordiales es evitar o disminuir los riesgos en la aplicación de programas, proyectos y acciones en materia metropolitana en todos los niveles y vertientes.

Una de las mayores aportaciones de esta unidad administrativa es la propuesta hecha en cuanto a la necesidad de contar con una legislación en materia metropolitana, a nivel nacional y estatal, donde se definan claramente cuáles son los ámbitos de competencia en la coordinación intergubernamental metropolitana, así como el grado de responsabilidad financiera de los diferentes órdenes de gobierno, que intervienen en las zonas metropolitanas y los mecanismos de integración para el ejercicio de la gestión metropolitana.

Derivado de todas las acciones ya mencionadas, el 22 de noviembre de 2010, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano coordinó el foro regional centro-país: "Hacia un marco jurídico del desarrollo metropolitano en México", en el que se plantearon reformas a la Constitución, a la Ley General de Asentamientos Humanos y modificaciones a leyes secundarias.

Se sabe que existen países que han logrado avances significativos en cuanto al desarrollo metropolitano. En este sentido, se ha participado en diversos foros internacionales para incorporar metodologías concretas que nos orienten a acciones más eficientes y eficaces, entre ellos se pueden resaltar:

- Misión *cites* 2013 (organismo de cooperación interinstitucional y territorios sustentables) en el foro "Políticas públicas de desarrollo metropolitano: herramientas para la planificación, la renovación y la innovación urbana", en París, Francia.
- Congreso internacional, "Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo", en Belo Horizonte, Brasil.
- "Global Cities Summit, para la estandarización de las estadísticas metropolitanas", en Toronto, Canadá.

En todas estas experiencias se pudo, por un lado, exponer la importancia de gobernar con visión metropolitana, desde la perspectiva del Gobierno del Estado de México y por otro, conocer las diferentes experiencias de casos exitosos de gestión metropolitana y sus aportes respectivos.

Asimismo, el 31 de mayo de 2013, el Gobierno del Estado de México firmó un convenio de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su vertiente de hábitat; en el cual se programaron una serie de acciones que permitieran evaluar las políticas públicas que se están

aplicando en la entidad mexiquense, mismas que fueron valoradas desde el enfoque de prosperidad urbana.

Algunos de los resultados por destacar son: el reconocimiento del Gobierno del Estado de México por aplicar en el territorio estatal políticas públicas basadas en la calidad de vida; en la cual se insertan temas como: salud, educación y espacios públicos (reconstrucción del tejido social); en materia metropolitana se reconoce la ejecución de políticas públicas que incrementen la productividad de las metrópolis; de igual manera, se cuenta con áreas de oportunidad en materia de turismo, economías verdes y uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Indudablemente, los desafíos de las zonas metropolitanas son múltiples y variados; hoy no sólo se requiere buscar de nuevas estrategias para una mejor movilidad urbana, implementar acciones concretas que mitiguen las consecuencias del cambio climático, generar programas que ayuden a la superación de la pobreza urbana, impulsar instrumentos de planificación urbana, forjar mecanismos que fortalezcan la gestión metropolitana, instrumentar una política de vivienda sustentable, contribuir a la implementación de una gobernanza metropolitana o legislar en la materia.

Es un hecho que durante la presente gestión mexiquense se ha avanzado para alcanzar los tres pilares mencionados, sin embargo, hoy se reconoce "que hay mucho por hacer" (Ávila, 2013: 166).

En este sentido, como podemos observar, los retos para la gestión de las 59 zonas metropolitanas, en las que participan 351 presidentes(as) municipales, 16 delegados,⁸ 28 gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como los 63.8 millones de mexicanos que viven en ellas, son complejos.

De esta manera, en nuestro actuar se halla entonces la posibilidad de conseguir la aspiración de ciudad que se quiere, la cual como ya dije, es tarea de gobierno y sociedad trabajar en equipo para alcanzarla. Por lo que considero a manera de conclusión para dicha prospectiva a corto, mediano y largo plazo los siguientes aspectos:

- Continuar con la construcción de estrategias legales que permitan materializar la coordinación metropolitana entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Incluir en el quehacer metropolitano a los académicos, organismos internacionales y por supuesto a la ciudadanía.

⁸ Del Distrito Federal.

- Colocar por encima de todo interés, la voluntad por minimizar los estragos que las diferentes fuerzas políticas provocan al buscar acuerdos, convenios o proyectos comunes.
- Identificar mecanismos intergubernamentales de financiamiento para las obras, proyectos o acciones, más allá de los fondos metropolitanos, dado que representa constantes presiones fiscales tanto en el aspecto de la eficiencia (mantenimiento de la demanda de servicios) como en la equidad. Históricamente la no discusión de estos aspectos ha determinado la parálisis en cuanto a la gestión metropolitana.

Asimismo, preciso es mencionar que:

- La prosperidad de las naciones se encuentra íntimamente vinculada con la prosperidad de sus ciudades.
- Ningún país ha alcanzado un crecimiento económico sustentable ni un desarrollo social rápido sin urbanización; los países con mayor ingreso per cápita tienden a ser más urbanizados, en tanto que los países con menores ingresos son los menos urbanizados.
- Las ciudades tienen el potencial de hacer ricos a los países, gracias a las economías de escala y a la proximidad que generan una mejor y mayor productividad.
- Vivimos en una era de expertos, en la que los ingresos y la educación están estrechamente ligados. Dice Edward Glaser (2011: 109), en su reciente libro *El triunfo de la ciudades*, "para cada trabajador, un año adicional de estudio, suele concretarse en un ocho por ciento más de ingresos... La asombrosa correlación entre la educación y el Producto Interno Bruto (PIB) de un país quizá refleje lo que los economistas denominan externalidades del capital humano, término que designa el hecho de que la gente es más productiva cuando trabaja con personas más educadas. Cuando un país aumenta el nivel de educación, sus ciudadanos se benefician tanto del efecto directo del propio aprendizaje, como de los beneficios procedentes que lo rodeen esté más educada".
- Ese proceso genera una especie de efecto multiplicador. La productividad urbana no es ajena a ese proceso.
- La importancia de la educación como medio para mejorar la vida en las ciudades, trata de un bien que genera un proceso multiplicador que promueve la democracia, aumenta los niveles de vida y eventualmente termina con la violencia.

- La desigualdad urbana no se refiere sólo a un espacio fragmentado o a una comunidad por disparidades socioeconómicas. Con frecuencia, las líneas de la división económica, tienden a coincidir con barreras sociales, culturales, políticas y desde luego educativas. Sin embargo, la pobreza urbana metodológicamente hablando, debería ser comparada con la pobreza rural.
- El derecho a la ciudad ha evolucionado en los últimos 50 años como un desafío al desarrollo excluyente, a una distribución selectiva de beneficios, a la marginación y a la discriminación, que campean en las ciudades de hoy en día.
- Más que un nuevo ardid legalista, el derecho a la ciudad es una expresión de las aspiraciones más profundas de los habitantes urbanos para lograr un reconocimiento efectivo de las aspiraciones de los diversos derechos humanos.

En ese sentido, se vuelve pertinente impulsar un verdadero derecho a la ciudad, como lo establece la ONU (2011), el cual no es otra cosa que garantizar el derecho de todos y todas a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad, en un mundo que se está convirtiendo predominantemente urbano, las ciudades se constituyen en el ámbito de realización de los derechos humanos: civiles, económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

- Replantear el desarrollo urbano para generar una movilidad eficaz, incluyente, equitativa y sustentable para los habitantes de las ciudades mexicanas. Esto quiere decir que se debe transitar hacia modelos y estrategias de desarrollo urbano en donde el caminar, usar la bicicleta y el transporte público sean los elementos alrededor de los cuales se genera el desarrollo de las ciudades. A esto se le conoce como Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), modelo de desarrollo urbano que ha comprobado su éxito en el mundo, como lo ejemplifican los casos de Copenhague, Curitiba, Denver y Hong Kong (Medina y Veloz, 2013).
- Propiciar el surgimiento de ciudades interactivas y ciudades del conocimiento, que propicien proyectos de innovación, investigación y desarrollo tecnológico sobre todo en esta etapa en la que vivimos de globalización.
- Con la finalidad de optimizar el suelo urbano, se deben diseñar políticas de densificación y verticalidad de las ciudades, para mejorar su relación con el ambiente.

- Mejorar la captación de recursos públicos mediante la modernización de sistemas justos y equitativos de clasificación de plusvalía para los bienes inmuebles que se capitalizan con las obras públicas aledañas.
- Fortalecer las políticas urbanas y sociales de los tres ámbitos de gobierno, tendientes a lograr una ciudad más equitativa y justa para los que en ella habitan.
- El reto es construir una nación de ciudades productivas y prósperas. De acuerdo con el Sistema Urbano Nacional, en México existen 384 ciudades, la inversión debe canalizarse hacia ellas, lo cual propiciaría la creación de muchos mercados y por lo tanto potenciaría el desarrollo regional.
- Propiciar una ciudad crítica que esté abierta a la inclusión, y proscriba cualquier forma de reclusión, en donde la diversidad se convierte en elemento fundamental de la ciudad plural y múltiple de sus componentes sociales.
- Generar una ciudad resiliente, capaz no solamente de resistir a la adversidad, sino tener capacidad de recuperación pronta y expedita.
- Los principales retos que se tienen para la gestión metropolitana del Valle de México, están en encontrar un modelo de gobernanza tomando en cuenta los principios federalistas de nuestra organización gubernamental, pero que flexibilice los canales intergubernamentales de comunicación, para arribar a acuerdos prácticos sobre los proyectos comunes que mejoren la calidad de vida para todos.

Nuestra aspiración, desde un gobierno municipalista, es alcanzar ciudades sustentables que aprovechen de forma eficiente los recursos disponibles para ofrecer una mayor calidad de vida a sus habitantes, en otras palabras, ciudades densas y compactas, pues sus ventajas son numerosas; tales como la salvaguarda de reservas territoriales verdes y delimitación del crecimiento de la mancha urbana.

Para ello, entre otros aspectos, se requiere de la promoción de una cultura metropolitana que incluya, por un lado, el conocimiento de la importancia que tiene la coordinación, la colaboración y la cooperación entre entidades públicas para resolver de manera eficaz la problemática metropolitana (a problemas en común, soluciones en conjunto), y por otro, el conocimiento de lo que implica cuidar los recursos naturales (agua, energía, entre otros) y la importancia de la práctica de los valores sociales por parte de la población (tolerancia, solidaridad, respeto, igualdad) para poder convivir en armonía dentro de las ciudades.

Fuentes consultadas

- ÁVILA VILLEGAS, Eruviel (2013), *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México. En línea, http://www.diariamente.com.mx/2do_Informe_2013.pdf consultada el 14 de septiembre de 2014.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (1998), *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*, México.
- GLASER, Edward (2011), *El triunfo de la ciudades*, México, Taurus.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México. En línea, <http://pnd.gob.mx/> consultada el 3 septiembre de 2014.
- Gobierno del Estado de México (2012), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017*, México. En línea, http://transparencia.edomex.gob.mx/plan-desarrollo/2011-2017/plandedesarrollo11-17_1.pdf consultada el 14 de septiembre de 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2013), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México. En línea <http://www.censo2010.org.mx/> consultada el 9 de septiembre de 2014.
- _____ (2013), *II Conteo de Población y Vivienda, 2005*, México. En línea, http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=2 consultada el 9 de septiembre de 2014.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) (2013), *Sistema Nacional de Información Municipal*, México. En línea, <http://www.snim.rami.gob.mx/> consultada el 9 de septiembre de 2014.
- MEDINA RAMÍREZ, Salvador y Jimena Veloz Rosas (2013), *Desarrollo orientado al transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*, Embajada Británica en México e Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Sedesol (2011), *Estado de las ciudades de México 2011*, Programa ONU-Habitat, México. En línea, http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=642:presentacion-del-estado-de-las-ciudades-de-mexico-2011q&catid=205:noticias&Itemid=258 Consultada el 8 de septiembre de 2014.
- Secretaría de Desarrollo Metropolitano (Sedemet) (2014), *Antecedentes históricos de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, 2013*. En línea, http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/acerca_de_la_secretaria/antecedentes/index.htm consultada el 9 de septiembre de 2014. Publicado en la *Gaceta del Gobierno Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de México*.

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) et al. (eds.) (2010), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, 1ª ed., México.
- _____ (eds.) (2012), *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*, México.
- UNIKEL, Luis (1976), *El desarrollo urbano en México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1976.

Zona Metropolitana del Valle de México: la movilidad aérea como reto de gestión en prospectiva

José Antonio Rosique Cañas*

No es posible un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas (...) no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos de gran escala (...) pero a la vez, no veo cómo un país con una sociedad amplia y bastante compleja, regulada por el Estado, podría mantener la igualdad política. No creo que sus ciudadanos fuesen capaces de impedir que los funcionarios de gobierno de más alta jerarquía, usaran sus extraordinarias facultades reguladoras para aumentar su propio poder y privilegios.

ROBERT DAHL

Introducción

Sin incluir en la agenda de las reformas estructurales para el desarrollo metropolitano del país, en la línea de cómo los trabajos especializados en este campo lo han venido señalando durante los últimos años (Iracheta, Rivero, Rosique, 2010), la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) está tomando la vía pragmática de gestión centralizada para enfrentar los grandes retos que implica mejorar la gobernabilidad¹ en las principales zonas metropolitanas del país, tomando decisiones estratégicas sobre los megaproyectos de infraestructura para el desarrollo en las regiones que más los requieren.

Todo proyecto se gestiona en la misma línea tradicional de gobernar desde el centro, utilizando los recursos político-administrativos y legales con los que cuenta la administración pública federal, trabajando los grandes proyectos de infraestructuras a través de *partnerships* público-privados

* Jefe del Departamento de Relaciones Sociales en la UAM-Xochimilco, doctor en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la UNAM, posdoctorado en Government and Public Government por The University of New Mexico y miembro del SNI-Conacyt.

¹ Si bien en el principio de cualquier gobierno la forma de llegar al poder, abona legitimidad al sistema político en su conjunto, después, la gestión eficiente es la que acrecienta la aceptación de su acción pública y más si se trata de megainfraestructuras que posicionan estratégicamente al territorio nacional en una prospectiva de largo plazo (Rosique, 2006: 56).

con empresas nacionales e internacionales, pero además, echando mano de sus alianzas con los gobiernos estatales, para que coadyuven a implementar las diferentes etapas del proyecto, donde se requiere de negociaciones con los grupos de la sociedad que presenten algún tipo de resistencia.

Un llamado importante para la consolidación de la política federal de desarrollo metropolitano en este arranque del sexenio 2012-2018, fue la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis en septiembre de 2013, "para trabajar en unificar cuestiones de calidad del aire, transporte verde y fomento de desarrollo humano sustentable" entre el gobierno federal y los gobiernos estatales del centro de México.

Poco antes, en marzo del mismo año, el presidente Peña Nieto había anunciado la construcción de un tren suburbano entre el Distrito Federal y la ciudad de Toluca, mismo que se pondrá en marcha para 2018; ya en diciembre de 2012 también había anunciado la construcción del tren ligero hacia Querétaro: "En México volveremos a tener trenes de pasajeros para conectar nuestras ciudades; he ordenado al Secretario de Comunicaciones y Transportes arrancar en el 2013 la construcción del tren México-Querétaro".²

Para darle conectividad al centro de México en materia de carreteras, luego de inaugurar en marzo de 2014 el tramo Amecameca-Cuautla, se anunció el inicio de obras a partir de Periférico Sur, para unirse a un nuevo libramiento de la ciudad de Cuernavaca, que le dará agilidad a la Autopista del Sol que va hacia Acapulco. Asimismo, en el lapso de inicio sexenal (2013-2014), se inauguraron obras de reconstrucción en la autopista México-Puebla en el tramo entre el Distrito Federal e Ixtapaluca, que le dieron fluidez a la población de la zona oriente y sus cercanías, además de anunciarse el metro del municipio de Los Reyes a Chalco, ya que se trata de zonas del Estado de México densamente pobladas y con las que el Distrito Federal tiene relaciones funcionales muy importantes.

Bajo la misma tónica, el 6 de septiembre de 2014 se anunció la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM), seguido de la presentación oficial de un proyecto sustentable sobre el lecho del antiguo lago de Texcoco, en donde se destaca una inversión de más de 100 mil millones de pesos, con lo que se formará un nodo de desarrollo económico con las aplicaciones tecnológicas que pondrán al NAICM como uno de los más modernos y grandes del mundo.

Como se recordará, el megaproyecto de construcción del NAICM en 2001, abortó debido a las fuertes resistencias de oposición, que surgieron

de un grupo de ejidatarios del pueblo de San Mateo Atenco en la misma zona de Texcoco que terminó en cárcel y represión para algunos de sus líderes; no obstante, la necesidad de desarrollo del megaproyecto se mantuvo latente durante la siguiente década, pues el actual AICM ya llegó a los límites de capacidad de atención a la demanda de vuelos y aunque sigue siendo polémica la elección de un lugar cercano al megaproyecto anterior, la decisión del gobierno del presidente Peña Nieto está tomada, con un fuerte dispositivo mediático que ha sido sucedido por la presentación de las maquetas desarrolladas por una empresa de gran prestigio internacional.

Entre la forma de gobierno y la forma de gobernar

Roberto Bobbio toma distancia sobre el formalismo de los sistemas político-administrativos que se refleja desde la lectura de sus constituciones y los marcos jurídicos que se derivan de ellas; en el caso mexicano, el actuar de los gobiernos posrevolucionarios por mucho tiempo fue analizado desde las interpretaciones que se hacían de algunos de los artículos constitucionales de donde se desprendían las formas de gobierno, las bases del derecho público y del derecho administrativo, además de los manuales de operación para las diferentes instancias encargadas de gobernar y administrar los asuntos públicos.

Por varias décadas se discutió sobre el gran poder del presidente dentro de nuestro sistema político; unos decían que se trataba de "la dictadura perfecta"; otros que era una "monarquía sexenal"; otros hablan del poder desde "la silla presidencial", pero fue el doctor Jorge Carpizo quien, como eminencia en el conocimiento del derecho, dijo que en el sistema político, con un partido hegemónico como lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1929-2000), el presidente tenía "facultades metaconstitucionales".

Después de la derrota del PRI ante el Partido Acción Nacional (PAN) por la Presidencia de la República en el año 2000, el poder político centralizado del presidente se vio diluido y se consideró que parte de ese poder fue a parar a los gobernadores de las 31 entidades y el Gobierno del Distrito Federal por los siguientes 12 años, percepción que está cambiando con el regreso del PRI a Los Pinos, con el presidente Enrique Peña Nieto a la cabeza.

Lo cierto es que el sistema político-administrativo, construido después de la Revolución de 1910, ha pasado por pruebas electorales históricas como las de 1928 con Vasconcelos; las de 1946 con el general Almazán, fuerte oponente de Miguel Alemán; las de 1952 con el general Henríquez,

²<http://amqueretaro.com/2012/12/anuncia-epn-tren-mexico-queretaro/.html>

también oponente de Adolfo Ruiz Cortines; las de 1988 con Cuauhtémoc Cárdenas, apoyado por una escisión de destacados priistas y la izquierda unida; la de 1994 con el asesinato de Luis Donald Colosio y el ascenso de Diego Fernández de Cevallos con el PAN frente a Ernesto Zedillo; las del 2000, con el triunfo de Vicente Fox con el PAN; luego la batalla de Vicente Fox y el Trife contra Andrés Manuel López Obrador en 2006, para sostener el triunfo dudoso de Felipe Calderón Hinojosa y finalmente la misma elección de Enrique Peña Nieto, teniendo como contrincante a López Obrador.

Cuando se había pensado que el viejo sistema priista había quedado atrás, pese a las complicaciones de su campaña, el poder mediático pone a Enrique Peña Nieto y al PRI en Los Pinos, con un margen mucho más limitado del que los medios habían estado anunciando en sus encuestas, pero además muy cuestionado en las instancias electorales por la supuesta compra de votos.

Dejando atrás la idea de las facultades metaconstitucionales de los presidentes del PRI hegemónico, ahora con un sistema pluripartidista donde el poder se reparte entre gobiernos estatales y municipales de todo el país, entre las fracciones parlamentarias del Senado y la Cámara de Diputados, pero además con una serie de organismos de Estado con autonomía como el Instituto Nacional Electoral (INE), el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Comisión de Derechos Humanos y de Información y Transparencia, entre otros; el Presidente de la República actual se está valiendo del poder mediático que le favoreció desde antes de su campaña, cuando era gobernador del Estado de México, para posicionarse de su papel de líder institucional, pero también de líder carismático, en la línea de como lo planteó Max Weber hace un siglo, dejando atrás los conflictos de la arena política con López Obrador y con el grupo estudiantil surgido en la Universidad Iberoamericana, "#YoSoy132".

El Pacto por México firmado con los partidos de oposición, el encarcelamiento de la profesora Elba Esther Gordillo y el avance de las reformas estructurales (medios, educación, energía, fiscal, etcétera), lo pusieron en pocos meses en indicadores mundiales de aceptación como un buen reformador y le dieron legitimidad para emprender su proyecto de desarrollo nacional, hasta cierto punto básico, que no ha sido otra cosa que anunciar la construcción de megainfraestructuras; alguien por ahí dice que en México lo único que tenemos son "gobernadores tabiqueros".

La complicación con esa percepción, es que presumimos por todos lados que hoy México es un país urbano y efectivamente se está cumpliendo la predicción que Henri Lefebvre planteó en 1970 sobre la "urbanización

completa de la sociedad", hipótesis avalada posteriormente por Jordi Borja y Manuel Castells en 1997, al preguntarse sobre "si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana. Si, tendencialmente, todo es urbano, ¿no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión [...] entre espacio y sociedad?" (Borja y Castells, 2000: 11), pero el sociólogo alemán George Simmel, hace también un siglo, señalaba que una cosa es vivir en un medio urbano y otra cosa es asumir la urbanidad que se requiere para funcionar civilizadamente dentro de las nuevas ciudades, es decir, una civilidad aproximada al estilo de la vida en las *polis* griegas o las chivitas romanas, en donde las reglas de convivencia espacial dentro de sus ciudades, y en eso es lo que poco se ha trabajado desde nuestros gobiernos; para ello tendríamos que darle una dimensión diferente al paradigma del crecimiento económico-urbano, retornando a la reflexión filosófica de la ciudad clásica.

Siguiendo con nuestra tesis en este capítulo, en el sentido de que el retorno del centralismo desde la presidencia federal es algo que está sucediendo en los inicios de este gobierno y es algo que podemos corroborar con la manera de gestionar los megaproyectos más emblemáticos para el desarrollo nacional, que en particular se deciden desde Los Pinos, tal y como se hacía en los mejores años del viejo presidencialismo, pero ahora con mucho más recursos y en sociedad con el sector privado.

En México, durante cuatro décadas se ha tratado de explicar el fenómeno metropolitano, se ha legislado parcialmente y se han hecho planteamientos de planeación para gestionar las ciudades, pero lo que se ha logrado son ciudades precarias, insustentables, fragmentadas territorialmente, polarizadas económicamente y segregadas socialmente (Pradilla, 2011).

Robert Dahl nos dice que se requiere buscar fórmulas gubernamentales de gran escala que se encarguen de sistemas de regulación en esas regiones que siguen creciendo hasta formar megalópolis. Lo irónico es que las mismas instituciones que hicieron posible que México se industrializara y urbanizara, hoy se nos revierten; patrimonialismo, corporativismo, clientelismo y corrupción son el coctel con el que la clase política y un puñado de empresarios mexicanos y extranjeros, apoyados por un sistema partidocrático, se ven beneficiados; por lo mismo, no ven con buenos ojos cambiarle nada al federalismo centralista que pone a los altos funcionarios a cargo de un modelo de desarrollo metropolitano poco sustentable.

Gobernadores y el mismo Presidente de la República, se sienten bien gobernando las zonas metropolitanas; cada quien desde su ámbito o bajo acuerdos políticos, toma decisiones al respecto como si se tratara de ciudades de los

años setenta del siglo xx, mientras que los gobiernos municipales tienen una participación marginal, pero en lo poco que se hace desde ese ámbito de gobierno, casi siempre termina empeorando el desarrollo local-regional.

Dahl enfatiza que los funcionarios y particularmente los de más alto rango, no renunciarán a los poderes extraordinarios que tienen sobre la gestión de las ciudades; una vez que ganan las elecciones, toman las dependencias bajo el viejo sistema de botín, sin que medie rendición de cuentas efectiva, ni un servicio profesional de carrera que garantice resultados de calidad en beneficio de la población.

Guy Peters dice que las decisiones tempranas en materia de reglas e instituciones son las que moldean el devenir histórico de las sociedades, y cuando éstas se reflejan en la ley, obligan al Estado a ajustarse a ellas, de tal manera que se convierte en su agente conservador, pues luego los gobernantes se encargan de interpretarlas y actuar a partir de ellas, moldeándolas a sus intereses, alejándose así del interés público (Guy, 2003: 25).

Ante esa situación, cuando la corrupción se generaliza, los actos informales fuera del Estado de Derecho se hacen comunes, entonces las malas instituciones prevalecen sobre la acción pública relacionada con el desarrollo general y territorial de las zonas metropolitanas, moldeando a su interés:

El régimen institucional que se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales (Terhorst, en Jouve y Lefebvre, 2002).

Se dice que la Ciudad de México debe dejar de crecer; cuántas leyes, planes, programas nacionales e instituciones se han creado para lograr esa meta, sin embargo, de 350 mil habitantes en 1900, hoy la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se acerca en 2014 a los 21 millones, sobre más de 2 mil kilómetros cuadrados de territorio, después de haber desecado el sistema de lagos de la cuenca de México, que hace cinco siglos ocupaba más de mil kilómetros cuadrados.

Hay que tomar en cuenta que la posición geográfica del territorio mexicano, su complejo sistema montañoso, evolución natural y variedad de climas, contribuyeron a formar un mosaico de condiciones ambientales con una gran biodiversidad, muy propicias para el desarrollo humano. Destaca la Franja Volcánica Transmexicana, que atraviesa el territorio

nacional de costa a costa, desde Nayarit hasta Veracruz, incluyendo los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Morelos, México, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal. Esa formación montañosa se encuentra en el lugar donde convergen las dos grandes regiones biogeográficas del continente americano: la Neártica y la Neotropical, determinando una biodiversidad especial que caracteriza al macizo montañoso donde está ubicada la cuenca de México, lugar poblado desde hace 11 milenios por el hombre.

En parte esa ha sido una tragedia ambiental, debido a los impactos propiciados por la expansión metropolitana sobre la cuenca; complicándose mucho más, no sólo por el tamaño de su población, asentada sobre tres entidades con 75 unidades político-administrativas gobernadas por distintos partidos políticos, sino porque 80 por ciento de su tamaño actual fue construido de manera improvisada, en apenas medio siglo y bajo un patrón de desarrollo territorial disperso, extensivo, fragmentado, de baja altura y donde la vivienda pobre, precaria en servicios, infraestructura y comunicaciones, además de insustentable, representa 70 por ciento del suelo no propicio para el desarrollo urbano.

A propósito de las decisiones institucionales tempranas de las que nos habla Peters, la decisión del monarca azteca Tenoch de fundar Tenochtitlan en 1325 en el centro de la cuenca, luego la de Hernán Cortés de tomarla como capital para la Nueva España en 1524, tres siglos después la del Congreso Constituyente de crear en ella el Distrito Federal en 1824 con una forma circular de ocho leguas de diámetro, y finalmente, la del general Santa Anna en 1842 para que su territorio adoptara la forma actual con 1,800 kilómetros cuadrados de extensión, fueron lo consistente de una política urbana fundacional para la actual Ciudad de México.

Esa tendencia histórica a favor de la centralización de la vida política y cultural en este punto geográfico, con el tiempo mostró su debilidad estratégica, al momento de ser atacada por ejércitos extranjeros. Ahora el enemigo de la ciudad está viviendo y gobernando dentro de ella; su falta de sentido común para entender lo que requerimos para fortalecer una nueva forma de gobierno más descentralizado, que aborde los problemas de la megalópolis formada junto con las ciudades de la corona regional y el resto de las metrópolis en formación, es lo que sigue complicando las decisiones sobre desarrollo territorial adecuadas para esta escala de megaciudad.

Pero ante la inminente necesidad de tomar decisiones para el desarrollo en esa escala, el tipo de decisiones y acciones en el arranque de este sexenio, son similares a las que ocurrían en los últimos seis sexenios; entonces, lo que tenemos es que los resultados de gestión para una escala metropolitana

creciente, han sido producto de intereses económicos de las grandes empresas constructoras que luchan por los enormes contratos para el desarrollo de proyectos específicos: carreteras, presas, trenes, puertos y aeropuertos.

Lo más vistoso institucionalmente en los últimos años, fue la creación del Fondo Metropolitano en 2006, que se inició con un presupuesto de mil millones de pesos para la ZMVM. Una vez más, tratando de eludir las reformas de fondo, Vicente Fox ofreció fondos públicos para repartirlos entre las zonas metropolitanas; en 2012 con Felipe Calderón el presupuesto llegó a los 8.3 mil millones de pesos; ya con el presidente Enrique Peña Nieto en 2013 el presupuesto se mantuvo sin grandes cambios en 8.7 mil millones que se repartieron entre proyectos de 47 zonas, concentrando en la ZMVM 3.7 mil millones; en 2014 se sigue sin rebasar los 9 mil millones de pesos, no hay información disponible sobre cuáles son los proyectos ni cómo se autorizan, pero además los recursos no se liberan a tiempo desde las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP), por lo que el subejercicio está servido en altos porcentajes.

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; en ellos se establecen los preceptos generales de la acción para cada uno de los órdenes de gobierno. Estos artículos son referentes 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.

El artículo 25 establece la obligación del Estado de actuar en materia de planeación; el artículo 26 reitera que la administración pública deberá actuar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. El artículo 27 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.

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. 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. En el sentido contrario, no le da facultades al municipio para hacer acuerdos de planeación cuando la conurbación los alcanza.

Para el Distrito Federal, el artículo 22 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 a los responsables de llevarlas a cabo, ni tampoco establece facultades o atribuciones concretas.

Pasando al nivel secundario en la jerarquía jurídica, la Ley General de Asentamientos Humanos reafirma la autonomía de los municipios para lo relacionado con sus programas 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 conurbación.

En el artículo 24 se ofrecen los elementos para la circunscripción territorial, las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos; el problema radica en que se reparten tareas entre los gobiernos estatales y municipales, pero no para el ámbito federal, en donde hay muchas instituciones clave para el logro de metas concretas.

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 conurbadas limítrofes en 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, 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. 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 Conurbada de la Ciudad de México es definida en la fracción LXXX del artículo 7º de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (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, socioeconómica 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”.

Estas definiciones operativas tienen una utilidad práctica a la hora de identificar problemáticas específicas y proyectar acciones en consecuencia, así como para establecer el escenario de negociación entre los actores representativos de las unidades político-administrativas, así como representantes de otras instituciones como la ALDF. La misma LDUDF señala atribuciones para el jefe de Gobierno para celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con el gobierno federal, estatal y municipal, así como facultades para participar en la elaboración de los programas previstos para la Ley de Planeación y en la Ley General, cuando afecten el territorio del Distrito Federal.

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 hay que conformar comisiones metropolitanas con las otras entidades y entre los municipios al interior del estado cuando sea declarada una zona metropolitana, para lo cual hay obligatoriedad de presupuestar a través del Congreso local y los cabildos las partidas necesarias para ejecutar en su ámbito de competencia los planes y programas metropolitanos.

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 conurbadas del estado. Por su parte, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios introduce el concepto de planes regionales con la participación de los municipios para lograr la integración y armonización regional limitada al territorio mexiquense. Para esta finalidad, el gobernador tiene la atribución de celebrar convenios con el ámbito federal y con los municipios de su estado.

El libro V del Código Administrativo del Estado de México, refuerza las mismas actividades, pero aun en el caso de las conurbaciones y las zonas metropolitanas, está abocado a atender lo concerniente y de manera exclusiva al territorio del Estado de México, aunque faculta al gobierno estatal y municipal para participar en la elaboración, aprobación y ejecución de planes y programas conjuntamente con el gobierno federal y otras entidades.

En síntesis, los instrumentos legales son débiles en materia metropolitana, 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, un trabajo que nos da una perspectiva más detallada del marco jurídico sobre el que actúan las diferentes instancias públicas es el de Melesio Rivero (Rivero, 2012).

La actuación del Estado en 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 de este divorcio permanente, 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 referencia lejana, por lo que no se convierte en la orientación fundamental a la hora de la acción; decide quien tiene el dinero y ese normalmente se ejerce desde el centro.

Los planes vistos por los políticos son declaraciones acerca del futuro, por eso, antes de ejecutarlos deben pasar por el tamiz de la arena política donde son representados a través de discursos retóricos abiertos a la deliberación; sólo así se pueden convertir en instrumentos para la acción; de ninguna manera pueden ser expuestos como documentos puramente científicos. De ahí la importancia de diferenciar la etapa de planeación técnica y la de implementación real, entre las cuales forzosamente debe haber un lapso de negociación política.

El desarrollo metropolitano para el sexenio 2012-2018

Hubo varios eventos de campaña relacionados con el tema metropolitano donde se expusieron los resultados de trabajos de investigación impulsados desde las diferentes universidades, centros de investigación, pero en particular

nos interesa destacar el esfuerzo realizado desde la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Senadores, integrados en un documento de varios tomos denominado *Mesa Interparlamentaria para la Reforma Metropolitana*; en ellos quedó claramente expuesta la conceptualización y problemática del fenómeno metropolitano, con propuestas para realizar los ajustes a la legislación secundaria, incluyendo la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, además de presentar el estado de avances legislativos, tanto federales como estatales en la materia, incluyendo orientaciones generales (Iracheta *et al.*, 2010).

Cito este documento porque es la voz del Congreso de la Unión, donde se ha venido trabajando el tema del desarrollo metropolitano con apoyo de asesores, consultores y expertos de la comunidad académica nacional e internacional, que ha dedicado muchos años y recursos al estudio de los problemas de las ciudades y las formas de gestión más exitosas del mundo y porque el candidato a la Presidencia y otros candidatos a gobernadores, senadores y diputados, durante el 2012 conocieron de los planteamientos y de lo prioritario que es gobernar el país con visión metropolitana.

Lo curioso es que el segundo año de gobierno (2014) avanza y hasta el momento lo que hemos visto son episodios muy parecidos a los del viejo presidencialismo; ahora el presidente habla de un tren para comunicar la Ciudad de México con Toluca, la necesidad de otros aeropuertos para la ZMVM, un plan de vivienda para densificar la ciudad, se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a donde fue a parar la Cometa, un Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 donde el tema metropolitano no aparece por ningún lado y la creación de una Comisión para el Desarrollo Ambiental de la Megalópolis, teniendo como firmantes a los gobernadores del Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Específicamente sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018 tiene como prioridades lo económico, pero lo urbano y metropolitanos no se mencionan:

El documento del PND está integrado por cinco capítulos que corresponden a igual número de ejes de política pública, sobre los que está basada la estrategia integral que propone el plan.

Los ejes de política pública están constituidos por un conjunto de acciones en los ámbitos económico, social, político y ambiental, que permiten avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable. Los ejes establecidos son:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

“Los programas sectoriales, elaborados a partir de los ejes de política pública y los objetivos nacionales propuestos en el PND 2007-2012, corresponden a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y el artículo 23, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Al revisar todos los apartados del PND 2007-2012 no encontramos nada que enunciara el tema urbano o metropolitano y menos como principio estratégico de organización territorial; es sintomático que no hay indicador alguno que sospeche que la fuente de la mayoría de problemas de competitividad, productividad y sustentabilidad del país, tiene su origen en el desorden espacial-territorial que impera en las metrópolis.

Por otra parte, vemos a los gobernadores anunciando obras o inaugurándolas dentro de las zonas metropolitanas de sus entidades, liderando los proyectos más vistosos de los municipios metropolitanos, pero sin conceder mayor participación a sus alcaldes, ahí donde la ciudad ya es una sola y requiere de una gestión intergubernamental con gobernanza democrática e incluyente para todos los actores económicos y sociales.

Si se entienden bien los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad de acuerdo con nuestro federalismo, el gobernador tiene que ver por el desarrollo de toda la entidad; pero de acuerdo con las facultades que su propia constitución le consigna, el municipio es libre, autónomo y soberano, resuelve junto con sus vecinos, aquellos problemas de seguridad, agua, drenaje, basura y tratamiento de aguas, etcétera, pues sus ciudadanos esperan, al vivir en la misma ciudad, obtener los servicios e infraestructuras locales, que les garanticen calidad de vida y sustentabilidad regional.

No pensamos que con un baño de democracia o nuevo federalismo, lo metropolitano se resuelva, pero sí, que el presidente y los gobernadores podrían desempeñarse mejor en la escala nacional y estatal, mientras que los gobiernos locales podrían resolver mejor los problemas de escala metropolitana, ya que se trata de instancias de proximidad regional. En otros sistemas políticos no se ve a los presidentes como en Estados Unidos o Francia, resolviendo los asuntos particulares de Nueva York, Los Ángeles

o París, ellos son jefes de Estado; se preocupan por los temas de escala nacional e internacional; los problemas metropolitanos son reservados para instancias gubernamentales de escala regional, normalmente con consejos colegiados que toman las decisiones.

Si bien el Fondo Metropolitano surgió en una coyuntura de alternancia, lo cierto es que su legitimidad para asignar presupuesto y dictaminar proyectos metropolitanos, no tiene fundamento constitucional. El otro asunto es que los proyectos presentados por las 47 zonas metropolitanas, no significaron avances sustantivos para el tamaño de los problemas de las metrópolis; más bien, tanto al presidente como a los gobernadores, les conviene centralizar la gestión metropolitana, aprovechando el vacío legal que persiste, pues así son sus organismos centrales los que manejan las grandes bolsas para la realización de los megaproyectos.

Por eso, al actual gobierno le ha interesado más tener en la agenda política las reformas educativa, energética, de telecomunicaciones, electoral y fiscal, antes que el tema metropolitano, que aun siendo estratégico, se mantiene en la agenda sistémica, como un fenómeno incomprendido entre la clase política.

Controversias y decisión sobre la construcción del NAICM en Texcoco

En Texcoco no se debe construir ningún tipo de infraestructura aeroportuaria porque están clasificadas como zonas inundables y cancelaría el proyecto de recuperación del Lago de Texcoco [...] y el gobierno federal tiene que analizar a fondo esta situación respecto a construir un aeropuerto en estas zonas [...] ya que están clasificadas como zonas inundables, protegidas por la Constitución como inalienables e imprescriptibles.

Luis Luege, presidente de Ciudad Posible. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/consideran-inviabile-nuevo-aeropuerto-en-texcoco.html>

Un proyecto aeroportuario en Texcoco pone en riesgo a los habitantes de la Ciudad de México, de la zona metropolitana de municipios de Ecatepec y Netzahualcóyotl porque cancela el proyecto de recuperación del Lago de Texcoco, que representa la única opción de salvación de la ciudad. Ningún aeropuerto puede convivir con los cuerpos de agua de una zona como el Lago de Texcoco. Se pondría en riesgo la seguridad de las ciudades, de los usuarios de esa terminal y se generaría un gran colapso ambiental.

Luis Luege, exdirector de la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Lo que se plantea como el principal riesgo que se correría, es el de inundaciones. La mejor propuesta sigue siendo desde hace tres lustros el aeropuerto de Tizayuca, que operaría de forma alterna con el actual aeropuerto y se complementaría con zonas de actividades logísticas y de carga.

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón se impulsó el proyecto maestro del Parque Ecológico Lago de Texcoco que requirió 5 mil millones de dólares para la compra de terrenos inundables en los ejidos Santa María Chimalhuacán, San Luis Huexotla, San Felipe, Santa Cruz de Abajo, San Bernardino (municipio de Texcoco); Santa Isabel Ixtapan, San Cristóbal Nexquipayac y Francisco I. Madero, municipio de Atenco, que representaría 42 veces al Central Park de Nueva York y 22 veces al Bosque de Chapultepec.

A pesar de que en 2012 la propia Comisión Nacional del Agua (Conagua) advirtió que precisamente por estos problemas el vaso del Lago de Texcoco era una mala opción para construir un aeropuerto porque estaría en constante riesgo de inundaciones, ahora los arquitectos y urbanistas involucrados en los proyectos Parque Ecológico Lago de Texcoco y México, Ciudad Futura, dieron como un hecho que una parte de los terrenos federales que rescata el organismo público servirán para garantizar que esta vez sí se construya la terminal aeroportuaria.

Muy cerca de la zona de conflicto social en donde hace más de 13 años ejidatarios se opusieron a la expropiación de sus terrenos para la edificación del aeropuerto, ahora la Conagua, a través del proyecto Zona de Mitigación y Rescate Ecológico en el Lago de Texcoco, compra predios para ampliar las propiedades del gobierno federal en un intento por detener la crisis ambiental generada por el crecimiento de la mancha urbana sobre regiones consideradas reservas ecológicas pero, sobre todo, frente al proceso de desaparición de lo que fuera una de las zonas lacustres más importantes y representa 11 por ciento de la región metropolitana.

En 2014 la Conagua —con un incremento de 30 por ciento en su presupuesto autorizado por el Congreso— continuará con la compra de predios en los ejidos de Santa María Chimalhuacán, San Luis Huexotla, San Felipe, Santa Cruz de Abajo, San Bernardino (municipio de Texcoco); Santa Isabel Ixtapan, San Cristóbal Nexquipayac y Francisco I. Madero (municipio de Atenco). El objetivo de la Conagua es desarrollar suelos menos vulnerables a la erosión eólica con cubierta vegetal o acuática que permitan disminuir en forma significativa los riesgos a la salud.

La silenciosa compra de terrenos, la recuperación de predios ocupados de manera irregular y las campañas de vinculación comunitaria que alertan

sobre la urgencia de poner en marcha un programa de remediación ambiental en la zona lacustre del Valle de Texcoco, han sido el telón de fondo para regresar a esa zona con la decisión de construir el NAICM que quedará terminado en su última etapa en 2020.

Para su edificación, empresas como ICA y la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estiman que la superficie mínima sería de 1,500 hectáreas, 500 más que el proyecto original del año 2000. Para el arquitecto Iñaki Echeverría, quien encabeza un grupo de 200 expertos que participan en el proyecto urbanístico y arquitectónico Parque Ecológico Lago de Texcoco (PELT), para resolver su crisis ambiental la región necesita una "pieza de infraestructura suave y ecológica", en donde el aeropuerto alternativo con sus seis pistas, formaría parte de la recuperación del vaso de Texcoco. Biólogos, geógrafos, químicos y ecólogos diseñaron la propuesta para el PELT que incluye el NAICM, 19 veces más grande que el actual AICM.

En el documento no se incluyen desarrollos habitacionales ni industriales; se trata de una propuesta que privilegia las áreas verdes, la construcción de edificaciones ligeras que conviven con los afluentes acuícolas de la zona, así como instalaciones deportivas, culturales y para la generación de energía solar y eólica. Pero también incluye al NAICM.

En este proyecto, el NAICM se considera el epicentro de un complejo económico e inmobiliario que daría sustentabilidad y servicios a la zona metropolitana oriente, donde "el lago se convierte en una frontera natural para frenar el crecimiento urbano" según México, Ciudad Futura, también conocido como Ciudad Lacustre (<http://cicm.org.mx/textcoco-y-la-compra-silenciosa-de-predios/>).

El objetivo es que hacia el 2018, al final del actual gobierno, operen por lo menos dos de las seis pistas. La inversión se llevará a cabo en dos partes, en la primera se estarían invirtiendo al menos 50 mil millones de pesos, que incluyen los costos de las vialidades y de la infraestructura secundaria necesaria para poder ponerlo en marcha con dos pistas. En una segunda etapa, se invertirían otros 20 mil millones de pesos que serían destinados a las otras cuatro pistas, mismas que están pensadas para un uso útil hasta el 2060, con una alta demanda, y que lo mismo pueda mover pasajeros, como destino o en conexión, o carga, para la Ciudad de México y la región central del país.

En la evaluación realizada se hace un estudio del impacto que tendría esta nueva terminal en el sistema aeroportuario mexicano, con las terminales aéreas de Puebla y Toluca. Estas instalaciones se unirían a la Ciudad de México, ya sea por vialidades privadas (carretera al estilo del aeropuerto

de Santiago de Chile), o incluso se habla de la posibilidad de un transporte por vía férrea que conecte las nuevas instalaciones con la capital.

En cuanto al financiamiento del proyecto, se estudian diversas opciones. Una de ellas implica que será 100 por ciento presupuesto del gobierno federal, complementado con la concesión al sector privado de todas las áreas de servicio, así como los sistemas auxiliares relacionados con el proyecto. Otra opción es el uso de esquemas de Asociación Público-Privada. En caso de que se optara por esta alternativa, habría un traje a la medida. Podrían ser uno o varios bloques en asociación.

Una cosa parece clara: el gobierno ya descartó la construcción de una nueva (y tercera) terminal en las actuales instalaciones del AICM, pero aún está a discusión el fin que tendrá. En esta discusión, entre las opciones revisadas están:

su cierre para convertirlo en un espacio para la extensión del Lago de Texcoco; convertirlo en un área verde que reduzca el impacto habitacional de la zona o mantenerlo en funcionamiento con una limitada operación. Son muchas las voces que se oponen al cierre del aeropuerto actual, una de las más importantes es de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, pues actualmente es un polo de actividad económica que no quieren perder (<http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/02/09/habra-nuevo-aeropuerto-estara-textcoco>).

El NAICM plantea un modelo arquitectónico que va desde espacios que simulan tener contacto con el exterior, hasta trenes internos para llevar a los pasajeros a la terminal correspondiente. El megaproyecto fue elaborado por TEN Arquitectos Enrique Nortén y la firma estadounidense Skidmore Owings & Merrill; y ya se trabaja en su diseño. Se prevé que la plaza de la primera sección sea una antesala a la zona central donde sucederán las primeras interacciones de los pasajeros, es decir, donde comenzarán y terminarán los viajes. La plaza central es descrita como un lugar en el que la gente podrá disfrutar de múltiples actividades en un ambiente que recreará una experiencia al aire libre con árboles, flores y vegetación variada.

Con respecto a la torre de control, ésta se situará en el centro geométrico de las pistas centrales y orientales, lo que permitirá la recepción de mejor señal y una óptima visión de los movimientos de cada avión que se aproxime a la pista; la nueva base aérea contará con capacidad de adaptación cuando, en un futuro, se requiera de un reajuste. De acuerdo con información de la firma, se busca que la nueva terminal sea sustentable, fomente la participación de la gente y mejore el ambiente y la conservación de la naturaleza.

La polémica sobre otra terminal

1. Desde 2001, el gobierno federal anunció la intención de construir el nuevo aeropuerto en Texcoco.
2. Al año siguiente, el Ejecutivo federal dio marcha atrás a la iniciativa, debido a la oposición de los ejidatarios de San Salvador Atenco.
3. El tema fue retomado por Felipe Calderón, y en 2007 se presentó un proyecto para recuperar la zona.
4. Expertos afirman que Texcoco es una zona fundamental de regulación hidrológica, incompatible con un aeropuerto.
5. Hace un mes, José Luis Luege, otrora director de la Conagua, aseguró que la propuesta era inviable, porque Texcoco es una zona que tiende a inundarse.
6. Sólo hay una recomendación a la SCT de ampliar el aeropuerto del Distrito Federal, y hay quien propone hacer más grande el de Toluca y construir otro en Tizayuca.
7. Pero hoy la decisión está tomada por el gobierno federal: el NAICM se construirá a un lado del lago Nabor Carrillo, en la entidad que vio nacer al actual Presidente de la República (<http://www.publimetro.com.mx/noticias/alistan-imagen-de-nuevo-aeropuerto/mnfs!GAA4ccC8vHyRo/>).

Conclusiones

- Es obvio que la fallida y defectuosa construcción de un régimen institucional para la megalópolis mexicana tiene que ver con intereses económicos y políticos que han persistido por encima del interés público que mandata ciudades sustentables, competitivas, productivas y con calidad de vida.
- Después de cuatro décadas de leyes, creación de organismos, planes, programas nacionales, estatales y municipales, más los miles de millones de pesos que anualmente se destinan para mega-obras de infraestructura destinadas al desarrollo urbano y metropolitano de todo el país, ante los malos resultados, muestran claramente que el gobierno está mal organizado, que sus políticas de regulación en la materia han fracasado y que si partidos, legisladores, gobernadores y el presidente no asumen su responsabilidad frente a las metrópolis, difícilmente el país saldrá de la crisis generalizada en que se encuentra.

- Si bien el problema de las principales ciudades de México pasa por la deficiente movilidad y obras de transporte masivo enfocadas al automóvil sobre territorios mal planeados, el problema central es la parálisis por la que pasa la reforma metropolitana; por todos los medios, académicos, expertos y científicos en temas ambientales, sociales, de movilidad, de infraestructuras, vivienda y desarrollo local, han puesto sobre la mesa de discusión una diversidad de estudios y posiciones en las que hay consenso de lo que se tiene que hacer en materia de cambios legales e institucionales, sin embargo, las decisiones de parte del Estado no llegan.
- El cambio del régimen institucional que se encarga del pilotaje de las principales zonas metropolitanas del país, se encuentra mal y en punto muerto, esperando que las reformas jurídicas sean destrabadas por la clase política que domina el Congreso de la Unión, además de ser la responsable del desarrollo metropolitano del país.
- Ante la urbanización total del planeta, definitivamente, la salida es aprender a gobernar el país con visión metropolitana y asumir la cultura de la urbanidad.
- Mientras eso no suceda, los actores de la clase política toman decisiones para el desarrollo estratégico de país y sus principales ciudades, aprovechando el vacío jurídico que hay para gestionar los asuntos de gran escala, donde el poder público central lleva la delantera y en el caso del sistema político mexicano, ese privilegio sigue siendo del Presidente de la República.

Fuentes consultadas

- BORJA, Jordi y Manuel Castells (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- DAHL, Robert (2002), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós.
- DELGADO, Javier et al. (1999), "La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación", en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez (coords.), *Territorio y cultura en la Ciudad de México*, tomo 1, *Transiciones*, México, UAM-Plaza y Valdés Editores, pp. 171-194.
- HANSEN, D. Roger (1971), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso et al. (2010), *Mesa interparlamentaria para la reforma metropolitana*, México, Cámara de Diputados.

- LEFEBVRE, Henri (1972), *La revolución urbana*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael y Pep Jané (2012), "Profesionalización. Sistemas de evaluación del empleado público", en revista *Buen Gobierno*, núm. 13, México, Fundamespa, pp. 110-143.
- PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barceloa, Gedisa.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2011), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, UAM-Porrúa.
- Presidencia de la República (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. Disponible en <http://www.economia.gob.mx/transparencia/programas-del-plan-nacional-de-desarrollo>
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca (2008), *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, México, UAM-Porrúa.
- TERSHORST, Pieter (2002), "Continuités et changements des régimes urbains: les cas d'Amsterdam", en Bernard Jouve y Cristian Lefèbre, *Metrópolis ingobernables*, Madrid, INAP, pp.125-152.
- ÚNIKEL, Luis, Crecenciano Ruiz Chiapeto y Gustavo Garza (1972), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.

La política pública para la transición al desarrollo sostenible: el emprendimiento social en México

Miguel Moreno Plata*

Introducción

A pesar de los avances en la adopción de los objetivos asociados al desarrollo sostenible en los ámbitos institucionales a nivel global, nacional, subnacional y local, existe también una creciente percepción sobre los escollos teóricos y operativos para avanzar hacia sociedades más sostenibles.

La exploración teórica y empírica ubica el problema central en la naturaleza compleja y dinámica de los procesos de desarrollo. Las principales instituciones sociales, económicas y políticas, incluyendo a las empresas y al Estado se manifiestan a favor del desarrollo sostenible y, sin embargo, las tendencias de un desarrollo no sostenible se hacen cada día más evidentes en las diversas escalas geográficas. Desde esta perspectiva, parece que una cuestión central tiene que ver con los pocos niveles de articulación entre las instituciones económicas, políticas y sociales en la consecución del desarrollo sostenible.

En la actualidad cada institución pretende alcanzar el desarrollo sostenible desde su visión, estrategias y recursos. Un viraje significativo en esta materia implica la construcción/deconstrucción de un nuevo andamiaje institucional para el desarrollo sostenible. En este contexto, la adopción de nuevos arreglos institucionales para la transición al desarrollo sostenible adquiere una actualidad sin precedentes, particularmente para reducir los niveles y tendencias de insostenibilidad en algunos de los procesos actuales en el ámbito social, económico y ambiental.

De esta manera, una tarea urgente es la exploración de nuevos arreglos institucionales en el terreno de la economía, la política y la sociedad. En el ámbito de la economía, aparte de la economía de mercado se perfilan otras alternativas como la economía social o solidaria, cuyo eje central es la vinculación de propósitos sociales y económicos. Desde esta perspectiva

*Profesor-investigador. Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. morenoplata@hotmail.com y miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx

la economía social y el emprendimiento social ofrecen una veta exploratoria interesante para la construcción de nuevos marcos conceptuales para la transición al desarrollo sostenible.

Por otra parte, algunas de las emergentes teorías sobre la transición para el desarrollo sostenible ofrecen también una amplia veta de análisis. Así, los estudios pioneros en materia de gestión y la gobernanza para la transición al desarrollo realizan aportaciones relevantes en la búsqueda de evidencias teóricas y empíricas en este campo científico.

En esta tesitura, este capítulo explora el incipiente andamiaje institucional mexicano en esta materia. En el caso de México, existen importantes arreglos institucionales que abarcan desde el ámbito constitucional hasta el campo organizacional de la administración pública. Sin embargo, no es claro hasta qué grado las instituciones actuales puedan gestionar y gobernar la transición al desarrollo sostenible. De ahí la necesidad de avanzar hacia nuevas vertientes de análisis que contribuyan a explorar los nuevos mecanismos institucionales para la transición al desarrollo sostenible, partiendo de los actuales arreglos institucionales, y con ello identificar los límites y posibilidades de las instituciones estatales en el diseño e implementación de políticas públicas eficaces en este campo.

Las tendencias insostenibles: en búsqueda de algunas evidencias empíricas

Alfredo Sfeir nos ofrece la siguiente reflexión:

Seguimos pensando que la sostenibilidad es un tema más del desarrollo de nuestros países. Hoy, es el único tema. Vemos diariamente que todo es sostenibilidad: el agua que bebemos, el aire que respiramos. Es por eso que la sostenibilidad no es una opción más para nuestras sociedades, es nuestro único destino. Sin embargo, la sostenibilidad no puede concebirse aisladamente de las dimensiones sociales (2014).

Coincidimos, en una buena medida, con la apreciación de Sfeir. Sin embargo, quizá sea más cercana a la realidad del mundo actual la siguiente afirmación: Cotidianamente observamos que todo es insostenibilidad: cada día existe menor disponibilidad de agua potable porque hay una creciente contaminación de las fuentes de agua, incluyendo las aguas subterráneas; el aire que respiramos cada día se encuentra más contaminado. Es decir, el

mundo cada día, cada minuto, se vuelve más insostenible, pues las principales tendencias están vinculadas con la gran crisis social, ecológica y económica, por lo que la llegada de la sostenibilidad se vuelve cada vez un objetivo más distante.

Desde nuestra perspectiva, un problema central para las ciencias de la sostenibilidad es encontrar los mecanismos tecnológicos y sociales para frenar, y en su caso, revertir las tendencias insostenibles del desarrollo actual a nivel global, nacional y local. Así, un objetivo central para la transición al desarrollo sostenible es la construcción de andamiajes institucionales flexibles que puedan gestionar y gobernar la densa complejidad y la dinámica que caracteriza a los procesos asociados con las tendencias insostenibles en el ámbito social, económico y ecológico.

De esta manera, la construcción de sociedades sostenibles parece una aspiración cada vez más alejada de nuestra cotidiana realidad social, económica, política y ambiental. Si bien es cierto que existen coincidencias fundamentales en cuanto a las dimensiones y principios del paradigma del desarrollo sostenible, también lo es que aún existen graves problemas para dotar de algún grado de operatividad a dicho modelo de desarrollo. El agravamiento de la crisis ambiental, social y económica a nivel global, nacional, regional y local parece indicar que la meta del desarrollo sostenible es un objetivo cada vez más alejado de nuestro horizonte generacional.

En efecto, esta crisis está asociada con diversas tendencias insostenibles perceptibles en diversos ámbitos del desarrollo:

- a) Degradación ambiental. Problema perceptible en rubros vinculados con la contaminación y disminución de la disponibilidad de agua potable, acelerada destrucción de la biodiversidad, contaminación atmosférica en las grandes ciudades, deforestación y desertificación, etcétera.
- b) Inequidad social. Esta situación se manifiesta en los problemas de pobreza, desempleo, subempleo, carencia o baja calidad de servicios públicos e infraestructura urbana básica, baja calidad de la educación, problemas de salud, etcétera.
- c) Subdesarrollo económico. Los problemas económicos están relacionados fundamentalmente con las altas tasas de informalidad, evasión fiscal, bajos salarios, bajos niveles de productividad, mano de obra no especializada, precariedad laboral, etcétera.

En este contexto, una tarea de obvia urgencia de las principales instituciones de la modernidad (Estado, mercado, sociedad civil) es la contención

y, en su caso, la reversión de las tendencias insostenibles de los actuales procesos de desarrollo, particularmente en los países emergentes.

En esta tesitura, surge una pregunta central: ¿las instituciones actuales tienen las capacidades suficientes para gestionar la naturaleza compleja, dinámica y contradictoria de los procesos vinculados con las tendencias del desarrollo insostenible? En el caso del Estado, ¿los actuales arreglos institucionales son los más apropiados para gestionar y gobernar la transición al desarrollo sostenible?

En este contexto, y para el caso de México, aportamos la siguiente evidencia en materia de insostenibilidad ambiental:

1. El 27 de agosto de este año se registró una fuga en una toma clandestina de un poliducto de Pemex, misma que alcanzó al río Hondo, Tierra Blanca, estado de Veracruz. Pemex actuó 18 horas después de que las autoridades locales le notificaron sobre dicho evento, con lo que la fuga de hidrocarburos recorrió más de 20 kilómetros del cauce. El saldo ecológico preliminar: severos daños a la flora y fauna del lugar, incluyendo la muerte de diversos ejemplares de zorrillos, armadillos, víboras, peces y tortugas por los altos niveles de toxicidad de las aguas (Porras y Zamudio, 2014: 16).
2. Contaminación de la Laguna de Cajititlán, estado de Jalisco. En el mes de abril de 2013, la Comisión Estatal del Agua informó acerca de la calidad del agua en esa laguna: los principales contaminantes son nutrientes del tipo nitrógeno y fósforo, los cuales propician la aparición de algas o maleza acuática; en estos análisis también se detectaron coliformes fecales, originados principalmente por las descargas de aguas residuales, debido al tratamiento deficiente o nulo (*El Informador*, 2013). A poco más de un año de dicho informe, a finales del mes de agosto de 2014 se detectó la muerte de miles de peces de la especie *Astyanax aeneus*, conocida popularmente como mojarra de lama o sardina de agua dulce. Ante esta catástrofe ecológica, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco (Semadet) reiteró que el mal funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales y el uso excesivo de agroquímicos es la causa de muerte de peces en esta laguna. Dicha dependencia estatal también precisó que la elevada actividad de organismos acuáticos provocó niveles de oxigenación sobresaturados, ya que la contaminación aumentó progresivamente hasta un mil por ciento en los últimos años, desde el 2009 cuando se registró la última mortandad de peces (Ornelas y Jiménez, 2014: 16; Nuño, 2013).

3. Contaminación del río Sonora y del río Bacanuchi. El 6 de agosto de 2014, 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre acidulado se derramaron en el arroyo Tinajas, municipio de Cananea, Sonora, contaminación que alcanzó al río Sonora y al río Bacanuchi, derrame originado en la mina Buenavista del Cobre de la empresa Grupo México, provocando una emergencia ecológica sin precedentes en el estado de Sonora y el peor desastre ambiental en la historia de la industria minera del país (Malvido, 2014: 12; Semarnat, 2014).

En este caso, el dictamen de la Conagua demuestra que el derrame se ocasionó por una falla en el amarre de un tubo de polietileno en una de las piletas de lixiviados y por la falta de una válvula en la piletta de demasías, causas totalmente imputables a la empresa, por lo que resulta falso el argumento de la empresa en el sentido de que el derrame se debió a lluvias intensas. Tanto la Semarnat, la Conagua como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realizaron diversas acciones para la reparación del daño, incluyendo la posibilidad del juicio de responsabilidad ambiental contra la empresa responsable, así como el monitoreo superficial y subterráneo durante los próximos años a cargo de la empresa, entre otras acciones (Semarnat, 2014). En el mes de octubre de 2014, el gobierno federal y el Grupo México llegaron a un acuerdo para la integración del fideicomiso Río Sonora, cuyas empresas subsidiarias (Buenavista del Cobre, S.A. de C.V. y Operadora de Minas, S.A. de C.V.) se comprometieron a aportar al patrimonio del Fideicomiso la cantidad de dos mil millones de pesos, incluida una aportación inicial de 500 millones de pesos.

En materia social, algunos datos sobre los niveles de pobreza en México:

- a) En el periodo comprendido de 2006-2012, algunos indicadores señalan que el porcentaje de población en situación de pobreza se incrementó notablemente, pasando de 31.7 a 37.1 por ciento, lo que representa un aumento del orden de (5.4 por ciento). Por lo que se refiere al caso de la pobreza extrema (en situación de indigencia) el porcentaje también se incrementó de manera relevante al pasar de 8.7 a 14.2 por ciento (5.5 por ciento).
- b) Otro indicador clave sobre el nivel de subdesarrollo social en el país es la distribución del ingreso. En el año 2002, el quintil más pobre de los hogares participaba con 5.9 por ciento del ingreso total, mientras que el quintil más rico participaba con 49.1 por ciento de dicho

ingreso. En cambio, en el año 2012, el quintil más pobre participaba con 6.6 por ciento del ingreso total y el quintil más rico tenía una participación del orden de 46.2 por ciento (CEPAL, 2013). Lo anterior significa que en el periodo de 10 años se observa una ligera mejoría en la distribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población nacional.

- c) En este contexto, es indudable que los programas sociales de corte asistencialista no han funcionado para la reducción de la pobreza. Programas gubernamentales como Oportunidades, 70 y más, Programa de Empleo Temporal, entre otros, han tenido un impacto irrelevante en el combate a la pobreza. Por ejemplo, Oportunidades atiende a 6.2 millones de familias, lo que significa que tiene una cobertura de alrededor de 24 millones de habitantes. En este sentido, existe la opinión generalizada de que dicho programa no ha cumplido con sus objetivos de reducción de la marginación social, siendo señalado como un programa de corte clientelar y asistencialista (Baltazar, 2014).

Existen estimaciones en el sentido de que si los actuales programas gubernamentales desaparecieran, la pobreza alimentaria se incrementaría de 18.8 a 21.7 por ciento; la pobreza de capacidades aumentaría de 26.6 a 29.1 por ciento, mientras que la pobreza patrimonial se elevaría de 51 a 52.7 por ciento (Martínez, 2012). Estas proyecciones establecen algunos elementos de análisis sobre el reducido impacto de los programas de referencia.

La política pública para la transición al desarrollo sostenible

Desde una perspectiva científica la transición se puede definir como el cambio de un sistema social desde un estado de equilibrio hacia otro de nuevo equilibrio. El proceso de cambio en una transición no es lineal, es decir, los cambios rápidos pueden generar cambios lentos en el nuevo equilibrio. Esto significa que la transición es de carácter multifacético y multinivel. Desde su naturaleza multifacética, los patrones no lineales se componen de diferentes fases:

- a) Una fase de predesarrollo, donde existe un pequeño cambio visible en el sistema, pero se tiene un alto grado de experimentación a nivel individual.

- b) Una etapa de despegue, en la cual el proceso de cambio comienza a construirse y el estado del sistema comienza a cambiar debido a diferentes innovaciones.
- c) Una fase de aceleración, en la cual los cambios estructurales ocurren mediante la implementación de un conjunto de cambios notables en el ámbito sociocultural, económico, ecológico e institucional.
- d) Una fase de estabilización donde la velocidad del cambio social decrece y se alcanza un nuevo equilibrio dinámico (Loorbach y Rotmans, 2006: 190).

Así, para Loorbach y Rotmans (2006), la "gestión de la transición puede realizarse mediante el uso (directo e indirecto) de tres mecanismos de coordinación: mercados, planes e instituciones". El modelo de gestión de la transición al desarrollo sostenible intenta utilizar los sistemas de organización piramidal en una vía más estratégica por medio de la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y fomentando la autoorganización mediante nuevos tipos de interacción y ciclos de aprendizaje y acción. También busca la interacción entre los actores relevantes en los diversos niveles sociales (Kemp, Loorbach y Rotmans, 2005: 9).

Éste es un buen punto de partida, pero, sin embargo, nos parece limitado frente a la naturaleza compleja y dinámica de los procesos de desarrollo insostenible.

Dicho enfoque podría ampliarse y precisarse a partir de algunas de las ideas centrales de Giddens (2008) acerca de las dimensiones institucionales de la modernidad en las sociedades capitalistas. Según este autor, la institución económica principal es la propiedad privada, incluyendo la empresa privada; mientras que la institución política por excelencia de la modernidad es el Estado nacional. Desde esta perspectiva también es posible señalar que la institución social fundamental es la familia, mientras que la tecnosfera es la infraestructura científica y tecnológica que estaría soportando la producción capitalista.

Así, desde una perspectiva ampliada, la gestión de la transición debería abarcar las principales dimensiones institucionales de la sociedad capitalista a partir de la lógica de cada una de las instituciones. Sin embargo, también es preciso señalar que la racionalidad actual de estas grandes instituciones resulta ineficaz para los fines del desarrollo sostenible. Por ello, es necesario el replanteamiento de estas racionalidades, es decir, sería importante la búsqueda de nuevas racionalidades, a partir de las racionalidades propias de la sostenibilidad. Por ello, la transición plantea la necesidad de avanzar hacia

esa ruta, incluyendo la emergencia de estas nuevas racionalidades. Es decir, se trata de la búsqueda de racionalidades que trasciendan los limitados marcos analíticos de cada institución. Lo anterior significa que la transición hacia el desarrollo sostenible demanda la construcción, reconstrucción y deconstrucción de mecanismos aptos para la transición a partir del rediseño de las citadas instituciones: Estado nacional, la propiedad privada y el régimen familiar, en aspectos esenciales como la herencia.

Otra cuestión central es el ciclo de la transición. Para Loorbach y Rotmans (2006: 197), la gestión de la transición puede describirse como un proceso cíclico y relativamente repetitivo. La primera ronda puede consistir de cuatro actividades principales: el establecimiento y ulterior desarrollo de una arena de transición para un específico ámbito temático; el desarrollo de una visión de largo plazo para el desarrollo sostenible; la ejecución de experimentos para la transición y el monitoreo y evaluación del proceso de transición.

En este contexto, un referente teórico relevante de los procesos de transición al desarrollo sostenible es la naturaleza compleja y dinámica del citado paradigma. A pesar de las múltiples definiciones y desacuerdos en torno del mencionado modelo, también existen importantes coincidencias. Un importante punto de partida es la definición institucional formulada por la Comisión Brundtland (1992): desarrollo que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para la satisfacción de sus propias necesidades.

En esta primera parte de la definición esbozada por la Comisión Brundtland, se encuentra un elemento central que podría obstaculizar la operatividad de dicho concepto, a saber: la relación intergeneracional. Esto significa que la consecución del desarrollo sostenible implica la búsqueda de equilibrios dinámicos entre las necesidades y aspiraciones de diversas generaciones. De lo anterior deriva el elemento meso-temporal como componente esencial de la transición hacia el desarrollo sostenible. Esto resulta particularmente relevante en el uso de los recursos naturales no renovables, tales como los hidrocarburos, así como la transmisión intergeneracional de problemas sociales como la pobreza.

En este orden de ideas, en palabras de la citada Comisión, la mencionada definición encierra dos aspectos fundamentales:

- a) El concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres, cuya satisfacción es de carácter prioritario.
- b) La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para la satisfacción de las necesidades presentes y futuras.

Bajo esta línea argumental, introduce el papel relevante de la ciencia y la tecnología y la misma organizacional social para el mantenimiento de la capacidad de los sistemas socioecológicos en la satisfacción de las necesidades sociales.

Desde esta perspectiva, un acuerdo fundamental es el hecho de que el citado modelo de desarrollo requiere de un equilibrio dinámico entre los fines vinculados con el bienestar económico, la protección ambiental, así como la equidad y cohesión social.

En esta tesitura, la transición al desarrollo sostenible demanda:

- a) La búsqueda de equilibrios dinámicos entre las tres principales dimensiones de la sostenibilidad (componente de transversalidad socioecológica).
- b) La consecución de equilibrios dinámicos entre las necesidades de las presentes y futuras generaciones (componente mesotemporal).
- c) La consecución del desarrollo sostenible requiere una estrategia a nivel global, nacional, regional y local (transversalidad geográfica).

De esta manera, la sostenibilidad se refiere a un proceso y a un cierto nivel de desarrollo —y no a un estado final—, por lo que cada generación podría determinar de nueva cuenta sus objetivos de desarrollo, es decir, la posibilidad de redireccionar su ruta de desarrollo. Esto significa la introducción del criterio de flexibilidad relativa en cuanto a las fronteras de lo ambientalmente posible y de lo ambientalmente deseable, así como los requerimientos de justicia y equidad social (Meadowcroft, 1997, citado por Kemp, Loorbach y Rotmans, 2005: 3).

A partir de lo anterior, se puede establecer como componente esencial de la transición la flexibilidad institucional, así como de las políticas públicas en este rubro, lo que demanda la identificación de puntos de interacción entre las distintas dimensiones, en situaciones y tiempos específicos.

El emprendimiento social y el desarrollo local para la sostenibilidad

Quizá las mayores posibilidades de un desarrollo sostenible se presentan en el ámbito local. En estos territorios se pueden articular de una mejor manera los actores centrales de los procesos de desarrollo, a saber: el Estado, el mercado y la sociedad. En el ámbito comunitario quizá exista el

potencial para ubicar y aprovechar las múltiples interacciones entre los actores e instituciones. Un desarrollo endógeno puede ser una de las claves para reencauzar los procesos de desarrollo y buscar una mejor articulación de los objetivos sociales, económicos y ambientales en la gestión pública, social y privada.

Es, precisamente, en el ámbito comunitario donde existe una importante tradición del emprendimiento social en México y en el mundo. Sin embargo, también es tiempo de explorar nuevos marcos analíticos del emprendimiento social en el contexto del paradigma del desarrollo sostenible.

Explorando algunos referentes teóricos del emprendimiento social

En el caso de Estados Unidos, el análisis del contexto histórico del desarrollo conceptual e institucional de la empresa social y del emprendimiento social, lo primero que llama la atención es la diversidad de conceptos que se utilizan para describir los emprendimientos vinculados con objetivos sociales. Así, dentro del sector de "organizaciones sin fines de lucro" sobresalen términos como los de "empresa sin fines de lucro", "emprendimiento sin fines de lucro", "innovación social", "negocio con fines sociales", "empresa de patrimonio comunitario", "emprendimiento público", "empresa social", etcétera. Para sistematizar esta multiplicidad conceptual, se puede proponer una clasificación con base en las dos principales escuelas del pensamiento estadounidense: la escuela de la "generación de ingresos" y la escuela de la "innovación social" (Defourny y Nyssens, 2010: 40).

Así, para la escuela de "generación de ingresos", el emprendimiento social está centrado en las estrategias de generación de ingresos. Sin embargo, es importante establecer una distinción entre la primera versión sustentada en las "organizaciones sin fines de lucro", es decir, el llamado "enfoque comercial sin ánimo de lucro", y una versión más amplia, que abarca todas aquellas formas de iniciativas comerciales orientadas hacia alguna forma de misión social; por lo que abarca todas las organizaciones que negocian con un fin social, incluyendo las empresas con ánimo de lucro (Defourny y Nyssens, 2010: 40). Desde este último enfoque se incluye lo que se conoce como la responsabilidad social de las empresas.

Por otra parte, la escuela de la "innovación social", pone el énfasis en el perfil y comportamiento de los emprendedores sociales desde una perspectiva

schumpeteriana. Bajo esta línea argumental, los emprendedores en el tercer sector son "creadores de cambio", en razón de la creación de nuevas combinaciones en al menos alguna de las siguientes modalidades: nuevos bienes o servicios, nueva calidad de los servicios, nuevos métodos de producción, nuevos factores de producción, nuevas formas de organización y creación de nuevos mercados. Así, el emprendimiento social destaca por su vocación innovadora y su alto impacto social (Defourny y Nyssens, 2010: 40). Desde esta tesitura, el emprendedor schumpeteriano es un creativo y un elemento dinamizador del mercado, por lo que tiene que romper las inercias del entorno, pues, normalmente, éstas son hostiles con las iniciativas innovadoras. De esta suerte, al fundar nuevas empresas, el emprendedor introduce una serie de innovaciones en el ámbito socioeconómico, pues las empresas existentes presentan determinadas inercias tanto en el ámbito organizacional como en los sistemas de producción, los cuales dificultan o se oponen a los cambios que representan los procesos de innovación. Por ello, los métodos innovadores presentan una serie de beneficios y ventajas competitivas para los emprendedores, sin ignorar sus beneficios sociales (Carrasco y Castaño, 2008: 122). De esta suerte, la innovación y la flexibilidad tanto organizacional como funcional define los alcances de las empresas sociales; situación que podría acercar el emprendimiento social con los objetivos y procesos de la transición al desarrollo sostenible, pues dichas empresas son socialmente integradoras y organizacionalmente dinámicas.

Por otra parte, en el caso europeo destacan dos enfoques centrales, a saber: las vinculadas con las "empresas sociales de integración laboral" (WISES, por sus siglas en inglés) y las llamadas Emergence des Entreprises Sociales en Europe (EMES, por sus siglas en francés). En razón del objeto principal de esta investigación, resulta de fundamental importancia el análisis del enfoque EMES, en razón de que este marco teórico se sustenta en un enfoque interdisciplinario, en cuya construcción intervienen conocimientos provenientes de campos como la economía, la sociología, la ciencia política, la administración pública y el derecho, entre otras disciplinas (Defourny y Nyssens, 2012: 11). En esta tesitura, el enfoque interdisciplinario del EMES puede establecer algunos puentes con la ciencia de la sostenibilidad, de vocación inter y transdisciplinaria, particularmente a partir de la necesidad de nuevos desarrollos teóricos y metodológicos interdisciplinarios en campos de interacción como el emprendimiento social.

Así, la red de investigación del EMES intenta establecer las bases teóricas para un "tipo ideal" de empresa social, en los términos formulados por Max Weber. En razón de lo anterior, su pretensión es el desarrollo de una

teoría en la cual, la empresa social puede concebirse como una empresa con diversas caras: metas múltiples, intereses múltiples y recursos múltiples (Defourny y Nyssens, 2010: 43). Bajo esta línea argumental es posible enfatizar esta naturaleza multidimensional de la empresa social. La consecución de una pluralidad de metas podría interpretarse en el sentido de que, de manera simultánea, podría perseguir fines económicos, sociales y ambientales. Por esta misma razón, en este tipo de organizaciones podrían también converger los intereses públicos tutelados por el Estado, los incentivos económicos que proporciona el mercado, así como los valores e incentivos sociales y culturales de la sociedad civil. En esta tesitura, la confluencia de recursos provenientes del mercado, el Estado y la sociedad civil también podrían incrementar significativamente la capacidad de las mismas empresas sociales.

En todo caso, la distinción principal entre el enfoque estadounidense y el europeo radica en el hecho de que el primero coloca como componente central del llamado tercer sector a "una comunidad de organizaciones sin fines de lucro", mientras que el segundo se sustenta en los principios de la economía social. Así, la definición estadounidense del tercer sector está centrada en una interpretación estática, cuyo énfasis son las "organizaciones sin fines de lucro", excluyendo a las cooperativas y sociedades de ayuda mutua. Por el otro lado, la definición europea se focaliza hacia un enfoque analítico, el cual enfatiza la dimensión económica y social de las organizaciones del tercer sector, por lo que el criterio principal son los límites a la apropiación privada de las utilidades, con lo que incluye tanto a las sociedades cooperativas como a las sociedades de ayuda mutua (Evers y Laville, 2004: 13).

De esta manera, según el enfoque europeo, el factor determinante no es el requisito relativo a los "fines sin lucro", pues el elemento central es el límite establecido a los intereses de los inversionistas. Desde esta perspectiva, la línea divisoria no se establece entre las "organizaciones con fines de lucro" y las "organizaciones sin fines de lucro", sino, más bien, la "nueva frontera" se perfila entre las organizaciones capitalistas y las organizaciones socioeconómicas, pues estas últimas se focalizan hacia la generación de riqueza colectiva, en lugar de la maximización de la inversión y la ganancia individual (Evers y Laville, 2004: 13). En la tesitura de una economía mixta de bienestar, una consecuencia lógica de la perspectiva europea es la noción de una clara línea divisoria entre el espacio ocupado por el mercado, la arena política, la comunidad, por una parte, y el tercer sector, por la otra. En consecuencia, el marco analítico predominante es la de un

sistema de naturaleza tripolar, conformado por las citadas instituciones (Evers y Laville, 2004: 14).

En este contexto, las dos corrientes predominantes en el ámbito mundial ofrecen nuevas alternativas en el tratamiento de los graves problemas asociados con el desarrollo insostenible y los obstáculos que enfrenta la transición al desarrollo sostenible. Sin embargo, en el marco de estas tendencias, el enfoque europeo se perfila como el de mayores posibilidades para la gestión de los procesos de desarrollo, particularmente en el ámbito local y comunitario.

El surgimiento del marco normativo de la empresa social en México

Un primer dato que llama la atención en el caso de la economía social en nuestro país es el hecho de que este sector tiene una historia de un poco más de tres décadas, por lo menos a partir de su reconocimiento formal a nivel constitucional. Lo anterior no obstante la larga tradición del régimen ejidal y comunal vinculado con el régimen posrevolucionario.

En febrero de 1983 se publicó un decreto que presentaba una sustancial reforma al artículo 25 constitucional, con lo que se reconocía la existencia, en el marco del sistema de economía mixta del país, de un tercer sector económico, conformado por organismos y empresas de naturaleza distinta a las tradicionalmente adscritas a los sectores público y privado. A dicho sector económico se le llamó desde entonces: sector social de la economía (SSE).

Así, el párrafo séptimo del artículo 25 constitucional reformado, estableció de forma unívoca que el Estado mexicano asumía el compromiso de promover y fomentar el desarrollo de las empresas del SSE "bajo criterios de equidad social y responsabilidad"; sin embargo, para cumplir con dicho cometido era necesario elaborar el marco normativo correspondiente, poner en pie la infraestructura institucional suficiente y aplicar los instrumentos apropiados de política pública.

De esta suerte, México, por lo menos, en el ámbito constitucional es un país pionero en el reconocimiento de la economía social. No obstante dicho avance, por más de tres décadas no se presentaron avances sustanciales en la construcción de un andamiaje institucional moderno para el emprendimiento social.

Un paso definitivo en la ruta de construcción de esta nueva institucionalidad es la expedición de la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), Ley reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2012.

En términos del artículo 4º de la LESS, el sector social de la economía mexicana se integra por las siguientes formas de organización social:

- a) Ejidos.
- b) Comunidades.
- c) Organizaciones de trabajadores.
- d) Sociedades cooperativas.
- e) Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.
- f) En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

De esta manera, el marco normativo en nuestro país ofrece un amplio universo de organizaciones para el emprendimiento social, lo que constituye un primer referente sobre la importancia de este sector económico, particularmente en los sectores agropecuarios y producción de bienes o servicios para la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Desde la perspectiva institucional las empresas sociales tienen las siguientes características:

- a) Gestión democrática, lo cual implica que existe primacía de la persona sobre el capital.
- b) Propiedad social o colectiva de los medios de producción.
- c) Distribución de excedentes con criterios de equidad, lo cual también admite la posibilidad de reinversión de resultados para reforzar el objeto social, siempre que así lo determinen los socios reunidos en asamblea general.
- d) Compromiso con la comunidad y el medio ambiente (Inaes, 2013: 7).

Este conjunto de características permite establecer una diferencia fundamental con las sociedades mercantiles, lo que también puede posibilitar una mayor proximidad con la protección de las funciones ambientales y los recursos naturales, así como el desarrollo comunitario, componentes esenciales del desarrollo sostenible.

Por otra parte, según el Inaes (2013), el universo de organizaciones de la economía social presenta la siguiente composición:

Ejidos	4,023
Comunidades	321
Uniones de ejidos	875
Uniones de comunidades	N/D
Asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC)	126
Sociedades de producción rural (SPR)	1,289
Uniones de sociedades de producción rural	99
Sociedades mercantiles	46
Sociedades cooperativas de producción y de consumo	416
Organismos cooperativos (uniones, federaciones y confederaciones de sociedades cooperativas)	366
Sociedades de solidaridad social	237
Total consolidación y desarrollo de EES	7,800

Estas cifras son un indicador sobre la importancia, complejidad y diversidad de las organizaciones vinculadas con la economía social en el país, así como su posible relevancia como actores en los procesos de desarrollo sostenible, principalmente en las zonas rurales y urbanas marginadas.

El desarrollo del andamiaje institucional en materia de emprendimiento social

Mediante decreto del Ejecutivo federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1991 se estableció el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes), con el propósito de orientar e impulsar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos, a través de acciones coordinadas de la Federación, los estados y los municipios, con la participación de los sectores social y privado. Mediante el citado instrumento jurídico se estableció el órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad, que tendría a su cargo la elaboración y ejecución de dicho programa.

A partir de la entrada en vigor de la LESS se presenta la mayor transformación institucional de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (Fonaes), al constituirse en el Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes). Según la LESS, el Inaes es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión.

De acuerdo con el artículo 13 de la LESS, el Inaes tiene como objetivo instrumentar políticas públicas de fomento al SSE, como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos de carácter social, incluyendo el Programa de Fomento a la Economía Social.

En este sentido, la LESS y el Inaes representan dos andamiajes institucionales fundamentales para el diseño e implementación de políticas públicas para el emprendimiento social en México. No obstante, también es importante subrayar la ausencia de un enfoque sustentado en los principios de la sostenibilidad, pues en el mejor de los casos se hace alguna referencia a la variable de la protección ambiental.

Conclusiones

Las empresas sociales pueden constituirse en una alternativa factible para impulsar la transición hacia el desarrollo sostenible, principalmente en los países en desarrollo, como es el caso de México. En razón de su naturaleza, las empresas sociales reúnen algunos atributos esenciales para incidir en los actuales procesos de insostenibilidad social, económica y ambiental. Desde la perspectiva socioeconómica, el emprendimiento social puede ayudar a explorar nuevas alternativas en materia de apoyo a desempleados o de personas con un bajo desarrollo de habilidades y capacidades laborales, principalmente en los sectores sociales marginados. También puede incidir en el impulso de nuevos derroteros para el desarrollo comunitario, lo que podría constituir un parteaguas en un desarrollo con la utilización de recursos a nivel local, incluyendo el capital social.

En el ámbito de la protección ambiental, el emprendimiento social podría también apoyar e innovar políticas y programas en materia de explotación racional de recursos naturales o de protección de bienes ambientales, incluyendo la participación activa de las comunidades y los propietarios de dichos recursos, como actores estratégicos en la construcción de nuevos sistemas de gestión y de gobernanza para impulsar el desarrollo sostenible.

Por lo que se refiere a la construcción del andamiaje institucional para el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito del desarrollo sostenible, es conveniente señalar que dicho modelo requiere la exploración de nuevos referentes organizacionales, tales como la especialidad de los cuadros administrativos, pero también demanda la construcción de organizaciones menos jerarquizadas y con mayores niveles de cooperación

interinstitucional y social, a través de la adopción de la transversalidad como principio organizacional y funcional, particularmente en el ámbito de las administraciones públicas de los tres ámbitos de gobierno en el país.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas para la transición al desarrollo sostenible demandan una constante innovación en las estructuras y los procesos de las administraciones públicas, así como de nuevos mecanismos de colaboración e interacción con los intereses, perspectivas y expectativas de otras instituciones ubicadas en el mercado y la sociedad civil.

En el caso de México, el emergente andamiaje institucional en esta materia puede ser el punto de partida para la identificación de las organizaciones de la economía social como actores relevantes en las políticas de desarrollo, principalmente en los objetivos de contención de las tendencias insostenibles en el ámbito social, económico y ambiental, a partir de la diversidad geográfica, social y cultural del país.

Sin embargo, una de las principales limitaciones del actual andamiaje institucional es la insuficiente vinculación con los objetivos asociados con el desarrollo sostenible, pues las escasas interacciones institucionales se limitan básicamente al ámbito de la protección ambiental, siendo necesaria la incorporación de perspectivas transversales que permitan la identificación de mecanismos de cooperación en el ámbito del desarrollo social y económico, así como de los mecanismos de articulación con actores ubicados en otras arenas como el mercado, la familia y la comunidad.

Fuentes consultadas

- BALTAZAR, A. (2014), *Oportunidades: el fracaso del asistencialismo social en México*, recuperado de <http://michoacantrespuntocero.com> (sitio visitado el 6 de septiembre de 2014).
- CARRASCO MONTEAGUDO, I. y M. S. Castaño Martínez (2008), "El emprendedor schumpeteriano y el contexto social", *ICE: Revista de Economía* (845): 121-134.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013), *Panorama social de América Latina*.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial.
- DEFOURNY J. y M. Nyssens (2010), "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship* (1): 32-53.
- _____ (2012), *The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective*, EMES European Network.

El Informador (2013), "Laguna de Cajititlán contaminada por aguas residuales: CEA", recuperado de <http://www.informador.com.mx> (sitio visitado el 2 de septiembre de 2014).

EVERS, A. y J. Laville (2004), *Defining the Third Sector in Europe*, Northampton, Edward Elgar.

GIDDENS, A. (2008), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial. Instituto Nacional de la Economía Social y Universidad Iberoamericana Puebla (2013), *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*.

Diario Oficial de la Federación, Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, México, 23 de mayo de 2012.

KEMP, R., D. Loorbach y J. Rotmans (2005), "Transition Management as a Model for Managing Processes of Co-evolution Towards Sustainable Development. Paper for Special Issue on (Co)-evolutionary Approach to Sustainable Development of *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*", recuperado de www.kemp.unu-merit.nl (sitio visitado el 5 de septiembre de 2014).

LOORBACH, D. y J. Rotmans (2006), "Managing Transitions for Sustainable Development", en X. Olsthoorn y A. J. Wiczorek (eds.), *Understanding Industrial Transformation. Views from Different Disciplines*, Dordrech (Países Bajos), Springer, pp. 187-206.

MALVIDO, A. (28 de agosto de 2014), "Al fondo del río Sonora", *Milenio Diario*, p. 14.

MARTÍNEZ VELOZ, J. (2012), *El fracaso de la pobretología*, recuperado de <http://www.jornada.unam.mx> (sitio visitado el 7 de septiembre de 2014).

NUÑO, A. (2013), "Estudios revelan que laguna de Cajititlán sí presenta signos de contaminación humana", *La Jornada Jalisco*, recuperado de www.lajornadajalisco.com.mx (sitio visitado el 2 de septiembre de 2014).

ORNELAS V. y E. Jiménez (3 de septiembre de 2014), "Tlajomulco, responsable de contaminación en Cajititlán", *Milenio Diario*, p. 16.

PORRAS, R. e I. Zamudio (3 de septiembre de 2014), "Pemex atendió derrame en Veracruz 18 horas después", *Milenio Diario*, p. 16.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2014), "Informa Gobierno de la República acciones en atención al derrame de cobre en ríos de Sonora", recuperado de <http://saladeprensa.semarnat.gob.mx> (sitio visitado el 28 de agosto de 2014).

SFEIR YOUNIS, A. (2014), "El mundo reclama cambio de paradigma: Hacia un desarrollo empoderado", *Blog Human*, PNUD, disponible en <https://snt147.mail.live.com> (visitado el 27 de agosto de 2014).

Los sistemas electorales y la reinstauración de la reelección inmediata en los municipios mexicanos

José Arturo Rodríguez Obregón*

A manera de introducción

Con la medida que prohibió la reelección inmediata de autoridades municipales en el país, en el año 1933,¹ se eliminó un recurso político con el que se puede incentivar en los gobernantes un ejercicio del gobierno democrático y socialmente más efectivo. Es indudable que su reinstauración significa un paso importante, aunque aún insuficiente, para hacer del ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos, el municipal, el de mayor desarrollo democrático.

Al ser el municipio la institución de nuestro sistema político y de nuestro régimen federal con las mejores condiciones sociodemográficas para la interrelación e interacción entre los gobernantes y los gobernados, es el ámbito de gobierno en el que se pueden propiciar procesos político-gubernamentales más democráticos, en los que las decisiones políticas y el ejercicio gubernamental se orienten a la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas, y a la solución de problemas que afectan día a día a los mexicanos. Es pues en el municipio donde podemos mejorar de manera sustancial la dimensión de reciprocidad o *responsiveness* que el prestigiado politólogo italiano Leonardo Morlino (2008) le reconoce a las buenas democracias.² Y precisamente la reinstauración de la reelección inmediata puede significar un factor muy influyente para ello, aunque como lo veremos en este capítulo, será necesario adecuar los sistemas de elección de ayuntamientos para obtener las ventajas y beneficios que se le reconocen.

*Profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

¹La reforma constitucional de ese año también prohibió la reelección inmediata de los diputados federales y estatales, y de los senadores, e introdujo la no reelección absoluta del Presidente de la República y de los gobernadores.

²Para Morlino, la reciprocidad consiste en la capacidad de respuesta que tienen los gobiernos a las demandas de los gobernados, y que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general.

Reelección inmediata y democracia

A la reelección inmediata se le reconocen importantes y positivos efectos, tanto para el sistema democrático como para el ejercicio de gobierno y la administración pública, como son:

- Incentivar la rendición de cuentas vertical (a través de las elecciones) de los gobernantes, ya que los ciudadanos podríamos premiarlos con la reelección si tienen un buen desempeño, o castigarlos, negándosela, en caso contrario.
- Incentivar en los gobernantes la creación de vínculos con sus gobernados, a comunicarse con ellos, y a estar más atentos a sus demandas y necesidades.
- Posibilitar la acumulación de experiencia en los gobernantes y funcionarios de la administración pública, lo que favorecería su profesionalización.
- Fortalecer los órganos colegiados de gobierno, en relación con los ejecutivos.
- Posibilitar la continuidad de proyectos y programas.
- Incrementar en los gobernantes las labores de gestoría, pues interesados en su reelección, se preocuparían por conseguir recursos y obras para beneficiar a la población, o al menos serían canales de transmisión de las demandas de la ciudadanía.

La reelección inmediata y las restricciones institucionales

En cuanto a la posibilidad de obtener esos efectos de la reelección inmediata, existen dos factores de diseño institucional que serán un fuerte obstáculo:

Por un lado, la reelección consecutiva en el ámbito municipal se limitó a sólo una oportunidad, por lo que las autoridades municipales tendrán la posibilidad de permanecer en el cargo un periodo máximo de seis años, lo que contrasta con las tres reelecciones consecutivas para diputados federales y estatales, y que les posibilita una permanencia consecutiva de 12 años en sus cargos.

Por otro lado, están los diseños de los sistemas de elección de los ayuntamientos, pues en la gran mayoría de los municipios del país, imposibilitarán obtener los beneficios de la reelección inmediata de los regidores, que constituyen la mayor parte de los gobernantes municipales.

Veamos ahora los diseños de los sistemas de elección de ayuntamientos.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, el máximo órgano de gobierno en los municipios del país es el ayuntamiento, órgano pluripersonal que se integra por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine,³ y su elección se lleva a cabo a través de dos sistemas electorales:

Sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa

En este sistema la mayor parte de los cargos del ayuntamiento se elige por mayoría relativa, en tanto que el resto se elige por representación proporcional, y tiene dos subtipos:

1. Sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa y con elección a través de planillas de todos los cargos de mayoría relativa. Aquí todos los cargos de mayoría relativa (el presidente municipal, uno o dos síndicos, y la mayor parte de los regidores) se eligen en un solo voto, en bloque, de tal manera que el elector, con su voto, está eligiendo todos esos cargos. Es el sistema de elección de ayuntamientos en la mayor parte de los municipios del país.

A manera de ejemplo, en la siguiente tabla tenemos el diseño del sistema de elección de ayuntamientos de los municipios del estado de Sonora.

Tabla 1
SISTEMAS ELECTORALES EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA

	Cargos que se eligen por mayoría relativa, en planillas				% de cargos en planillas
	Presidente municipal	Síndico	Regidores (mayoría relativa)	Regidores de representación proporcional	
Categoría I ⁴	1	1	3	hasta 2	71.4
Categoría II	1	1	6	hasta 4	66.7
Categoría III	1	1	12	hasta 8	63.6

Nota: La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora dispone que en los municipios donde estén asentadas las etnias habrá un regidor étnico designado por usos y costumbres. En los datos del cuadro no están incluidos los regidores étnicos.
Fuente: Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

³ Son las constituciones políticas, las leyes electorales estatales, y las leyes orgánicas municipales las que regulan las cantidades de síndicos y regidores en los ayuntamientos, así como el sistema para su elección.

⁴ La categoría depende de la cantidad de población en los municipios.

Un primer inconveniente de este sistema electoral es que en elecciones competitivas tienen efectos muy desproporcionales, y entre más elevada sea la competitividad, crece en forma por demás exagerada la dosis de sobrerrepresentación política⁵ para el partido ganador de la elección, castigando especialmente a los otros partidos con altas votaciones. Esto se debe a que los porcentajes de los cargos de los ayuntamientos que obtienen los partidos ganadores de la elección ya están predeterminados, sin importar el porcentaje de votos con el que ganan las elecciones. Otro efecto es que los partidos ganadores adquieren automáticamente una representación de mayoría absoluta en los ayuntamientos, aun cuando sus porcentajes de votos, por la misma competitividad electoral, hayan sido muy bajos, lo que favorece el presidencialismo en los municipios.⁶

En la siguiente tabla, en la que presentamos los resultados electorales y la conformación partidista de los ayuntamientos de algunos municipios sonorenses saltan a la vista esos efectos.

Tabla 2
PORCENTAJES DE VOTOS Y DE CARGOS EN AYUNTAMIENTOS EN LAS ELECCIONES DEL AÑO 2009 EN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA

Municipios	Partidos/Alianzas							
	PAN		PRD		Alianza PRI Sonora-PNA-PVEM		Otros	
	% votos	% cargos	% votos	% cargos	% votos	% cargos	% votos	% cargos
Bácum	31.1	71.4	--	--	30.1	14.3	PT 19.7	14.3
B. Hill	45.8	71.4	9.1	14.3	43.2	14.3	--	--
Cumpas	30.2	14.3	--	--	19.9	14.3	PT 30.4	71.4
Etchojoa	27.0	8.3	29.3	8.3	31.4	66.7	PC 5.3 PT 2.8	8.3 8.3
Granados	52.2	71.4	--	--	47.5	28.6	--	--
Huépac	47.4	14.3	2.0	14.3	48.0	71.4	--	--
Magdalena	42.7	14.3	8.8	14.3	43.7	71.4	--	--
Naco	45.79	71.4	--	--	45.72	14.3	PC 3.3	14.3
Navojoa	37.5	18.2	18.1	13.6	38.4	63.6	PC 2.0	4.5

⁵La sobrerrepresentación política se presenta cuando un partido político obtiene un porcentaje de cargos o de representación política superior a su porcentaje de votos, en tanto que en la subrepresentación esa relación es a la inversa.

⁶Siguiendo al doctor Tonatiuh Guillén (1996), el presidencialismo municipal lo entendemos como el gobierno en el que el presidente municipal ejerce un poder hegemónico, tanto en las decisiones del ayuntamiento, como en las acciones administrativas.

Municipios	Partidos/Alianzas							
	PAN		PRD		Alianza PRI Sonora-PNA-PVEM		Otros	
	% votos	% cargos	% votos	% cargos	% votos	% cargos	% votos	% cargos
Pitiquito	43.4	14.3	9.4	14.3	44.1	71.4	--	--
S. Javier	48.2	71.4	2.9	14.3	46.8	14.3	--	--
Yécora	50.7	71.4	1.7	14.3	41.7	14.3	--	--

Nota: Sólo se incluyen datos de partidos que obtuvieron representación en los ayuntamientos, y no están incluidos los regidores étnicos.

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora.

2. Sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa, con elección de regidores de mayoría relativa en distritos o demarcaciones uninominales. A diferencia del primer subtipo, en la planilla sólo se incluyen los candidatos a la presidencia municipal y a la sindicatura, en tanto que la elección de regidores de mayoría relativa se lleva a cabo en distritos o demarcaciones uninominales: en cada distrito se elige un regidor. Para su elección, el municipio se divide en la misma cantidad de distritos municipales como regidores de mayoría tenga el ayuntamiento. Este sistema electoral es el que se practica en los municipios del estado de Nayarit:

Tabla 3
SISTEMAS ELECTORALES PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NAYARIT

Categoría	Cargos electos en las planillas		Regidores electos en distritos uninominales		Regidores electos por representación proporcional	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
	Categoría I	2	22.2	5	55.6	2
Categoría II	2	16.7	7	58.3	3	25.0
Categoría III	2	13.3	9	60.0	4	26.7
Categoría IV	2	11.1	11	61.1	5	27.8

Fuente: Constitución Política del Estado de Nayarit.

Como lo notamos en la tabla 4, este sistema electoral no garantiza reducir los desmesurados efectos de sobre y subrepresentación política en los ayuntamientos, lo que en todo caso depende no nada más de las cantidades de votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones en la elección de planillas, sino también de los votos y su distribución en los distritos en los que se eligen las regidurías de mayoría relativa. Lo cierto es que al seguir

siendo con dominante de mayoría relativa, también tiende a generar una elevada desproporcionalidad, como fue el caso en siete de los ocho municipios que incluimos en la tabla, tomando los resultados de las elecciones municipales del año 2008, aunque el diseño sí ofrece las condiciones para hacer democráticamente funcional la reelección de los regidores de mayoría relativa, que en todos los municipios del estado constituyen la mayor cantidad de integrantes de los ayuntamientos.

Tabla 4
PORCENTAJES PROMEDIOS DE VOTOS Y DE CARGOS DE LOS PARTIDOS EN LOS AYUNTAMIENTOS DE ALGUNOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NAYARIT (ELECCIONES 2008)

Municipios	PAN		PT		Coalición PRD-PVEM		Coalición PC-PRS		Coalición PRI-PNA	
	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos
Ahuacatlán	49.1	66.7 (6) ⁷	--	--	--	--	--	--	44.8	33.3 (3)
Compostela	13.0	6.7 (1)	18.7	20.0 (3)	--	--	--	--	44.5	73.3 (11)
Jala	40.1	44.4 (4)	--	--	--	--	11.8	11.1 (1)	41.6	44.4 (4)
Rosamorada	--	--	--	--	42.3	41.7 (5)	--	--	45.0	58.3 (7)
San Blas	34.1	66.7 (8)	--	--	29.5	16.7 (2)	--	--	26.8	16.7 (2)
Santa María del Oro	23.9	8.3 (1)	--	--	26.3	25.0 (3)	--	--	37.8	66.7 (8)
Tepic	7.9	5.6 (1)	4.7	5.6 (1)	32.4	16.6 (3)	--	--	49.7	72.2 (13)
Tuxpan	22.7	8.3 (1)	--	--	12.3	8.3 (1)	9.5	8.3 (1)	39.2	75.0 (9)

Notas: Sólo se incluyen datos de los partidos políticos o coaliciones que obtuvieron representación en los ayuntamientos.

Para los promedios sumamos los porcentajes de votos que obtuvo cada partido en las elecciones de planilla y en las de los regidores de mayoría, y el resultado lo dividimos entre dos.

Los resultados de las elecciones de las planillas y de regidores de mayoría relativa se pueden consultar en los anexos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

Sistema electoral mixto con dominante de representación proporcional

En este sistema la menor parte de los cargos, por lo regular la presidencia municipal y la sindicatura, se eligen por mayoría relativa, también por medio de planillas, en tanto que el resto de los cargos del ayuntamiento, todas las regidurías, se eligen por representación proporcional, aunque como podemos ver en la siguiente tabla, en algunos municipios los cargos

⁷El dato entre paréntesis indica la cantidad de cargos.

de las planillas que se eligen por mayoría relativa representan porcentajes muy elevados, hasta de 40 por ciento, del total de cargos de los ayuntamientos, lo que genera un efecto de alta dosis de sobrerrepresentación política para los partidos que obtuvieron más votos.

Tabla 5
SISTEMA DE ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS

	Cargos que se eligen por mayoría relativa, en planillas			Regidores de representación proporcional		
	Presidente municipal	Síndico	Regidores	Porcentajes de cargos en planillas	Cantidad	%
Categoría I	1	1	--	40.0	3	60.0
Categoría II	1	1	--	28.6	5	71.4
Categoría III	1	1	--	22.2	7	77.8
Categoría IV	1	1	--	18.2	9	81.8
Categoría V	1	1	--	15.4	11	84.6
Categoría VI	1	1	--	11.8	15	88.2

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

En la siguiente tabla podemos ver los efectos de esos sistemas electorales en la conformación partidista de ayuntamientos.

Tabla 6
RESULTADOS ELECTORALES E INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS (ELECCIONES 2006)

Municipio	Porcentajes de votos y de cargos							
	PRI		PAN		Coalición PRD-PT-PC		Otros	
	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos
Atlatlahucan	18.3	20.0	27.0	60.0	--	--	PSDC 18.6	20.0
Coatlán	27.2	20.0	19.5	20.0	--	--	PNA 27.6	60.0
Cuernavaca	21.0	17.6	42.7	52.9	26.9	23.5	PVEM 3.3	5.9
Temixco	25.0	27.2	31.1	27.2	34.6	45.5	--	--
Yautepec	29.3	27.3	28.8	27.3	29.9	45.4	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Morelos.

Los sistemas electorales y los efectos esperados con la reelección inmediata

En el primer tipo de sistema, el sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa y con elección a través de planillas de todos los cargos de mayoría relativa, tanto estos cargos como los de representación proporcional se eligen en formato de listas cerradas y bloqueadas, de tal manera que la elección de los gobernantes municipales es de acuerdo con las listas y en el orden en que se registraron, sin que el elector pueda marcar su preferencia por alguno o algunos de ellos. En otras palabras, el elector no tiene posibilidad de seleccionar o rechazar de entre los candidatos que aparecen en la boleta electoral. Así, con este diseño de sistema electoral, las ventajas y beneficios de la reelección inmediata simple y sencillamente serán inalcanzables para todos los regidores: ¿cómo castigar o premiar a un regidor que busca la reelección inmediata, si éste está incluido en la planilla o en la lista de representación proporcional? ¿Cómo incentivar en ellos la creación de vínculos con los ciudadanos si no tienen delimitada una representación? ¿Qué incentivos tendrían para mejorar su desempeño si el voto de los electores es para toda la planilla?

El sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa con elección de regidores de mayoría relativa a través de distritos uninominales sí presenta las condiciones para que al menos en las regidurías de mayoría se obtengan los beneficios/ventajas de la reelección inmediata, pues los electores, al poder votar en forma individual a esos regidores, tienen la posibilidad de premiarlos, manteniéndolos en el gobierno, o castigarlos, expulsándolos de él. Y los regidores, al tener delimitada su representación a un grupo no muy numeroso de electores, tendrán los incentivos para crear vínculos con ellos, pues su reelección quedará en última instancia en sus manos, de tal manera que la única posibilidad que tendrán para ser reelectos es un desempeño eficiente, responsable, y orientado a resolver sus problemas y a atender sus demandas.

Y finalmente, en el sistema electoral mixto con dominante de representación proporcional, al ser electos todos los regidores por listas bloqueadas, en la que los electores no pueden marcar preferencias, resulta imposible obtener las ventajas de la reelección inmediata en todas las regidurías.

Comentarios finales

Como hemos visto, en la mayoría de los municipios del país el diseño de los sistemas de elección de sus gobernantes cierra la posibilidad de que la

reelección inmediata mejore la calidad de la democracia y el ejercicio gubernamental. En este sentido, es necesario rediseñar dichos sistemas, y es indudable que el diseño del segundo subtipo, el sistema electoral mixto con dominante de mayoría relativa, con elección de regidores de mayoría en distritos o demarcaciones uninominales es el que posibilita obtener los efectos democratizadores que se le reconocen a la reelección inmediata. Para reducir los excesivos efectos de sobre y subrepresentación política que genera resultaría muy conveniente fijar límites de sobrerrepresentación a los partidos políticos, como ya se fijaron en las legislaturas estatales y en la Cámara Federal de Diputados, de tal manera que su integración partidista tenga mayor correspondencia con los resultados electorales, lo que posibilitaría una integración política-partidista más plural en los ayuntamientos.

Corresponderá a las legislaturas estatales llevar a cabo las reformas o adecuaciones convenientes a los sistemas de elección de los ayuntamientos para posibilitar los efectos democratizadores de la reelección inmediata en el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos.

Anexos

PORCENTAJES DE VOTOS Y DE CARGOS EN LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS ELECCIONES DE PLANILLAS EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NAYARIT (ELECCIONES 2008)

Municipios	PAN		PT		Coalición PRD-PVEM		Coalición PC-PRS		Coalición PRI-PNA	
	Votos	Cargos ^a	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos	Votos	Cargos
Ahuacatlán	50.8	22.2	--	--	--	--	--	--	45.2	--
Compostela	10.7	--	16.5	--	--	--	--	--	52.2	13.3
Jala	43.4	22.2	--	--	--	--	--	--	40.4	--
Rosamorada	--	--	--	--	45.1	16.7	--	--	44.3	--
San Blas	34.8	16.7	--	--	31.2	--	--	--	27.4	--
Santa María del Oro	25.2	--	--	--	28.2	--	--	--	39.3	16.7
Tepic	5.4	--	3.9	--	35.3	--	--	--	51.5	11.1
Tuxpan	24.9	--	--	--	13.0	--	8.4	--	40.3	16.7

Nota: Sólo se incluyen datos de partidos políticos que obtuvieron representación en los ayuntamientos.
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

^a Del total de cargos de los ayuntamientos.

PORCENTAJES DE VOTOS Y DE REGIDORES EN LAS ELECCIONES DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA EN ALGUNOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NAYARIT (ELECCIONES 2008)

Municipios	PAN		PT		Coalición PRD-PVEM		Coalición PC-PRS		Coalición PRI-PNA	
	Votos ⁹	Regidurías	Votos	Regidurías	Votos	Regidurías	Votos	Regidurías	Votos	Regidurías
Ahuacatlán	47.3	60.0 (3) ¹⁰	--	--	--	--	--	--	44.4	40.0 (2)
Compostela	15.3	--	20.8	22.2 (2)	--	--	--	--	36.8	77.8 (7)
Jala	36.8	20.0 (1)	--	--	--	--	12.5	20.0 (1)	42.7	60.0 (3)
Rosamorada	--	--	--	--	39.5	28.6 (2)	--	--	45.6	71.4 (5)
San Blas	33.3	71.4 (5)	--	--	27.8	14.3 (1)	--	--	26.2	14.3 (1)
Santa María del Oro	22.5	--	--	--	24.3	28.6 (2)	--	--	36.3	71.4 (5)
Tepic	10.4	--	5.4	--	29.5	--	--	--	47.9	100.0 (11)
Tuxpan	20.5	--	--	--	11.6	--	10.5	--	38.1	100.0 (7)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

Fuentes consultadas

- CARBONELL, Miguel (2003), "La reelección legislativa: una propuesta de cambio institucional", *Crónica Legislativa*, núm. 13 (marzo-abril), México, Cámara de Diputados.
- DWORAK, Fernando F. (2003), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados y Fondo de Cultura Económica.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- MORLINO, Leonardo (2008), "Calidad democrática entre líderes y partidos", colección Temas de la Democracia, serie Conferencias Magistrales, México, Instituto Federal Electoral.
- NACIF HERNÁNDEZ, Benito (2002), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y

⁹ Considerando los resultados electorales de todos los distritos o demarcaciones electorales, por municipio.

¹⁰ El dato entre paréntesis indica la cantidad de regidores de mayoría relativa.

Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter (1998), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo (2005), *Sistemas electorales y gobiernos en México. Sistemas electorales y gobiernos municipales*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política e Instituto Electoral de Querétaro.

UGALDE, Luis Carlos (2000), "La hipótesis de la responsabilidad invertida", *Crónica Legislativa*, 3ª época, núm. 15 (julio-agosto), México, Cámara de Diputados.

Introducción

Asumiendo que la democracia política se distingue por el reconocimiento de los derechos cívicos, una referencia fundamental para el ejercicio de la libertad individual, así como de la formación de la voluntad de los ciudadanos, es la política que tiene la función de agrupar y hacer valer los intereses sociales privados, alentando así la formación de un espacio público, generador de consensos y prácticas de autodeterminación, con una base social separada tanto de la administración pública como de la organización con fines de mercado económico. Ahora bien, este espacio público y su infraestructura alcanzan la estratégica función de asegurar el entendimiento entre los ciudadanos, donde tienen un papel instrumental de importancia las TIC, para establecer una reconexión, mediante los términos derivados de las opiniones y voluntad común, con la estructura y el poder administrativo.

Democracia política y ciudadanía

La euforia que se vive en vista de lo que se puede lograr con el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) se debe a que ante el creciente acceso de las personas a estos recursos tecnológicos, reaviva la expectativa en el sentido de que su uso redundará en el fortalecimiento del poder de los ciudadanos. Visto desde la democracia política, cabría esperar que con el uso de las TIC los ciudadanos pudieran potenciar sus intereses mediante la exposición de argumentos y que ello condujera a una opinión pública que se constituye aglutinando las diferentes razones expuestas.

Esta expectativa fue cobrando forma hacia el final de la década de los ochenta. En el sector privado, el conjunto de aparatos, redes y servicios inte-

*Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

grados en un sistema de información interconectado y complementario se convirtió en una herramienta para la eficaz vinculación entre sectores productivos, prestadores de servicios y los llamados usuarios. La capacidad de las TIC para el almacenamiento, procesamiento, recuperación y distribución de la información por medio de procesos informáticos, las convierte en el soporte tecnológico que vincula a las personas mediante la organización y transmisión de mensajes utilizando redes integradas de telecomunicación digitalizada, fibra óptica, o vía satelital. Sirven, entonces, para llevar a la práctica el ejercicio de los derechos políticos y a una efectiva participación ciudadana en el ejercicio del poder político.

Las TIC y la eficacia en la comunicación

Sin duda que el uso de las nuevas tecnologías expande las capacidades personales y sociales, produciendo también cambios en las formas de generación, reproducción y transmisión de conocimientos. El uso de internet, por caso, tiende a incrementar la actividad referida a los niveles de gobierno, como trámites administrativos, así como participación en la política orientada por las instancias gubernamentales, conocida ya como democracia o gobierno digital, y actividades generadas por grupos de ciudadanos interesados en la defensa de sus derechos o la denuncia de situaciones consideradas injustas.

Es de reconocerse el papel de las TIC en la solución de problemas de una mayor eficacia administrativa mediante la mejora de los sistemas de información con que operan los diferentes niveles de gobierno. Son un valioso instrumento para mejorar los procesos de gestión de la información, facilitando el acceso, transparencia, rendición de cuentas, así como la eficiente velocidad de entrega de información en la prestación de servicios al público.

Asimismo, en el pasado cercano está la referencia del impacto que lograron los medios de comunicación, la prensa, luego la radio y la televisión, cuyo impacto puede valorarse por su capacidad para otorgarle relevancia a determinados temas que motivan opiniones, provistos con criterios valorativos y parámetros para su dimensión social. De esta manera, se constituye una agenda que sirve para encauzar un tema vinculado a determinados intereses. Al respecto, la teoría de la agenda de los medios se refiere a que los medios colocan a la vista del público los temas sobre los que se ha de opinar, formando y modificando así la opinión pública. Para el siguiente tramo de esta trayectoria figuran las TIC.

Se debe resaltar el papel de las redes sociales cuya importancia tiene que ver con la historia misma de las civilizaciones. En nuestros días la incorporación de las nuevas tecnologías ha permitido flujos inmediatos de información, fenómeno que debiera convertirse en un factor decisivo para consolidar la democracia política. Al respecto, lo primero que se tiene a la vista es la formación de potenciales espacios de deliberación y seguimiento de las actividades de las instituciones públicas. El entusiasmo que alienta se debe al supuesto de que en las redes sociales las discusiones virtuales se conviertan en activismo colectivo, transportando lo virtual a lo real, como sucedió en las protestas masivas de la Puerta del Sol en España y en las revueltas sociales de algunos países árabes, que terminó con el derrumbe de algunos regímenes autoritarios y la crisis de legitimidad de otros más. Las convocatorias de acciones callejeras se efectuaron mediante BlackBerry Messenger, Facebook y Twitter. En la caída de los regímenes de Mubarak y Ben Alí, los activistas árabes usaron los teléfonos móviles que se conectan a internet, los foros online, los blogs, las plataformas de intercambio de vídeos, como YouTube, y las redes sociales, como Facebook y Twitter, para organizar reuniones, difundir información y disminuir el control del gobierno sobre el discurso político (Manrique y Barah, 2011) (Durante, 2012).

Los movimientos sociales se encontraron con las TIC y las han utilizado como instrumento que al dar lugar a una conectividad propicia no sólo recepción de información con contenidos, sino también una reacción frente a estos contenidos, los puede procesar para darle forma, sobre todo para fines activistas. Para los nuevos movimientos sociales y políticos, lo que está en la red es lo que puede ser visto, si no está en la red es que no existe (Wino-cour, 2009; Pisani, 2009). Es esta apropiación social la que dota de sentido y funcionalidad a los recursos tecnológicos. De modo que las TIC se convierten en sistemas de información, no en sí mismos, sino como recursos para generar expresiones, que pueden ir desde lo individual y efímero hasta lo colectivo y de impacto. Al respecto, Alberto Melucci ha dicho que las nuevas tecnologías de la información crean la posibilidad de que la acción se desvincule del espacio. "Por vez primera en la historia de la humanidad se produce aquello que sólo el pensamiento mágico había permitido, a saber, la posibilidad de sustraer la acción humana al espacio y el tiempo" (Melucci, 1999: 32).

Estas herramientas han podido contribuir al cambio político gracias a su doble capacidad para facilitar la organización de las protestas y, al mismo tiempo, difundirlas en tiempo real, no sólo a nivel local, sino también mundialmente. En el campo de la competencia político-electoral las TIC

permiten abreviar, al menos teóricamente, las distancias entre ciudadanos y políticos, propias de la democracia representativa, a la vez que permiten superar el elitismo de la democracia directa de la Grecia clásica (Colombo, 2006: 31). La asociación entre campaña y TIC, según el trabajo hecho por Lucas, permite llegar a un mejor conocimiento del mercado electoral, lo que facilitará ampliar las posibilidades de comunicación con el electorado y hacer que la información circule en un sentido bidireccional a través de estos nuevos canales que posibilitan y simplifican el intercambio de información.

Las TIC no sólo permiten que el ciudadano tenga mucha más información a su alcance sino que, además, le permite participar activamente en la generación de información. Es evidente que este nuevo contexto hace que la comunicación política mediática haya adquirido un protagonismo relevante, lo que obliga a las formaciones políticas a adaptarse a la nueva realidad de los medios (Lucas, 2012: 180).

De las acciones colectivas es posible hablar en la actualidad, como lo hace Valadés (2011), en el sentido de que las acciones son "colectivas digitales", las que se redefinen a partir del uso y apropiación de una tecnología de la información, sea física, virtual u online, mecanismos que no sólo se trasladan. Esto deja fuera el contexto de las acciones presenciales que, pese a que hayan recibido ayuda de una TIC, ya cuentan con mecánicas propias y distintas de ejecución. Por supuesto que no se puede reclamar a los grupos formados a partir del uso de las TIC, de igual manera que el potencial de las comunidades presenciales. El uso de internet, por caso, incrementa ciertamente las posibilidades de comunicación y tiende a establecer enlaces, entonces también genera una relación social flexible, y aunque débil, puede considerarse como punto de partida para establecer vínculos fuertes.

Eficacia tecnológica en las contiendas electorales

En las recientes elecciones celebradas en India, la red social Twitter fue una herramienta clave para políticos y medios durante el ejercicio democrático. El ganador de dichas elecciones, Narendra Modi, recurrió a la plataforma Twitter para hacer llegar sus mensajes de campaña a sus seguidores. Ello fue posible gracias a que dicho candidato se apoyó en empresas de móviles y medios para distribuir tuits, tanto en la red como fuera de ella. Luego de este éxito político, la empresa ya se dispone a ofrecer los servicios de este

medio en países como Brasil, Indonesia y Estados Unidos, para el uso de este instrumento en próximas elecciones (CNN Expansión, 25 de mayo de 2014).

En ese campo, las TIC ofrecen las siguientes oportunidades:

- Permite una distribución más eficiente de la información y la documentación política relevante para los procesos participativos facilitando una participación más informada.
- Permite superar las distancias existentes entre ciudadanos y políticos, como una comunicación bidireccional e interactiva que posibilita la publicitación de intereses, valores y opiniones de ciudadanos hacia otros ciudadanos y hacia las instituciones.
- Permite extender la participación política a sectores de población que normalmente no participan.

Pero, como lo muestra Colombo (2006: 36), también tiene límites, que son los siguientes.

- El principal límite tiene que ver con la estratificación digital, que se expresa en un desigual acceso a estas nuevas herramientas, por lo tanto en la exclusión de un importante sector de la población.
- La magnitud de información que circula por la red puede obstaculizar el acceso a una información de calidad requerida por la ciudadanía.
- Déficit en la cultura participativa en los ciudadanos y organizaciones, en consecuencia han sido desaprovechadas las ventajas que ofrecen las TIC.
- Una posible pérdida de la calidad de la participación y la deliberación políticas en los procesos participativos realizados a través de internet, frente a los que se dan entre los ciudadanos a nivel presencial.

Los límites de una razón instrumental

Para que las herramientas de esta naturaleza efectivamente incidan en los temas básicos de la democracia política se requiere también que se conviertan en efectivas herramientas ciudadanas. En este aspecto, no se puede dejar de reconocer la importancia de las TIC, en el marco de las redes sociales, para el ejercicio de las libertades fundamentales en el proceso democrático, fuera del marco de contención de los partidos y líderes políticos.

En la vida cotidiana el uso de las TIC se convierte en una base tecnológica para la formación de comunidades virtuales, que pueden provenir de

lugares geográficamente distantes, quienes agregan intereses y valores a las información que hacen circular y recircular en las redes sociales. Así, tiende a concretarse la idea de que el acceso a enormes recursos de información almacenada electrónicamente hará a los ciudadanos más efectivos. En el caso de internet, desde el punto de vista del capital social, es uno de los instrumentos que facilita la constitución de estructuras de organización flexible de jerarquías y relaciones con una amplia conexión social.

En efecto, como instrumento, las TIC se convierten en una base de poder, y cuando visualizamos la democracia política como activa participación de los ciudadanos, resulta pertinente preguntar por la función de las nuevas tecnologías como instrumentos, porque bien pudiera ocurrir que las TIC sirvan para una alta concentración de poder político y una débil participación ciudadana. Debiera tomarse en cuenta una autovigilancia epistemológica para controlar el entusiasmo por las nuevas tecnologías y la democracia, particularmente la democracia política. El hecho de que en determinados ámbitos de la sociedad se disponga de un sistema de computadoras y redes de computadoras no puede ser suficiente para hablar de una democracia electrónica como todo un sistema político democrático, como la han dejado ver algunos autores, como Martin Hagen (1997) y su propuesta de teledemocracia, ciberdemocracia y democratización electrónica, como de tres tipos de democracia electrónica.

Claro que esta nueva ciudadanía no puede desarrollarse tan sólo por el uso de las nuevas tecnologías, lo significativo sería que la gran mayoría de los ciudadanos estuvieran conectados en una plataforma virtual que asumieran como suya y dispuestos a realizar sus actividades cívicas, sociales, políticas o sobre algún tema de importancia para la comunidad. Desde el punto de vista de Winner, la idea de que el acceso a enormes recursos de información almacenada electrónicamente hará a los ciudadanos más efectivos y sabios no es siempre verdad, es posible que no estemos asistiendo a una revitalización de la política democrática, sino de la creación de una nueva y enorme esfera de desarrollo de la empresa comercial. "Debe ocurrir algo más, dentro del espacio de comunicación, para que una democracia activa y efectiva salga a la luz" (Winner, 2004: 60).

Desde esta otra perspectiva el tema de mayor importancia se refiere a la recuperación de la idea de participación integral de los ciudadanos en la toma de decisiones, supeditando a su realización la satisfacción de cualesquiera otras expectativas o intereses. Alentar esta exigencia de participación como experiencia política fundamental equivale a promover un efectivo acercamiento entre quienes gobiernan y los destinatarios de sus decisiones.

Para Gladwell (2010), por caso, no puede esperarse que las redes sociales en línea puedan ser usadas para cambios a gran escala porque las conexiones que puede generar entre la gente suelen ser débiles, y no fuertes como las que se generan entre los miembros de una familia, entre quienes físicamente se frecuentan como los vecinos y amigos.

Por su parte, Benjamin Barber se ha dado a la tarea de buscar una respuesta al anhelo humano de gobernarse a sí mismo, con respeto a los derechos humanos y a la interacción necesaria de los procesos culturales. Desde esta perspectiva, la democracia es un proceso temporal. Los movimientos sociales no estarían confirmando la ingobernabilidad de la democracia sino como la puesta en acción de las diferentes pruebas que en ella están contempladas. En el marco de la democracia no puede plantearse una etapa definitiva. La democracia estaría en sus límites si los ciudadanos delegan acríticamente su soberanía, sin cuestionamientos, sin contrastes, sin exigencias de participación.

En vista de este riesgo, Barber reclama que es preciso y urgente situar a los ciudadanos en la senda de la democracia. Las nuevas tecnologías prometían una amplia gama de posibilidades para la participación ciudadana. Testigo directo del impacto inicial de las TIC en Estados Unidos de Norteamérica, este autor reconoció el efecto emancipador que para los ciudadanos traería el uso de las tecnologías de la información. Sin embargo, en los años siguientes se ha visto que el uso de estas herramientas tecnológicas, lejos de alentar la participación directa de los sujetos en la gestión del poder, se ha centrado en la promoción de sus contrapartidas menos democráticas, como la creación de grandes e incontrolables oligopolios mediáticos y la disminución de la calidad e inteligencia de los contenidos televisivos.

Barber (2006) identifica características de las industrias TIC que impactan sobre el sistema democrático en la medida en que la democracia electrónica avanza en su desarrollo: el progreso desigual y la difusión no universal de las TIC; el ritmo acelerado del cambio tecnológico; el desfase generacional entre quienes crean las tecnologías y quienes las usan; la forma en que las tecnologías son reflejo de la sociedad en las que surgen y no a la inversa; la velocidad de la "comunicación instantánea" y su impacto sobre los tiempos necesarios para la deliberación política; su inclinación a la reducción simplista "binaria" del análisis de los problemas; la soledad que acompaña la experiencia de "navegar por el ciberespacio"; la cultura de la imagen y el sonido en detrimento del texto; la comunicación horizontal; la sobrecarga de información; la atomización y fragmentación social mediante grupos de interés conectados a través de sus propios canales de comunicación.

Ello se debe al control elitista del poder característico de la democracia liberal y, en buena parte, a la escasa formación cívica de la ciudadanía. Lo que llama como "democracia fuerte" se sustenta en la comunidad de ciudadanos con "propósitos comunes y acciones mutuas por la virtud de sus actitudes cívicas y sus instituciones de participación más que de su altruismo o de su bondad natural" (Barber, 1984: 117).

Del papel de las nuevas tecnologías Barber (2006) advierte primeramente que la tecnología es siempre una herramienta, un instrumento, algo que utilizamos para algo más. La segunda advertencia es que como la tecnología es una herramienta, tiende a reflejar y a representar fielmente la sociedad en la que está presente. La tercera advertencia relacionada con la tecnología tiene que ver con la dificultad de generalizar sobre ella debido a la rapidez con la que cambia. Una cuarta advertencia está relacionada con este cambio rápido, y es el hecho de que es una tecnología de saltos. La quinta advertencia —reserva— también está relacionada con establecer la diferencia entre las mentiras y las verdades, los hechos y los rumores. No existen medios para aprender esto en la red porque la gran virtud de la red es que es una masa de información sin edición, sin estándares, sin autoridad. Su virtud es que no tiene autoridad, pero su defecto es que no tiene autoridad. Así, todo vale. La última se refiere al hecho de que la tecnología cueste dinero y de que tan sólo puedan acceder a ella los que disponen de este recurso, abre la llamada brecha digital.

TIC, democracia y utopía

Para aprovechar las ventajas de las TIC aplicadas a un sistema democrático, cuyas instancias de participación aún se encuentran en el plano formal, la vía plebiscitaria resulta la más conveniente desde el punto de vista de Rodotà (2000). Las tecnologías reforzarían este esquema de participación, tomando en cuenta su capacidad de acortar los tiempos de respuesta, que las formas de comunicación son inmediatas y elimina la necesidad de toda mediación.

Desde la perspectiva de la democracia deliberativa se requeriría de mayor deliberación, para lo cual las TIC, particularmente internet, tendrían que asumir otro papel consistente en aumentar las posibilidades de reunión y de generación de foros de debate ciudadanos sobre temas respecto de los cuales cuenten con una amplia información. En esta perspectiva, el funcionamiento de la deliberación sería conforme a los siguientes pasos:

- a) Creación de un panel de ciudadanos que puede responder a una muestra representativa de una parte o toda la población de una determinada zona geográfica.
- b) Formación del panel, sus integrantes deben leer la información que se les envíe, reflexionar sobre ella y comentarla y contrastarla en su entorno familiar y social.
- c) Fomento de discusiones electrónicas entre los participantes en el panel para profundizar más en la reflexión sobre el tema y conocer las opiniones de los demás.
- d) Votación o toma de decisión electrónica.

Estos grupos de deliberación formados por ciudadanos bien informados pueden ser más o menos vinculantes, según el nivel de democracia directa perseguida, o ser simplemente informativos para los políticos. Pero constituirían una especie de jurados de los temas políticos de la sociedad que, de estar formados de forma representativa, podrían erigirse como un elemento de presión o influencia para los partidos políticos que no podrían, de este modo, sustraerse a la opinión pública mayoritaria, o actuar contrariamente a sus intereses, amparándose en la defensa de unos intereses generales inexistentes (Almirón, 2001).

Las TIC permiten cosas que antes no eran posibles, como se observa cada día. Por tanto, con todas las cautelas necesarias, y siendo conscientes de que las formas de deliberación en asamblea son distintas a las que se dan a través de las tecnologías de la comunicación, se podría pensar hasta qué punto empiezan a darse las condiciones para avanzar hacia formas de democracia que incorporen más directamente a la ciudadanía.

Queda pendiente explorar la factibilidad de las TIC en los procesos de tomas de decisiones públicas a partir del encuentro de las diversas razones, como el debate, y que tiene por resultado una proposición que expresa el consenso alcanzado. No contiene la decisión adoptada por la agregación de voluntades para alcanzar una mayoría, sino el argumento que expresa la comunión de todos, construido mediante el profundo debate.

Para este punto de vista, la incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas debería impulsar el carácter deliberativo, desde la sociedad civil, y no sólo para lograr la conjunción de agregados de cada ciudadano, por un sí o un no respecto a los temas de una agenda pública, en una situación coyuntural. Por lo tanto, el para qué del uso de las nuevas tecnologías debería enfocarse a utilizar sus potenciales comunicativos y de toma de decisiones inspirado en un acercamiento a los valores democráticos, superando la sola

sumatoria de voluntades individuales. La deliberación imprime valor y significación a las decisiones colectivas fortaleciendo así la democracia política.

La democracia sustentada en la deliberación implica el diseño de modos para la aplicación de las TIC. Las personas deben ejercer el derecho efectivo a participar si así lo desean, y deben tener el tiempo necesario para examinar con rigor la información relevante para tomar la decisión. Lo que se requiere son los espacios de participación en los que la ciudadanía pueda hacer contribuciones de calidad, y por lo tanto pueda haber deliberación y reflexión suficientes que garanticen la calidad de la participación. La idea central de la democracia deliberativa es que las decisiones políticas sólo son legítimas cuando son el resultado de una amplia deliberación de todos los potenciales afectados y, por otra, la posibilidad de presentar, discutir y aceptar o rebatir los argumentos que cada uno pueda presentar en favor y en contra de las diferentes alternativas de decisión.

Esta deliberación democrática, sostiene Martí, se articula

en una estructura doble: en primer lugar, debe producirse en un nivel institucional, haciendo que los órganos representativos actuales y los procedimientos decisorios existentes sean lo más democráticos y deliberativos que se pueda, y creando, cuando eso sea posible, nuevos espacios y mecanismos de participación y deliberación democrática complementaria; y, en segundo lugar, la deliberación pública debe poder desarrollarse libre e informalmente en la esfera pública no institucional, la compuesta por los medios de comunicación, por la acción de la sociedad civil organizada o no organizada, las escuelas, las iglesias o los sindicatos, así como por los debates y discusiones que los ciudadanos llevan a cabo en cualquier escenario público (Martí, 2008: 5).

A partir de esta propuesta teórica deriva una posible instrumentación para una democracia política con mayor legitimidad (Martí, 2008: 8-9).

1. Los mecanismos participativos no deben buscar la cantidad en la participación a toda costa, sino la calidad.
2. Cualquier tema concreto e identificable que requiera de una base de legitimidad tendría que ser sometido al pleno conocimiento de los interesados o implicados y debatido previamente a ser sometido al voto o a la opinión ciudadana.
3. La disponibilidad de información confiable y suficiente ha de ser previa a la toma de decisión y participación.

4. El éxito de un mecanismo de participación democrática implica que para el ciudadano tenga algún resultado visible.
5. Todo mecanismo de participación debe estar basado en la idea de deliberación pública y democrática.
6. La tecnología no es nunca un fin, sino sólo un medio al servicio de las anteriores consideraciones.

En la práctica, los grupos de ciudadanos de una zona geográfica, intercambian información sobre algún tema en específico respecto a la cual se inicia los comentarios, opiniones, lo que implica formular argumentos con validez, puesto que deben sostenerse sobre información confiable, intercambio de argumentos y contrastes de argumentos con otros grupos para profundizar más en la reflexión sobre el tema y conocer las opiniones de los demás.

Estos grupos de deliberación formados por ciudadanos bien informados pueden ser más o menos vinculantes, constituyendo una especie de jurados de los temas políticos de la sociedad que, de estar formados de forma representativa, podrían erigirse como un elemento de presión o influencia para los partidos políticos que no podrían, de este modo, sustraerse a la opinión pública mayoritaria, o actuar contrariamente a sus intereses, amparándose en la defensa de unos intereses generales inexistentes.

Conclusiones

El auge de las tecnologías de información nos lleva a replantear los modelos explicativos de la democracia política, en vista de que estas nuevas herramientas han propiciado una serie de cambios respecto a los métodos tradicionales de movilización de la opinión pública, de actuación de los medios de comunicación y del papel de los políticos.

Para algunos estudiosos del tema las TIC han ampliado enormemente el marco de canales que permiten la promoción de la información política, cuyo propósito consiste en influir en la participación política o la movilización de simpatizantes políticos. Al poner en manos de la ciudadanía estas nuevas tecnologías se puede favorecer la obtención de recursos, estímulos y actitudes importantes para la actividad política.

En efecto, en los espacios públicos se registra la presencia de nuevos actores, expresiones de diversidad y complejidad de problemáticas individuales que buscan constituirse como actores con influencia colectiva. Lo

que importa es que estas nuevas tecnologías ponen al alcance de las personas la información política. Particularmente, internet facilita la formación de un tejido de lazos sociales que van enlazando individuos y formas de organizaciones sociales que tienden a confluír en redes de organizaciones donde encuentran un espacio de interacción con otras organizaciones, lo que les permite articular discursos comunes, potenciar su capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Las TIC son útiles para quien las trabaja conforme a sus intereses. Por caso también, los grupos de presión tienen en las nuevas tecnologías un medio de expresión muy eficaz para generar y aglutinar puntos de vista cuya frecuencia puede motivar protestas de grandes consecuencias como es el caso de las protestas sociales antiglobalización o contra decisiones gubernamentales.

El papel de las TIC y sus posibles usos políticos está caracterizado por el debate entre quienes las visualizan con elementos movilizados de gran efectividad, cuyas muestras se encuentran en la caída de los regímenes totalitarios, y reconocen el impacto de las TIC como otra expresión de la movilización política tradicional previamente existente. En primer caso, con la red han nacido nuevas formas de participación política; en cambio, en el segundo caso, se trata de herramientas que sólo refuerzan la participación tradicional. Por consiguiente, se debe continuar con la búsqueda de formas de participación y uso de las nuevas tecnologías para avanzar con mayores logros en materia de democracia política.

Para los seguidores de la democracia deliberativa se trata de esclarecer el papel de la opinión pública como portadora de un consenso básico que influya en el sistema político e implique al sistema administrativo. Sustentándose en las TIC, como recursos tecnológicos, como lo fueron otros medios de comunicación en su momento, los ciudadanos pueden constituir un poder comunicativo que fortalezca la eficacia tanto del sistema político como del sistema administrativo. Se trata de alentar los procesos de constitución de la agenda pública, a partir del debate de razones, y fortalecer también la competencia como medio para la integración de la representación política.

Fuentes consultadas

ALMIRÓN, Núria (2001), "Un análisis de la utilización de Internet por la política y de las posibilidades y tendencias actuales del uso de la Red como instrumento político", consultado en <http://www.almiron.org/otros7.html>

- BALLINAS VALDÉS, Cristopher (2011), *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- COLOMBO, Clelia (2006), "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?", en Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva (monográfico en línea), IDP, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 3, UOC, 2006, disponible en <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>, fecha de consulta 20 de mayo de 2014.
- BARBER, Benjamín R. (2006), "¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?", en Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva (monográfico en línea), IDP, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 3, UOC, disponible en <http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/barber.pdf>, fecha de consulta 21 de mayo de 2014.
- _____. (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Los Angeles, University of California Press.
- BRYN Carlos Roberto (2010), "M-Cognocracia: construyendo la democracia participativa a través del voto electrónico y las TIC móviles", en revista *Visión del Futuro*, vol. 13, núm. 1, enero-junio, disponible en http://www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=51, fecha de consulta 23 de mayo de 2014.
- CIMENTES, Diana Carolyn (2001), "El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública", *Revista* núm. 10, Colombia, octubre de 2001, pp. 83-86, disponible en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/492/index.php?id=492>, fecha de consulta 3 de junio de 2014.
- FAYA RODRÍGUEZ, Héctor (2012), "Dos caras de las redes sociales en democracia. ADN Político", marzo 25, disponible en <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/03/25/dos-caras-de-las-redes-sociales-en-democracia>, fecha de consulta 23 de mayo de 2014.
- GLADWELL, M. (2010), *Small Change. Why The Revolution Will Not Be Twitted?*, disponible en http://www.newyorker.com/reporting/2010/10/04/101004fa_fact_gladwell, fecha de consulta 25 de mayo de 2014.
- HABERMAS, Jürgen (1994), "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa", *Eutopías*, 2ª época, vol. 43, Valencia.
- _____. (1992), *Teoría de la acción comunicativa*, t. 1. Madrid, España.
- HAGEN, M. (1997), "A Typology of Electronic Democracy", University of Giessen, disponible en http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm, fecha de consulta 26 de mayo de 2014.
- LUCAS POSTIGO, Miguel A. (2012), "Campaña en la red. Estrategias de marketing electoral en internet", en *Redmarka, Revista Digital de Marketing Aplicado*, UIMA-Universidad de A Coruña-CIECID, año V, núm. 8, v. 1, mayo, pp. 177-199, disponible en <http://www.redmarka.org/>, fecha de consulta 28 de mayo de 2014.

- MANRIQUE, Manuel y Mikail Barah (2011), "El papel de los nuevos medios y las tecnologías de la comunicación en las transiciones árabes", en *Revista Electrónica Fríde*, núm. 69, diciembre, disponible en http://www.fride.org/download/PB_69_nuevas_tecnologias.pdf, fecha de consulta 28 de mayo de 2014.
- MARTÍ, José Luis (2008), "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa", en *La democracia electrónica, Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, UOC, disponible en <http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/marti.pdf>, fecha de consulta 3 de junio de 2014.
- MELUCCI, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- PISANI, F. y D. Piotet (2009), *La alquimia de las multitudes*, Madrid, Paidós.
- RODOTÁ, Stefano (2000), *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- RODRÍGUEZ, Javier Lorenzo (2012), "La configuración de la oferta de los partidos políticos en la red. Un estudio comparado entre España e Italia", tesis doctoral, Getafe, España, Universidad Carlos III de Madrid.
- VALADÉS GARCÍA, Bertín (2011), "Conceptualizar el papel de las redes sociales en internet en movimientos sociales y acciones colectivas. Propuesta aplicada a lo digital", en *Revista Electrónica Razón y Palabra*, Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación, núm. 77, agosto-octubre, disponible en www.razonypalabra.org.mx, fecha de consulta 29 de mayo de 2014.
- WINNER, L. (2004), "Internet y los sueños de una renovación democrática", *Nómaditas*, Universidad Central, núm. 21, octubre, pp. 54-67, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117678005>, fecha de consulta 1 de junio de 2014.
- WINOCOUR, R. (2009), *Robinson Crusoe ya tiene celular. La conexión como espacio de control de la incertidumbre*, México, Siglo XXI Editores.

Rediseño y fortalecimiento institucional de los Centros de Desarrollo Comunitario en Ciudad Juárez

Carmen Lucila Álvarez González*

Carlos Eduardo Montano**

Aida Yarira Reyes Escalante***

Introducción

Las transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y estructurales durante los últimos 30 años en Ciudad Juárez repercutieron en la calidad de vida de sus habitantes e incrementaron las desigualdades sociales que se reflejan en el aumento de la pobreza urbana, el desempleo y la violencia.

Según datos del Colegio de la Frontera, al año 2012, el número de pobres se incrementó considerablemente hasta llegar a representar 37 por ciento de la población, de los cuales, se calcula que aproximadamente 4.8 por ciento sufren condiciones de pobreza extrema (*El Diario Juárez*, 2013). Esto significa que aproximadamente 445,605 juarenses sufren hambre y 337,314 no cuentan con seguridad social como un fondo de pensión (*idem*).

Estas problemáticas se agudizaron, en parte como resultado de la crisis económica mundial aunada a los altos niveles de violencia que vivió la ciudad, en especial durante el periodo 2007-2013, en un lapso de tres años cerraron alrededor de 10 mil establecimientos (Otero, 2010) que provocaron la pérdida de 58,867 empleos permanentes y eventuales registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹ (Plan Estratégico de Ciudad Juárez, 2014).

Como respuesta a los altos niveles de violencia, el municipio optó primero por centrarse en aplicar políticas de choque —se enviaron a la ciudad más de 2,500 efectivos federales—, relegando las políticas sociales a un segundo plano. Al observar el recrudecimiento de la crisis social, se plantea como estrategia buscar la reconstrucción del capital social a partir de la

* Docente investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

** Docente investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

*** Docente investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

¹ Datos otorgados por el IMSS que cubren desde el 2007 al 2011.

generación de acciones comunitarias utilizadas en sociedades en donde se agudizan las desigualdades sociales.

Para Llena y Ucar (2006) fomentar la acción comunitaria permite reconstruir los lazos comunitarios y mejorar la coordinación entre los agentes que operan en los barrios con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Lograr esto requiere promover el involucramiento de los habitantes, apoyar con grupos técnicos que fortalezcan la generación de capacidades a petición de los ciudadanos con carácter inter y multidisciplinario, así como tener en consideración que la finalidad es mejorar la calidad de vida de sus protagonistas y destinatarios (Marchioni, 1999; Fung, 2004; Fagotto y Fung, 2009, mencionados por Cano y Carcía, 2012).

El interés por implementar políticas sociales que sirvieran de apoyo a la comunidad afectada por las problemáticas mencionadas anteriormente, encaminaron los esfuerzos municipales por fortalecer y revivir la idea de los centros comunitarios hacia una confluencia con el incremento de flujos de fondos federales a una de las ciudades considerada desde el 2008, como la más violenta del mundo.

Las políticas sociales por aplicar deberían orientarse a reconstruir el tejido social a través de acciones sustentadas en 10 ejes temáticos, considerados necesarios para cubrir las necesidades que todo ser humano requiere para salir adelante en su vida diaria y contribuir a la formación de su futuro: vivienda, vestido, alimentación, salud, educación, trabajo, recreación, cultura, deporte y seguridad.

Los espacios asignados para este propósito serían los centros comunitarios (cc) también llamados Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), definidos éstos como los inmuebles en donde se impulsan acciones para mejorar la calidad de vida y se promueve la convivencia comunitaria, se fomenta la identidad colectiva y se facilita la prestación de servicios sociales (Dirección General de Centros Comunitarios, 2012). Ésta se convertiría en una estrategia de acercamiento del gobierno municipal hacia las colonias necesitadas no en calidad asistencial, sino de promoción para el desarrollo de habilidades útiles para la vida diaria.

Antecedentes de los Centros Comunitarios (cc) en Ciudad Juárez

La idea de construir espacios para ser utilizados como cc, surgió en el 2002 con la necesidad de aplicar recursos remanentes de una subutilización del presupuesto municipal (Meza, 2014).

Más adelante, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de la Dirección General de Desarrollo Social del Municipio (DGDS), se crearon 18 nuevos espacios favoreciendo primero a las zonas más necesitadas. Al 2004, según datos de la DGDS, se contaba con 25 cc que representaron una inversión total de 44,948,900 pesos (PEJ, 2004).

La intención inicial fue utilizar estos espacios como centros de barrio, por lo que se diseñaron salones de usos múltiples y equipamientos de salud, educación, cultura, así como áreas de deporte que deberían ser administrados por organizaciones de la sociedad civil (PEJ, 2004).

Sin embargo, estos espacios han sido administrados y controlados por el municipio con excepción de algunos de ellos que fueron otorgados en comodato a asociaciones civiles.

Al iniciar la administración 2004-2007, el alcalde en turno parece interesarse en el desarrollo de los cc no sólo como una estrategia de desarrollo social, sino también de interés político y convoca a varios empleados municipales quienes laboraban en la DGDS para que trabajaran en ubicar espacios municipales en donde pudieran habilitar centros de convivencia en las colonias urbanas "había como seis o siete delegaciones policiacas, unas delegaciones chiquitas, entonces ya estaban cerradas, no estaban en uso... Empezamos así, levantando censos" (Absalón, 2013).

Durante la primera audiencia pública organizada por el mismo municipio, un grupo de señoras vecinas de la colonia Francisco I. Sarabia fueron las primeras en solicitar el que se les creara un espacio, una casa en donde ellas pudieran hacer tejido e iniciar formalmente el incremento en el número de estos espacios.

Es entonces cuando se crea la Subdirección de Centros Comunitarios y Forestación de Parques, dependiente de la Dirección de Desarrollo Social, y que tenía por objetivo desarrollar el capital social y crear espacios de convivencia. Desde el año 2004 al 2010, pasaron por esta subdirección cinco subdirectores, cada uno de ellos inyectó su propia visión sobre los mismos, sin embargo, y aun cuando hasta esa fecha los cc se incrementaron de siete a 29 espacios entre los que se encuentra una escuela Montessori. Durante el trienio 2007-2010 más de la mitad de estos espacios se abandonaron, debido principalmente a una parálisis del gobierno municipal ante los altos niveles de violencia por los que atravesó en ese entonces la ciudad.

A finales de 2010 coincidieron el inicio de operaciones de la nueva administración municipal con la decisión del gobierno federal de destinar miles de millones de pesos en apoyo a Ciudad Juárez.

Es entonces cuando se inicia la reestructura municipal y se llevan a cabo un conjunto de acciones que fortalecieron la gestión administrativa de la Dirección de Centros Comunitarios y Forestación y permitieron el incremento de CC no sólo con recursos provenientes del programa Hábitat, sino también logrando la articulación y apoyo entre los sectores gubernamental, empresarial y social que dieron paso a la implementación de políticas sociales complejas.

Las críticas más recurrentes en cuanto a la aplicación de políticas sociales de los municipios mexicanos radica, en su mayoría, en su predilección por implementar acciones de corte asistencial por encima de aquellas que promueven el fortalecimiento del capital social de sus comunidades.

En la literatura relacionada con este tema destacan la falta de confianza en las capacidades técnicas y operativas de los municipios como consecuencia del diseño institucional obsoleto y un déficit institucional que para Ziccardi (2008) se reflejan entre otros aspectos en: a) diseños institucionales reproductores de estructuras organizacionales sectoriales y verticales de los gobiernos centrales; b) fuerte dependencia de los ingresos provenientes de participaciones federales; c) reclutamiento de personal gubernamental basado principalmente en criterios partidistas o lealtades de grupos; d) falta de coordinación institucional que da como resultado políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación en sí; e) espacios de participación subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía y f) atención y procesamiento ineficiente de las demandas ciudadanas.

El objetivo de esta presentación es realizar un análisis descriptivo de las estrategias administrativas, gestiones y acciones realizadas por la Dirección de Centros Comunitarios y Forestación de Ciudad Juárez durante el periodo 2010-2013 y que conformaron un proceso de rediseño y fortalecimiento institucional que facilitaron el crecimiento en el número de centros, permitieron la coordinación con otras dependencias de gobierno y facilitaron los procesos de gestión para el logro de sus objetivos a pesar de replicarse algunos de los vicios antes mencionados.

Para lograr este cometido, se realizaron entrevistas semiestructuradas a encargados de 44 centros comunitarios, al director general y a uno de los coordinadores de centros, además de realizar análisis documental de reportes oficiales.

Rediseño del gobierno local y su impacto en la gestión de políticas públicas

Tal pareciera que la problemática social, económica y de seguridad, así como el costo político que esto implicaría, modificó la postura sobre la responsabilidad municipal y la necesidad de buscar otras formas de incidir en el cambio positivo de la comunidad.

Se observó que las políticas asistenciales fueron insuficientes, que se estaban enfrentando a problemas sociales complejos que ya habían sobrepasado la capacidad de respuesta gubernamental, que debería actuarse de manera diferente y por lo tanto se requirió realizar un rediseño institucional que permitiera incrementar la capacidad de respuesta, facilitar la gestión de recursos financieros y humanos, establecer cambios de estrategias y en el enfoque de la acción gubernamental hacia este tema. Todo esto implicaría también, promover un fortalecimiento institucional en un periodo de tres años.

Para Goodin (2003) el rediseño institucional permite buscar la justa correspondencia del objeto diseñado con su entorno, lo que sugiere también cierta flexibilidad de las instituciones ante su ambiente cambiante.

Se inició un rediseño institucional que implicó cambios administrativos y un proceso de fortalecimiento institucional que permitirían facilitar la gestión administrativa evitando limitaciones administrativas, organizacionales y de equipamiento que les permita cumplir con sus objetivos, por lo que se realizaron acciones de corto plazo que para objeto de análisis en este capítulo dividiré en dos categorías: acciones enfocadas al rediseño de la Dirección de Centros Comunitarios, y acciones orientadas al fortalecimiento institucional de la misma.

Acciones enfocadas al rediseño organizacional

Diagnóstico

No puede realizarse una planeación del trabajo por desarrollar, sin primero conocer las actividades que se realizan en los CC, las necesidades de éstos, así como las de las colonias en las que se ubican.

Dos meses antes de asumir el puesto, el recién designado director realizó un recorrido por los CC que existían en ese momento y se entrevistó con sus encargados, con la intención de desarrollar diagnósticos particulares y

analizar las situaciones que se presentaban en cada colonia para así determinar las prioridades de incidencia.

En estos recorridos se definieron requerimientos de infraestructura, se sensibilizó aún más sobre las problemáticas que se vivían en las colonias y se identificaron necesidades; se realizó una matriz de actividades que se realizaban, se identificaron que 220 colonias sufrían de alta marginación y niveles de violencia, una notable falta de espacios públicos, además, se dio el tiempo de conocer el perfil de los encargados de los centros, la manera en que cuidan los espacios y su trato con la gente.

Se entendió que cada colonia tiene sus propias necesidades y que no podrían ser tratadas de igual manera, además, que los centros: "están llenos de dos sentimientos: incompreensión e ingratitud, entonces siempre van... (las personas)... a que los guíes a que les aconsejes, a que le des una respuesta, no a que le des una patada, siempre tienes que solucionar algo..." (Absalón, 2013).

Con toda esta información, se estableció un plan de trabajo y permitió establecer la estructura administrativa que se requería para esta dirección.

Reestructura administrativa

Desde su creación en el 2004, los centros comunitarios surgen como una Subdirección de la Dirección de Desarrollo Social, esta estructura organizacional que fue apropiada en sus inicios, a la larga limitó el desarrollo de los centros debido entre otras causas, a una diferencia entre los enfoques asistencial y el de desarrollo de capacidades así como a la falta de autonomía en la toma de decisiones.

Tradicionalmente, la DGDS ha cumplido una función asistencial limitándose a programas que incluyen la distribución de despensas, materiales de construcción y otros tipos de apoyo. Por su parte, los centros comunitarios deberían cumplir una función orientada al desarrollo de capacidades y realización de actividades de bienestar social útiles para la vida diaria, por lo que la implementación de funciones de los CDC requerirían de la articulación con otras dependencias municipales, estatales, federales, organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas. La eficacia de estas acciones depende en gran medida de la flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones y la rapidez con las que puedan llevarse a cabo.

Es por ello que se decide separar sus funciones y darle el nivel de dirección general y se parte de la idea de que los cc serían considerados como espacios intermedios en donde, según las palabras de uno de sus pioneros:

"se fortalecen los rubros en salud, educación, recreación, empleabilidad y valores" (Absalón, 2013) y que serían utilizados como estrategia de acercamiento del municipio a las necesidades de cada colonia.

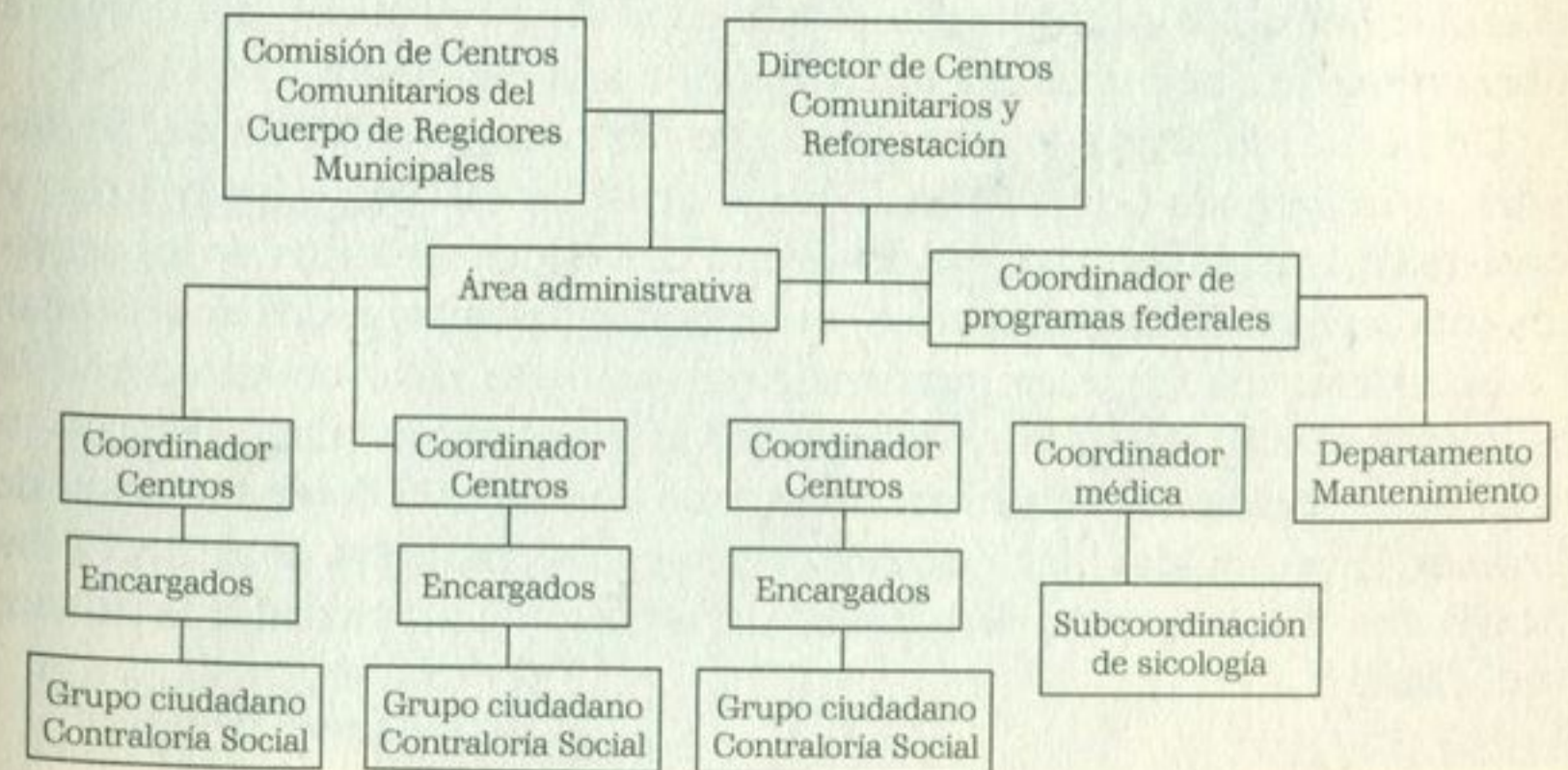
Es así que inicia el incremento de CDC dando prioridad a las colonias más necesitadas con la condición de que fueran los ciudadanos quienes los solicitaran.

Estructura del nuevo organigrama

Al iniciar la administración 2010-2013, se contaba con menos de la mitad de los cc funcionando, debido principalmente a una parálisis del gobierno municipal a causa de los altos niveles de violencia por los que atravesó la ciudad desde el 2007. Se empezó a trabajar en el incremento de espacios y actividades desarrolladas con apoyo financiero tanto del gobierno federal como del estatal, quienes destinaron cientos de millones de pesos para amnorrar las problemáticas sociales vividas en ese momento.

El crecimiento acelerado de 15 cc que funcionaban al inicio de la administración, a 45 al término del mismo, requirió diseñar la estructura administrativa de la dirección de la siguiente manera (véase figura 1):

Figura 1
ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS COMUNITARIOS Y FORESTACIÓN



Fuente: Elaboración propia basado en entrevistas.

Como dependencia municipal, esta dirección debe entablar reuniones mensuales con la Comisión de Centros Comunitarios del Cuerpo de Regidores para analizar y discutir sobre las actividades que se realizan.

El director de los centros no sólo se encargaría de la correcta aplicación de los programas, sino también de establecer la relación interdepartamental en el municipio y fuera de él, se observó la importancia del capital relacional, liderazgo y la voluntad política para coordinar proyectos con otras dependencias y aterrizarlas para su operacionalización en los cc.

Para ello, se requería del apoyo de tres coordinadores, encargados de en promedio 15 centros por persona para apoyar a los encargados de los centros a coordinar la aplicación de los programas y resolución de problemas.

Los encargados, por su parte, fungen como gestores municipales ante la comunidad coordinando talleres, responsabilizándose del equipo y las instalaciones que se administran y canalizando ante diversas dependencias problemáticas presentadas por la comunidad.

También tuvieron que crearse áreas de apoyo para facilitar estos procesos. Debido a la gran cantidad de recursos federales y estatales que se asignaron a los centros, fue necesario crear una coordinación de programas para cumplir con los requisitos y reportes ante las instituciones patrocinadoras. El área administrativa se encargó de realizar todos los trámites requeridos ante las diferentes dependencias municipales.

El incremento de espacios también fue la razón por la que se crearon el área de mantenimiento, la coordinación médica que respalda el trabajo de 10 enfermeras, 16 odontólogos y alrededor de 30 médicos, así como la subcoordinación de psicología que ampara a seis psicólogos.

Una de las figuras consideradas como novedosas dentro de sus actividades, es la llamada Contraloría Social, vigente en casi todos los centros, y consiste en la conformación de un grupo de vecinos usuarios de los servicios y talleristas en estos espacios, quienes son los encargados de recaudar y administrar los recursos que se generen ya sean éstos de los cobros de los talleres que se otorgan —sin financiamiento de alguna dependencia— o de la organización de eventos recaudatorios. Esto con la doble intención de eliminar la posibilidad de acusaciones por malos manejos de dinero a los encargados y la segunda, desarrollar un sentido de propiedad a la misma comunidad.

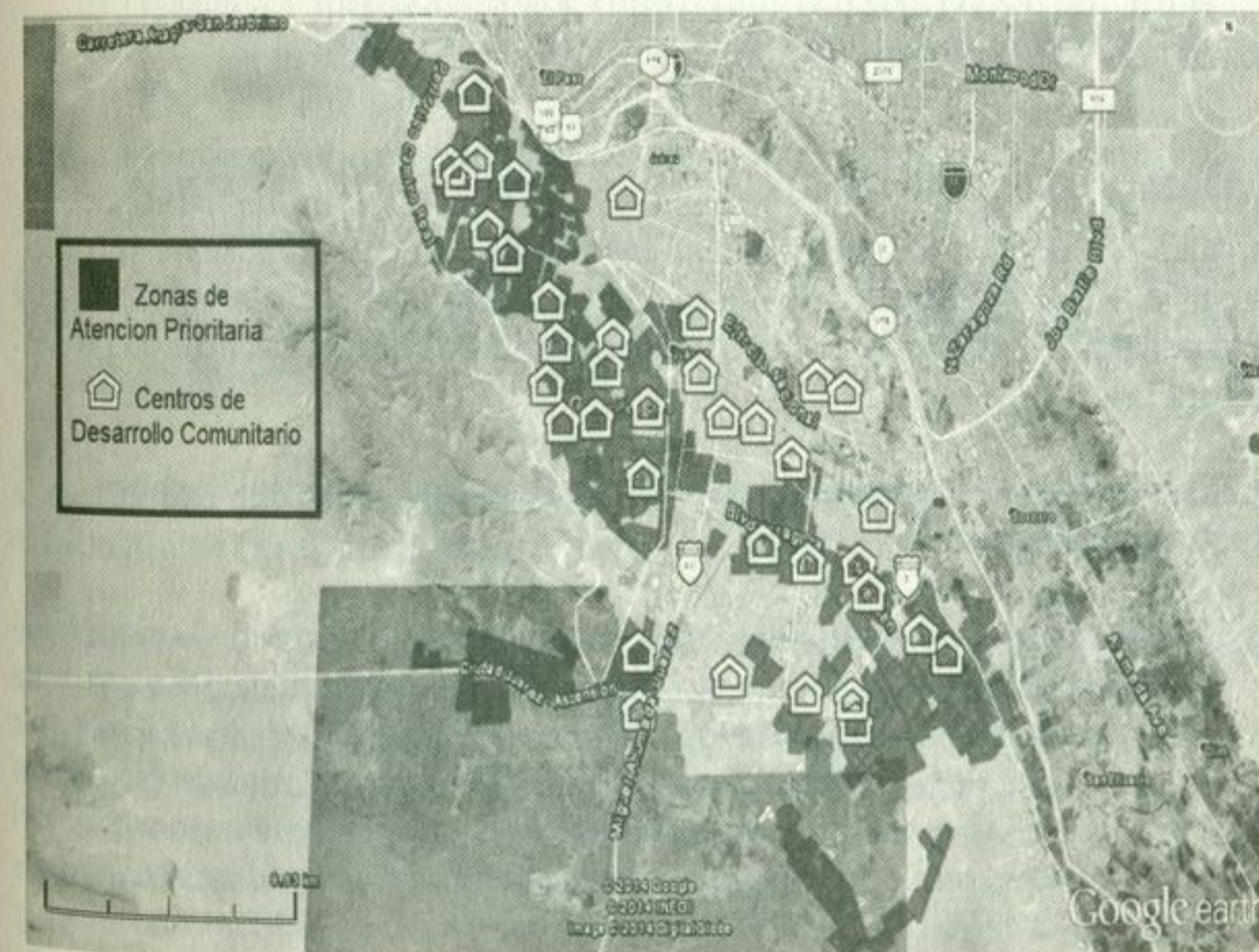
Estrategia de sectorización

Future Generations (2012) define a la sectorización como una estrategia utilizada para delimitar un determinado espacio geográfico orientada al logro de acciones colaborativas con la comunidad organizada y no solamente a la entrega de servicios.

Si bien la intención fue dar preferencia a ubicar los centros en las zonas de atención prioritaria (ZAP), éstos también se ubicaron en espacios no considerados por el gobierno federal como zonas con necesidades (véase figura 2).

En 2009, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Ciudad Juárez, como parte del Programa Nacional Hábitat 2009 y con el

Figura 2
MAPA DE LOCALIZACIÓN DE ZAP Y CDC MUNICIPALES DE CIUDAD JUÁREZ



Fuente: Elaborado por Bárbara Monreal basada en Google Earth, con información de Sedesol 2013 y <http://centrocomunitariosjrz.wordpress.com>, junio de 2014.

apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), realizó un diagnóstico socioeconómico, a través del cual se determinó las zonas de la ciudad en las que se concentra mayor cantidad de población en nivel de pobreza, zonas urbanas que fueron identificadas como polígonos de pobreza. Así, se tomaron como referencia los 44 polígonos de pobreza que comprenden las colonias marginadas o con serio rezago en Ciudad Juárez (Morales, Rodríguez, Sánchez, 2012).

De acuerdo con el último informe de la Sedesol (2013), los polígonos de pobreza se encuentran divididos por manzanas, que conforman las zonas de atención prioritaria (ZAP); en Ciudad Juárez existen 342 manzanas que las conforman, mismas que se pueden apreciar en el (Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez) siguiente mapa (véase figura 2).

Sin embargo, para la instalación de CC deberían cumplirse como requisitos mínimos: 1) que la comunidad lo solicite, y 2) que el espacio en donde se ubique el CC sea propiedad del gobierno municipal.

Acciones enfocadas al fortalecimiento institucional

Si bien el rediseño institucional otorga facilidades para las gestiones administrativas, éste puede ser insuficiente si no se desarrollan las habilidades y capacidades necesarias para realizar las gestiones necesarias para solucionar problemas concretos que obstaculicen el logro de los objetivos, y que bien podrían identificarse como acciones enfocadas al fortalecimiento institucional.

Coordinación con dependencias municipales, estatales, federales, iniciativa privada y beneficiarios del servicio

Una constante de los municipios mexicanos que se replica en Ciudad Juárez, es la insuficiencia de recursos financieros y de capacidad técnica para llevar a cabo la implementación de políticas sociales complejas. Es así que la dirección de CC debió asumir el papel de gestor y articulador de esfuerzos entre dependencias de los tres niveles de gobierno —independientemente del partido político al que pertenezcan—, organismos privados e internacionales, la sociedad civil, así como los mismos beneficiarios del servicio.

Coordinación con dependencias del gobierno federal

Al día siguiente de tomar posesión, el gobierno federal, a través de la responsable del programa Hábitat, entabló comunicación con el recién nombrado director de CC y establecieron en conjunto un plan de acción para la ciudad, sin importar que provenían de diferentes partidos políticos, como comenta el entonces director de los centros:

la verdad es que yo agradezco mucho a esa persona, obviamente a Sedesol y al programa de Hábitat todo lo que hizo por Juárez, porque empezamos a hacer una planeación, verdad, de cómo le podíamos hacer y lo más importante es que aún siendo una funcionaria federal de más o menos alto rango, verdad, tenía una cuestión moral con las cosas que ella hacía, increíble, porque ella se metió conmigo a las colonias sin importar peligro ni nada, íbamos y dictaminábamos las colonias, se lo digo honestamente, entonces, vimos que había una planeación para la Francisco I. Madero donde estaban las cosas terribles, por el Felipe Ángeles, se hicieron diseños de centros comunitarios donde empezamos la construcción por ahí de noviembre del 2010 y empezó la construcción de los seis primeros, un plan piloto de seis centros comunitarios (Fuentes, 2013).

El programa Hábitat destinó a Ciudad Juárez cientos de millones en pesos para infraestructura que incluyó construcción de edificios, pavimentación de calles, rehabilitación de espacios públicos y recursos para realización de talleres artísticos orientados a jóvenes, equipo médico, mobiliario, cursos de valores, desayunos, entre otros.

Coordinación con dependencias del gobierno del estado de Chihuahua

Por su parte, el Gobierno del Estado instaló cursos de capacitación para el empleo y educación en valores, en donde las personas se comprometían a asistir a cambio de una remuneración económica mensual, lo que aminoró las tensiones sociales por falta de dinero en las colonias.

Además, se instalaron en todos los centros, programas de educación abierta a nivel primaria, secundaria y en algunas colonias hasta nivel preparatoria, esto a través del Instituto Chihuahuense de Educación para Adultos (ICHEA).

Los servicios estatales de salud se enfocaron a la ayuda en cuestión psicológica, principalmente dando asesorías por grupos con apoyo de psicólogos.

Coordinación con dependencias del gobierno municipal

La naturaleza de la estructura municipal reproduce estructuras organizacionales sectoriales y verticales que duplican el número de gestiones para establecer coordinación horizontal y vertical con otras dependencias. Algunas áreas con las que se estableció mayor contacto fueron: Secretaría General, Seguridad Pública, Obras Públicas.

Dadas las condiciones de inseguridad que se vivían en la ciudad, la dirección de seguridad pública estableció un programa de sectorización para disminuir los niveles de violencia, una vez considerada una zona "segura" se autorizaba la instalación de los centros comunitarios para llegar con el apoyo hacia la comunidad. Aun dadas estas condiciones, existieron varios centros en donde se vivieron de cerca hechos violentos.

Se trabajó con la dirección de obras públicas en cuanto a las necesidades de reconstrucción, habilitación de espacios y pavimentación de calles cercanas.

La coordinación con los servicios de salud fueron también esenciales para poder canalizar personas a las dependencias municipales de salud.

A través del secretario general pudieron gestionarse recursos y apoyo para la realización de actividades y construcción y/o remodelación de nuevos espacios.

Coordinación con organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales

Se logró la colaboración con otros organismos financiadores como el USAID, apoyando colonias periféricas de la ciudad con remodelación de espacios públicos, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), quien apoyó con psicólogos y capacitación de promotores de salud.

Además, se trabajó con organizaciones sociales como Fundación Zaragoza, quien en parte con recursos federales y propios otorgó cerca de 8 mil desayunos para niños y pláticas de nutrición y valores para los padres o tutores de los niños.

Se buscó también el apoyo de algunas empresas que donaron materiales de construcción, aires acondicionados, entre otros muebles.

Articulación de recursos humanos, financieros

Se acordó que el gobierno municipal y el estatal participarían como cofinanciadores del gobierno federal. Fue así que inició el crecimiento en tamaño y número de los centros comunitarios de la ciudad en las zonas consideradas como polígonos de pobreza.

Sin embargo, el crecimiento de los centros no dependió exclusivamente de los recursos del gobierno federal, sino que también se expandió a otras colonias que así lo solicitaron, con recursos propios de la comunidad, quien en ocasiones organizó actividades recaudatorias, donaciones de empresas o de particulares gestionadas tanto por encargados de los centros como por el director de los mismos. Hubo momentos en que inclusive el mismo personal de la dirección aportó recursos propios.

Puede considerarse que esta coordinación dio como resultado políticas sociales integrales.

Capacitación a los coordinadores de los cc

Merino (2000), concluye que en general, la capacidad institucional de los municipios mexicanos es muy limitada para dar respuesta a sus gobernantes debido al bajo nivel de escolaridad; además de considerarse como un problema recurrente el que los criterios de reclutamiento de personal gubernamental se basan principalmente no en las capacidades, sino en criterios partidistas o lealtades de grupos (Ziccardi, 2008).

Esto parece repetirse en el organismo sujeto de estudio, de los 44 encargados entrevistados sólo tres manifestaron no haber laborado en alguna dependencia gubernamental o participado en el partido político que actualmente gobierna.

Por otro lado, el nivel de escolaridad puede considerarse adecuado —en contraste con lo mencionado por Merino como problemática generalizada en los municipios del país—, en esta dependencia, más de la mitad de los encargados ha cursado o está cursando la licenciatura, 11 tienen nivel preparatoria, ocho nivel secundaria y solamente una persona cuenta con la primaria terminada y otra con nivel de posgrado.

Los encargados de los centros deben cumplir una cantidad de funciones como gestores municipales, entre los que resaltan: coordinación de talleres y verificación de las capacidades de los talleristas, responsabilización de las condiciones y limpieza de los inmuebles y muebles que conforman el centro comunitario, identificación de las necesidades de la colonia y proponer

apoyos para los ciudadanos, conocer los programas de apoyo social así como las instancias a donde pueden canalizar a las personas que lo requieran, organización de eventos, apoyo moral y hasta fungir como paño de lágrimas de los usuarios.

Para homologar las funciones que deben desarrollar los encargados, se armó un manual de gestión; sin embargo, realizar todas estas actividades, requiere de sensibilidad social y de un conjunto de habilidades que no siempre son compatibles con la formación profesional de los encargados, por lo que se requiere de una capacitación que les permita cumplir estas funciones.

Es por esta razón que, al inicio de operaciones de la presente administración, se impartieron cursos de capacitación a los responsables de los centros. El curso constó de 81 horas y se realizó la certificación en promoción de servicio de asistente social (Universidad YMCA, 2011).

Diversificación de los servicios

Las políticas sociales por aplicar deberían orientarse a reconstruir el tejido social a través de acciones sustentadas en 10 ejes temáticos, considerados básicos para cubrir las necesidades que todo ser humano requiere para salir adelante en su vida diaria y contribuir a la formación de su futuro: vivienda, vestido, alimentación, salud, educación, trabajo, recreación, cultura, deporte y seguridad.

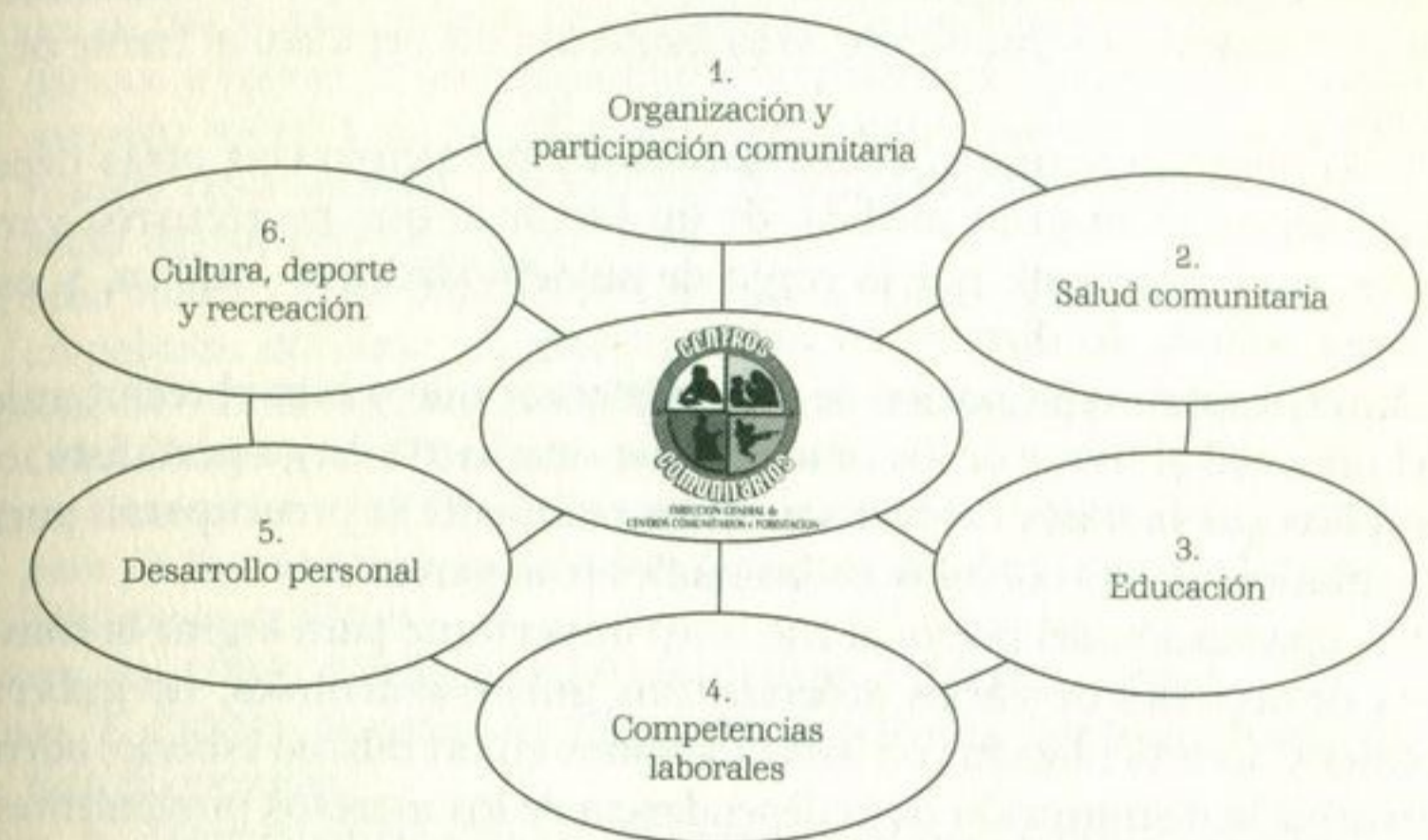
Para apoyar estas acciones, se decidió trabajar en el fomento de seis áreas de trabajo, organización y participación comunitaria, salud comunitaria, educación, competencias laborales, desarrollo personal y cultura, deporte y recreación (véase figura 3). Los talleres, cursos y actividades desarrolladas en conjunto con otras dependencias se enfocaron a fomentar estas acciones.

A septiembre de 2013, se contaba con un total de 113 cursos, talleres y/o pláticas registradas ante esta dirección y se consideró que en promedio se atendían a más de 60 mil personas por mes, aun cuando a esa fecha, muchos programas federales habían finalizado como consecuencia de un recorte presupuestal.

Conclusiones

Varios autores atribuyen a la escasa aplicación de políticas sociales complejas en los municipios mexicanos, a una serie de factores que se relacionan

Figura 3
ÁREAS DE TRABAJO EN LOS CENTROS COMUNITARIOS DE CIUDAD JUÁREZ



Fuente: Informe de la Dirección de Centros Comunitarios, 2013.

directamente con el diseño institucional obsoleto y a un déficit institucional. Ziccardi (2008) hace mención de varios aspectos y acciones realizadas por los gobiernos locales que sustentan sus afirmaciones.

En este capítulo se expuso el caso de una dirección del gobierno municipal de Ciudad Juárez, que a pesar de reproducir algunos vicios característicos de la administración pública mexicana, logró rediseñar la estructura administrativa de la Dirección General de Centros Comunitarios y Reforestación y fortalecer la capacidad de respuesta gubernamental en lo que a políticas sociales se refiere.

Las acciones enfocadas al rediseño institucional agilizaron los tiempos de respuesta, permitieron el replanteamiento de las estrategias y acciones focalizadas y el involucramiento de los ciudadanos, quienes al conformar las llamadas contralorías sociales incrementaron la confianza en el centro y el sentido de propiedad de los espacios construidos para ellos.

Si bien el rediseño institucional facilitó las gestiones administrativas, éste sería insuficiente si no se hubieran preocupado por desarrollar las habilidades y capacidades para realizar las gestiones orientadas a la solución de problemáticas concretas.

Estas acciones se enfocaron al fortalecimiento institucional y permitieron la coordinación con dependencias de los tres niveles de gobierno, orga-

nizaciones no lucrativas internacionales y nacionales, iniciativa privada, así como esfuerzos de los beneficiarios de los servicios; la articulación de recursos financieros y humanos; la capacitación del personal al frente de los centros.

Pudo observarse que la coordinación del municipio con otras dependencias dependió en gran medida, de un factor al que no recurren varios autores, probablemente por la carga de subjetividad que implica, y es la voluntad política del director en turno.

Durante esta investigación se pudo observar que si bien el reclutamiento del personal al frente de los centros tiene una fuerte carga partidista, esto no implicó que la mayoría de los mismos realmente se preocuparan por las problemáticas de las colonias en las cuales trabajaron.

La capacitación del personal fue muy importante para lograr la convergencia de acciones de varias dependencias gubernamentales, no gubernamentales y su articulación con los ciudadanos en un mismo espacio, además de permitir la disminución de la dependencia de los ingresos provenientes de participaciones federales.

Consideramos que una de las mayores debilidades en cuanto a que sea el municipio quien administra los centros comunitarios, es el riesgo de manipulación política; pero por otro lado, se observa que dadas sus condiciones, el municipio tiene mayor capacidad de coordinación y de acceso a los recursos para su funcionamiento.

Aun con todas sus limitantes, los centros continúan en crecimiento y han logrado continuar su funcionamiento en la siguiente administración buscando la manera de ser autosuficientes y seguir fomentando la generación de capacidades que mejoren la calidad de vida de los juarenses.

Existen pocos análisis sobre las prácticas realizadas por los municipios para aplicar programas sociales complejos, por lo que este capítulo intenta avanzar en el conocimiento de las acciones que permiten incidir positivamente en la vida de los ciudadanos.

Fuentes consultadas

- ABSALÓN, A. (14 de septiembre de 2013), participante activo en el inicio de los Centros Comunitarios en Ciudad Juárez (C. Álvarez, entrevistador).
- ARZALUZ, S. y M. A. Jurado (2006), "Estrategias de combate a la pobreza. El programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua", *Región y Sociedad*, pp. 85-126.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Congreso de la Unión.
- COGCO, A., M. Rodríguez y J. Pérez (2010), "Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* (9), pp. 1-35.
- El Diario Juárez* (12 de abril de 2013), "Tiene Juárez 432 mil pobres y 62 mil en pobreza extrema", Ciudad Juárez.
- FUENTES, M. (15 de septiembre de 2013), experiencia como director de Centros Comunitarios (C. Álvarez, entrevistador).
- Future Generations (2012), *Guía metodológica de la Estrategia de Sectorización para la Promoción de la Salud en Cogestión con la Comunidad*, Lima, Perú, Ministerio de Salud.
- GOODIN, R. (2003), *Teoría del diseño institucional*, México, Gedisa.
- LAHERA, E. (2004), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- LLENA, A., Ucar (coords.) (2006), *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*, Barcelona, Graó.
- MASSOLO, A. (2002), "Espacio local: Oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana", *Oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres*, Vitoria-Gasteiz, Jornadas sobre Género y Desarrollo, pp. 1-11.
- _____ (2006), *Nueva insitucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.
- MERINO, M. (2000), *Acerca de la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2000, Primera reunión de presidentes municipales para el desarrollo social*, Memorias.
- MEZA, S. (10 de abril de 2014), Experiencia en la subdirección de centros comunitarios durante la administración 2004-2007 (C. Álvarez, entrevistador).
- MORALES, S., M. Rodríguez y E. Sánchez (2012), *Seguridad urbana y vulnerabilidad social en Ciudad Juárez. Un modelo desde la perspectiva de análisis espacial*, Ciudad Juárez, Frontera Norte.
- Plan Estratégico de Ciudad Juárez, A.C. (2014), *Diagnóstico social. Juárez, sociedad fragmentada*, Ciudad Juárez, PEJ.
- Radiografía Socioeconómica del Municipio de Juárez, A. C. (s.f.), *Instituto Municipal de Investigación y Planeación*, recuperado el 27 de mayo de 2014, de <http://www.imip.org.mx/pdu/PDUSEPT2010.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (3 de diciembre de 2012), *Atención ciudadana Sedesol*, recuperado el 3 de agosto de 2014, de Sedesol www.2006-2012.sedesol.gob.mx

Universidad YMCA (2011), *Mensaje del rector de la Universidad YMCA*, recuperado el 30 de mayo de 2014, de UNIYMCA http://www.uniymca.edu.mx/Nuestra_Uni_Rec.html

ZICCARDI, A. (octubre-diciembre de 2008), "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI", *Papeles de Población*, pp. 127-139.

Los impactos de las modificaciones presupuestales en la racionalidad del proceso presupuestario gubernamental. El caso de un gobierno subnacional mexicano

Lauro Parada Ruiz*

Arturo Ordaz Álvarez**

Gustavo de J. Bravo Castillo***

Presentación

El objetivo general del trabajo plantea —a través de la revisión de los procesos de planeación y presupuestación efectuados por la administración pública estatal de Sonora— establecer y analizar el nivel de racionalidad de su actuación, tomando como elementos de análisis los planes y presupuestos estatales, así como sus instrumentos de control y evaluación, fundamentalmente los informes trimestrales respectivos.

Con ello se busca contribuir al conocimiento de los procedimientos, tiempos y dinámicas que se presentan e influyen en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y presupuestos estatales, así como identificar un patrón de variables e indicadores que permitan medir el nivel de racionalidad de la administración pública estatal, tomando como elemento de análisis los informes trimestrales y las transferencias presupuestales compensadas.

Así, dentro del Poder Ejecutivo del estado de Sonora, y en lo concerniente a la denominada Administración Central, nos enfocaremos en los instrumentos de control denominados Informes Trimestrales sobre la Situación de las Finanzas Públicas, la Situación de la Deuda Pública y el Patrimonio Estatal, en virtud de considerar que estos documentos proporcionan información fundamental que nos permiten medir la racionalidad de la actuación del gobierno estatal a partir del seguimiento y evaluación del número

* Doctorante en Administración Pública.

** Doctor en Ciencias Sociales.

*** Doctor en Administración Pública. Los tres son profesores de Carrera del Departamento en Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora.

de modificaciones presupuestales compensadas realizadas, así como el tipo de partidas afectadas, y sobre todo la cantidad de recursos involucrados.

La administración pública estatal, en su quehacer cotidiano, genera impactos específicos, sobre todo en la población que habita el territorio estatal, ya que está obligada a servir y cuidar a la población y a los ciudadanos que habitan en su región geográfica.

De esta manera, son los habitantes de Sonora los que se beneficiarán en primera instancia de una actuación racional de la administración pública, o en su defecto se verán afectados por la falta de eficiencia y eficacia, debido a una toma de decisiones y una actuación de limitada racionalidad por su parte.

Por tanto, ante una situación de recursos escasos, y en contraparte, un incremento en las necesidades sociales, consideramos de fundamental importancia, que la actuación de la administración pública estatal se apegue a mecanismos que le ayuden a actuar con mayor racionalidad, todo ello con la finalidad de estar en mejores condiciones de cumplir con sus responsabilidades, ya que la aportación de recursos por la sociedad le obligan legal y moralmente a ello.

Antecedentes y aspectos normativos

La Constitución Política del Estado de Sonora contiene en el Título Tercero dedicado a la soberanía del estado y forma de gobierno, el Capítulo III sobre Economía Pública y Planeación del Desarrollo. En dicho capítulo se define que el gobierno del estado está obligado a promover, orientar y conducir el desarrollo económico, social, político y cultural de la población de la entidad; donde los medios para lograrlo coinciden con aquellos del ámbito federal, es decir, el fomento del crecimiento económico, del empleo y de una justa distribución del ingreso y la riqueza con la participación social.

Estos mismos principios se encuentran presentes en la Ley 40 de Planeación del Estado de Sonora. Así, se señala en su artículo 5º, al precisar que el Sistema Estatal de Planeación Democrática se vinculará con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el fin de coadyuvar al logro de los objetivos nacionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), señala que existen cuatro etapas en el proceso, iniciando con la etapa de formulación propiamente dicha, que implicaría la elaboración del documento definido como Plan, donde se plasman los objetivos y orientaciones generales que van a

conducir la acción de gobierno, en el ámbito de la Administración Pública de que se trate, ya sea municipal, estatal o federal.

La segunda etapa denominada de instrumentación, estaría directamente relacionada con la actividad y capacidad del gobierno para allegarse los recursos financieros necesarios que le permitan alcanzar los objetivos plasmados en el documento denominado Plan; y en donde la Ley de Ingresos desempeña un papel principal; así como todo lo que tiene que ver con el gasto, y donde se busca que a partir del Plan y de los programas se asignen recursos que permitan ir avanzando gradualmente en la consecución de los objetivos y metas acordados.

Posteriormente, la tercera y cuarta etapa tienen que ver con el control y la evaluación, etapa que retoma la obligación moral y legal del orden de gobierno, de informar a la sociedad del buen uso y destino de los recursos ejercidos, en el entendido de que son recursos ajenos, que pertenecen a la sociedad, pero ésta los entrega al gobierno para satisfacer necesidades sociales e impulsar el desarrollo.

En la *Antología de la Planeación en México* (1985: 40), el control se define como "el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas". Los instrumentos de control utilizados abarcan los informes trimestrales e informes de las auditorías gubernamentales, entre otros.

La evaluación, según la misma *Antología* (1985: 42) es "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema". Los instrumentos referidos a la etapa de evaluación incluyen los informes de gobierno y las cuentas públicas.

También, de acuerdo con su jerarquización y ordenación temporal, el SNPD cuenta con diversos instrumentos:

- a) Instrumentos normativos de mediano plazo: los planes de desarrollo, y los programas de mediano plazo.
- b) Instrumentos operativos de corto plazo: programas operativos anuales, leyes de ingresos, presupuestos de egresos, y convenios de desarrollo, entre otros.

En el caso del presente trabajo, el presupuesto de egresos es el documento base de la investigación, en virtud de que en él se originan y en él impactan las transferencias de recursos compensadas, ya que por su

conducto, se asignan los recursos financieros necesarios para que la administración estatal cumpla con sus compromisos.

“De acuerdo con la legislación aplicable, el presupuesto de egresos cumple con la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución” (1985: 84), se dice en la *Antología de la Planeación*.

La consideración del presupuesto de egresos, como instrumento de planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del Plan y de los programas... Una de las tareas más sobresalientes en esta línea será la progresiva modificación de la apertura programática conforme a los lineamientos y requerimientos de la planeación, a efecto de asegurar que la ejecución de las acciones esté vinculada efectivamente a los objetivos y prioridades (1985: 86).

y por lo tanto la asignación de recursos deberá obedecer a que los objetivos y metas propuestas estén en congruencia con el plan y los programas aprobados.

Al respecto, Edgar Nolasco (2006: 12) afirma:

En particular, la política presupuestal —denominada por el enfoque económico como política fiscal— tiene fines identificados claramente en la literatura económica por los defensores del intervencionismo estatal; el énfasis responde más a la cantidad de recursos fiscales que se direccionan al sistema económico y al sistema social y a sus efectos finales sobre la macroeconomía y las finanzas públicas, además de efectos sociales expresados como variables económicas, por ejemplo el empleo y la distribución del ingreso...

Entonces, de acuerdo con Albi y González-Páramo (2009: 5) los objetivos del sector público serían fundamentalmente dos:

1. Lograr una asignación eficiente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado.
2. Redistribuir la renta y la riqueza de un país.

Así, con la orientación a resultados de los programas públicos; el presupuesto público se convierte en un conductor de los recursos públicos direccionados bajo objetivos específicamente determinados, debiéndose cuidar sobremanera cualquier modificación que estos recursos sufran, debido a que están asociados a la consecución de metas específicas, y por tanto, de no realizarse adecuadamente, afectarán necesariamente los resultados que logre el aparato estatal.

De cierta manera, podríamos decir que muy pocos son los que analizan el presupuesto de egresos después de las transferencias compensadas de recursos. Nos preocupamos por la asignación original del gasto, pero no sabemos cuánto modificamos esa asignación, ni por qué lo hacemos, y mucho menos evaluamos sus impactos.

Racionalidad y presupuesto de egresos

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado de Sonora y con la normatividad aplicable, es la planeación lo que permite que la actuación y desempeño del gobierno sea lo más racional posible y por tanto en beneficio de la sociedad.

En el caso de los denominados gobiernos subnacionales de México, como en el del estado de Sonora, podríamos establecer que la administración pública actualmente se mantiene alejada de dicha definición, pues a partir del análisis del comportamiento presupuestal, así como de la evolución y ejercicio del gasto público, se aprecia un manejo poco racional, por decir lo menos, de las finanzas públicas locales.

Desde que Bonnin (2004: 176), escribió en sus *Principios de la administración*, que la administración pública es “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, es que ésta ha pugnado por cumplir con dicha definición, y en ciertos momentos del desarrollo de la humanidad pareciera acercarse a su objetivo, pero en otros momentos definitivamente pareciera tender a olvidarse de él.

Con la finalidad de ejemplificar esta situación, se analiza información obtenida de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas, la Deuda Pública y el Patrimonio Estatal, que el Ejecutivo del estado debe entregar al Congreso local, transcurridos 45 días después de concluido cada periodo trimestral, mismos que corresponden al despacho del gobernador del estado.

Desde la perspectiva de Max Weber (2002: 6), y utilizando la construcción de “tipos ideales” para explicar la realidad, en el caso específico que nos ocupa, podemos decir que el presupuesto de egresos se elabora racionalmente, con base en fines precisos, a los cuales se les van a asignar, también racionalmente, la cantidad de recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas en el proceso de planeación.

Así, la planeación es el mecanismo que garantiza y le otorga racionalidad al quehacer de la administración pública estatal. Pero Max Weber

también señala que existen comportamientos y realidades que influyen en la acción de gobierno, generando desviaciones en su desempeño.

Todas las "perturbaciones" surgidas, entendidas como los componentes irracionales que vienen a modificar decisiones, procesos y acciones, van a ser las responsables de que algo establecido como resultado de un proceso racional, como es la planeación, se vea sujeta a modificaciones, y por tanto incrementa su grado de irracionalidad, respecto a los fines inicialmente establecidos.

Entonces, el objetivo, como señala Weber, sería utilizar (2002: 7) "un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional".

Desde esa perspectiva, podríamos establecer que una definición específica de racionalidad presupuestaria ideal sería aquella que es resultado de un proceso de planeación-programación apegado a la normatividad, y que en su ejecución y ejercicio se ve plenamente alcanzado.

La racionalidad presupuestal será entonces resultado del estricto apego a los montos presupuestados en las áreas y partidas acordadas, suponiendo también que el proceso de asignación de recursos presupuestales fue resultado de una cadena de decisiones racionales, con sujeción a los planes, programas y documentos normativos que rigen la actuación del gobierno.

Con la finalidad de poder llevar a cabo el análisis de la racionalidad presupuestal del gobierno del estado de Sonora, se propone una tabla que establece los porcentajes definidos para poder ubicar dentro de las categorías de alta, media y baja racionalidad, la información de la situación que guardan las partidas presupuestales a partir de información obtenida de los documentos oficiales denominados informes trimestrales.

Tabla 1
RACIONALIDAD PRESUPUESTAL

Porcentaje de modificación de partida	Grado de racionalidad
De 0 al 25	Alta (AR)
De 26 al 50	Media (MR)
De 51 al 100	Baja (BR)

Fuente: Elaboración propia.

Se proponen tres niveles de racionalidad, con la finalidad de no complejizar el análisis, entendiendo que, el porcentaje de modificación se medirá a partir de la asignación original de recursos por partida, que es aquella

cantidad aprobada de inicio por el Congreso del Estado, en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el estado de Sonora, contrastándola o comparándola con la cantidad existente en el momento o fecha del informe trimestral analizado.

Asimismo, se considera como un comportamiento de racionalidad presupuestal baja, aquellas partidas que presenten una modificación de recursos superior a 50 por ciento con respecto al monto original aprobado, en virtud de que es una cantidad muy elevada para un proceso administrativo que se encuentra altamente normado, y que además es elaborado generalmente por personal con experiencia y bajo capacitación constante.

También es importante mencionar que este trabajo se circunscribe a la revisión de la información relativa al Capítulo 1000 (Servicios Personales) de la unidad administrativa denominada Oficina del Ejecutivo Estatal, que corresponde a los recursos aprobados y bajo responsabilidad directa del gobernador del estado de Sonora.

La decisión de tomar como punto de análisis las partidas del Capítulo 1000, reside en el hecho de que este capítulo tiene la característica de ser altamente racional en su presupuestación, pues para sus estimaciones se cuenta con tabuladores de sueldos, una plantilla de personal y una serie de prestaciones y aportaciones autorizadas y aprobadas por la propia Cámara de Diputados local y por las leyes y reglamentos en la materia.

Los resultados obtenidos de la selección de partidas realizadas se presentan en la tabla 2.

Para la elaboración de la tabla 2, se consideraron tan sólo nueve partidas correspondientes al Capítulo 1000 denominado de Servicios Personales, las cuales fueron seleccionadas por la gran cantidad de recursos que transfieren; por ejemplo, una de ellas, la partida de sueldos, alcanzó una reducción de más de 6'771,000 pesos, que representa 76.9 por ciento de la asignación original para esa partida. Asimismo, se observa que las otras tres partidas que presentan reducciones alcanzan 62.8, 93.2 y el 61.5 por ciento respectivamente, de los recursos originales autorizados, y en la partida de estímulos al personal de confianza queda como remanente tan sólo 6.8 por ciento del monto original.

Por otro lado, se encontraron cuatro partidas que no contaban con asignación original anual, pero para el Segundo Informe Trimestral 2012 ya acumulaban en conjunto una cantidad de más de 8'281,000 pesos, cantidad casi similar a los 8'810,000 pesos que la oficina del gobernador del estado tenía originalmente autorizados para el pago de sueldos de todo el personal adscrito a ese programa, incluido el del propio gobernador.

Tabla 2
SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL 2012

Ejecutivo del estado/Oficina del Ejecutivo estatal				
Descripción	Asignación original anual	Presupuesto modificado anual	Diferencia nominal	Diferencia porcentual
Sueldos	8'810,834.68	2'038,945.38	(6'771,889.30)	(76.9) BR*
Riesgo laboral	3'321,796.08	7'439,415.88	4'117,619.80	100 BR
Ayuda para habitación	0.00	1'530,084.54	1'530,084.54	100 BR
Ayuda para energía eléctrica	0.00	1'020,057.36	1'020,057.36	100 BR
Ayuda para cuota de seguridad social	0.00	2'363,402.97	2'363,402.97	100 BR
Sueldo base al personal eventual	6'591,769.93	2'455,076.77	(4'136,693.16)	(62.8) BR
Estímulos al personal de confianza	3'580,304.77	243,017.50	(3'337,287.27)	(93.2) BR
Otras prestaciones	0.00	3'367,721.57	3'367,721.57	100 BR
Estímulos al personal	1'806,000.00	695,500.00	(1'110,500.00)	(61.5) BR
Suma	24'110,705.46	21'153,221.77		

*Baja racionalidad presupuestal.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Segundo Informe Trimestral 2012.

Ante la posibilidad de que durante el Ejercicio Presupuestal 2012 se hubiera presentado una situación totalmente anómala y especial que pudiera explicar la realización de adecuaciones presupuestales de esa magnitud, se elaboró utilizando las mismas partidas, una nueva tabla pero con información recabada del Cuarto Informe Trimestral 2013, mismo que a continuación se presenta.

Como se puede observar en la tabla 3, para el Ejercicio Presupuestal 2013 se mantienen en términos generales los mismos comportamientos y características de manejo de las adecuaciones presupuestales, como sucede con la partida de sueldos, que si bien durante el presupuesto 2012 se le había aplicado una reducción de 76.9 por ciento de la asignación original, para el 2013 el porcentaje bajó a 67.6 por ciento; pero cuantitativamente crece, al pasar de una reducción de más de 6'771,000 pesos en 2012, a más de 7'011,000 pesos en el 2013, cantidad que se observa muy elevada si consideramos que dicha partida está obligadamente asociada a una plantilla laboral de personal de base y de confianza y a un tabulador de sueldos, y en donde necesariamente el personal realiza actividades directamente relacionadas con la consecución de objetivos y metas de la oficina del titular del Ejecutivo.

Tabla 3
CUARTO TRIMESTRAL 2013

Ejecutivo del estado/Oficina del Ejecutivo estatal				
Descripción	Asignación original anual	Presupuesto modificado anual	Diferencia nominal	Diferencia porcentual
Sueldos	10'366,777.20	3'355,564.52	(7'011,212.68)	(67.6) BR*
Riesgo laboral	2'144,659.59	16'287,212.06	14'142,552.47	100 BR
Ayuda para habitación	0.00	2'626,011.64	2'626,011.64	100 BR
Ayuda para energía eléctrica	0.00	1'750,678.71	1'750,678.71	100 BR
Ayuda para cuota de seguridad social	0.00	4'305,741.33	4'305,741.33	100 BR
Sueldo base al personal eventual	21'038,392.55	4'773,568.72	(16'264,823.83)	(77.3) BR
Estímulos al personal de confianza	3'363,824.77	8,250.00	(3'355,574.77)	(99.7) BR
Otras prestaciones	0.00	5'088,387.44	5'088,387.44	100 BR
Estímulos al personal	2'456,403.36	353,150.00	(2'103,253.36)	(85.6) BR
Suma	39'370,057.47	38'548,564.42		

*Baja racionalidad presupuestal.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Cuarto Informe Trimestral 2013.

En lo que respecta a las cuatro partidas que de no contar con asignación original pasan a tener en conjunto más de 13'770,000 pesos, presentan un crecimiento de más de 66 por ciento en sus montos con respecto al año 2012.

También se observa que en tanto la partida de sueldos pertenece al concepto de Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente, o sea al pago de nómina fija, las partidas que son ampliadas se ubican dentro del concepto de Remuneraciones Adicionales y Especiales; por tanto, su grado de exigibilidad y nivel de importancia varía.

Un elemento adicional sujeto a revisión está representado por el hecho de que las partidas que arrancan con cero recursos en el ejercicio presupuestal, pero que rápidamente le son asignadas cantidades importantes mediante el mecanismo de transferencias de recursos presupuestales compensadas, son aquellas catalogadas bajo el concepto de prestaciones o ayudas, y en ese sentido son partidas que generalmente no están sujetas al pago de impuestos; a diferencia de la de sueldos, y en algunos casos los denominados ingresos por estímulos al personal.

Tabla 4
SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL 2014

<i>Ejecutivo del estado/Oficina del Ejecutivo estatal</i>				
<i>Descripción</i>	<i>Asignación original anual</i>	<i>Presupuesto modificado anual</i>	<i>Diferencia nominal</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
Sueldos	10'672,321.92	3'352,924.91	(7'319,397.01)	(68.6%) BR*
Riesgo laboral	1'838,052.00	11'039,643.86	9'201,591.86	100% BR
Ayuda para habitación	0.00	2'431,802.39	2'431,802.39	100% BR
Ayuda para energía eléctrica	0.00	1'621,204.97	1'621,204.97	100% BR
Ayuda para cuota de seguridad social	0.00	2'844,284.95	2'844,284.95	100% BR
Sueldo base al personal eventual	21'487,447.20	2'265,299.86	(19'222,147.34)	(89.5%) BR
Estímulos al personal de confianza	3'363,824.77	11,000.00	(3'352,824.77)	(99.7%) BR
Otras prestaciones	0.00	4'576,542.80	4'576,542.80	100% BR
Estímulos al personal	2'533,800.00	190,800.00	(2'343,000.00)	(92.5%) BR
Suma	39'895,445.89	28'333,503.74		

*Baja racionalidad presupuestal.

Fuente:Elaboración propia con base en información del Segundo Informe Trimestral 2014.

En la tabla 4 se analizan las mismas partidas en el actual ejercicio presupuestal, correspondiente al 2014, y se confirma el comportamiento observado en los presupuestos de los años 2012 y 2013.

Sin excepción, todas las partidas analizadas en el periodo rebasan con mucho el porcentaje de 51 por ciento establecido como parámetro para ubicar como de baja racionalidad (BR) cada uno de los ejercicios presupuestales, situación que se agrava si estamos conscientes de que adicional al aporte de racionalidad que le otorga al presupuesto de egresos el proceso de planeación-presupuestación, legalmente establecido, también es insoslayable de que en su elaboración es determinante la información histórica sobre el comportamiento del gasto en los ejercicios anteriores.

El conocimiento sobre cómo se ejerció el presupuesto es un insumo fundamental y obligado a tomar en cuenta para la elaboración del proyecto de gasto para el siguiente año, con la finalidad precisamente de controlar y reducir la necesidad de recurrir a las modificaciones de partida presupuestal o transferencias compensadas.

Esta posibilidad de contar con información que nos permita corregir fallas o evitar errores en la presupuestación, claramente se observa que no es aplicada en el gobierno del estado de Sonora, pues aun y cuando se cuenta

con datos históricos, éstos no son usados para mejorar el proceso y por tanto poder pasar de un presupuesto de baja racionalidad a uno de media o alta racionalidad.

Conclusiones

De acuerdo con lo planteado, podemos afirmar que la racionalidad en la administración pública cuenta, o se ve influida tanto por aspectos que podemos denominar de origen interno, además de otros de carácter externo.

Muchos aspectos dependen de la racionalidad interna, o sea de las características de los individuos, procesos y estructuras que llevan a la selección de alternativas y a la toma de decisiones específicas, como son las actividades de planeación, programación y presupuestación.

Otras de carácter externo tienen que ver con elementos políticos, de la capacidad de influencia del Poder Legislativo, grupos sociales y partidos políticos, y claro está, también de las situaciones imprevistas o de emergencia.

En este sentido el debate sobre la racionalidad de la administración pública se ubica también dentro de los límites que tiene ésta para conocer y evaluar las diferentes opciones y alternativas posibles, y por otro lado, los límites que establecen las capacidades económicas del estado para hacer frente a sus obligaciones y compromisos, o sea, el monto de los recursos disponibles para cumplir con sus responsabilidades ante la sociedad.

Así entonces, el proceso de planeación, programación y presupuestación puede ser visto como aquel proceso que nos permite aumentar los umbrales de racionalidad de la administración pública, en aras de un mejor cumplimiento de los objetivos y obligaciones que tiene establecidas en esa búsqueda del bien común.

También es importante cuestionarnos en torno a cuáles serían los métodos, reglas o procedimientos para lograr que la administración pública fuera más racional, y cuáles los criterios e indicadores para medir esa racionalidad.

En este sentido, una actividad por revisar es el proceso de planeación y la utilidad y validez del Sistema Estatal de Planeación Democrática como un método vigente que propicia una mayor racionalidad para la definición de objetivos de la administración pública, o si se convirtió sólo en una obligación legal y un mero formalismo sin mayor relación ni congruencia con las necesidades y planteamientos de la sociedad.

El otro elemento estaría conformado por el proceso de elaboración del presupuesto de egresos, y el respeto a las características que deben estar

presentes en su formulación, así como en los montos presupuestales incorporados, en donde un indicador específico estaría representado por la cantidad de transferencias y modificaciones presupuestales aplicadas.

Lo arriba analizado permite concluir que actualmente los procesos de planeación, programación y presupuestación denotan fallas y debilidades en su implementación, y ello se refleja en la necesidad de realizar cada vez en mayor número movimientos de recursos entre las partidas y los programas de las unidades responsables que conforman la administración pública estatal.

También el análisis deja de manifiesto que, uno es el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso del Estado al Poder Ejecutivo, y otro muy distinto el presupuesto que las dependencias y organismos terminan por gastar al final del ejercicio presupuestal respectivo.

De ahí la necesidad de dar seguimiento a esta situación, con la finalidad de reducir su uso, así como minimizar su impacto, por lo cual se considera conveniente tomar algunas medidas básicas:

1. Procesos de capacitación que permitan que el personal responsable de las tareas de programación-presupuestación, conozca y utilice los procedimientos establecidos para ello, evitándose así la necesidad de realizar modificaciones presupuestales inmediatas al inicio del ejercicio presupuestal.
2. Revisar la normatividad que rige las transferencias o adecuaciones presupuestales de recursos, con el objetivo de disminuir su presencia, y delimitar su uso para casos de necesidad plenamente fundada, o para casos o situaciones de excepción.
3. Establecer la normatividad que señale mecanismos precisos de seguimiento y evaluación de estas acciones, así como la responsabilidad en que incurre el servidor público, precisando las sanciones a que se hará acreedor en caso de comprobarse un mal uso.

Fuentes consultadas

- ALBI IBÁÑEZ, Emilio y José Manuel González-Páramo (2009), *Economía pública*, Barcelona, Editorial Ariel Economía.
- BONNIN, Charles Jean (2004), *Principios de administración pública*, estudio introductorio de Omar Guerrero Orozco, México, Fondo de Cultura Económica.

- Congreso de la Unión, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- _____, *Ley de Planeación*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- Gobierno del Estado de Sonora, *Constitución Política del Estado de Sonora*, http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf
- _____, *Ley de Planeación*, http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_48.pdf
- _____, *Segundo Informe Trimestral 2012*, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/Sonora/Transparencia/PoderEjecutivo/SecretarC3ADAs/OficialC3ADaMayor/Presupuesto/InformaciC3B3ndeSituaciC3B3nEconC3B3mica/>
- _____, *Cuarto Informe Trimestral 2013*, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/5359D94C-04B1-43CB-8EEC-02199D0A65B6/110472/PARTEIpartidasWEB.pdf>
- _____, *Segundo Informe Trimestral 2014*, <http://transparencia.eσονora.gob.mx/NR/rdonlyres/5359D94C-04B1-43CB-8EEC-02199D0A65B6/125640/partidasweb.pdf>
- NOLASCO, Edgar (2006), *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max (2002), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

La experiencia político-administrativa en el desempeño de los presidentes municipales mexiquenses

Miguel Ángel Sánchez Ramos*

Ricardo Cortés Padilla**

Ricardo López Torres***

Introducción

El gobierno municipal en México radica formalmente en el cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el cual está integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos, y regidores, electos por voto directo. Este órgano funge como deliberante cuyas decisiones son ejecutadas a través del presidente municipal, quien como Ejecutivo cuenta con un aparato administrativo que se despliega, de conformidad con las limitaciones presupuestales de cada municipio, integrando la estructura de la administración pública municipal.

El gobierno y la administración pública municipal, entonces, son compartidos por dos órganos: el ayuntamiento y el presidente municipal, el primero como órgano colegiado deliberante y el segundo como Ejecutivo unipersonal. Es el único ámbito de gobierno en donde se comparten estas funciones, ya que en el orden federal el Presidente de la República es el único órgano de gobierno y administración pública; en la arena estatal el gobernador tiene ese mismo papel de gobierno y administración pública estatal.

El presidente municipal juega un doble papel: es miembro del ayuntamiento, mismo que preside, y es el Ejecutivo del mandato de ese órgano colegiado. Formalmente, el presidente no decide de manera libre; quien tiene esa función es el ayuntamiento. Sin embargo, como órgano colegiado, el ayuntamiento opera a través de un cabildo en donde se presentan las propuestas de trabajo y de políticas, la mayoría de las veces a iniciativa del presidente, y el colegio en sesión aprueba.

* Profesor de tiempo completo del CU Amecameca de la UAEM.

** Profesor de medio tiempo del CU Amecameca de la UAEM.

*** Profesor de asignatura del CU Amecameca de la UAEM.

Nótese con esto que es el presidente con sus iniciativas quien tiene la encomienda de perfilar el desarrollo del municipio con la anuencia de los representantes municipales. De ahí que su papel sea predominante en el gobierno y en la administración municipal. Su importancia impulsa el interés en su estudio por la influencia que tiene en el municipio como unidad de gobierno y administración que guarda más alta vinculación y estrecha con la ciudadanía.

Este vínculo data de épocas incluso anteriores a la medieval, pues el municipio como organización comunal ha existido desde que el hombre se ha organizado en sociedad. En México hay antecedentes que ubican al municipio con el *calpulli* o con formas heredadas del medievo y reproducidas en la Colonia (Rodríguez, 2010).

El municipio como base de la organización comunitaria desarrolla costumbres, símbolos y valores que se construyen a partir de la interacción intersubjetiva manifestada en la convivencia social natural que se despliega entre los integrantes de esa célula social y política. Esas interacciones son las que permiten la singularidad para los mismos municipios, pues a pesar de ser muchos, cada uno tiene su particularidad y a la vez asumen una diversidad extensa.

Sin embargo, pese a la gran tradición histórica del municipio en México como espacio administrativo, éste sigue enfrentando grandes problemas y retos de cara al desarrollo y complejidad de la sociedad actual, como lograr alcanzar la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión. La vida del municipio en México está asociada a prácticas no erráticas que tienen que ver con el patrimonialismo, clientelismo y botín, entre otras; condición que acrecenta los problemas de opacidad en la gestión y que como símbolos construidos se heredan de generación en generación.

Al respecto, Miguel Morales y Gómez sostiene que:

Es bien sabido de la problemática existente de los municipios en México, ya que siempre se le ha considerado como el ámbito de gobierno menos desarrollado en lo económico, social y administrativo, además se le ha concebido como el nivel en el que se encuentran las condiciones menos favorables para construir las bases de su progreso. Derivado de lo anterior, su aparato administrativo que significa la herramienta principal para atender y responder a las necesidades de la ciudadanía, debiera estar dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales suficientes para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social (Morales, 2006: 221).

Ante estos retos y problemas que deben enfrentar los municipios en México, resulta imperativo que los servidores públicos cuenten con la preparación necesaria que les permita asumir actitudes, aptitudes y lealtades con la institución municipal, así como con su población, con el fin de transparentar la administración pública y brindar mejores resultados ante las demandas crecientes de la sociedad, rumbo a la consolidación y fortalecimiento institucional del gobierno local en México, que redunde en una verdadera democratización del sistema político sustentada en la profesionalización.

Entre algunos obstáculos que dificultan el proceso de profesionalización de las autoridades municipales, destacan: a) diseño institucional para la selección de candidatos, b) reducida temporalidad para el ejercicio del gobierno municipal, y c) débil experiencia política y administrativa anterior al ejercicio de la función.

En cuanto a la selección de candidatos por parte de los partidos políticos, para integrar las planillas que contendrán por la presidencia municipal, la(s) sindicatura(s) y las regidurías, atiende más a los intereses de los partidos políticos que a los intereses ciudadanos, situación que trasciende al ejercicio de la administración municipal, lo que a la postre redundará en una desvinculación entre las autoridades del gobierno local y los ciudadanos, y por ende en una débil cultura de rendición de cuentas. Por consiguiente, la falta de democracia interna de los partidos políticos en la selección de sus candidatos para integrar las planillas municipales provoca la falta de competitividad entre los mejores cuadros partidistas, debido a que no resultan necesariamente seleccionados los mejores perfiles políticos para conducir el gobierno municipal.

Con respecto a la temporalidad del gobierno municipal, varios especialistas coinciden en que tres o cuatro años son insuficientes para darle continuidad a los programas de trabajo, reduciendo los efectos de la profesionalización, la rendición de cuentas y la planeación gubernamental de mediano y largo plazo (Zilli, 2005; Morales, 2006; Pérez, 2008). Es en este sentido en donde el tema de la reelección del presidente municipal, síndico(s) y regidores adquiere relevancia, pues esto representará, cuando menos en el papel, un mecanismo de evaluación ciudadana hacia el ejercicio del gobierno municipal. Esto es, si los ciudadanos tienen una percepción positiva de la administración municipal que termina podrán ratificar su apoyo a dicha administración en favor de su reelección a través de su voto, y en contraste, le retirarán su apoyo en las urnas si consideran negativo el trabajo del gobierno municipal.

Por último, la débil experiencia política y administrativa con la que cuentan las autoridades electas produce que la curva de aprendizaje se prolongue y tenga costos más altos. La falta de experiencia, a su vez, ocasiona que se busquen y designen como colaboradores a personajes que responden a compromisos políticos más que a perfiles profesionales idóneos, trayendo como consecuencia una bola de nieve en contra de la profesionalización política y administrativa.

En la arena de la burocracia es importante el tema de la estabilidad como base para su profesionalización y, por ende, para la de la administración.

Cabe aquí resaltar que, en sus conclusiones, el Seminario Iberoamericano [Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2002] estableció como uno de los pilares fundamentales para el logro de una función pública profesionalizada, la estabilidad, pues se trata de una condicionante para crear, establecer y expandir la idea de una cultura de administración pública adecuada con las demandas de servicio a la ciudadanía, con criterios de modernidad, eficiencia, eficacia, ética y gestión de resultados (Zilli, 2005: 12).

Esta cita convoca a pensar que la profesionalización de los servidores públicos municipales depende en buena medida de la separación que se logre realizar entre las prácticas de reclutamiento del personal administrativo y de la elección del poder político. Esto es, que los servidores públicos municipales no electos dejen de depender de los resultados electorales, lo que a la postre puede repercutir en una mayor especialización de las funciones, así como en una mayor transparencia en el ejercicio del gobierno, que se traduzca en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

Sin embargo, el tema de la estabilidad de la burocracia administrativa en el municipio puede ser polémica dada la esperanza ciudadana de fuentes laborales que significa la renovación del gobierno. Como este tema es diferente al que se desea tratar, en este capítulo sólo se establece la paradoja que encierra el tema de la estabilidad en los directivos y burocracia administrativa en el municipio, misma que puede discutirse en otro espacio.

El tema central del capítulo estriba en la experiencia político-administrativa de los presidentes municipales, cuya premisa central parte de la idea de que el desempeño gubernamental de los gobiernos municipales del Estado de México, depende más de la experiencia político-administrativa que de su perfil académico. El objetivo fundamental es identificar la relevancia que adquiere la experiencia político-administrativa que deben poseer los presidentes municipales mexiquenses en relación con su desempeño gubernamental.

La responsabilidad del mandato municipal y su desarrollo para el buen gobierno constituyen campos particulares de estudio, como la formación profesional, capacitación de los administradores municipales, entre otras. Esto significa que deben tener una adecuada y apropiada gestión del conocimiento de la administración pública municipal.

La gestión municipal y su desarrollo para el desempeño gubernamental reúnen elementos particulares —políticos, sociales, culturales, de administración— que no se encuentran presentes del mismo modo en otras formas de gestión. Es así como Mario Rosales (1998) sostiene que en la administración pública se encuentran una serie de combinaciones de elementos, como:

- La actividad política local, que va desde la elección democrática de las autoridades hasta la relación, también política, con otros niveles de administración y gobierno.
- La legitimidad democrática y la construcción de gobernabilidad, que implica que cualquier autoridad local debe tener y mantener el respaldo activo de los ciudadanos si quiere sostener su poder para tomar decisiones y ejecutar acciones efectivas.
- Las capacidades gerenciales, técnicas y de gestión de recursos humanos para que el personal municipal sea capaz de encontrar y aplicar, junto a la comunidad, las soluciones a los problemas de común acuerdo priorizados.
- Las habilidades para lograr tanto una buena coordinación con otros niveles de gobierno como, simultáneamente, establecer acuerdos de trabajo y colaboración con el sector privado.
- Las metodologías y la empatía social adecuadas para establecer, animar y sostener modalidades permanentes de participación e involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

No se puede dejar de reconocer que las condiciones y características de los municipios mexicanos son diferentes y diversas, y que los componentes de éxito, en función de su desempeño gubernamental, en un determinado lugar no aplican de igual forma en cualquier localidad; se considera que existen algunos atributos comunes en todos los gobiernos que logran desarrollar una gestión que verdaderamente contribuye a mejorar la calidad de los servicios que deben de ofrecer a la ciudadanía.

La clave para un buen gobierno parte de que las condiciones y características de los municipios del Estado de México se relacionen con las habilidades y comportamientos de los dirigentes municipales y no con la exis-

tencia de determinadas condiciones materiales o financieras. Resalta, por lo tanto, que la mayor cualidad del presidente municipal es que se trata de un político, que se profesionaliza en la política, que ha destinado su tiempo completo a ella, situación que le permite especializarse en ella.

El presidente municipal no integra a la burocracia o al área directiva de la administración municipal, es autoridad del municipio, y en consecuencia, es un político. Por lo tanto, sus intereses y razones de existencia rondan en este ámbito.

Bajo esta lógica, el capítulo se estructura en tres partes, la primera está enfocada a la precisión de la profesionalización política; la segunda a la descripción de la experiencia político-administrativa de los presidentes municipales; y la tercera al desempeño gubernamental registrado de los presidentes municipales en estudio.

Para lograr el cometido de este capítulo se hizo uso de la información obtenida en el contexto de dos investigaciones: *Capital social en México. El caso del Estado de México en el siglo XXI* y *Formación, perfil y experiencia gubernamental de los presidentes municipales en el Estado de México*, ambos auspiciados por la Secretaría de Educación Pública a través del Promep y por la Universidad Autónoma del Estado de México, respectivamente.

Profesionalización política de los presidentes municipales

Hablar de profesionalización implica reconocer que se trata de centrar la atención en habilidades, conocimientos y actitudes del personaje al que se desea analizar. Por lo tanto, la profesionalización de la política, la profesionalización del político estriba en la permanencia o dedicación que el sujeto le destine a la política. Esto es básico, lo que Max Weber llamó "vivir de y para la política".

Un político se profesionaliza cuando decide dedicar tiempo y buena parte de su vida a la política. Esta es la primera condición que cumple un presidente municipal que pretende profesionalizarse en la política, dedicarse a ella de tiempo completo, "vivir para ella". En consecuencia, surge el vínculo que le permite recibir una remuneración por esa dedicación, "vivir de la política". Entonces el presidente municipal, como político profesionalizado, se dedica a la política y tiene una remuneración de ella.

También hay otras dos condiciones que un político cubre al profesionalizarse: competencia en habilidades y la competencia legal que le permita determinadas tareas en la práctica de la política. Así entonces, la profesio-

nalización se va adquiriendo y desarrollando en la medida en que se van perfilando: dedicación, remuneración, competencia en habilidades y competencia legal.

La dedicación circunda en la imperiosa connotación de intención y extensión. Por la primera se entiende el tiempo que a diario le dedica a la política, es parcial o de tiempo completo. La extensión se ubica en el tiempo que ha invertido de su vida en la política, en la medida en que sea más es la misma en que de forma directa adquiere experiencia.

Un político, como es el caso del presidente municipal, puede llegar a la política por compromiso, intereses o principios, cualquier circunstancia es válida, la razón de su profesionalización radica en la potencia de convertir los aprendizajes en experiencia, misma que le ofrezca especialización y el otorgamiento de las competencias referidas. Hay políticos amateur, intermitentes y de toda la vida.

Un presidente municipal se puede convertir en tal ya sea por alguna o varias de estas fuentes de capital: 1) formación política; 2) formación académica y profesional; 3) cuotas de popularidad; 4) legado familiar (herencia de contactos, símbolos, redes); y 5) renta económica suficiente. La catapulta concomitante es el partido político.

Un político que se profesionaliza hace gala del manejo de habilidades procedimentales, persuasivas y de otro tipo. Sus conocimientos están dirigidos a la gestión del poder, mismos que no se adquieren en las aulas de la formación académica. Los políticos poseen diversas carreras técnicas y universitarias, situación que confirma que la formación universitaria no es la razón de la profesionalización del político. A la política se puede ingresar con estudios afines o sin ellos. La profesionalización del político estriba en la decisión de convertir un oficio en la profesión, en dedicarse a la política, en hacer experiencia de ella, contar con el desarrollo de competencias de habilidades.

Una política espuria radica en la llegada a la política de personajes que responden más a cuotas de partidos que al reconocimiento de trayectorias en la vida política. Una designación a modo puede acarrear la política espuria; el sujeto de alcurnia política busca la voluntad popular como vía para acceder a la política.

El político se desenvuelve en dos arenas, la primera es adhesión y promoción de voluntades, trabajo en campañas, en elecciones. La segunda arena se identifica con el ejercicio del cargo donde las habilidades exigidas son otras. Así, el político profesional es una amalgama de estas dos arenas.

Si el político cae en alguno de estos factores, se está profesionalizando: 1) tiene dificultad para regresar al ejercicio de la profesión u oficio de partida;

2) se ha especializado en la política; 3) se enfrenta a carencia de nuevos candidatos; 4) lo motiva el servicio a la sociedad, el cambio, la tradición familiar, entre otros.

Entonces, un presidente municipal antes de serlo cuenta con una trayectoria política que permite identificar el nivel de su profesionalización y esto se va visualizar a partir de la dedicación que le otorgue a la política de tiempo completo y en la vida; que reciba remuneración por ejercer la política; que haya desarrollado habilidades propias de la política y ejerza competencias legales que le permitan el ejercicio legítimo de su función.

Con estas condiciones como referente es momento de pasar a revisar el caso de algunos presidentes mexiquenses.

Experiencia político-administrativa

En este capítulo se analiza de manera particular la variable de la experiencia político-administrativa de una muestra de los presidentes municipales mexiquenses, a través de la revisión y estudio de las entrevistas realizadas para efectos de esta investigación.

Cabe resaltar que si bien la formación profesional de los presidentes municipales es muy importante para un buen desempeño gubernamental, se partió del argumento de que más allá de la formación profesional de los alcaldes municipales, es la experiencia político-administrativa la que permite potenciar el éxito en las administraciones locales. Este argumento se desprende del hecho de que pueden existir presidentes municipales que cuenten con los mejores niveles profesionales, empero si carecen de la experiencia político-administrativa mínima necesaria, difícilmente tendrán las habilidades y capacidades de negociación política que se requiere en la administración para poder alcanzar resultados favorables y exitosos en el ejercicio del gobierno local, con el fin de dar respuesta a las necesidades más apremiantes y reales de la comunidad en general, y no de las demandas particulares y sentidas de ciertos sectores sociales que terminan polarizando a la sociedad y minando la legitimidad del gobierno municipal.

En este capítulo se sostiene que la experiencia político-administrativa de los presidentes municipales del Estado de México representa un papel muy relevante, que permite a los alcaldes desarrollar sus habilidades de relación política con los diferentes actores políticos, económicos y sociales de sus localidades, con el fin de llevar a buen término sus administraciones.

Planteamiento que lleva a reivindicar el enfoque teórico de la gobernancia para enarbolar el carácter político y consensual que debe asumir un liderazgo exitoso.

En este sentido, se parte de analizar la experiencia política de los alcaldes mexiquenses entrevistados, con fin de demostrar que ésta adquiere relevancia en el desarrollo de la capacidad de negociación política con el fin de alcanzar acuerdos y consensos en el ejercicio del gobierno local. Por consiguiente, en la tabla 1 se identifica que la mayoría de los presidentes municipales manifiestan que la experiencia política es muy importante en términos de adquirir la capacidad de relacionarse y de diálogo con la gente, así como desarrollar la habilidad de detectar los problemas sociales; por ejemplo, el edil de Ixtapan de la Sal, Hugo Andrés Hernández Vargas, quien había acumulado una importante experiencia política como fundador de la organización México Nuevo, como secretario de organización del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y como secretario de la Fundación Colosio, manifestó que su experiencia política le redituó en "tener un tacto político, el cómo tratar a la gente, a la ciudadanía, del cómo tener una sensibilización para detectar los problemas sociales que hay en el municipio".

En esta sintonía, el presidente municipal de Chalco, Francisco Osorno Soberón, quien ha tenido entre otros puestos políticos, el de secretario general de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en el Estado de México en 2010, sostiene: "yo creo que la experiencia política es tan parecida con la sociedad, el conocer personas, saber de sus vidas. Saber cuáles son los problemas colectivos. Cualquier experiencia es muy útil para entender los problemas de la sociedad".

Estos testimonios vienen a reforzar la idea de que la experiencia política de los alcaldes mexiquenses es muy relevante para desarrollar la habilidad y capacidad de interacción con los ciudadanos y los diferentes actores políticos; hecho que parece de suma relevancia, pues la sensibilidad y el carácter político de los ejecutivos locales resulta prácticamente indispensable para llevar a cabo una administración municipal exitosa y de buen gobierno, dado que la sensibilidad política implica la capacidad de negociación para llegar a acuerdos y el poder de convencimiento para encontrar eco social con respecto a sus prácticas de gobierno, en la búsqueda de legitimidad social. Por tanto, este carácter político viene a contribuir, cuando menos, con una mínima cuota de gobernancia para el ejercicio de la administración pública municipal, que de alguna manera coadyuva a potenciar un buen desempeño del gobierno municipal.

Tabla 1
EXPERIENCIA POLÍTICO-PARTIDISTA DE LA MUESTRA
DE PRESIDENTES MUNICIPALES MEXIQUENSES

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos de dirección o de mando dentro de un partido político?	¿De qué manera, su experiencia política le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente(a) municipal?
Amecameca	Juan Manuel Guerrero	Presidente del PRD de Amecameca.	El trato con la gente, saber lidiar con la problemática, el poder tener diálogo, negociación es importante.
Cocotitlán	Miguel Florín González	Delegado del partido de PRI.	En gran medida porque aprendes a tratar con la gente, observar las necesidades y poder atenderlas.
Texcoco	Delfina Gómez Álvarez	Sólo de coordinadora escolar.	Yo creo que con la preparación que tengo me ha dado la facilidad de aplicar los recursos de mejor manera.
Tequixquiac	Juan Carlos González Hernández	Presidente del comité del PAN en Tequixquiac.	Conocer el manejo de recursos dentro de la administración.
Ixtapan de la Sal	Hugo Andrés Hernández Vargas	Fui el fundador de México Nuevo en Ixtapan de la Sal. Secretario de organización. Secretario de la Fundación Colosio. Integrante del PRI.	Tener un tacto político, el cómo tratar a la gente, a la ciudadanía, del cómo tener una sensibilización para detectar los problemas sociales que hay en el municipio.
Villa de Guerrero	Tito Maya de la Cruz	En el PRD fui miembro del comité.	Mi experiencia política ha hecho que me pueda relacionar con los diferentes partidos, con diputados expresidentes.
Xonacatlán	Arturo Joaquín Ruiz Gutiérrez	Ninguno.	La experiencia que se tiene con la ciudadanía, y ver las necesidades que se tienen y cuáles se pueden resolver.
Tonatico	José Luis Pedroza Beltrán	Fui secretario de mi partido y presidente en el PAN. Anteriormente trabajé en el PRD y también fui secretario de comunicación.	En la experiencia aprendes de mucho los amigos de los sufrimientos, cuando yo era un pequeño comentaban que quería ser Presidente de la República para ayudar los pobres.
Ozumba	Hugo González Cortés	Desde hace 25 años, dirigente municipal del Frente Juvenil Revolucionario. En 2005 presidente del comité municipal del PRI.	Del trato directo con la gente, el vivir con las necesidades, conocer las necesidades desde todos los ámbitos, por tener contacto directo con la gente.

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos de dirección o de mando dentro de un partido político?	¿De qué manera, su experiencia política le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente(a) municipal?
Ozumba	Luis Alfredo Galicia Arrieta	Presidente de la Fundación Colosio (PRI).	La administración es la norma, el cómo se rige y por el otro lado la política que es la relación con la gente.
Nextlalpan	Francisco Zavala Carmona	Presidente del comité del PRI.	Desde muy joven comienzo a involucrarme en cuestiones políticas.
Nezahualcóyotl	Juan Manuel Zepeda Hernández	Presidente del PRD (2010-2012).	Tener en claro cuál es la situación nacional e internacional porque es algo que nos impacta al igual con el gobierno federal, estatal y finalmente el municipal, qué políticas y programas se están manejando y entender nuestro entorno.
Tepetlixpa	Ricardo Martínez Flores	He ocupado el cargo de escrutador. He ocupado el cargo de coordinador de partido. He ocupado el cargo de subpresidente de partido.	Tener la capacidad de escuchar, oír y resolver, resolver los problemas prioritarios de cada municipio porque creo que en nuestro Estado de México cada municipio tiene sus usos y costumbres y debemos basarnos en eso.
Atizapán de Zaragoza	Pedro David Rodríguez Villegas	Secretario general del comité directivo municipal.	Conocer las problemáticas de los ciudadanos, el poder que ejerce un líder.
Cuautitlán Izcalli	Héctor Karim Carvallo Delfín	Icadep	Teniendo una buena actitud y capacidad de negociación.
Atlautla	María del Carmen Carreño García	Dirigente femenil a nivel estatal de la CNC del Estado de México. Delegada del partido. Coordinadora de diferentes candidatas del PRI.	En mucho, cuando uno nace de la base, cuando uno empieza una labor política a través de la labor social, porque en la presidencia sigues haciendo la misma labor de gestoría social de organizar a la gente dentro de la comunidad, de buscar beneficios en común.
Amecameca	Carlos Santos Amador	Delegado político. Delegado del comité estatal de Ozumba y Atlautla.	El tener una trayectoria política genera una sensibilidad y vinculación el tener un acercamiento con la gente, tener un dialogo más estrecho más real del que si no estuviera en una plataforma política.
Tlalnepantla	Pablo Basáñez García	Presidente del comité municipal del PRI en Tlalnepantla (2002- 2003).	Análisis y valorización en la toma de decisiones.

Tabla 1 (Continuación)

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos de dirección o de mando dentro de un partido político?	¿De qué manera, su experiencia política le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente(a) municipal?
Chalco	Francisco Osorno Soberón	Secretario general de la CNOP del Estado de México en 2010.	En mucho, yo creo que la experiencia política es tan parecida con la sociedad, el conocer personas, saber de sus vidas. Saber cuáles son los problemas colectivos. Cualquier experiencia es muy útil para entender los problemas de la sociedad.
San Mateo Atenco	Olga Pérez Sanabria	Delegada municipal.	Todo, considero que si no tuviera la experiencia que adquirí dentro de mi partido ahora desde la perspectiva de los temas políticos y sociales sería muy complicado el poderlo atender. En la administración pública se tienen muchos temas pero los fundamentales son tres, tema en cuanto la administración del municipio, lo social y lo político.

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas para esta investigación.

Otra de las ventajas que destacan los presidentes municipales entrevistados de Tepetlixpa y Tlalnepantla, Pablo Basáñez García y Ricardo Martínez Flores, respectivamente, como resultado de la experiencia política es "la capacidad de resolver los problemas prioritarios del municipio", así como "análisis y valoración en la toma de decisiones".

Finalmente, es importante subrayar que otra de las capacidades desarrolladas como producto de la experiencia política de los alcaldes mexiquenses es la que señalan los presidentes municipales Delfina Gómez Álvarez de Texcoco y Juan Carlos González Hernández de Tequixquiac, quienes resaltan "la aplicación y manejo correcto de los recursos económicos; quizás más como resultado de su formación profesional que de su experiencia política, puesto que son profesora y contador, respectivamente.

Cabe resaltar que prácticamente todos los presidentes municipales acumulan cuando menos algún tipo de experiencia política que han desarrollado principalmente en el ámbito local, lo cual puede llevar a pensar que todos desarrollan las habilidades y capacidades para desempeñar adecuada-

mente su administración municipal, situación que tendría que analizarse con mayor profundidad con el fin de encontrar los elementos que permitan distinguir, si es que los hay, las experiencias políticas que realmente potencian el buen gobierno en las administraciones locales.

Por otro lado, se considera que la experiencia administrativa de los presidentes municipales constituye otro de los elementos sustanciales para el desarrollo de capacidades en el ejercicio de las administraciones municipales. No obstante, más de la tercera parte de los alcaldes mexiquenses entrevistados no contaban con experiencia en el ámbito administrativo, situación que se puede observar en la tabla 2.

Sin embargo, uno de los aspectos que los presidentes municipales de Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli y Atlautla, Pedro David Rodríguez Villegas, Héctor Karim Carvallo Delfín y María del Carmen Carreño García, respectivamente, coincidieron en señalar como producto de la experiencia administrativa, y que les ayudó en el ejercicio de sus gobiernos fue el de "capacidad para administrar los recursos públicos". Alcaldes que comparten la característica de haber tenido una significativa experiencia administrativa, tanto en el ámbito municipal como en el estatal.

Otra de las ventajas de la experiencia administrativa de los presidentes municipales, es la que resalta el alcalde de Tlalnepantla, Pablo Basáñez García, quien a partir de su trayectoria administrativa como regidor y director general de gobierno de su municipio, desarrolló la capacidad de "planear estratégicamente con sensibilidad social", con el fin de dar rumbo y dirección a su gobierno. La planeación estratégica es una herramienta fundamental para llevar a cabo un buen gobierno municipal, máxime cuando se trata de municipios tan grandes y complejos como el de Tlalnepantla, de ahí la relevancia que adquiere la experiencia administrativa que permita el desarrollo de este tipo de conocimientos y habilidades, que permiten potenciar el desempeño gubernamental.

Además, resulta interesante subrayar que el edil de Amecameca, Juan Manuel Guerrero, expresa que uno de los aprendizajes desarrollados a partir de su experiencia administrativa como abogado en un juzgado y como diputado suplente trabajando en el área de recursos materiales, fue la de "conocer los procesos administrativos", así como el desarrollo de liderazgo para "dar instrucciones y órdenes" a sus colaboradores.

Tabla 2
EXPERIENCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA MUESTRA
DE PRESIDENTES MUNICIPALES MEXIQUENSES

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos dentro de la administración pública municipal, estatal o federal?	¿De qué manera, su experiencia administrativa le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente municipal?
Amecameca	Juan Manuel Guerrero	En el estado de Puebla en un juzgado. Diputado local suplente, trabajé con el diputado en el área de recursos materiales. Presidente municipal.	Pues cuando conoces y sabes cómo se administra te permite conocer cuáles son los procesos administrativos y cuando soy presidente ya sabía lo que teníamos que hacer, ya era mucho más fácil dar instrucciones y órdenes diciéndoles exactamente qué es lo que tenían que hacer porque yo ya tenía esa experiencia.
Cocotitlán	Miguel Florín González	Presidente municipal en ocasiones.	En gran medida, de hecho de ahí emana la idea general de cómo administrar un municipio.
Texcoco	Delfina Gómez Álvarez	No	Ninguna.
Tequixquiac	Juan Carlos González Hernández	No	En la toma de decisiones y acuerdos; permitiendo desarrollar las propuestas de campaña electoral. Manejo de proyectos que se sustenten desde una plataforma del partido.
Ixtapan de la Sal	Hugo Andrés Hernández Vargas	No	Es muy importante tener una previa capacitación, cierta experiencia administrativa, porque eso te permitirá mayores resultados en la administración municipal.
Villa de Guerrero	Tito Maya de la Cruz	Dirección de mercados del municipio.	Desde el llevar una buena administración en tu hogar en el negocio y en este caso el manejo de recursos de la sociedad del municipio en general.
Xonacatlán	Arturo Joaquín Ruiz Gutiérrez	No	Bastante, porque vemos las necesidades y sobre todo que las estamos viviendo con la gente y en base a ello tenemos que resolver y decidir.
Tonatico	José Luis Pedroza Beltrán	No	En este caso yo no tenía ninguna experiencia administrativa, la fui forjando en el transcurso de mi gestión, cuando yo gané mi primer preocupación fue el qué tenía que hacer, quién me podía orientar cómo realizar mi labor. Preguntando y acercándome a los

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos dentro de la administración pública municipal, estatal o federal?	¿De qué manera, su experiencia administrativa le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente municipal?
Ozumba	Hugo González Cortés	No	diputados fue como fui aprendiendo algunas cosas. De una manera clara y directa, utilizando la experiencia adquirida previamente al cargo.
Ozumba	Luis Alfredo Galicia Arrieta	No	La formación de la maestría es de mucha importancia, nos ayuda a saber lo que está dentro de la norma, lo que podemos hacer y qué no hacer, dónde poder gestionar algunos recursos para aprovechamiento de la comunidad, la evolución administrativa, la creación y renovación del bando municipal de acuerdo a las necesidades de la sociedad.
Nextlalpan	Francisco Zavala Carmona	Jefe de oficina de la administración pública federal.	Sin respuesta.
Nezahualcóyotl	Juan Manuel Zepeda Hernández	Presidente del comité del partido en el municipio. Jefe de concertación política en el municipio. Subdirector de gobierno del municipio. Primer síndico procurador del municipio.	Mucha, porque cuando fui jefe de constatación política y posteriormente subdirector de gobierno me dio una gran experiencia, trabajar con problemáticas que surgen en la ciudadanía, el poder negociar con la gente y te vas dando a conocer, esto me sirvió de experiencia para poder escuchar a la gente en sus necesidades y dialogar. Esto nos permite tener estatus, un gobierno municipal más estable.
Tepetlixpa	Ricardo Martínez Flores	En la administración pública municipal. En administración estatal: delegado de transporte en la zona oriente del Estado de México, básicamente en Chalco.	De qué manera, te vuelvo a repetir, esto se da básicamente en cada ser humano, creo que todos tenemos nuestros ideales, nuestros principios y nuestra forma de pensar, ¿verdad? en tu servidor me llevó a ser un presidente municipal porque siempre viví las situaciones de este municipio.
Atizapán de Zaragoza	Pedro David Rodríguez Villegas	Director del DIF municipal. Director de desarrollo social del municipio.	Primero que nada en administrar los recursos públicos, en determinar prioridades como los ejes rectores de mi gobierno. Apoyarme en la planeación, en metas, indicadores para ejecutar los programas y poder tener un monitoreo de éstos.

Tabla 2 (Continuación)

Municipio	Nombre	¿Ha ocupado cargos dentro de la administración pública municipal, estatal o federal?	¿De qué manera, su experiencia administrativa le ha proporcionado capacidades para desempeñar el cargo de presidente municipal?
Cuatitlán Izcalli	Héctor Karim Carvallo Delfín	Regidor. Diputado local.	Administrar adecuadamente los recursos en materia administrativa.
Atlautla	María del Carmen Carreño García	Oficial conciliador. Delegada regional de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Coordinadora de desarrollo social del Gobierno del Estado.	Mucho, no puede ir una fuera de la otra, un buen político debe ser un buen administrador y por ende un buen administrador es un buen político.
Amecameca	Carlos Santos Amador	Subdirector administrativo de un organismo centralizado en educación. Tecnológico de Chalco.	El perfil es económico-administrativo, el familiarizarte más con estados financieros en proceso en cosas más económicas.
Tlalnepantla	Pablo Basáñez García	Regidor. Director general de gobierno del municipio.	En planear estratégicamente con sensibilidad social.
Chalco	Francisco Osorno Soberón	Director de desarrollo económico. En el estado trabajé siete años en la Secretaría de Transportes.	En realidad nunca estás preparado al cien para tomar decisiones pero te ayuda mucho a conocer la ley, las reglas. El poder comprender y entender a la ciudadanía.
San Mateo Atenco	Olga Pérez Sanabria	Directora de Medio Ambiente Delegada política. Síndico municipal.	Prácticamente dentro del municipio, son muchos temas, cuando fui síndico municipal eran más temas jurídicos cómo se ejerce el gasto público, si se reúne toda la documentación. Me tocaron deudas por parte del municipio que ahora me sirve de experiencia para no caer en el mismo error y estar al corriente con todos los pagos. El ir planeando cómo resolver los problemas sociales.

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas para esta investigación.

En suma, como se puede apreciar a lo largo de este estudio, la experiencia política de los alcaldes mexiquenses es muy importante para desarrollar la habilidad de negociación política, tanto con los actores políticos de sus localidades como con los ciudadanos en general: habilidad que toma relevancia en el marco del enfoque teórico de la gobernancia, dado que éste establece como una de sus principales características poner el acento en el

sentido político que se debe ejercer en la administración pública, con la finalidad de lograr acuerdos y consensos, que eviten el conflicto y el estancamiento del gobierno.

De igual manera, la experiencia administrativa de los ediles mexiquenses reditúa en el desarrollo de habilidades y conocimiento que son aplicados en aras de una mejor administración pública municipal.

Si bien la experiencia político-partidista de los alcaldes es muy importante dentro de la carrera política para poder aspirar a conseguir la candidatura de sus respectivos partidos, no se puede dejar de considerar que existen trayectorias políticas heterogéneas entre los mismos alcaldes, pues hay quienes han tenido que recorrer un arduo camino político antes de haber obtenido la oportunidad de aspirar a la presidencia municipal, tal es el caso del alcalde Hugo Andrés Hernández Vargas, presidente municipal de Ixtapan de la Sal, 2009-2012; quien, en su municipio, contaba con la experiencia de haber sido el fundador de la organización México Unido, secretario de organización del comité del partido y secretario de la Fundación Colosio. En cambio, otros alcaldes han obtenido la candidatura de su partido sin haber acumulado una amplia trayectoria política, tal es el caso de Héctor Karim Carvallo Delfín, presidente municipal de Cuatitlán Izcalli, 2012-2015; quien contaba únicamente con la experiencia de haber trabajado en el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (Icadep) del PRI. En este mismo sentido se presenta una trayectoria diferenciada de experiencia político-administrativa de los alcaldes mexiquenses, puesto que hay quienes han acumulado un mayor recorrido de trabajo en el ámbito público y hay quienes presentan una experiencia mínima. Por consiguiente, existen alcaldes que no han requerido de mucho trabajo partidista y/o administrativo para obtener la candidatura de sus partidos, y en cambio hay otros que primero han tenido que pasar por una trayectoria político-administrativa muy larga para ganarse esta oportunidad.

Desempeño gubernamental

La experiencia político-administrativa de los alcaldes mexiquenses tendría que tener su referente empírico en el desempeño gubernamental de sus respectivas administraciones. Esto es, la capacidad para lograr un buen gobierno municipal implica desarrollar una administración que tenga como principio rector la gobernabilidad democrática, pues ésta supone el cumplimiento de dos pilares fundamentales: a) una administración con resulta-

dos, tanto en la solución de los problemas de interés público, como en la mejora de la calidad de los servicios públicos que brinda a la sociedad, y b) desarrollar una administración pública con estabilidad, producto de acuerdos y consensos con los diferentes actores políticos de su comunidad, que a través de un ejercicio de gobierno honesto y transparente promueva el bienestar general y el respaldo activo de los ciudadanos, que dote de legitimidad al desempeño gubernamental.

Por tanto, un buen gobierno municipal debe contar con la aceptación y beneplácito de sus ciudadanos. En este sentido, un elemento indispensable que permite medir el buen desempeño de los gobiernos municipales es el grado de legitimidad social que logran construir las administraciones locales. Por tal motivo, un termómetro social del grado de legitimidad y por ende de la percepción ciudadana con respecto a una administración municipal es el voto de los ciudadanos para la renovación de los ayuntamientos; es decir, si desde la perspectiva ciudadana una administración municipal hizo lo necesario para conseguir la aceptación de la población, la ciudadanía continuará brindando su apoyo electoral al partido político en el gobierno, de lo contrario, optará por otra opción partidista.

En esta tesitura, tomando en consideración a los ocho presidentes municipales mexiquenses, de las administraciones 2006-2009 y 2009-2012, entrevistados para llevar a cabo esta investigación, sólo la administración municipal de Ozumba y de Tepetlixpa lograron refrendar su triunfo electoral para los comicios siguientes a través del PRI (véase tabla 3).

Por consiguiente, si se toma como referencia el grado de legitimidad de las administraciones locales como un termómetro del buen gobierno municipal, se puede estar concluyendo que la experiencia político-administrativa de los presidentes municipales se ve muy poco reflejada en el desempeño gubernamental, dado que, de los dos presidentes municipales que lograron mantener el triunfo electoral de su partido para la siguiente elección, no son necesariamente los que presentaron mayor experiencia. Por ejemplo, Luis Alfredo Galicia Arrieta, alcalde de Ozumba durante la administración 2009-2012, no registraba experiencia administrativa previa, y únicamente tenía como experiencia política relevante el haber sido presidente de la Fundación Colosio en su municipio. De igual manera, el caso de Ricardo Martínez Flores, presidente municipal de Tepetlixpa durante la administración 2009-2012, no presenta experiencia político-administrativa de gran relevancia. En contraste, alcaldes como Juan Manuel Guerrero del municipio de Amecameca y María del Carmen Carreño García de Atlautla, presentan una mayor experiencia político-administrativa y

sin embargo, no lograron refrendar su triunfo electoral para sus partidos políticos en la siguiente elección.

Tabla 3
REFRENDO DEL TRIUNFO ELECTORAL DE LA MUESTRA DE PRESIDENTES MUNICIPALES MEXIQUENSES

Municipio	Nombre	Periodo de administración	Partido político gobernante	Refrendo del triunfo electoral del mismo partido	Año del proceso electoral
Amecameca	Juan Manuel Guerrero	2006-2009	PRD	No	2009
Ixtapan de la Sal	Hugo Andrés Hernández Vargas	2009-2012	PRI	No	2012
Villa de Guerrero	Tito Maya de la Cruz	2009-2012	PRD	No	2012
Tonatico	José Luis Pedroza Beltrán	2009-2012	PAN	No	2012
Ozumba	Luis Alfredo Galicia Arrieta	2009-2012	PRI	Sí	2012
Nextlalpan	Francisco Zavala Carmona	2009-2012	PT-Convergencia	No	2012
Tepetlixpa	Ricardo Martínez Flores	2009-2012	PRI	Sí	2012
Atlautla	María del Carmen Carreño García	2009-2012	PRI	No	2012

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas para esta investigación.

Por tanto, se puede estar cayendo en la cuenta de que el desempeño gubernamental es un referente débil de la experiencia político-administrativa de los alcaldes mexiquenses; o por el contrario, el buen gobierno municipal es poco valorado por los ciudadanos a la hora de emitir su voto para la renovación de los ayuntamientos. De igual forma, cabe el supuesto de que el ciudadano no vota por el partido político como institución de gobierno, sino que su sufragio está definido por otros elementos. Este último supuesto podrá encontrar su confrontación empírica una vez que tenga validez la reelección para ayuntamientos, bajo esa circunstancia se estará en la posibilidad de juzgar la oportunidad del voto retrospectivo, mientras son especulaciones al respecto.

Ahora bien, con el objetivo de tratar de dilucidar la relación entre la experiencia político-administrativa de los alcaldes mexiquenses en relación con el desempeño gubernamental, la encuesta de capital social realizada por Miguel Ángel Sánchez y Rafael Cedillo (2013) en una muestra de municipios mexiquenses, es un referente apropiado para analizar cuál era la percepción de los ciudadanos de las administraciones municipales de Ixtapan de la Sal y Tonatico, casos que coinciden en ambos proyectos de investigación.

En primer lugar, es importante resaltar que los alcaldes de los municipios de Ixtapan de la Sal y de Tonatico comparten la característica de presentar experiencia en el ámbito político-partidista (véase tabla 1), y en contraste, ninguno de los dos registraba experiencia político-administrativa antes de asumir la presidencia municipal (véase tabla 2). De tal manera que su desempeño gubernamental lo podemos asociar únicamente teniendo como referente sus antecedentes en el ámbito partidista. En este entendido, debemos considerar que el alcalde de Ixtapan de la Sal, Hugo Andrés Hernández Vargas, contaba con mayor experiencia partidista (PRI) en su municipio, consistente en haber sido fundador de la organización México Unido, secretario de organización y secretario de la Fundación Colosio. Por su parte, el alcalde de Tonatico contaba con la experiencia partidista (PAN) en su municipio, como secretario y presidente, así como secretario de comunicación. Si bien ambos alcaldes registraban experiencia partidista, cabe resaltar que la trayectoria del presidente municipal de Ixtapan de la Sal se había desarrollado en organizaciones políticas fuera de la estructura del comité municipal, a diferencia del alcalde de Tonatico.

En cuanto a la percepción ciudadana de estas administraciones municipales, resulta evidente que el alcalde de Ixtapan de la Sal sale mucho mejor calificado que el de Tonatico, baste observar los porcentajes de evaluación de los ciudadanos de ambos municipios, con respecto a la calidad de los servicios públicos y al desempeño de los ediles (véase tabla 4).

En suma, podemos estar concluyendo que la mayor experiencia partidista del alcalde de Ixtapan de la Sal, sobre todo fuera de la estructura del comité municipal del PRI, le permitió desarrollar la sensibilidad política para "tratar a la gente" y "detectar los problemas sociales", como él mismo lo mencionó en la entrevista. Experiencia que de alguna manera le permitió desarrollar un buen gobierno municipal durante su administración, de acuerdo con la perspectiva de sus ciudadanos.

Tabla 4
PORCENTAJES DE EVALUACIÓN CIUDADANA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
Y DESEMPEÑO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL EN IXTAPAN DE LA SAL Y TONATICO

Evaluación ciudadana	¿Cómo evalúa la calidad de los servicios públicos en el municipio?		¿Cómo evalúa el desempeño del presidente municipal?	
	Ixtapan de la Sal	Tonatico	Ixtapan de la Sal	Tonatico
Pésimo	2.9	5.6	11.8	27.8
Malo	14.7	44.4	29.4	50.0
Bueno	73.5	50.0	55.9	16.7
Excelente	8.8	0.0	2.9	5.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de capital social (Sánchez y Cedillo, 2013).

Conclusiones

Lo hasta aquí tratado sirve de base para establecer la asociación que se subsiste entre la experiencia político-administrativa de los presidentes y su desempeño gubernamental. Lo que se deriva de esta descripción y análisis es que los presidentes municipales han contado con alguna experiencia partidista y política de corta trayectoria; sin embargo, les ha permitido conducir las crisis que el ejercicio del gobierno contempla. La diferencia es la capacidad que en materia de habilidades desarrollan cada uno de ellos, esto puede deberse a la intensidad y extensión con las que se han dedicado a la política, situación que no fue suficientemente derivada de las entrevistas.

La experiencia administrativa es la gran ausente en el perfil de los presidentes municipales, condición que se asocia de forma directa a los niveles de desempeño gubernamental. Esta variable de experiencia administrativa sirve de énfasis tanto para la profesionalización de los presidentes municipales como de condición para el buen desempeño gubernamental. Sin lugar a dudas, las experiencias administrativas anteriores al cargo de presidente amplían la perspectiva y la comprensión de los problemas de esta índole otorgando intensificación de alternativas para la solución de crisis.

Reducidos son los registros que se tienen sobre la inserción de que los presidentes municipales hayan participado antes del cargo en regidurías, dirección de dependencias municipales o cargos similares, que son de corte político. Bajo esta situación se produce el siguiente corolario, que los presidentes municipales en el Estado de México no cuentan con la suficiente

experiencia profesionalizante en la política, debido a que aún son amateur o que su vida política ha sido intermitente y no profesional.

De igual forma, se deduce que la llegada a la presidencia municipal, cuando menos de los casos analizados a través de la muestra referida en el capítulo, centra una experiencia política partidista o de organizaciones en la mayoría de los casos de corte municipal, condición que restringe el despegue de aprendizajes y especialización de los políticos.

El ser dirigente de una organización no necesariamente implica que se dedique a la política y que reciba remuneración por la tarea realizada, que son las dos primeras condiciones para profesionalizar la política.

En esta tesitura, los partidos políticos, como principales fuentes de nominación para candidatos a presidentes municipales, tienen un papel fundamental en la formación de políticos profesionales y que de estos alimenten sus listas para candidatos a autoridades municipales. En la medida en que se impulse la profesionalización de la política habrá partidos políticos mejor dotados de profesionales de la política dispuestos a ejercer con mayor experiencia los diferentes roles de la política que exigen su especialización. Este es el gran talón de Aquiles que demuestra este estudio, la falta de especialización de los políticos que asumen las presidencias municipales, factor que influye en la apreciación del desempeño gubernamental.

El desempeño gubernamental es una expresión compleja que exige la sensibilidad de los tomadores de decisiones para interpretar de mejor forma las necesidades y demandas que la sociedad presenta y exige respuesta a través de la generación de políticas. La interacción que supone el desempeño entre la expresión de las demandas y la respuesta dada en políticas esta constreñida de símbolos y valores aprendidos en el contexto social y en la esfera política, de ahí la imperiosa necesidad de profesionalizar la política para convertirla en un quehacer que exige dedicación, especialización y experiencia, todo con la remuneración adecuada.

Fuentes de consultadas

- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (2013), "De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público", *Perfiles Latinoamericanos*, 41, enero-junio. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004), Fuentes de indicadores de desempeño gubernamental, julio.

- Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (1998), México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- GUERRERO, Juan Pablo (1995), "La evaluación de las políticas públicas, enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública* 4, núm. 1 (primer semestre), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- IBARRA SALAZAR, Jorge (2009), *Desempeño del gobierno en los municipios mexicanos*, Monterrey, División de Administración y Finanzas, Departamento de Economía, TEC de Monterrey.
- IBARRA SALAZAR, Jorge, Alfredo Salazar Musi y Lida Sotres Cervantes (2002), *Desempeño del gobierno en los municipios Mexicanos*, División de Administración y Finanzas, Departamento de Economía, TEC de Monterrey.
- MARTÍNEZ, Juan Diego e Iber Neftalí Olivera (2008), *Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental*.
- MORALES Y GÓMEZ, Juan Miguel (2006), "Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México", *Espacios Públicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 17, febrero, pp. 220-238.
- (2009), *Actualidad y prospectiva en la profesionalización de los públicos municipales en el Estado de México*, México, H. Cámara de Diputados/UAEM/LAPEM/Miguel Ángel Porrúa.
- PÉREZ DURÁN, Ixchel (2008), "Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México", *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. xvii, núm. 2, pp. 381-423.
- RABELL GARCÍA, Enrique (2011), "El camino a la diversidad municipal", *Cuestiones Constitucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 24, enero-junio, pp. 247-270.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando (2010), "Fundamentos y principios de la autonomía local democracia, transparencia, participación, legalidad, experiencia y eficacia", *Revista de Administración Pública*, México, Órgano Oficial del Sistema INAP de los Institutos de Administración Pública de México.
- ROSALES, Mario (1998), *Cómo funciona el buen gobierno*, México, CLACSO, Sur.
- SARABIA RÍOS, Cecilia (2011), "La selección de candidatos a la presidencia municipal de los partidos políticos en Ciudad Juárez como práctica y reforzamiento de democracia interna", *Estudios Fronterizos*, México, Universidad Autónoma de Baja California, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre, pp. 159-183.
- SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel (2013), "Diseño metodológico y resultados de la investigación de campo", en Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado, *El capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, es-*

tado y desafíos de la democracia mexiquense, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

URIARTE, Eburne (2000), "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre.

WEBER, Max (1996), *Economía y sociedad*, México, Porrúa.

ZILLI, Martha (2005), "La profesionalización del servidor público", *Prolegómenos. Derechos y valores*, Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, vol. VIII, núm. 15, pp. 10-25.

Incentivos para la eficiencia recaudatoria. Una alternativa para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales en México

Jorge Enrique Pérez Lara*

Roberto Moreno Espinosa**

Introducción

Durante el presente capítulo se plantea la idea de una modificación en el marco institucional-normativo fiscal de México que busque mejorar las condiciones de autonomía del municipio, que por décadas ha sido olvidado por las administraciones federales; si bien se le han otorgado una buena cantidad de cargas administrativas y obligaciones para la prestación de servicios, no se le han brindado las capacidades financieras que le permitan lograrlo de una manera adecuada, lo cual ha relegado de manera importante su pleno desarrollo.

Durante décadas se ha hablado de una necesaria reforma fiscal que fortalezca los recursos públicos con que cuentan las diferentes administraciones públicas, pero la mayoría se han empeñado en fortalecer o incrementar los ingresos del ámbito federal, y que sea éste nivel el que reparta a las entidades federativas y a los municipios a través de participaciones y aportaciones, partiendo desde una lógica totalmente centralista, contraria a nuestro sistema de organización territorial federal.

*Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Autónoma del Estado de México, ha publicado diversos artículos, capítulos de libro y ponencias con temas de administración pública. Adicionalmente, se desempeña como apoderado legal de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y profesor de Asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

**Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos; profesor invitado por 20 universidades mexicanas y siete extranjeras; integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel 2; profesor con perfil Promep; presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C.; profesor e investigador de Carrera de la UAEM, campus Amecameca.

Por lo anterior, durante el presente texto se sostiene la necesidad de impulsar una reforma fiscal que por primera vez sienta las bases de un nuevo federalismo, que le brinde al municipio las capacidades financieras suficientes para atender las enormes demandas sociales que día a día crecen, y aminorar la saturación actual de las administraciones locales, que se encuentran totalmente rebasadas. El fortalecimiento de las finanzas municipales les brindaría las herramientas para allegarse de personal mejor capacitado, invertir en el mejoramiento del capital humano disponible y en revertir los rezagos históricos en materia de infraestructura urbana.

Asimismo, durante el presente capítulo se analiza la importancia del impuesto predial como fuente de fortalecimiento de las arcas públicas locales, y a su vez se realiza un comparativo con algunos países de la región, con el fin de contextualizar la situación de nuestro país en cuanto a recaudación de dicho impuesto, posteriormente se realiza un recorrido por el sistema fiscal mexicano, con el fin de comprender cómo está estructurado y organizado, para finalmente tener un diagnóstico de lo que le está costando a México no realizar una modificación al impuesto predial, con base en un sistema de incentivos para estimular a las autoridades locales a cobrar de manera adecuada, y así fortalecer la tan limitada autonomía municipal.

El federalismo fiscal mexicano

El federalismo constituye no sólo una forma de organización del Estado, sino también, una eficaz forma de disminuir las desigualdades de un país, pues en teoría el gobierno federal recauda los recursos de las regiones más prósperas y después mediante el gasto público puede redistribuirlo poniendo énfasis en las regiones más necesitadas, fomentando la cohesión social de la nación.

Para lograrlo, la capacidad recaudatoria del conjunto del Estado debe ser adecuada a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, en la tabla 1 comparativo resulta evidente la debilidad fiscal que presenta el sistema federal mexicano, debido a que los estados y los gobiernos locales no tienen suficientes facultades recaudatorias y las que tienen son desperdiciadas, como es el caso del impuesto predial y el cobro del derecho del agua para el caso de los municipios, por lo que los recursos con que cuentan son insuficientes para atender las demandas sociales. En la tabla se incluyen varios países desarrollados con el fin de visualizar, una especie de modelo ideal al cual nuestro país debería aspirar a llegar en el mediano plazo.

Tabla 1
COMPARATIVO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR PAÍS, REGIONES
Y GOBIERNOS LOCALES (COMO PORCENTAJE DEL PIB), EN EL AÑO 2003¹

País	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Total
México (a) ²	11.3	0.29	0.28	11.87
Alemania	11.5	8.2	2.6	22.3
Estados Unidos	12.5	5.3	3.5	21.3
Suiza	9.4	6.7	4.9	21
Noruega	25.2	7.9	8.9	42
Canadá	14	13.4	3.5	30.9

Fuente: Modelos de recaudación fiscal, Senado de la República, 2003.

Como se muestra en la tabla 2, el nivel de recaudación del Estado mexicano en su conjunto es mucho más bajo que en los otros países seleccionados, pero revisando a detalle, encontramos que la recaudación del gobierno federal mexicano es consistente con el resto de los países elegidos —con excepción de Noruega. En el nivel regional, que para el caso mexicano serían las entidades federativas, resulta notoria la baja recaudación existente, pues comparado con el dato norteamericano, es perceptible que como proporción del producto interno bruto (PIB), los estados federados del vecino país recaudan el equivalente a 18 veces lo que recolectan los estados mexicanos; y más dramática es la comparación con Canadá, en donde la proporción es de 46 veces más que en México.

La recaudación conjunta de los estados y municipios apenas y supera el medio punto porcentual del PIB; con esta breve visualización del estado de las finanzas públicas, es notorio que el problema estructural se encuentra en los gobiernos estatales y municipales que podría ser explicado sólo por tres premisas: la primera es que los gobernadores y presidentes municipales no han tenido la voluntad política para recaudar impuestos y prefieren esperar a que la Federación les asigne recursos, aunque los mismos no sean suficientes para satisfacer las necesidades de la población, dicho fenómeno es denominado como "pereza fiscal"; y por otro lado, podría ser que los dos órdenes de gobierno antes mencionados no tienen las facultades recaudatorias o potestades fiscales suficientes, lo cual les impide incrementar los niveles de recaudación.

¹ Se excluyeron los ingresos de la seguridad social, al igual que ingresos no tributarios.

² (CEFP, 2009: 25) Para el caso de México se usaron datos del año 2007.

El tercero indica que el diseño institucional está planteado para privilegiar la recaudación fiscal del gobierno federal; prueba de lo anterior son las constantes reformas fiscales para fortalecer los ingresos públicos del gobierno federal, con algunas partidas para los estados y municipios, pero condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos, lo cual lastima y debilita la incipiente autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, el sistema de incentivos resulta inclinado para privilegiar la pereza fiscal de los gobiernos locales, pues las fórmulas de asignación recompensan a los estados y municipios que mantienen a su población en la marginación, como en el caso del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, dentro del cual se asignan partidas presupuestarias a través de diversos subfondos que se canalizan en muchos casos tomando en cuenta el nivel de marginalidad, lo cual resulta un incentivo para mantenerse en dicha condición, pues de mejorar las condiciones de vida de la población perderían partidas presupuestarias muy importantes.

Esta debilidad en la hacienda pública de las entidades federativas y de los municipios ha propiciado enormes esfuerzos de la Federación para tratar de aminorarla, a través de transferencias de recursos; si bien en prácticamente todas las federaciones existen dichas transferencias, en el caso de México han llegado a niveles elevados, pues la dependencia de los gobiernos locales es demasiado alta. Esto se debe, como se ha venido manejando, a que el diseño institucional de asignación de las transferencias intergubernamentales fomenta la pereza fiscal, pues de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados:

Dicha dependencia es producto del diseño del sistema de asignación del gasto federal, que fomentó en la distribución de los recursos federales el componente compensatorio. La recepción de transferencias compensatorias ha dado lugar a la discusión sobre su efecto en el esfuerzo recaudatorio propio: recibir sin esfuerzo puede llevar al problema de la dependencia (CEFP, 2009d: 26).

Las transferencias federales que se incrementan año con año han dado lugar a que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos municipales hagan poco o ningún esfuerzo por aumentar la recaudación fiscal propia, mediante un impulso decidido en aquellas facultades de que disponen, pues es más simple esperar a que llegue la época en que se negocia el presupuesto de egresos y gestionar con los diputados un incremento de recursos para sus estados o para sus municipios según sea el caso.

Las transferencias se han convertido en una salvación para las finanzas públicas locales, pues se han incrementado de manera importante en los últimos años, desincentivando el esfuerzo para incrementar los recursos propios, pues resulta más simple y con menor costo político esperar a que la Federación destine algún fondo y apegarse a las reglas de operación para acceder a él. Para ejemplificar lo anterior, vemos en la tabla 3 el incremento tan importante que han tenido las transferencias intergubernamentales que han sido asignadas a las entidades federativas de 2007 a 2009.

Tabla 2

RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2007-2009 (MILLONES DE PESOS)

Ramo administrativo	2007	2008	2009
Ramo 28 participaciones	309,623.3	382,562.4	411,785.0
Ramo 33 aportaciones	271,593.1	296,662.1	320,340.6
Ramo 25 previsiones y aportaciones	39,922.6	42,183.4	49,036.4
Delegaciones y programas	185,374.1	282,866.9	443,210.7
Total	806,513.1	1'007,074.9	1'224,372.7

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CEFP (2009d: 32).

En la época en que el centralismo dominaba el país, la Federación ejercía la mayor parte de los recursos, pero con la descentralización administrativa iniciada en los años ochenta y seguida en los noventa los gobiernos de los estados federados aumentaron notablemente su participación en el total de los recursos públicos, al llegar a manejar directamente cerca de 40 por ciento; lamentablemente en el caso de los municipios dicha proporción no ha crecido en igual magnitud, pues siguen relegados de los presupuestos federales, ejerciendo apenas 3.2 por ciento del total (CEFP, 2009d: 29).

Tomando en cuenta que los municipios tienen, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, diversidad de obligaciones en la prestación de servicios públicos, la cantidad de recursos fiscales con que cuentan hace imposible hacerlo de manera adecuada, o incluso en gran cantidad de municipios marginados del país los servicios de seguridad, agua potable, drenaje, alumbrado, etcétera, no son ofrecidos a la ciudadanía por falta de recursos para financiarlos.

En la tabla 3 se muestra el nivel de gasto según el orden de gobierno, de los años 2007 a 2009, en la cual es visible la tendencia incremental que

han experimentado los gobiernos de las entidades federativas, y el abandono en el que se encuentran los gobiernos locales, que se han mantenido relegados de las asignaciones presupuestales. Lo anterior perjudica de manera importante su funcionamiento, pues sus recursos apenas alcanzan para financiar sus gastos operativos, y sumado a que su recaudación propia es ínfima, la capacidad para atender las diferentes demandas sociales resulta severamente cuestionada.

Tabla 3
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
CLASIFICADO DE ACUERDO CON EL 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 (2009d: 29).

La tabla muestra una tendencia clara hacia la descentralización del gasto público, beneficiando sobre todo a los estados federados, situación que ha estado acompañada de más responsabilidades administrativas, pues al aumentar tan rápidamente los presupuestos de las entidades federativas, éstas debieron encargarse de nuevos deberes o por lo menos mejorado los servicios a su cargo; sin embargo, la Federación sigue siendo la principal promotora de la infraestructura en el país, la mayoría de las carreteras, plantas de agua potable, sistemas de drenaje, centrales eléctricas, servicios de seguridad, etcétera, siguen siendo financiadas por el gobierno nacional, mientras que las entidades federativas no han sido protagonistas en el desarrollo económico y social del país desde sus respectivas regiones, aun cuando los recursos que manejan son cada vez más importantes en relación con el gasto total.

Una vez analizado el nivel de transferencias que reciben las entidades federativas, es momento de retomar a detalle los recursos que reciben los municipios como parte del sistema de coordinación fiscal. En la siguiente tabla se desglosan los recursos que son asignados a los municipios de acuerdo con los ramos administrativos con que se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tabla 4
RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS 2007-2009
(MILLONES DE PESOS)

Ramo administrativo	2007	2008	2009
Ramo 28 participaciones	14,657.7	17,598.2	18,397.1
Ramo 33 aportaciones	60,705.0	72,906.9	75,921.7
Ramo 36 subsemun	--	3,589.4	4,137.9
Total	75,362.8	94,094.5	98,456.7

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de CEFP (2009d: 33).

Para el caso de los municipios, las transferencias federales son visiblemente inferiores a las que reciben las entidades federativas, sobre todo en lo referente a las participaciones, las cuales apenas y llegaron a 18 mil millones de pesos en el 2009; en las aportaciones del ramo 33, que representan una de las mayores fuentes de ingreso de los gobiernos locales, han tenido un incremento en el periodo de estudio de cerca de 15 mil millones. De igual forma, para tratar de remediar el problema de inseguridad, a partir del 2008 se instauró un nuevo fondo destinado al fortalecimiento de las policías municipales, dicho fondo ha servido para dotar de equipo y armamento a dichas corporaciones de seguridad.

Sumado a la escasa recaudación de los gobiernos municipales, las limitadas transferencias federales dificultan de manera importante su actuar, pues dichos recursos apenas son suficientes para cubrir el gasto corriente y solventar algunos servicios públicos (Moreno Pérez, 2013). Cabría destacar que las entidades federativas también destinan importantes recursos para el fortalecimiento de los gobiernos locales; sin embargo, aun sumando las transferencias estatales, las haciendas públicas locales están en un estado de precariedad alarmante.

Estructura de la recaudación fiscal en México. Una visión comparada

El nivel de participación estatal en el desarrollo económico juega un papel relevante en el nivel de vida de las sociedades, y el principal elemento que interviene para determinar el nivel de intervención pública en el desarrollo es la capacidad recaudatoria del gobierno. Si la capacidad de cobrar impuestos de un gobierno es limitada, su participación en el impulso económico será por obvias razones limitado, a menos que se recurra al endeudamiento;

sin embargo, esto último resulta peligroso si no se maneja de manera adecuada, llevando a casos extremos como el que vivió México en los años setenta y principios de los ochenta, donde más de una tercera parte del presupuesto federal provenía del financiamiento público, principalmente de origen externo, lo que originó una crisis fiscal que tuvo repercusiones muy importantes en la estructura y características del aparato gubernamental así como en el nivel de vida de los ciudadanos.

Por otro lado, un elevado intervencionismo estatal ocasiona el deterioro de las capacidades productivas del sector privado, como se evidenció en los años setenta, cuando la elevada participación pública en los procesos productivos dio pauta para el desmantelamiento de la industria nacional, pues el control de precios, acompañado de una elevada inflación, redujo los incentivos para invertir. Por lo anterior, cada país debe mantener un equilibrio adecuado en el nivel de intervención pública según sean las circunstancias sociales y económicas imperantes. Durante el presente capítulo se sostiene que el nivel de recaudación impositiva del gobierno mexicano ha sido considerablemente bajo en comparación con países de similar desarrollo y contexto social, tal es el caso de Brasil, Argentina, Colombia y Chile, sólo por poner algunos ejemplos latinoamericanos.

De no revertir el bajo nivel recaudatorio de México, la capacidad del Estado para influir en el desarrollo económico y social continuará siendo muy limitada, como lo ha sido durante las últimas tres décadas. Se debe hacer hincapié en que un crecimiento económico bajo redundará en el mantenimiento de los niveles de pobreza o en su caso en incrementos de la misma, como se ha observado desde hace varios sexenios en nuestro país.

La incapacidad para generar las condiciones de desarrollo económico que le permita a grandes contingentes de población salir de la pobreza, ha generado una larga tradición de programas asistencialistas supuestamente con el fin de combatirla, pero que han resultado en meros paliativos de la problemática, pues los mismos no cuentan con una visión estructural, basada en un impulso a la economía nacional que genere empleo que, a su vez, le permita a la población dejar atrás los programas asistenciales. Para generar dicho impulso, el Estado requiere retomar la rectoría de la economía sin caer en excesos como los de los años setenta, pero sí incrementar su presencia en sectores clave, como en la educación, investigación, infraestructura urbana, infraestructura energética y fortaleciendo el Estado de Derecho que tanta falta hace para promover a México como un destino atractivo para la inversión.

Para incrementar la capacidad de intervención del Estado mexicano resulta fundamental revisar el marco recaudatorio actual para revelar cuál es el problema estructural que ocasiona la escasa recaudación de impuestos, y que ha impedido alcanzar el promedio de países de desarrollo similar, ya no se diga el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de la cual México forma parte (FMI, 2012).

El sistema de recaudación de impuestos en nuestro país resulta de los más endeble de la región y del mundo, principalmente por la escueta recaudación de impuestos en el ámbito estatal y municipal, lo anterior debido a que el Estado mexicano no ha implementado los incentivos adecuados para que los gobiernos locales hagan uso de sus potestades tributarias de manera adecuada, tal es el caso del impuesto predial en donde se presenta un rezago muy importante como a continuación se podrá observar en la tabla 5, donde se realiza una comparación entre el promedio latinoamericano y de la OCDE.

Dado que nuestro país se estructura como una República federal, el marco de recaudación de los impuestos tiene como base un Acuerdo de Coordinación Fiscal, en el cual las entidades federativas cedieron gran parte de sus potestades a cambio de un sistema de participaciones que reciben por parte del gobierno federal, sin embargo, en el acuerdo, el municipio resultó muy relegado, pues su poder de negociación no ha sido de suficiente magnitud para modificar el acuerdo general.

De las pocas potestades tributarias que se le han otorgado a los municipios mexicanos, la más relevante es el impuesto predial, que lamentablemente las autoridades locales no han aprovechado para fortalecer las finanzas públicas. Para ejemplificar la escasa capacidad recaudatoria con que cuenta el Estado mexicano se presenta la tabla 5, en donde se compara la recaudación federal o nacional, estatal y local de algunos países seleccionados de la región.

Se seleccionaron cuatro países latinoamericanos por su calidad de estados federados, para que la comparación fuera entre entes con las mismas características organizacionales, de los cuales encontramos que el régimen de captación tributaria más concentrado de la región es el venezolano, pues prácticamente la totalidad de los impuestos son cobrados por el gobierno federal, llegando en 2010 a captar 95 por ciento del total, dejando a los gobiernos estatales y locales, nulo margen de maniobra, pues dependen en su totalidad de las transferencias gubernamentales de la Federación.

Tabla 5
SOBRE EL PORCENTAJE DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS RESPECTO DEL TOTAL
POR ORDEN DE GOBIERNO 1995-2010 (PAÍSES CON ORGANIZACIÓN FEDERAL)

País	Gobierno federal o nacional			Gobierno estatal o regional			Gobierno local			Seguridad social		
	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010
Argentina	59.0	66.4	64.6	17.5	17.8	14.2	--	--	--	23.4	15.8	21.2
Brasil	44.7	47.8	45.9	26.8	25.3	23.9	3.7	3.4	4.1	24.8	23.5	26.0
México	80.1	80.7	81.1	2.1	2.0	2.4	1.1	0.8	1.2	16.6	16.5	15.4
Venezuela	94.6	94.6	95.2	--	--	--	--	--	--	5.4	5.4	4.8

Fuente: OCDE, 2012.

México se encuentra en el segundo lugar de concentración fiscal, pues para el año 2010 81 por ciento de los recursos públicos fueron recolectados por el gobierno federal, en segundo lugar está la seguridad social con 15 por ciento, dejando menos de 4 por ciento recaudado por los gobiernos estatales y municipales. Lo anterior desprende una concentración fiscal muy fuerte, lo cual repercute en el margen de maniobra de las autoridades locales para impulsar medidas concretas que detonen el desarrollo de sus regiones, pues en la mayoría de los casos los grandes proyectos de inversión son financiados vía el gobierno federal.

Brasil, por su parte, mantiene una de las estructuras fiscales mejor distribuidas de la muestra analizada, pues los gobiernos estatales recaudan casi una cuarta parte de los recursos totales, lo cual les permite tener cierta independencia para impulsar políticas públicas propias que se adapten a sus necesidades sin tener que acotarse a las disposiciones del gobierno federal. La autonomía administrativa y de gestión de las administraciones públicas está en estrecha relación con la capacidad de allegarse de recursos propios para impulsar sus programas de desarrollo local.

En el caso brasileño, la autonomía *de facto* de los gobiernos estatales resulta elevada debido a que su dependencia fiscal es sensiblemente menor que en el caso mexicano. Si queremos en el mediano plazo fortalecer de manera seria el federalismo mexicano es menester brindarle la autonomía fiscal y presupuestaria necesaria para que se puedan impulsar agendas propias de desarrollo desde los gobiernos estatales y municipales, que se ajusten a las dinámicas sociales, políticas y económicas de cada región, de lo contrario la centralización seguirá imperando y limitando las capacidades de desarrollo local.

Aunado a lo anterior, se tiene que el municipio no ha sido tomado en cuenta como factor de desarrollo, pues el margen financiero que recibe de las participaciones es apenas suficiente en muchos casos para sostener la nómina, dejando en el abandono la prestación de servicios públicos o la inversión en infraestructura (Moreno y Pérez, 2013), tomando en cuenta el enorme rezago en este último, las limitadas capacidades de los gobiernos locales, representa una limitante para el desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos.

El impuesto predial como base de la fortaleza fiscal del municipio

La descentralización de la administración pública en México es un proceso de escasas décadas dentro de la historia de México, sin embargo representa, como lo menciona Ricardo Uvalle (1995) “[...] 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”, y es de vital importancia esta transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales, pues dichos órdenes de gobierno son los más cercanos a la sociedad y por tanto los más conocedores de las necesidades y demandas sociales.

Los gobiernos locales vivieron un proceso de descentralización muy importante durante la década de los ochenta, y para los años noventa se crearon mecanismos de transferencias de recursos para que las administraciones públicas locales pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones; sin embargo, dichas transferencias, lejos de fortalecer su capacidad de maniobra, los supeditaron a las políticas centralistas, o generaron los incentivos erróneos, pues las transferencias intergubernamentales propiciaron una relación de dependencia.

Para fortalecer la autonomía de los gobiernos municipales resulta fundamental primero brindarles las capacidades financieras suficientes para atender de mejor manera la inmensa cantidad de demandas sociales que reciben cotidianamente, pues al ser el gobierno más cercano a la población, es este orden de gobierno el más conocedor de las necesidades de cada localidad, pero debido a la escasez de recursos financieros, en la mayoría de los casos las demandas no pueden ser atendidas de forma correcta, lo que

genera y acentúa la percepción ciudadana de incapacidad e incompetencia de las autoridades locales.

Por tanto, en el entorno de reformas estructurales que se han presentado en México con la llegada del gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto, resulta fundamental impulsar una reforma fiscal que les dé incentivos a los gobiernos locales para incrementar la recaudación de los impuestos bajo su jurisdicción. El principal de ellos es el predial o impuesto a la propiedad, que en nuestro país está sensiblemente subvaluado por las autoridades locales, que no lo han utilizado como una herramienta para el fortalecimiento de su autonomía administrativa, de gestión y sobre todo financiera. Contrario a lo anterior, durante la reforma fiscal de 2013, se incluyó un apartado en el que se incentivaba la firma de convenios estado-municipio para que fuera el primero quien cobrara el impuesto predial, lo cual debilita aún más la autonomía financiera y política de los municipios mexicanos, pues caerían en un estado de dependencia total respecto a las transferencias intergubernamentales.

Si bien los acuerdos de cooperación estado-municipio estipulan que los recursos recaudados serán devueltos a los gobiernos locales salvo el cobro por los servicios prestados, esto genera las condiciones para que los gobiernos estatales puedan imponer candados a las devoluciones o que las hagan fuera de los tiempos establecidos como se da en la actualidad con las participaciones. En términos generales, la reforma de 2013 y el establecimiento de estos convenios representa un retroceso histórico en el proceso de descentralización fiscal en nuestro país.

Por tal razón, dentro del presente capítulo mantenemos el argumento de que lejos de quitarle la facultad de cobro del impuesto predial a los gobiernos locales, éstos deben ser fortalecidos mediante el incremento de las partidas presupuestales federales y estatales, pero mediante un mecanismo que incentive la recaudación local, pues de lo contrario se fomentaría la pereza fiscal como se ha visto en las últimas dos décadas. En este sentido, se deberá impulsar una fórmula basada en que el incremento de las participaciones estatales pasen del actual 20 por ciento a cuando menos un 25 por ciento de la bolsa participable de cada estado, pero repartiendo este último 5 por ciento con base en criterios netamente de eficiencia recaudatoria, utilizando para eso una fórmula similar a la que a continuación se propone:

Donde:

Reparto de participaciones adicionales: RPA

Recaudación fiscal real: RFR

Recaudación fiscal exigida: RFE

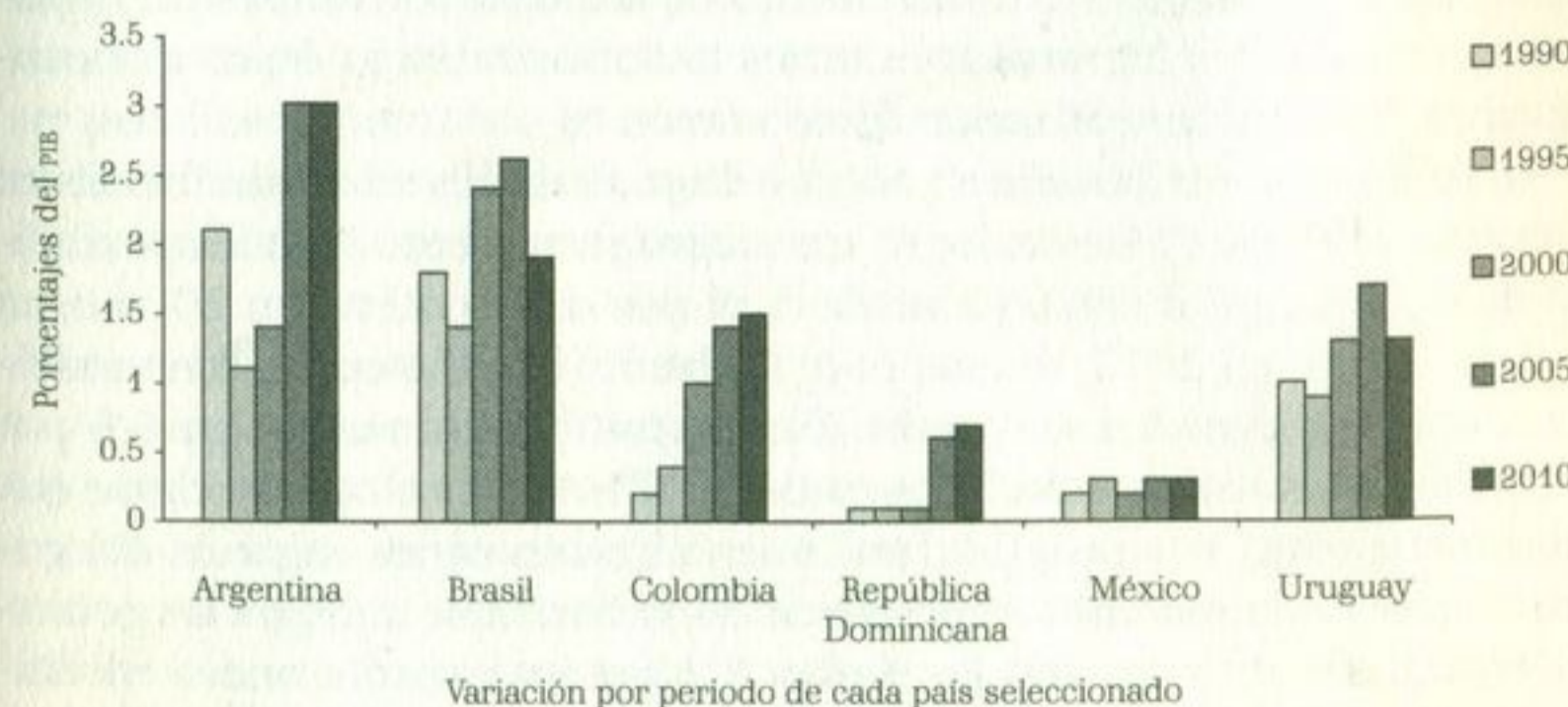
Participaciones actuales: PA

$$RPA = (RFR/RFE)/4 * PA$$

Con lo anterior se lograría fortalecer las finanzas públicas locales por partida doble, por un lado el incremento de las transferencias que reciben de los gobiernos locales, sumado al incremento de la recaudación local que ahora tendría un incentivo importante, con lo que se lograría fortalecer al municipio y por ende la prestación de servicios públicos mejoraría a la vez que dicho orden de gobierno dependería en menor medida de las políticas centrales y le permitiría tener un margen de maniobra mayor para impulsar el desarrollo de sus localidades.

Lo anterior es viable dado el rezago que mantienen los gobiernos locales en materia de cobro de impuesto predial, pues en Latinoamérica el impuesto predial o a la propiedad es una fuente de ingresos muy importante, como lo veremos en la gráfica siguiente, donde se presenta una comparación de la recaudación de dicho impuesto durante un lapso de tiempo de 20 años en diferentes países de la región.

Gráfica 1
SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL POR PAÍS SELECCIONADO DE 1990 A 2010 (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la OCDE, 2012.

La recaudación tributaria en México a través del impuesto predial es minúscula en comparación con países como: Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay, incluso países centroamericanos con menor desarrollo, como República Dominicana presentan mejores indicadores. Resalta el caso de Colombia, que inició con una recaudación similar a la de nuestro país en el año 1990 y que actualmente la ha multiplicado por cinco hasta llegar a más del 1.5 del PIB, en tanto que el caso mexicano se ha mantenido estancado.

Comparando el caso mexicano con Argentina, vemos que el país sudamericano presenta indicadores de recaudación del impuesto a la propiedad 10 veces mayores en términos relativos al PIB, lo cual, si bien deja mal parados a los gobiernos locales de México por su mal desempeño como recaudadores, deja ver un elevado potencial de crecimiento de los ingresos públicos mediante esa vía.

En México, durante décadas se ha hablado de la necesidad de una reforma fiscal que eleve los recursos públicos en relación con el PIB, en por lo menos 4 o 5 puntos, para lo cual la discusión se ha basado en los impuestos federales, principalmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), o en la creación de nuevos impuestos de control como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) o de impuestos especiales al tabaco, bebidas alcohólicas, entre otros; dichas medidas han tenido un éxito muy acotado o incluso han sido un fracaso como el caso del IDE, que no sólo no logró recaudar los 20 mil millones de pesos planteados en su creación, sino que ocasionaron una merma de casi 8,500 millones durante 2011 (SHCP, 2013); lo anterior ha dado como resultado que las reformas fiscales impulsadas durante la última década, basadas en el incremento de impuestos federales no logran incrementar los ingresos tributarios lo suficiente, y lo único que consiguieron fue una centralización fiscal mayor.

La recaudación tributaria en México después de dos reformas fiscales en el sexenio de Felipe Calderón logró un magro incremento en la disponibilidad de recursos públicos al pasar de 21.9 por ciento del PIB en 2006 a un 22.7 por ciento en 2012, lo cual hace visible un fracaso en las dos modificaciones a las leyes fiscales, pues sólo permitió incrementar en 0.8 por ciento del PIB los recursos públicos (SHCP, 2013). Además, cabría aclarar que dicho incremento se consiguió fundamentalmente en los ingresos del gobierno federal, sin modificar el problema estructural que aqueja a los gobiernos estatales y municipales. En el año 2013 se realizó una nueva modificación fiscal con un ánimo centralista, pues se basó en modificaciones de los impuestos federales con escaso margen para la descentralización fiscal;

aún no se pueden vislumbrar los efectos en la recaudación pero se estima sea mínima, pues nuevamente se impuso el centralismo.

Consideraciones de mejora en la recaudación

Si se busca una real mejora en los indicadores de recaudación tributaria nacional, y sobre todo para fortalecer al municipio mexicano, se deberá impulsar el fortalecimiento de la hacienda pública de los gobiernos locales mediante un adecuado sistema de incentivos basados en el condicionamiento de las participaciones y aportaciones que reciben anualmente a un cierto nivel de eficiencia recaudatoria, es decir, si el municipio logra un piso mínimo de eficiencia recaudatoria del potencial de la base imponible del impuesto predial, en un rango de 55 a 69 por ciento, se le aprobarán las aportaciones que le correspondan según las fórmulas actuales, pero si dicho porcentaje es menor, se le castigará proporcionalmente con una merma en sus percepciones ordinarias, esto será un incentivo negativo que conduzca a los gobiernos locales a incrementar su eficiencia recaudatoria respecto a los recursos potenciales, pues de lo contrario su administración entraría en problemas financieros.

Por otro lado, la inclusión de incentivos positivos también se hace necesaria, pues a los gobiernos locales que alcancen una eficiencia igual o mayor a 70 por ciento de los recursos potenciales, serán acreedores a una bonificación dentro de sus aportaciones y participaciones intergubernamentales mediante la fórmula propuesta, lo cual fortalecería de manera muy importante los ingresos propios de las administraciones locales, pues pondría un piso mínimo de eficiencia recaudatoria de 55 por ciento para no ser penalizado, tomando en cuenta que por ejemplo en el Estado de México en la actualidad la eficiencia es de 40 por ciento (Dávila *et al.*, 2004); estimular mediante incentivos positivos y negativos el incremento de cuando menos 15 puntos porcentuales la recaudación sería un cambio muy relevante en el sistema federal mexicano.

Es importante mencionar que la eficiencia en el Estado de México es de 40 por ciento sólo de contribuyentes registrados, pues si se tomaran en cuenta las miles de viviendas en situación legal irregular, que no se encuentran en el registro catastral, la eficiencia resultaría más baja, por ello realmente se hace urgente un cambio radical del sistema de incentivos para el cobro de impuestos locales, pues el actual premia la pereza fiscal y castiga la eficiencia. De lograrse lo antes planteado, las autoridades municipales

tendrían las capacidades financieras para incrementar la inversión en infraestructura en favor de los ciudadanos, que a su vez incrementaría el valor catastral de los inmuebles, lo cual redundaría en un círculo virtuoso para las arcas públicas municipales.

Si con lo anterior se lograra llegar a finales de la actual década, a los niveles en que se encuentra Colombia actualmente en cuanto a recaudación como proporción del PIB, los recursos provenientes de dicho impuesto se multiplicarían por cinco, es decir, tenemos un potencial para allegar a los gobiernos locales de más de 110 mil millones de pesos (tomando en cuenta que la recaudación de predial en México durante el año 2009 fue de casi 23 mil millones (INEGI, 2013). Colocando los incentivos adecuados, la dependencia de los gobiernos locales caería a mínimos históricos, pues tomando como escenario base el llegar a recaudar el equivalente a Colombia, los recursos con que cuentan los municipios igualarían por primera vez a las transferencias provenientes del gobierno federal.

Se pone como ejemplo a Colombia debido a las similitudes geográficas, económicas y poblacionales, además de que inició con una recaudación similar a la mexicana en los años noventa, pero modificó la estructura de incentivos, lo que propició un incremento considerable de la recaudación.

Conclusiones

El contexto nacional enmarcado en los últimos dos años en el que se han impulsado reformas de gran calado, que transformarán en el mediano plazo la estructura social, política y económica de nuestro país, no debe dejar de lado la importancia crucial del fortalecimiento de las finanzas públicas nacionales, pero desde un enfoque basado en la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, que para el caso de los últimos se sustente en el fortalecimiento de los mecanismos de exigencia para incrementar la recaudación de los impuestos locales, pues lo anterior reconfiguraría la actual situación en que se encuentran con una total dependencia fiscal y con escasez de recursos para solucionar la diversidad de demandas sociales; para lo anterior resulta necesaria una reconfiguración de los incentivos en el reparto de las transferencias intergubernamentales.

Entre los incentivos deben tomarse en cuenta el condicionamiento estricto de las transferencias, en especial de las aportaciones y participaciones federales y estatales al cumplimiento de rígidas metas recaudatorias y de eficiencia del gasto, con esto se busca que los gobiernos locales a la par que

tengan más recursos, los administren mejor, pues de nada serviría incrementar la disponibilidad de recursos si servirán sólo para incrementar la nómina burocrática. El establecimiento de parámetros de rendimiento y su continua evaluación jugarán un papel preponderante en el éxito o fracaso de una reforma fiscal con sentido federalista y sobre todo municipalista.

Una reforma fiscal que fortalezca el federalismo fiscal permitirá en el mediano plazo revertir el aberrante centralismo político y económico que se ha implementado en nuestro país. La autonomía política parte de una adecuada capacidad financiera que permita a los gobiernos estatales y municipales tomar decisiones, y no ser simples administradores de los recursos federales, dar un paso en esa dirección será fundamental para detonar el desarrollo en todas las regiones del país, pues las autoridades locales tendrán la capacidad de impulsar políticas públicas propias, que sean adecuadas a la región específica en que se encuentran, y no tener que atenerse a las directrices del gobierno central.

Al contar las autoridades locales con mayores recursos, éstas podrán invertir en mano de obra, mediante una adecuada profesionalización al igual que revertir el enorme y añejo rezago de obras públicas que permitan a la sociedad desarrollarse de manera plena; la diferencia entre ser un país de ingresos medios y ser un país desarrollado se encuentra en un adecuado sistema de competencias en nuestros diferentes órdenes de gobierno y, a su vez, que éstos cuenten con recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para hacer frente a sus diferentes obligaciones.

Fuentes consultadas

- Centro de Estudios de las Finanzas Pública (CEFP) (2006), *Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, México, Cámara de Diputados.
- _____ (2009a), *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- _____ (2009b), *El cálculo de la recaudación federal participable, las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales y los fondos de aportaciones federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- _____ (2009c), *Evolución del gasto social 2003-2010*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- _____ (2009d), *Federalismo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.

- _____ (2009e), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Gasto federalizado por entidad federativa*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- _____ (2009f), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Gasto federalizado por ramos, fondos, estados y delegaciones federales*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2010), *Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- DÁVILA, Israel et al. (2004), "La evasión fiscal pone en jaque a municipios mexiquenses", *La Jornada*, publicado el día 26 de enero, México.
- FAYA VIESCA, Jacinto (2004), *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, 2ª edición, México, Porrúa.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2012), "World Economic Outlook Database April 2012", consultado en línea el 15 de octubre, en la página <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (2003), *Modelos de recaudación fiscal*, México, Distrito Federal, Senado de la República.
- MORENO ESPINOSA, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2013), "En qué gastan los municipios mexiquenses. El caso de los municipios de la Zona Oriente del Estado de México 1998-2010", *Revista del IAPEM*, núm. 84, enero-abril, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), "Estadísticas tributarias en América Latina", OCDE-CEPAL, documento consultado en internet el 25 de agosto, en la página <http://www.latameconomy.org/en/lac-fiscal-initiative/revenue-statistics-in-latin-america/#c18188>
- PLIEGO MORENO, Iván (2009), *200 años de federalismo en México, una revisión histórica*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- _____ (2010), *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados.
- RAICH, Uri (2002), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), AP-102.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013), "Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública", consultado en línea entre el 5 y el 21 de agosto de 2013 http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

- Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (2013), *Finanzas Públicas Municipales*, consultado el 15-18 de junio, en línea <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>, INEGI.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1995), "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Gestión y Estrategia*, núm. 7, enero-junio, México, UAM.
- VERDUZCO, Alberto (2012), "Elecciones afectaron finanzas de los estados", *Milenio Diario-Negocios*, 12 de septiembre, México, Distrito Federal.

Hacia una gestión estratégica municipal: el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Edmundo Hernández Claro*

Georgina Velasco García**

Introducción

El municipio mexicano del siglo XXI, con todas sus competencias, recursos y tradición político-administrativa, ha observado sistemáticamente un déficit en sus capacidades de gestión para atender con eficacia, eficiencia y legitimidad, los asuntos estratégicos que conforman su agenda de desarrollo territorial y social. Pareciera que el municipio sigue anclado en su rol tradicional de prestador de servicios públicos básicos, en tanto que los proyectos estratégicos por desarrollarse en su territorio, los que suelen tener un carácter global y un alto nivel de complejidad, son direccionados desde los ámbitos del gobierno federal y estatal.

Este panorama se observa con mucha nitidez en los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), cuyo desempeño en torno a la gestión de los recientes proyectos estratégicos de cambio, ha sido deficitario, y en el mejor de los casos, su papel se ha reducido al de simples observadores. Tres experiencias ilustran este desfasaje de la gestión local: 1) La edificación de la Villa Panamericana, como parte de los compromisos de la ciudad de Guadalajara, por ser sede de los Juegos Panamericanos 2011; originalmente la Villa estaba planeada para edificarse en el corazón del centro histórico de Guadalajara, y finalmente se construyó en el municipio vecino de Zapopan, en una zona de recarga de mantos acuíferos, y en consecuencia no apta para el vocacionamiento urbano. 2) El segundo proyecto es la Ciudad Creativa Digital (CCD), que fue asignado al municipio de Guadalajara por la Secretaría de Economía y ProMéxico, y a la fecha, se

*Maestro en Administración Pública, CIDE, A.C., profesor investigador, Titular C, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas Universidad de Guadalajara, hclaro32@yahoo.com.

**Maestra en Gestión del Desarrollo Social, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, profesor-investigador, Asociado A, gvelasco@cucea.udg.mx

reduce a un conjunto de proyectos pendientes de ejecutar, y 3) La construcción de la Línea 3 del tren ligero que atraviesa a los municipios de la ZMG, cuyo diseño y ejecución son financiados y gestionados por el gobierno federal, en tanto que la intervención de los municipios de la ZMG, se reduce a otorgar las licencias de construcción.

En un plano mayor referido a la planeación y gestión de la ZMG se debe señalar la ausencia de un adecuado sistema de la coordinación metropolitana. El Instituto Metropolitano de Planeación de reciente creación, es apenas una tímida respuesta a los grandes desafíos que enfrentan los municipios metropolitanos.

En este trabajo aspiramos a profundizar sobre las lecciones que nos han dejado estas experiencias recientes de gestión en la ZMG. Pretendemos reconsiderar los retos que tiene a la vista la gestión municipal derivados de una nueva agenda estratégica de lo local, y cuyos asuntos tienen un carácter más global y son cada vez más complejos. Iniciamos el trabajo con una breve semblanza de las dos últimas reformas municipales, con las que se ha dotado al municipio de importantes competencias y funciones para intervenir con mayores capacidades en el tema del desarrollo; en el siguiente punto retomamos algunas notas de los enfoques académicos recientes que se han centrado en las iniciativas de desarrollo local, el buen gobierno y la competitividad; luego nos concentramos en los tres grandes proyectos estratégicos con los que se ha pretendido dotar de nuevas bases para el desarrollo del municipio de Guadalajara y su zona metropolitana; finalmente, hacemos un balance de estas experiencias y algunas sugerencias para reorientar el enfoque de la gestión municipal a partir de los proyectos de Guadalajara y su zona metropolitana.

El municipio mexicano, grandes esperanzas

Hasta antes de la reforma municipal de 1983, el municipio había sido una figura imaginaria dentro del sistema de gobierno mexicano, principalmente por la falta de una delimitación de sus competencias, y por los escasos recursos financieros a su disposición; sin embargo, este panorama se modifica a partir de los cambios institucionales y de gestión que se introdujeron con la reforma de 1983, y luego con la de 1999. A partir de estas fechas, el municipio mexicano deja de ser la institución política más débil de los tres órdenes de gobierno y pasa a erigirse en una figura con el potencial necesario para incidir en la planeación y gestión de su propio desarrollo.

Recordemos que con la reforma de 1983 se generaliza el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, ya que desde 1977 sólo se encontraba en los municipios con más de 300 mil habitantes. Adicionalmente, se les dotó de las facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general. De gran importancia también fue la delimitación de los servicios públicos a su cargo enumerados en la fracción III del artículo 115 constitucional. Otra modificación relevante fue el fortalecimiento de sus ingresos, al otorgarles la exclusividad en la recaudación de los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria, además de hacerlos partícipes en la recaudación de los impuestos federales. Se les entregó además un amplio abanico de facultades para intervenir en el desarrollo urbano, y de no menor importancia fue la facultad que se les concedió para celebrar convenios con los otros ámbitos de gobierno, para el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario (Gutiérrez, 1985). Así también, fueron facultados para crear los empleos públicos y las dependencias y entidades que estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines. Todo lo anterior ha transformado al municipio en un espacio de gobierno con un amplio espectro de posibilidades de intervención en la vida local.¹

Como producto de este nuevo estatus institucional y de gestión, los municipios han acumulado una gran experiencia técnica y propositiva. Así por ejemplo, desde el año de 1995 a la fecha, el ayuntamiento de Guadalajara ha formulado siete planes de desarrollo municipal, los dos últimos con una perspectiva de largo plazo y con proyecciones que llegan hasta los años 2022 y 2030 respectivamente. Algunos de ellos fueron formulados con un enfoque de planeación estratégica y participativa, dado que cuentan con una visión a futuro de la ciudad que se quiere. Los planes incluyen también un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); fijan objetivos, enumeran ejes estratégicos y definen sus programas de acción, además de contemplar diversos mecanismos de evaluación y seguimiento. Sin embargo, a la hora de la implementación de los planes, el ayuntamiento presenta un déficit sistemático en las tareas de gestión y coordinación.

¹De acuerdo con los artículos 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más el marco normativo del estado de Jalisco, que en la Ley de Planeación, establece la obligación de los municipios de contar con un Plan Municipal de Desarrollo.

La cuestión estriba entonces en comprender las razones del porqué —retomando el objeto de estudio de estas notas— si el municipio cuenta con las facultades necesarias para incidir en su desarrollo, en el caso de Guadalajara no se ha mostrado el talento requerido para impulsar con eficacia algunos proyectos estratégicos diseñados para fincar las bases para un nuevo modelo de desarrollo para la ciudad. Queda pendiente por identificar, ¿por qué este municipio ha observado una persistente debilidad institucional para coordinar esfuerzos, no obstante que cuenta con una importante plataforma institucional para impulsar proyectos de desarrollo? Este trabajo está pensado para intentar destrabar este reto impostergable que enfrenta no sólo el municipio de Guadalajara que nos ocupa, sino el conjunto de los municipios de México, particularmente los de orden metropolitano.

El municipio y la gestión estratégica del desarrollo

Alentados por las experiencias de descentralización que se han implementado en México en las últimas décadas, más los impactos positivos que se han producido en la vida local con las dos últimas reformas municipales (1983 y 1999), en la academia se ha vivido un gran optimismo sobre el potencial de los gobiernos municipales para impulsar su desarrollo. Y no es para menos, a los municipios se les ha dotado de un cúmulo de atribuciones y funciones que los califica formalmente para incidir en las rutas de su desarrollo. De manera muy puntual, identificamos a continuación tres líneas de análisis que han abordado esta cuestión.

Iniciativas locales de desarrollo

Con este enfoque se identifican diversos casos de municipios que han tenido un papel relevante en la concreción de proyectos de desarrollo local. Dentro de esta línea, García Bátiz *et al.* (1998), destacan la importancia que tiene el trabajo cooperativo entre diversos actores para impulsar las iniciativas de desarrollo. Las experiencias que documentan son: la formación de la Unión de Crédito Amequense, orientada a ofrecer créditos con tasas accesibles a pequeños productores que no son atendidos por la banca comercial del Valle de Ameca; otra experiencia es la Agroferretera de la Ciénega, ubicada en el municipio de la Barca, Jalisco, la cual surge con el propósito de otorgar servicios diversos a los productores agrícolas de la región Ciénega;

finalmente, reseñan el caso del Centro de Desarrollo Socioeconómico Municipal en Minatitlán, Colima, proyecto con el que se buscó corregir los efectos negativos que produjo el nuevo estatuto jurídico del Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada.

En general, los proyectos analizados en este enfoque tienen un carácter doméstico, y el alcance de sus impactos suele limitarse a la circunscripción territorial de los municipios analizados, además de corregir algunas distorsiones en el mercado y el medio ambiente. De la misma manera, la problemática que motiva la toma de posición del gobierno municipal en cada una de las experiencias revisadas, suele ser de un bajo perfil, si nos atenemos a la cantidad de actores y recursos involucrados en las acciones tomadas. En consecuencia, el rol del ayuntamiento, medido en términos de sus capacidades para impulsar el desarrollo, se puede calificar como de bajo impacto sobre los niveles de competitividad del municipio en el concierto nacional e internacional.

Premio Gobierno y Gestión Local

Esta línea de trabajo es más ambiciosa que las "Iniciativas locales de desarrollo". El eje del proyecto es identificar las experiencias exitosas o programas municipales que funcionan. El premio se entrega desde el año 2001, y su promotor y organizador ha sido el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), con el apoyo financiero de la Fundación Ford. Anualmente se convoca a todos los municipios del país para que presenten experiencias innovadoras y exitosas que por sus méritos se hagan acreedoras al Premio Gobierno y Gestión Local. Se trata de un enfoque positivo que busca identificar las experiencias innovadoras y de buen gobierno municipal, con la expectativa de que tengan continuidad en las sucesivas administraciones municipales, y que su conocimiento impacte al resto de los municipios a partir del efecto demostración.

La temática de las experiencias contempla casos de mejora en la administración y los sistemas de prestación de servicios públicos, acciones para la construcción de gobiernos más democráticos y programas y estrategias de desarrollo local. Dentro del tema del desarrollo se ha contemplado un amplio espectro de proyectos como son: el apoyo a la formación de cadenas productivas, la creación de fideicomisos que ofrecen microcréditos, y en general programas que fomentan la empresarialidad local y la sustentabilidad (Cabrero, 2003). En el caso específico del ayuntamiento de Guadalajara, en

el año 2001 se le entregó el galardón por su programa Modernización del Catastro-Predial. Adicionalmente, en el año 2009, recibió el Premio CIDE-Infotec, por la iniciativa presentada "Abre fácil tu negocio sin tanta lata".

No obstante que el municipio de Guadalajara se encuentra enclavado en una región con fuertes conexiones económicas con el contexto nacional e internacional, a su ayuntamiento sólo se le ha reconocido por proyectos que tienen un bajo impacto en la dinámica de su desarrollo, además de tratarse de acciones que movilizan una baja escala de recursos financieros.

Competitividad de las ciudades

Dentro de esta línea de análisis se destacan los trabajos de un grupo de académicos del CIDE, y los del Instituto Mexicano de la Competitividad. El equipo del CIDE argumenta que son las ciudades o áreas metropolitanas los lugares donde se crean las condiciones y el ambiente propicio para impulsar la competitividad, de manera específica a través de medidas que incluyen la formación de redes de empresas, la creación de infraestructura de servicios diversos, y tal vez lo más importante, a través de la acción de los gobiernos locales para la conjunción de actores políticos, académicos y sociales, que permitan insertar a las ciudades en la economía global (Cabrerero, 2009).

El índice de competitividad lo miden a partir de cuatro componentes generales: económico, institucional, sociodemográfico y urbano. En el componente institucional, la gestión municipal constituye uno de los factores más relevantes vinculados a la competitividad en el cual se incluyen las condiciones financieras, las regulatorias y las institucionales. De las 70 zonas metropolitanas que analiza Cabrerero (2009), Guadalajara es una de las que cuentan con un mayor nivel de competitividad, y se encuentra además entre las principales zonas que tienen un perfil de modernidad y un liderazgo económico regional alto.

Desde la perspectiva de este enfoque, aun cuando la ciudad de Guadalajara sea poseedora de elevados perfiles de competitividad, surgen algunas preguntas en torno a lo que le hace falta para poder concretar proyectos estratégicos de alto impacto, así también, identificar el nuevo rol que debe asumir el gobierno de la ciudad para facilitar e impulsar proyectos capaces de detonar nuevas rutas para su desarrollo urbano y social.

Si los municipios disponen de una base normativa que les permite incidir no sólo en la creación de la infraestructura urbana y en la planeación del desarrollo, y si a ello le sumamos que la ciudad de Guadalajara se ha

convertido en un importante nodo de competitividad a nivel nacional, resulta entonces necesario localizar los cuellos de botella que han dificultado la implementación de proyectos de alto impacto. Para avanzar en esta tarea, en el apartado siguiente exploramos tres experiencias recientes de proyectos de alto impacto para el desarrollo de la ciudad.

Proyectos estratégicos para Guadalajara

Una ciudad constituye un sistema sociourbano complejo, que de manera simplificada se le puede definir como una marca pública. Esto es "la ciudad que queremos construir... es presente y es futuro" (Puig, 2003). Llegar a este punto, definir una marca pública, es un trabajo complejo que requiere de una amplia participación social, en el que se tiene que partir por delimitar los rasgos generales de la historia de la ciudad, su dinámica actual y su proyecto como ciudad; tareas que para el caso de Guadalajara, rebasan por mucho las intenciones de este trabajo. Nuestro enfoque es más esquemático, ya que tratamos de delimitar algunos retos que para el ayuntamiento representa la gestión de proyectos estratégicos con los que se aspira a transformar la ruta del desarrollo de la ciudad.

En este sentido, la ciudad de Guadalajara ha obtenido la asignación de varias denominaciones de origen como son: la del tequila, el mariachi y la de la charrería. A estos iconos o marcas de la ciudad se les ha sumado recientemente el nombramiento de "Guadalajara, capital joyera de América", ya que en la ciudad se localiza la industria joyera más grande de América Latina, dado que concentra 70 por ciento de la producción nacional de joyas de oro y plata, 17 centros joyeros y 1,500 puntos de venta (Mural, 2013). Por ello se busca abrir nuevas oportunidades para la promoción de la ciudad a nivel mundial.

Otra marca que se ha popularizado para Guadalajara, y que ha sido relativamente exitosa, es la del nuevo Silicon Valley de México. Con esta propuesta se ha buscado resaltar lo atractivo que resulta para la industria electrónica y los prestadores de servicios de ingeniería el instalarse en la ciudad. Se ha pretendido construir una versión doméstica del exitoso clúster o distrito industrial que se localiza en el estado de California, Estados Unidos, caso paradigmático de innovación industrial y tecnológica en los campos de la microelectrónica y el software, y que fue el resultado de una sintonía de esfuerzos entre el sector financiero, gubernamental y universitario. En general en el Silicon Valley de México se resume una tendencia en

la orientación de la industria de la ciudad de Guadalajara, por lo que no resulta ajeno el que se le haya designado sede para albergar a la CCD, con la cual se aspira a lograr una mejor inserción de la ciudad en la economía global y del conocimiento.

Otras propuestas de polos de desarrollo para la ciudad han sido: la formación del clúster Ciudad Salud —que unirá al Centro Médico del Instituto Mexicano del Seguro Social con los hospitales civiles—; y el Corredor Cultural Metropolitano. Para los propósitos de estas notas que consisten en analizar las capacidades directivas y de gestión de proyectos estratégicos, sólo vamos a considerar a la organización de los Juegos Panamericanos 2011, la Ciudad Creativa Digital y la construcción de la Línea 3 del tren ligero.

La organización de los Juegos Panamericanos de 2011

La organización de los Juegos Panamericanos de 2011 y su programa estrella, la edificación de la Villa Panamericana fueron pensados como un punto de inflexión en el desarrollo de la ciudad de Guadalajara. Para tal fin, se contempló edificar la Villa Panamericana en el centro histórico de la ciudad —llamado Proyecto Alameda—, el cual se convertiría en el detonante de un proceso de rescate urbano, de participación social e impulso económico de la ciudad. Por la importancia que revestía para la ciudad de Guadalajara y el estado de Jalisco, se consideró que la Villa Panamericana sería un proyecto piloto en el que se sintetizaría la visión sexenal del desarrollo urbano con impactos múltiples sobre la infraestructura urbana y deportiva, el turismo, el transporte, el medio ambiente y el fomento cultural, entre otros.

La intención de convertir a Guadalajara en la sede los Juegos Panamericanos es un proyecto que se consigna desde el Plan de Desarrollo Municipal, Guadalajara, 2000, en el que se planteaba como un gran propósito para la ciudad, obtener la sede para realizar los Juegos Panamericanos del año 2003. Desde aquellos tiempos ya se tenía contemplado que sería una vía para mejorar la infraestructura de la ciudad y el desarrollo de programas habitacionales, de servicios y de desarrollo urbano en general. Pero fue hasta los Juegos Panamericanos de 2011, cuando se concretó el proyecto para Guadalajara.

Para albergar a los deportistas y las comitivas de los Juegos Panamericanos, se tenía contemplado la construcción de un complejo habitacional que sería la Villa Panamericana o Proyecto Alameda, ubicado en los alrededores del parque Morelos, justo en el centro de la ciudad. Y al término de los Juegos se habría de convertir en vivienda privada. Se estimaba una capacidad

para los 8 mil atletas que participarían en las contiendas deportivas, y contaría además con un complejo de oficinas para las actividades administrativas y de servicios. Al término de los juegos se tenía planeado poner a la venta los departamentos de la Villa.

Para ejecutar el proyecto, se formó un Fideicomiso orientado a la compra de los predios de la zona del parque Morelos, donde se tenía contemplado edificar la Villa. Una vez que finalizó esta etapa, se formó un segundo Fideicomiso con los activos del primero, más los que aportara la empresa ganadora de la licitación de la obra. Durante este proceso, el proyecto dio motivo a prolongados diferendos con los vecinos y expertos que se oponían a su construcción y pedían que la Villa se edificara en otra parte de la ciudad. Una de las razones que esgrimieron fue que la zona crecería en densidad poblacional y en consecuencia se tendrían problemas de abastecimiento de agua, ya que el sifón de la calzada Independencia no se ha renovado.

Finalmente el proyecto de la Villa Panamericana no se pudo concretar en Guadalajara, sino en el municipio vecino de Zapopan, lo que entre otras cuestiones dejó en suspenso el destino que se les daría a los terrenos que fueron adquiridos con el fallido proyecto de la Villa Panamericana en el centro histórico de la ciudad. Pero los problemas no pararon ahí, ya que el nuevo sitio que se eligió para la edificación de la Villa, fue una cuenca de recarga de mantos freáticos, lo que propició nuevas controversias, y esta vez tenían que ver con los riesgos de la sustentabilidad del agua en la ZMG. Al término de los Juegos Panamericanos, este diferendo dificultó la venta de los departamentos y a la fecha no se tiene claro el destino que se le habrá de dar a los departamentos de la Villa. Se ha propuesto que se destinen para albergar oficinas públicas, también se ha sugerido que se conviertan en sede de instituciones de educación superior, y una propuesta más, pretende destinarla a una especie de albergue para el adulto mayor. A tres años de su construcción, y como consecuencia de la atropellada decisión de instalarla en una cuenca no apta para su urbanización, persiste el suspenso sobre el destino que se le habrá de dar a los departamentos de la Villa, siendo a la fecha un elefante blanco que carece de licencias para uso habitacional.

En suma, se trata de un caso de esfuerzos fallidos del Fideicomiso encabezado por el entonces presidente municipal de Guadalajara, durante los procesos de negociación para la adquisición de los terrenos en los que se asentaría la Villa Panamericana. Así también, con el aval del ayuntamiento de Zapopan, el Gobierno de Estado de Jalisco, asumió la decisión de llevar la Villa, a una zona no apta para su urbanización. En suma, se trata de toda una carambola de decisiones locales mal ejecutadas.

La Ciudad Creativa Digital

Otro proyecto de gran impacto para el municipio de Guadalajara es la Ciudad Creativa Digital. Correspondió a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal y ProMéxico² designar a Guadalajara como sede del proyecto luego de haber competido con 11 ciudades del país. Así también, el diseño operativo del proyecto fue elaborado por actores externos al propio municipio: su Plan Maestro, Plan de Negocios y el Modelo Urbano, respectivamente lo hicieron: el Instituto Tecnológico de Massachusetts, MIT, la firma Accenture de Londres, y la Fundación Metrópoli de Madrid.

Se trata de un proyecto con el que se pretende construir un clúster de la industria creativa digital y de entretenimiento en el mismo sitio que originalmente se tenía contemplado para la Villa Panamericana 2011, el centro histórico de la ciudad (en la zona del parque Morelos). Su alcance es de mediano plazo (cinco a 10 años), y se busca captar inversiones de empresas de los medios digitales, sets cinematográficos, oficinas, hoteles y desarrollos habitacionales. Se tiene contemplado que llegue a ser el complejo de producción multimedia más grande de América Latina y que posicione a Guadalajara en el grupo de ciudades del conocimiento. Calculándose que con este proyecto se captarán 30 mil millones de dólares de empresas internacionales, y se habrán de generar al menos 20 mil empleos en los próximos 10 años.

Para la implementación de este proyecto, se formó la Asociación Civil CCD, integrada por tres miembros:³ gobierno, universidades e industria; y para una segunda etapa se espera que se integren los vecinos y las compañías interesadas. La asociación está conformada por varios comités: desarrollo urbano, económico, de talento, de *Smart Cities*, de negocios, de gestión social, de comunicación, de impacto cultural y jurídico, entre otros. Así también, para atender los requerimientos de este proyecto, el ayuntamiento de Guadalajara instaló una Comisión Edilicia para la CCD,

² ProMéxico, es un Fideicomiso del Gobierno de la República, sectorizado a la Secretaría de Economía, que promueve una participación más activa de México en el panorama internacional, y busca consolidar al país como un destino atractivo, seguro y competitivo para la inversión extranjera, impulsa la exportación de productos nacionales y promueve la internacionalización de las empresas mexicanas.

³ Los gobiernos federal, estatal y el municipal de Guadalajara; por las universidades participan el Instituto Tecnológico de Occidente (ITESO), la Universidad de Guadalajara, y el Tecnológico de Monterrey; y por la industria participan la Cadena Productiva de la Electrónica (Cadelec), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti), y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ).

presidida por el presidente municipal⁴ y con el apoyo de la Secretaría de Promoción Económica del propio ayuntamiento. A su vez, en el Plan Municipal de Desarrollo 2012 -2032, "se privilegia a corto y largo plazo todos los aspectos que contribuyen en la creación de la Ciudad Creativa Digital, así como la repoblación del Centro Histórico" (*La Jornada*, 2013). Se propuso además, crear la Superintendencia, como organismo que asegure la prestación de los servicios públicos de una manera conjunta.

Otra medida de apoyo al proyecto fue la firma de un Acuerdo de Cooperación Tecnológica entre el ayuntamiento de Guadalajara y la ciudad de Dublín, Irlanda, considerada "ciudad inteligente". Se pretende fomentar el intercambio de tecnologías y otros aspectos sociales y ambientales, que permitan concretar un mejor proyecto de CCD (portal Guadalajara, 2013). Con la firma de este acuerdo informan las autoridades municipales, que ha concluido la etapa de retroalimentación del Plan Maestro de la CCD, y da inicio a la etapa de elaboración de dos proyectos ejecutivos: la remodelación del parque Morelos y la adecuación de la calle Baeza Alzaga. Otro proyecto que corre paralelo con el de la CCD, es el del centro histórico de la ciudad de Guadalajara (CH). Sobre este punto, la Cámara de Comercio de Guadalajara se comprometió a impulsar mejoras en el CH, y a la remodelación de las fincas, procurando que conserven su valor histórico y la integralidad de las fachadas.

Para las tres fracciones políticas que conforman el ayuntamiento de Guadalajara, la CCD es un tema que convoca a la unidad y forma parte de la agenda de prioridades de los tres partidos políticos representados en el ayuntamiento. Para el presidente municipal de Zapopan, otro de los municipios más fuertes que conforman la zona metropolitana "el proyecto no tiene visión metropolitana, emana de Guadalajara, pero no se tiene una visión de la ciudad". En el mismo tenor, el presidente municipal de Tlajomulco señaló "que un proyecto así de importante al que se le debe apostar todo, debe visualizarse también en la periferia y debemos voltear a ver e incentivar los vocacionamientos de la ciudad" (*La Jornada*, 2013).

Si bien la CCD es considerada un proyecto de largo plazo (cinco a 10 años), llama la atención que a dos años de haberse designado a Guadalajara como sede de la CCD (enero de 2012), y de contar además con toda una estela de instrumentos: el Plan Maestro, el Plan de Negocios, el Modelo Urbano, el fideicomiso que administra el proyecto, los predios que entregó el

⁴ La comisión estará encabezada por el secretario de Promoción Económica, y presidida por el presidente municipal, y los regidores María Luisa Urrea, Alberto Cárdenas, Juan Carlos Anguiano Orozco, y el síndico Ernesto Salomón (*El Informador*, 2013).

ayuntamiento que vienen del fallido proyecto de la Villa Panamericana en el parque Morelos, más un centro de datos, licitaciones, presupuestos, la identificación de los primeros proyectos por realizar, más un par de empresas instaladas en el polígono cercano al parque Morelos. A la fecha no se han tomado las medidas operativas para iniciar con su implementación.

Y no obstante el amplio abanico de actores del sector social, público y privado, tanto del contexto nacional como internacional, que se han involucrado en este proyecto, y dada la gran relevancia que tiene para el desarrollo de la ciudad, el proyecto aún se mantiene en la etapa de estudios, licitaciones, reorganizaciones y discursos.

Luces y sombras se aprecian en el horizonte de este proyecto. Las buenas noticias vienen del lado del gobierno federal, con la designación del director de ProMéxico como presidente del Fideicomiso que administra el proyecto, sustituye a un empresario local. En opinión del gobernador, esta decisión asegura la posibilidad de gestionar recursos de manera más eficiente. En tanto que los bemoles se encuentran del lado de los gobiernos e instituciones locales, específicamente de sus capacidades para detonar proyectos complejos y de amplio impacto. Seguramente se tendrá que esperar a una nueva etapa de renacimiento de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales para emprender proyectos desarrollo desde el ámbito del gobierno local.

La Línea 3 del tren ligero

El tercer proyecto estratégico que estamos considerando es la construcción de la Línea 3 del tren ligero, la cual se tiene planeada para que cruce por el territorio de varios municipios de la ZMG. Con este proyecto se atiende una añeja demanda de transporte público masivo para la ciudad, ya que desde hace 25 años no se construye una nueva línea de la red del tren ligero. La Línea 1 del macrobús se construyó en vísperas de la organización de los Juegos Panamericanos de 2011.

El debate previo a la construcción de esta nueva línea, nos muestra las posiciones de las autoridades locales en torno al transporte masivo para la ZMG. Los posicionamientos de cada autoridad fue algo parecido a la conducta que observa un rebaño de gatos, los que en conjunto y por analogía con los gobiernos municipales más el Gobierno del Estado de Jalisco, se movieron en direcciones diferentes. Destaco algunos de las opiniones que se ventilaron sobre el tema:

- El gobernador propuso una nueva línea del macrobús que conectará al núcleo urbano: Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque.
- El presidente municipal de Tonalá se sumó a la propuesta de otra línea del macrobús que impulsaba el Gobierno del Estado.
- En tanto que el presidente municipal de Tlaquepaque también se sumó a la idea del macrobús, aunque matizada con una consulta ciudadana previa.
- El de Guadalajara por su parte, señaló que el proyecto del macrobús no pasaría por Guadalajara, en lugar del macrobús, su propuesta se llegó a inclinar por la de un tren de levitación magnética.
- Por último, el presidente municipal de Zapopan dijo no estar a favor ni en contra del macrobús, estaba a la espera de un Plan Integral de Movilidad, aunque su idea de transporte masivo era la de un tranvía.

Adicionalmente, a toda esa vorágine de opiniones y propuestas oficiales encontradas, se sumaron las de actores sociales y empresariales, algunos a favor y otros en contra de la propuesta piloto del gobernador. Finalmente, el proyecto del macrobús se abandonó y tuvo que pasar un nuevo periodo de gobierno municipal, estatal y federal, para que se aprobara la construcción de la Línea 3 del tren ligero, aunque esta vez a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal. Los ayuntamientos de la ZMG, sólo se quedaron con la tarea de autorizar las licencias de construcción de los distintos tramos que comprende toda la línea del tren ligero. En tanto que del macrobús, el tranvía o el tren de levitación magnética, ni sus luces.

Pero lo más severo de los tres casos revisados ha sido el bajo peso específico que han asumido los gobiernos locales en las tareas de promoción y coordinación de proyectos de alto impacto para el desarrollo económico, urbano y social de sus municipios.

Notas finales

En primer lugar, los tres proyectos comparten elementos comunes. Se trata de proyectos que han formado parte de las agendas de desarrollo de varias administraciones municipales de Guadalajara: los Juegos Panamericanos de 2011 y su programa estrella, la edificación de la Villa Panamericana; y como una extensión la CCD, que se pretende edificar en el mismo sitio destinado a la Villa, el parque Morelos.

Los tres casos comparten también el origen común de las iniciativas, ya que su impulso y la decisión de concretarlos ha dependido de actores externos al ayuntamiento de Guadalajara: el Comité Olímpico Internacional para los Juegos Panamericanos, ProMéxico y la Secretaría de Economía, para la CCD; y el gobierno federal y el del estado de Jalisco, en el caso del de la Línea 3 del tren ligero.

Igualmente, con los tres proyectos se busca insertar a la ciudad de Guadalajara en el contexto global y de paso, mejorar sus niveles de competitividad. Adicionalmente, se debe destacar que sus impactos son de orden metropolitano y con múltiples conexiones con el conocimiento, la vialidad y el desarrollo social y urbano entre otros.

Otro elemento que comparten los tres proyectos es su alto grado de complejidad, medido tanto por la extensa red de actores que en ellos participan, como por el importante volumen de financiamiento que requieren para su puesta en operación.

En los tres casos reseñados se observa también que aun con todas las capacidades institucionales que se les han transferido a los municipios, éstos observan déficits para impulsar proyectos estratégicos de alto impacto, susceptibles de cambiar las rutas de desarrollo urbano y social. Pareciera que cuando se desplaza al municipio de sus funciones tradicionales, como son la realización de obras básicas y la prestación de los servicios públicos tradicionales, el municipio pierde orientación y extravía la brújula del cambio, y finalmente los proyectos quedan abandonados a su suerte en espera de ser rescatados por el gobierno federal.

Si el ayuntamiento tiene el compromiso de formular y actualizar un Plan Municipal de Desarrollo se deduce en consecuencia que entre sus tareas se incluye también la implementación. De tal suerte que, además de las buenas intenciones que se consignan en la planeación, los ayuntamientos requieren desplegar una gestión estratégica que contemple no sólo los futuros deseados, como la misión, objetivos y políticas públicas entre otros, sino que debería incluirse también las estrategias de intervención municipal requeridas para activar los proyectos. Pareciera que en el tema del desarrollo municipal, al menos el ayuntamiento de Guadalajara se ha quedado anclado en la etapa de la planeación, descuidando el componente de implementación estratégica, que demanda cada uno de los proyectos, objetivos y metas contenidos en sus planes.

Además de la intencionalidad consignada en los planes de desarrollo, se requiere del gobierno municipal, capacidad directiva y de coordinación de la redes interorganizacionales involucradas en los proyectos, tal como se

postula en el enfoque de la gobernanza (Aguilar, 2008); o lo que desde el ángulo de la gestión estratégica (Arellano, 2006), equivale a la necesidad de asumir un enfoque estratégico que le permita dotar al gobierno municipal de dirección y sentido a la acción social. Es necesario desempolvar al ayuntamiento de su nicho de comodidad, representado por la inercia de la prestación de los servicios públicos tradicionales.

Insistimos en la necesidad de actualizar sus capacidades directivas para atender los retos que demanda una ciudad inserta en proyectos de desarrollo tecnológico y digital; por lo que no es ocioso insistir en que el municipio, además de las fortalezas institucionales que se le han transferido desde el gobierno federal, cuenta con el potencial institucional de ser el enlace primario del gobierno con la comunidad, lo que se expresa también en el hecho de tener un gobierno conformado por una pluralidad política.

Sugerimos avanzar sobre nuevas interrogantes en el tema del desarrollo y la gestión municipal. Particularmente insistimos en el ¿cómo se deberá detonar el potencial que representa la configuración actual con que cuenta el ayuntamiento, para transitar hacia un nuevo enfoque de gestión y coordinación que le dé sentido a la acción social? y, ¿cómo destrabar este nudo problemático en la gestión municipal, que tiene que ver con las capacidades de gestión municipal para impulsar los asuntos estratégicos de desarrollo? Vivimos un proceso de recentralización de las funciones municipales estratégicas en los gobiernos federal y estatal, el cual se ha alimentado en buena medida por el descuido del componente estratégico en los municipios.

En primera instancia, la cuestión pareciera que puede destrabarse a partir de la mejora de la calidad de la democracia municipal, al permitirse el ingreso de los cuadros más calificados al ayuntamiento. Se tendría que considerar también la necesidad de pensar en el tema recurrente de la profesionalización de la función pública. Y no menos importante también, es la necesidad de reformar a la figura del presidente municipal, ya que a la fecha se sigue conjugando en una misma persona, la función política y la función administrativa del aparato municipal, esta dualidad de actividades, en el caso del ayuntamiento de Guadalajara que cuenta con más de 12 mil servidores públicos, tiene un impacto mayor por la excesiva carga administrativa para su presidente municipal. Para efectos de la gestión, el congestionamiento de sus tareas domésticas presumiblemente va en detrimento del rol estratégico que está llamado a desempeñar el presidente municipal en ciudades como Guadalajara, que han estado experimentando con proyectos de la talla de la Villa Panamericana, la CCD o una nueva línea para el tren ligero. En un plano mayor, el déficit de coordinación que observan

los municipios que forman parte de la zona metropolitana es otro factor que nos permite explicar la falta de acuerdo para impulsar proyectos de gran escala.

Dentro de esta problemática compleja, tampoco puede dejarse de lado la adopción de medidas contingentes como la capacitación de los cuadros directivos municipales, poniendo especial énfasis en los nuevos enfoques de gobernanza y gestión estratégica. De igual forma, se debe considerar la importancia que reviste para las ciudades metropolitanas la innovación y la tecnología.

En suma, consideramos que las rutas para impulsar el desarrollo siguen abiertas al encuentro de los gobiernos municipales. El rescate que ha hecho el gobierno federal de los proyectos estratégicos de la ciudad de Guadalajara como sucedió con la CCD y la nueva línea del tren ligero, a largo plazo no constituye la solución a los retos del desarrollo. Seguimos sosteniendo la premisa de que la dinámica principal debería estar del lado del municipio, esto es, en la escala de lo local.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2008), *Gobernanza y gestión pública*, 2ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO GAULT, David (2006), *Gestión para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, 1ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2003), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de los programas municipales que funcionan*, 1ª ed., México, Premio Gobierno y Gestión Local, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, CIDE, Fundación Ford, Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- _____ (coord.) (2009), *Competitividad de las ciudades en México, la nueva agenda urbana*, México, Secretaría de Economía, CIDE.
- El Informador*, 30 de enero de 2013.
- GARCÍA BÁTIZ, María Luisa, Sergio M. González Rodríguez, Antonio Sánchez Bernal, Basilio Verduzco Chávez (1998), *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, 1ª ed., Universidad de Guadalajara, UCLA Program on México, Juan Pablos Editor.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías (1985), *El municipio mexicano, su evolución Constitucional*, mimeo.
- La Jornada*, Jalisco, 1 de noviembre de 2013.

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Decreto No. 18674, Congreso del Estado de Jalisco.

Mural, Negocios, 12 de febrero de 2013.

Plan Municipal de Desarrollo 95-97; Plan de Desarrollo Municipal, Guadalajara 2000; Plan de Desarrollo Municipal, Guadalajara 2001-2003; Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006; Plan de Desarrollo Municipal 2007-2009; Ayuntamiento de Guadalajara; Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012/2022; y Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Municipal 2012-2015.

Programas Sectoriales y Especiales, 22, Juegos Panamericanos, Guadalajara Jalisco, México, 2011, 1ª ed., febrero de 2008.

PUIG, Toni (2003), *La comunicación municipal, cómplice con los ciudadanos*, 1ª ed., Tramas Sociales, Argentina, Editorial Paidós, http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/ITESO/Informacion_Institucional/Sala_prensa/Noticias/DetalleNoticia?p_noticia=46741, recuperado el 15 de febrero de 2013.

Innovación administrativa, una propuesta para la mejora en la gestión local de Toluca, Estado de México

Leticia Contreras Orozco*

Delia Gutiérrez Linares**

Introducción

Actualmente, los gobiernos locales enfrentan grandes retos y desafíos, pero también tienen oportunidad de generar importantes cambios, mismos que pueden transformar no sólo los procesos de trabajo con la finalidad de prestar mejores servicios, sino también revitalizar la relación entre gobierno y sociedad.

Si bien es cierto, la innovación puede generar cambios importantes en dicha relación, también es cierto que los procesos de cambio no son fáciles de explicar, sobre todo cuando se insertan en condiciones de larga estabilidad, lo que puede frenar los resultados.

En ese sentido, la innovación juega un papel muy importante si consideramos que mediante este proceso pueden generarse mejores condiciones de gobernabilidad y una mejor gestión en el ámbito de los gobiernos locales.

La gestión pública local inmersa en los procesos de transformación que se viven actualmente en nuestra sociedad, buscan día con día ofrecer mejores servicios a la sociedad, de ahí que en esta exploración de mejores propuestas se lleven a cabo acciones innovadoras en el quehacer administrativo.

En la búsqueda por ofrecer mejores servicios, así como el interés por transformar la acción gubernamental en el gobierno municipal de Toluca, Estado de México, se creó recientemente la Agencia de Innovación, que propone integrar el conocimiento y las ideas de mejora gubernamental en conjunto con la academia, el sector productivo y la sociedad, con el fin de lograr mayor bienestar; de esa manera, la conjunción de diversos recursos y actores puede generar el desarrollo productivo, económico y social del municipio. Un aspecto sobresaliente es que mediante esta agencia, la sociedad encuentra un nuevo canal de participación en las decisiones.

* Profesora de tiempo completo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, lcotutor@yahoo.com

** Profesora de tiempo completo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, delia.guli@gmail.com

Por lo anterior, a partir de la explicación teórica de cómo puede entenderse un proceso de innovación y cambio, se busca mostrar las acciones que se han llevado a cabo para lograr dichos objetivos en el municipio de Toluca; asimismo, se analizan los resultados obtenidos hasta el momento y se señalan los retos que enfrenta la Agencia de Innovación, así como las perspectivas sobre su efectividad.

El proceso de cambio institucional y la innovación en las organizaciones

La innovación es un concepto que dentro del ámbito de las organizaciones gubernamentales puede referirse a aspectos diversos, que van desde los técnicos, administrativos, o bien estructurales u organizacionales.

Por ello, no se pretende ahondar en la discusión sobre el concepto de innovación, así que retomaremos el concepto de Enrique Cabrero (1995) por considerar que nos acerca al ámbito de estudio en este trabajo, el ámbito municipal.

Así, la innovación será entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad en la gestión municipal (Cabrero, 1995).

A partir de este concepto podemos resaltar, para fines de nuestro análisis, la parte de la administración y la gestión.

Un proceso de innovación administrativa necesariamente se vincula a un proceso de cambio que traerá como consecuencia nuevas y tal vez mejores prácticas.

Desde la visión del neoinstitucionalismo histórico, las instituciones manifiestan una tendencia a la estabilidad, a la permanencia, y la posibilidad de contemplar algún cambio se vincula a condiciones incrementales o bien se reconoce que dicho cambio puede darse de manera abrupta.

Este enfoque puede ayudar a explicar por qué ciertas normas se mantienen a lo largo del tiempo, por qué se mantienen en un estado de equilibrio y a través del concepto de equilibrios intermitentes puede reconocerse una transformación gradual.

Por su parte, el neoinstitucionalismo normativo y el organizacional reconocen la importancia de la influencia del medio ambiente para generar condiciones de cambio.

Si bien es cierto, el cambio institucional no es un proceso de fácil explicación, algunas posturas como la de March y Olsen, permiten explicar que el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente, en donde este último cambia más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones (Vergara, 1997: 28).

Es común que las organizaciones gubernamentales inicien proyectos de reforma, de modernización y más recientemente de innovación administrativa, con lo que las prácticas institucionales pueden cambiar, sin que esto signifique que los cambios emprendidos mejoren por sí mismos la gestión.

Las organizaciones adoptan prácticas provenientes de su medio ambiente porque las consideran apropiadas sin importar que tales prácticas incrementen la eficiencia organizacional o no, sino que son necesarias para ganar legitimidad y así asegurar que la organización sobreviva (Campbell, 2004).

Si varias organizaciones o varios gobiernos adoptan alguna medida modernizadora, ésta puede ser institucionalizada.

En las últimas décadas, los cambios en las administraciones públicas provenientes de la influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) han pretendido hacer de las organizaciones públicas organizaciones más competitivas, más eficientes. Esto se traduce en un incentivo para llevar a cabo procesos de cambio.

La difusión de la NGP ha generado que los gobiernos adopten nuevas prácticas que se traducen en una modificación deliberada de las estructuras administrativas, procesos, funciones, cambios normativos, de valores y de cultura organizacional, con la finalidad de adaptarse a las características del ambiente.

Así, el cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones (March y Olsen, 1997) que, debido a nuevas características en el ambiente, se vuelven incapaces de satisfacer y se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias (Vergara, 1997: 35).

Peters (2003) reconoce otra vía importante para producir el cambio en las instituciones, es el liderazgo de los individuos, ya que en algunos casos la capacidad personal del dirigente suele generar un cambio institucional.

Todo proceso de cambio requiere, a su vez, de un proceso de adaptación, en el cual el hecho de afrontar nuevas situaciones se da de manera paulatina, y se presenta una interacción entre las instituciones y los procesos políticos.

Asimismo, la posibilidad de un cambio institucional requiere considerar la duración del horizonte político de los actores *versus* los costos de llevar a cabo un cambio, es decir, si los actores que inician un proceso de cambio tienen una permanencia larga se pueden absorber los costos de llevarlo a cabo, por el contrario, si se considera que los actores permanecerán por corto tiempo el cambio institucional es improbable y con altos costos (Harty, 2005).

Campbell (2004) distingue dos patrones de cambio institucional, uno continuo (evolutivo) que caracteriza el cambio como un proceso gradual y el discontinuo, que a su vez se identifica con el concepto de equilibrios intermitentes en donde se dibujan cambios a partir de arreglos institucionales.

Un cambio evolutivo puede originar dos tipos de resultado: la reproducción por adaptación que expresa continuidad, y la transformación gradual que expresa un cambio progresivo. Asimismo, en la línea de la discontinuidad el resultado es la ruptura y el reemplazo (Thelen y Steinmo, 1992).

De acuerdo con Weir (1992), puede ser útil retomar el concepto de innovaciones limitadas, ya que la interacción de las nuevas ideas con la política en el tiempo crea un patrón de esta naturaleza debido a que el cambio está limitado por la persistencia de las instituciones.

El cambio puede ser entendido como la transformación gradual que involucra una reconfiguración de modelos, resultado de un proceso de adaptación a un medio ambiente donde la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas que, al incorporarse a un ambiente interno institucionalizado, dan lugar a innovaciones limitadas.

El cambio no consiste en pasar de un orden a otro, sino en reestructurar patrones (Scott, 2001), en recombinar, en innovar; lo cual, en términos de March y Olsen (1997) se traduce en una reforma institucional.

Lo anterior nos permitirá abordar la explicación respecto a que las iniciativas de innovación generan cambios al introducir nuevas prácticas en los gobiernos, pero al mismo tiempo enfrentan condicionantes que los limitan.

Innovar en una organización puede significar emprender esfuerzos de modernización, los cuales, a su vez, se insertan en un proceso histórico-cultural que les da significado. De acuerdo con Olsen (1997: 16-17), para que el cambio sea emprendido, el sector público de un país debe considerarse atrasado respecto a otros países o del sector privado. Romper con el pasado es un aspecto central de la cultura moderna, es necesario adaptarse a circunstancias cambiantes. Así, el cambio es normal y significa modernidad.

En ese contexto, la difusión de ciertas prácticas cobra sentido y se refiere a los procesos de introducir una de ellas; sin embargo, esto podría significar que una vez adoptada la práctica puede afianzarse en la organización

o, por el contrario, puede desecharse en poco tiempo. Los factores exógenos estimularían la adopción de una práctica, pero la forma de llevarla a cabo puede variar debido a factores endógenos (Zeits, Mittal y McAulay, 1999).

Frecuentemente, los cambios dictados por el entorno impulsan el desarrollo de innovaciones, de nuevas formas organizacionales que sustituyen a las antiguas (Olsen, 1997). Aun cuando las adaptaciones no son instantáneas (March y Olsen, 1997), hay una marcada tendencia a buscar la eficacia organizacional.

Desde esa perspectiva, es probable que las organizaciones se vean influenciadas por otras para que adopten nuevas prácticas o técnicas, lo que podría significar un beneficio: simbólicamente son eficientes y proyectan una imagen de capacidad innovadora que puede ser atractiva para los usuarios, esto es considerado por Abrahamson (1991: 608), como una moda en la gestión.

La moda en cuanto a técnicas de gestión debe parecer al mismo tiempo racional y moderna (Abrahamson, 1996); es decir, debe significar eficiencia de acuerdo con los fines y una mejora respecto a las "viejas" técnicas utilizadas.

Para Kieser (1997), el éxito en la difusión de las técnicas administrativas es que son transmitidas vía retórica generando expectativas sobre sus resultados; de ahí que la moda motive a intentar nuevas soluciones y pueda contribuir al cambio en las organizaciones. La retórica, de acuerdo con Abrahamson (1996), debe generar la creencia de que las técnicas administrativas que se promueven son las más eficientes para alcanzar el objetivo y que están a la vanguardia, lo cual significaría una mejora en la gestión y una innovación.

Para Brunsson (2002), las reformas en las organizaciones usualmente se dirigen a mejorar un aspecto de la multifacética vida organizacional, y las estructuras y procesos que no promueven una acción eficiente deben ser eliminados; sin embargo, es frecuente la diferencia entre las palabras y los hechos. Las organizaciones pueden manejar un discurso, decidir de una manera y actuar de otra; es decir, los cambios emprendidos a partir de un discurso no son tales y tampoco los resultados, pero a pesar de ello se continúa en la lógica de la reforma y del cambio. Esto da lugar a lo que Brunsson (2002) llama hipocresía organizada.

La innovación administrativa en el gobierno y el cambio

La innovación administrativa sugiere una nueva forma de llevar a cabo la gestión en el gobierno, introducir a las organizaciones gubernamentales en

la dinámica de la innovación requiere un cambio; Crozier (1997) establece cuatro aspectos de la estrategia para lograrlo:

- El conocimiento, clave de la transformación de los sistemas humanos.
- Transformar la actitud mental de los miembros.
- La evaluación de los resultados.
- Entrenamiento del personal.

La idea básica de la innovación administrativa debe involucrar el mejoramiento en los procesos con base en un proyecto basado en el trabajo en equipo y una orientación hacia el usuario a través de toda la organización.

Muchos gobiernos reconocen la necesidad de mejorar la atención a los usuarios, por eso adoptan iniciativas para demostrar la efectividad y modernización del aparato público. Así, quienes toman las decisiones en los altos niveles suponen que interpretan las necesidades de la gente.

Las fuerzas económicas, organizacionales e institucionales conducen a los gobiernos a adoptar diversas estrategias para mejorar la gestión; la innovación suele ser una idea muy atractiva para mostrar un gobierno dinámico, sin embargo, cuando se introduce un cambio es difícil incrementar las fuerzas que lo empujen; es difícil lograr la aceptación, ya que esto rompe con el equilibrio hasta el momento existente.

Un aspecto importante por considerar es la cultura de la organización, en las respuestas ante el cambio, por lo general persisten formas tradicionales del comportamiento.

Puede ser más difícil modificar la cultura porque las actividades del gobierno tienen generalmente, desde tiempo atrás, elementos culturales inculcados; empero, el ambiente externo es impredecible y tiene una marcada influencia en el sector público, por eso puede ser más positivo comenzar con organizaciones pequeñas o con algunas partes de las organizaciones, en lugar de establecer un ambicioso programa de innovación.

Para llegar a ello, es indispensable saber cuál es el sentir de la sociedad respecto a lo que hace un gobierno.

Por ejemplo, algunos de los factores externos que pueden definir iniciativas de innovación pueden ser: demandas del público, nueva tecnología de la información, crecimiento en las expectativas de los usuarios. Entre los factores internos están: que la innovación se convierta en una parte inherente a la prestación de servicios; que exista un entendimiento sobre cuáles son los objetivos y los logros de establecer procesos de innovación efectivos, para qué servicios es necesario innovar y cómo lograr el cambio.

El sector público enfrenta dificultades para introducir prácticas de innovación, pues existen constreñimientos externos. Las relaciones que mantiene hacia el interior o con otras organizaciones son complejas; adicionalmente, el aspecto político puede ser determinante. Las decisiones se toman frecuentemente con la pretensión de que los usuarios serán los beneficiarios de tales decisiones; pero es muy difícil cambiar hacia nuevos esquemas.

Las agencias de innovación promotoras del cambio

Las agencias de innovación (AI) aún no cuentan con una definición comúnmente aceptada; son organizaciones que actúan como intermediarias entre las políticas públicas y los actores involucrados en procesos innovadores (OECD, 2010). Los orígenes de este tipo de agencias se dieron hace algunos años atrás en países desarrollados como España, Finlandia y Suecia; además, se han presentado en países en desarrollo como Brasil, India, Tailandia y Uruguay. Destacando cada una de éstas agencias por sus características propias y situaciones pertinentes y adecuadas al propio sistema de innovación del país que corresponde.

Una AI, tiene de entre sus principales finalidades: facilitar la coordinación de todos los actores implicados en un sistema de innovación a efecto de incrementar la efectividad de la implementación de las políticas de innovación; reducir la brecha de información y lagunas de conocimiento al funcionar como puente de información entre actores y políticas públicas; facilitar el flujo de conocimiento, vincular y propiciar cooperación entre los diversos actores, generando valor agregado a los mismos y permitir vislumbrar opciones para corregir fallas del sistema (FCCYT, 2010).

En cuanto al funcionamiento y operación de las AI, cada una se desarrolla de acuerdo con su naturaleza, sus condiciones y las propias necesidades y condiciones de cada país y/o región.

Independientemente de la forma de operar y de las situaciones que le dan origen en cada país, región, estado, lugar o localidad el Foro Consultivo, Científico y Tecnológico A.C. (FCCYT), establece que de entre los objetivos que persiguen las AI están: fomentar aprendizaje e innovación a través de la promoción del diálogo y construcción de capital social, facilitar el proceso de aprendizaje a través de la coordinación y competencia entre actores, promover la generación e intercambio de conocimientos para lograr desarrollo de actividades creativas e innovadoras, y mantener presencia a nivel

internacional para generar vínculos de cooperación que beneficien al sistema (FCCYT, 2010).

Otro punto por destacar en las AI son los tipos de apoyo que ofrecen, y que se clasifican en: a) apoyo a empresas; b) financiamiento; c) provisión de infraestructuras; y d) implementación de políticas de innovación. Estos apoyos y sus actividades de manera general se resumen de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 1
TIPOS DE APOYO OFRECIDOS POR LAS AGENCIAS DE INNOVACIÓN

Tipo de apoyo	Actividades
Apoyo a las empresas	Apoyo genérico: provisión de información, sensibilización, capacitación, redes, internacionalización, promoción de inversión extranjera. Apoyo individual: asesoramiento y entrenamiento, capacitación, evaluación de necesidades, auditoría, apoyo en creación de empresas, acceso al financiamiento, vinculación con servicios de ciencia y tecnología.
Financiamiento	Entrega de subsidios y préstamos y acceso a capitales de riesgo.
Provisión de infraestructura	Parques científicos e incubadoras.
Implementación de política de innovación	Apoyo al diseño de políticas, seguimiento y evaluación de políticas, coordinación de red de actores y <i>marketing</i> .

Fuente: OCDE, 2010.

Finalmente en cuanto al funcionamiento de las AI's se ha recomendado cumplir con ciertos factores que les permitirán ser exitosas:

- Actuar como facilitadores del sistema contribuyendo a resolver cuellos de botella, evitar competencia desleal con servicios privados y requieren centrarse en empresas y personas como los motores de la innovación.
- Trabajar bajo un enfoque abierto en temas administrativos y sistemas de innovación.
- Incluir en su misión ventajas, fortalezas y sobre todo considerar la calidad de los recursos humanos proporcionando y considerando la especialización y el profesionalismo.
- Fomentar compromisos a largo plazo.
- Asegurar coordinación de políticas para mejorar sinergias, evitar lagunas, duplicidades en programas y adecuado uso de subsidios y un correcto asesoramiento.

- Realizar evaluación con las herramientas y métodos efectivos para mejorar el desempeño y detectar necesidades emergentes (FCCYT, 2014).

El caso de la Agencia de Innovación Toluca

El gobierno del municipio de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, cuenta con una administración que pretende establecer diversas acciones en la gestión local en busca de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos; es así como ha logrado conjuntar la participación de diversos actores, con la finalidad de crear un sistema que resulte efectivo en la innovación y el desarrollo tecnológico y en la construcción de proyectos que fortalezcan al municipio a largo plazo.

Para ello, se ha creado la Agencia de Innovación Toluca, teniendo como antecedente las experiencias internacionales de otros países, y bajo las siguientes circunstancias: el ayuntamiento de Toluca aprueba el 20 de junio de 2013 en el acta 29/2013 la creación de Toluca Agencia de Innovación (TAI) considerada como "un instrumento para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión a largo plazo" (Toluca, 2013: 7).

La TAI busca elevar el posicionamiento en competitividad de Toluca con el fin de convertirse en un actor clave en la construcción de una sociedad equitativa y democrática basada en el conocimiento y la innovación como pilares de desarrollo.

TAI es considerada un agente de cambio para impulsar y fortalecer el desarrollo productivo y social del municipio en áreas como la promoción regional y económica, innovación y desarrollo tecnológico, vinculación con los sectores federales, empresariales, instituciones de educación superior y la metropolización del espacio urbano; así como brindar apoyo, financiación y las herramientas necesarias para llevar adelante negocios y proyectos en las áreas de ciencia, tecnología e innovación.

TAI pretende desarrollar nuevos conocimientos y ampliar las redes de investigación y desarrollo entre la academia, el sector productivo y la sociedad en su conjunto, destacando:

- El recurso para catalizar las inquietudes emprendedoras, colaborar en la dinamización del tejido empresarial local y favorecer la inserción laboral de los ciudadanos.

- Un lugar donde ubicar el banco del talento, donde estimular la presentación de proyectos y facilitar la conexión entre éstos y las entidades y empresas que apoyan los mismos.

La agencia de innovación TAI es considerada una estrategia que permitirá ofrecer servicios de calidad, fomentar la cultura innovadora y emprendedora, y fortalecer el desarrollo económico del entorno, toda vez que pretende incluir en sus proyectos a otros municipios del Valle de Toluca en un futuro cercano y con el apoyo del gobierno estatal.

De manera general los objetivos que se han planteado en el gobierno local con la creación de la TAI está lograr:

- Construir una asociación público-privada en materia de investigación e innovación buscando la participación del sector estatal, el sector académico público y privado y orientar a la investigación utilizando recursos humanos y económicos.
- Trabajar en temas que sean de interés para el municipio en materia de transporte, servicios públicos, desarrollo económico y educación entre otros, todo ello a través de los centros de investigación y la aportación del gobierno, mismo que propone las problemáticas que se están viendo, para así buscar soluciones innovadoras (Toluca, 2013).

Tabla 2
AGENCIA DE INNOVACIÓN TOLUCA

Lugar	Agencia	Año de creación	Marco institucional	Iniciativas	Áreas estratégicas
Toluca, México	Agencia de Innovación Toluca (TAI)	2013	Asociación público-privada	Apoya la investigación e innovación en servicios públicos	Transporte, desarrollo económico, educación y en general servicios públicos

Fuente: Elaboración propia con base en FCCYT, 2014.

La TAI está integrada por un consejo con 20 miembros representados por el sector académico, con la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Tecnológico de Toluca, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, El Colegio Mexiquense, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; por el empresarial:

Cámara Nacional de Comercio y Servicios Turísticos, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Confederación Patronal de la República Mexicana, Consejo de Cámaras y Asociaciones Empresariales, de México. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; y por el gubernamental: Presidencia Municipal de Toluca, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Económico y Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología. Además de un representante del sector gubernamental, uno del sector académico y uno del sector empresarial.

En cuanto a los recursos con los cuales se desarrollarán las actividades de la TAI, se estableció un Convenio de Colaboración mediante el cual el gobierno municipal aporta 3 millones de pesos para la investigación e innovación; con esta aportación se pretende impulsar la ciencia y la investigación, estableciendo un vínculo entre las empresas, universidades e institutos tecnológicos y la aplicación de solamente 5 por ciento en gastos administrativos; con una fase de implementación inicial en los primeros seis meses de 2014, para concretar posteriormente la parte operativa en lo que resta del año.

Dentro de los programas por desarrollar la TAI en conjunto con el Instituto Nacional del Emprendedor está el denominado "TAI en Línea" en la dirección <http://tolucainnova.com/> que tiene como objetivo dar a conocer la TAI y así generar clientes potenciales para aumentar la competitividad de las empresas.

Existe una gran diversidad de proyectos propuestos, entre los que destacan: Red de Monitoreo Atmosférico Respira, Organización y Reconversión Productiva de los moto Taxis Existentes en el Municipio, Turismo Cultural Innovador, Ventanilla Universal de Atención Ciudadana-Empresarial del Valle de Toluca, e Impulso y Ampliación del Modelo de Educación Dual.

En este sentido, se ha trabajado de manera inicial en estos temas destacando los programas vinculados con el tema de "La movilidad futura en el Valle de Toluca"; donde destacan las actividades relacionadas con la industria de la aviación, toda vez que Toluca tiene ya excelentes instalaciones aeroportuarias y condiciones que son una realidad y están listas para un crecimiento.

También en el tema de la movilidad, destaca el programa que planea convertir al uso de gas natural a 5 mil taxis en el Valle de Toluca, además de construir estaciones de servicio para los mismos en los próximos años, lo cual se plantea permitirá disminuir la generación de 42 millones de toneladas de dióxido de carbono.

Además, se considera el programa de las ciclovías y sus efectos en la competitividad en el Valle de Toluca, es decir, se ha planteado el uso de la bicicleta

ante la crisis ambiental, considerando que en una ciudad en crecimiento como Toluca, ésta "es una estrategia adecuada para lograr una sociedad equitativa con mejor calidad del aire, salud y seguridad de la población, integrándose con otros medios de transporte, ayudando, al mismo tiempo, al desempeño económico de la ciudad".

Otro de los programas considerados dentro de la TAI está participar en el denominado "Toluca, Antes y Después del Tren", que consiste en la construcción del tren México-Toluca, mismo, dé entre otros beneficios, generará más de 40 mil empleos directos y contribuirá a un alto desarrollo de Toluca y los municipios conurbados.

Avances y resultados

Si bien la constitución de esta Agencia de Innovación Toluca, cuenta con apenas un año de vida y funcionamiento y lo que pretende es construir un futuro a largo plazo, nos ha quedado claro que dados los esquemas de información y transparencia que a la fecha se están brindando a la población aún no son del todo específicos y claros. Esto es, si bien nos dimos a la tarea de investigar vía electrónica todo lo relacionado con esta agencia en cuanto a su formación, integración, objetivos, recursos, entre otros factores, también habremos de mencionar que solicitamos información escrita a integrantes de la misma, sin embargo, ésta aún no se ha recibido para poder integrarla a los resultados.

Ante tal situación y de acuerdo con lo presentado, es importante mencionar que con base en el contexto en el cual se desenvuelve el municipio de Toluca consideramos que la creación de esta Agencia de Innovación Toluca, requiere aún de plantear su plan de trabajo donde se establezca de manera integral sus objetivos, políticas, reglas, estatutos, recursos, integrantes, funciones, resultados, metas y acciones. Toda vez que al no existir un plan detallado de cuáles serán las actividades por realizar, ni los tiempos, formas y recursos que se habrán de destinar a ello, no se puede presentar una evaluación o seguimiento de TAI.

En cuanto a las actividades que se mencionan en acción encontramos lo siguiente:

- Las ciclovías se inauguraron el 10 de noviembre de 2013, con la intención de promover la movilidad sustentable y uso de medios no motorizados, se habla de movilizar a los estudiantes universitarios, sin

embargo, a la fecha no se da este uso, ya que la mayoría de los estudiantes hacen uso de otro tipo de transportes (transporte urbano, transporte universitario, taxis y vehículos particulares), por lo que la ciclovía está subutilizada.

- Uso de gas natural en taxis. Se plantea convertir a 5 mil taxis aproximadamente al uso de gas natural, a efecto de disminuir los contaminantes en la ciudad de Toluca, este programa se ha planteado para el segundo semestre de 2014; a la fecha aún no se pone en práctica y no se determina de dónde se obtendrán los recursos.
- Fortalecimiento del aeropuerto, se menciona la mejora de este servicio y de sus instalaciones, sin embargo, no se ha presentado un plan específico de trabajo y la participación de la TAI queda aún sin aclarar.
- La construcción del tren México-Toluca. Es una obra que se ha planeado desde el gobierno federal, estatal y municipal, aún no se inician obras y no se ha especificado participación específica de la TAI.
- Finalmente, en lo que se refiere a la TAI en línea y respecto a la página web que se ha planteado construir para mantener contacto y promocionar e impulsar a esta agencia, como se puede observar, a más de un año de funcionamiento no proporciona la información necesaria, por lo que es prudente decir que hace falta trabajo, claridad y transparencia en las acciones que tiene planteado desarrollar la TAI.

Como puede observarse, la iniciativa por crear una agencia de innovación puede representar un cambio importante en el gobierno local de Toluca, la adopción de esta iniciativa puede modificar procesos, funciones, estructuras administrativas, etcétera, sin embargo, con base en la información obtenida podemos afirmar que este proceso de cambio representa una transformación gradual en donde se inserta un patrón de innovación limitada; es decir, la nueva Agencia de Innovación aparentemente representa una transformación en las prácticas institucionales, pero aún no tiene resultados concretos.

El entorno en el cual se identifica la existencia de este tipo de agencias a nivel internacional pueden ser factores que hayan impulsado esta iniciativa en el gobierno local de Toluca y simbólicamente lo coloca en una posición de vanguardia; no obstante, es indispensable que exista mayor difusión acerca de dicha agencia, pero sobre todo un plan de trabajo que establezca de manera clara y precisa los resultados esperados, así como proporcionar la información a la cual se compromete en su página web.

Sin embargo, un cambio institucional, resultado de la adopción de una agencia de innovación como la señalada, representará altos costos si se con-

sidera que la duración del gobierno municipal es de tres años (corta permanencia de los actores), esto significa que la trascendencia del cambio es poco probable.

Por lo tanto, el cambio está limitado, algo que puede apreciarse desde el origen de la TAI, es un ejercicio de innovación limitada que hasta el momento no ha generado resultados que permitan suponer la permanencia de dicha agencia.

La innovación administrativa en los gobiernos no debe quedarse sólo en la generación de expectativas, sino que debe generar resultados concretos y sobre todo beneficios, de lo contrario se convierte en retórica.

Fuentes consultadas

- ABRAHAMSON, Eric (1991), "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", *The Academy of Management Review*, vol. 16, núm. 3.
- _____ (1996), "Management Fashion", *The Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 1.
- BRUNSSON, Nils (2002), *The Organization of Hypocrisy*, Abstrakt Forlag, Copenhagen Business School Press.
- CABRERO, Enrique (1995), *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Porrúa.
- CAMPBELL, John (2004), *Institutional Change and Globalization*, Nueva Jersey Princeton University Press.
- CROZIER, Michel (1997), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.
- HARTY, Siobhán (2005), "Theorizing Institutional Change", en André Lecours, *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto.
- KIESER, Alfred (1997), "Rhetoric and Myth in Management Fashion", *Organization*, vol. 4, núm. 1.
- MARCH, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2010), *Regional Innovation Agencies*, OECD, Innovation Policy Handbook.
- OLSEN, Johan (1997), "Reforming Institutionalized Organizations", en Nils Brunsson y Johan Olsen, *The Reforming Organization*, Routledge.
- PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, España, Gedisa.

- POWELL, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- SCOTT, Richard (2001), *Institutions and Organizations*, EUA, Sage Publications Inc.
- STREECK, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005), *Beyond Continuity*, EUA, Oxford University Press.
- THELEN, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Toluca Gobierno Municipal (2013), *Acuerdos de Sesión de Cabildo*, Toluca, México.
- VERGARA, Rodolfo (1997), "Estudio Introductorio", en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- WEIR, Margaret (1992), "Ideas and the Politics of Bounded Innovation", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ZEITZ, Mittal y McAulay (1999), "Distinguishing Adoption and Entrenchment of Management Practices: A Framework for Analysis", *Organization Studies*, núm. 20.

Páginas web

- FCCYT (2014), Foro Consultivo Científico y Tecnológico en página web http://www.foroconsultivo.org.mx/asuntos/temas_innovacion/agencias_innovacion.pdf (consultado el 7 de agosto de 2014).
- <http://tolucainnova.com/>
- <http://www.toluca.gob.mx/sitios/innovacion/index.php>

Ciberestructura y transparencia a través de redes. El internet como herramienta participativa en México

Abel González Sanvicente*

Violeta Moreno García**

Introducción

El mundo hoy, con la llegada del internet, ha cambiado en un ámbito de desarrollo e innovación sobre las ya existentes tecnologías de la información (TIC). El uso constante de dichas herramientas nos hace cada vez más exigentes en el fomento y uso de plataformas que se vinculan con el uso de información data, virtual y digital.

“El traslado y gestión de datos abre posibilidades nuevas para establecer formas de gobierno distintas” (Del Castillo, 2011: 401) y más que formas de gobierno diferentes generan un proceso de transformación en la vía de comunicación de los ciudadanos con el gobierno, haciendo quizás más exigentes las demandas que evidentemente se hacen hoy día con día a través de Twitter o Facebook,¹ pues las respuestas de las administraciones públicas podrían generar más oportunidades de interactividad e interconectividad con el usuario.

El uso entonces, de la TIC en materia gubernamental tiene un alcance prioritario en los gobiernos,² la pertinencia del uso del internet a través de una estructura de alcances mundiales y además de y en tiempo Teal, podrían ser usadas en la atención de las demandas de la población así como la transparencia y rendición de cuentas de la que se hablará más adelante.

* Estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, campus Amecameca.

** Ponente internacional bajo la línea de investigación de Redes Sociales y Nuevas Tendencias de la Administración Pública. Actualmente labora en la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS, por sus siglas en Inglés); ingeniera en Sistemas Electrónicos, maestra en Sistemas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, profesora de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México y del Instituto Universitario del Estado de México.

¹ Twitter y Facebook son las dos redes sociales digitales más usadas en México. Información obtenida de la ponencia sobre “Agenda pública y gobierno electrónico” de J. E. Álvarez Barrios.

² En cualquiera de sus tres niveles.

Redes, más allá del "like"

El desarrollo constante de las Tecnologías de la Información conlleva a la colocación de un nuevo paradigma en lo gubernamental, una nueva cosmovisión sobre las distintas formas en utilizar las TIC's en el trabajo administrativo público del gobierno. Viene a "romper" con el pragmatismo de las viejas costumbres instrumentales. La trascendencia procedimental y operativa (Guerrero, 2014).

En el contexto globalizado de las TIC, "se presume de la utilización diaria de éstas en las tareas cotidianas" (García Canclini, 1995) y que en una realidad no muy lejana los trámites burocráticos se asuman a través del intranet³ de una organización gubernamental, es decir, la solución a trámites administrativos desde casa de una manera muy interactiva, eficaz y eficiente ante la "Ley imput" (Easton, 1953) de la administración pública.

Luego entonces, con la utilización de las tecnologías de la información, el mundo parece ser más rápido y estar constantemente en una fluidez comunicativa y de competencia tecnológica muy lejos de la tecnocracia del siglo pasado, es decir, al uso no técnico, el uso que en pleno siglo XXI es cotidiano.

Por otra parte, el Banco Mundial define al e-government, como la utilización por parte de los organismos de gobierno de tecnologías de la información (tales como de área amplia, internet y computación móvil) que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras ramas del gobierno.

Si bien, el uso de las tecnologías de la información en el ámbito gubernamental, no es tan claro *de facto*, es indispensable en el orden teleológico de la administración pública y de la gestión pública con los principios básicos de eficiencia y eficacia de su implementación.

La implementación de las TIC, en la administración municipal pudiese ser de gran ayuda, como en su concepción administrativista de la prestación de los servicios públicos: "son los medios con los que se entrelaza el Estado con la sociedad" (Mejía, 1994) y es a través de la utilización de tecnologías informáticas que se puede mejorar en gran medida y fortalecer ese medio de enlace del gobierno, del cuerpo administrativista público, del Estado con los ciudadanos.

Muy recientemente con las redes sociales de internet, la comunicación a dos vías ha ido incrementando, se ha fortalecido.⁴ Las redes sociales,

³El internet o eternet, como una interconexión de datos desde un servidor.

⁴Como Luhman lo plantea, se ha autoorganizado mediante la autopoiesis.

específicamente, generan una impostergable forma de comunicarnos los unos con los otros. Una forma que hace algunos años era difícil de imaginar, tanto en la realidad comunicativa como en el impacto psicológico, social, económico y político.

Este impacto es en muchas formas, una alternativa de comunicación entre pares, una forma moderna de información y que además ofrece un nuevo paradigma político donde los actores brindan información y los ciudadanos son capaces de compartir dicha información en tiempo real, observar y criticar, opinar, compartir opiniones y generar redes de interés y crítica; una y otra vez alrededor del mundo en minutos.

Hoy la ciudadanía es capaz entonces de interactuar muy cerca con el gobierno, con los representantes de Estado, con los actores de la administración pública, con las autoridades y con los servidores públicos. Un ciclo autopoietico de múltiples interacciones que generan la rendición de cuentas, que fomentan la transparencia de oficinas de gobierno, lo que lleva al hoy conocido gobierno abierto o e-government.

Las redes sociales no sólo son un motor de múltiples opiniones, sino también son una valiosa herramienta de la modernidad, es a través de ellas que se generan redes de cualquier índole, es decir, un espacio abierto de interacción e interpretación. Es una estructura más que también frena la burocracia exacerbada y facilita la comunicación de dos vías, entre ciudadanos y gobierno.

Como estructura o función, estos sistemas modelan, es decir, que forman una ciudadanía más crítica y veraz, lejos de la calidad de la información o su veracidad, siempre será un conducto, una wiki o un beta que tiende a mejorar día con día.

Las nuevas tendencias en la administración pública, a través de las redes sociales, ha tenido y tiene un gran impacto en lo que hoy se conoce como la gobernanza contemporánea que tiene por fin satisfacer derechos y libertades de la ciudadanía; los más importantes: el derecho a la información y la libertad de manifestación o asociación. Todo esto es, que los ciudadanos puedan manifestar ideas en bien de la sociedad y que actualmente las redes sociales son una de las principales vías para ejercer dicho derecho.

Facebook, Twitter, LinkedIn, Google +, NovaGob, que son las redes más representativas e importantes en México, que más que redes son un espacio abierto de discusión en torno a las nuevas rutas que se divisan en torno a la innovación de las administraciones públicas.

En esta época de cambio se está produciendo una transformación en todos los órdenes de la vida humana y las redes como catalizadoras de cam-

bio, en todas sus formas: organizacional, asociativa, política. Las redes se convierten en el sustrato de cada una de las transformaciones del siglo XXI.

Las redes sociales son el nuevo capital del siglo XXI, una de las más importantes herramientas de las sociedades contemporáneas que facilitan las interconexiones globales de la sociedad, en este caso, de la interacción con el gobierno.

Mitos

Durante los pocos años, usando las redes sociales de internet, se han generado una serie de mitos sobre los que los usuarios han ido estableciendo y construyendo realidades fabricadas, es decir, filosofía virtual sobre el quehacer de los usuarios de las redes sociales.

- a) El superhéroe: cuando los usuarios, a la expectativa de los problemas sociales, ambientales, de gobierno, estudiantiles, etcétera, piden "likes" para salvar del problema de que se trata.
- b) El liberador: cuando los usuarios "liberan" de algún tipo de esclavitud o abuso de autoridad a "los golpeados", "los abusados",⁵ "los violados",⁶ "los esclavizados"; desde casa o trabajo, a través de redes sociales reuniendo los más "likes" que se pueda.
- c) El jurista: aquellos usuarios que defienden las garantías universales⁷ desde las redes sociales, y que reúnen "likes" por la defensoría.
- d) El castigador: quienes se encargan de desprestigiar los comentarios de los demás usuarios haciendo uso de su libertad de expresión.
- e) El filósofo: usuarios quienes de muchas formas, a través del uso de la razón, como Kant, y de la retórica, como Beuchot, para generar un cambio estético de las cosas.
- f) Los que surgen.

Recientemente, en el Congreso Internacional de Ciencia Política "Sociedad civil y cultura democrática" de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, se habló de estos mitos de las redes sociales de internet y de cómo

⁵Que sufren de abuso.

⁶Que se le han violado las garantías, en su totalidad o en parcialidad.

⁷Aquellas redactadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las constituciones.

éstos configuran la realidad virtual, muy lejos de permanecer en la realidad teleológica, en la que nos encontramos como entes físicos, la realidad física.

En esa medida, quizás sea pertinente preguntarnos: ¿qué de la realidad virtual aprovechamos?, y ¿qué de la realidad física desaprovechamos?, además de, ¿en qué realidad nos encontramos ahora?

E-Gobierno

Darrell West define al e-Gobierno como "el uso en el sector público de internet y otros dispositivos digitales para ofrecer servicios, información y la democracia por sí misma" (West, 2007).

Las Naciones Unidas lo explican como el "uso y aplicación de TIC en la administración pública para simplificar e integrar los flujos de trabajo y procesos, gestionar eficazmente los datos y la información, mejorar la prestación de servicios públicos, así como ampliar los canales de comunicación para la participación y el empoderamiento de las personas" (UNPAP, 2014).

"Según la División de Administración Pública y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Unesco, el e-Gobierno también consiste en ofrecer servicios en línea para el intercambio de información con ciudadanos, empresas y gobierno" (Dorantes, 2014).

En el gobierno electrónico los aspectos interactivos permiten que ciudadanos y funcionarios públicos se favorezcan de las ventajas al utilizar internet, como enviar o recibir información. "Así, la ventaja competitiva de este medio consiste en la capacidad de acceder a información pública y hacer uso de servicios en línea de manera permanente e ininterrumpida" (Dorantes, 2014).

Por ello, West menciona que esta innovación tecnológica representa mejoras en la entrega de servicios, la transparencia, el fortalecimiento de la participación, el incremento de los tiempos de respuesta, ahorro de dinero, contacto con el público y su enlace cívico.

Además, provee de una estructura barata⁸ que permea la comunicación de los ciudadanos con el gobierno, una transparencia en tiempo real sobre las obras y proyectos que realiza la administración pública y entonces dicha comunicación, fortalecida, generará una rendición de cuentas eficaz, eficiente y coherente.

⁸West menciona "ahorro de dinero", por tanto abarata los costos económicos, políticos y sociales de la administración del gobierno.

En concreto, "el uso de e-Gobierno facilita la interacción de doble vía: la mejora en la prestación de servicios públicos y la capacidad de respuesta a los ciudadanos; potencialmente, acelera la eficiencia y la transparencia gubernamental, mejora el nivel de confianza de los ciudadanos e permite su participación en asuntos políticos" (Criado, 2012).

Sin embargo,

hay poco conocimiento de la capacidad de interacción con las redes sociales [digitales]. Nuevos medios ofrecen potencial para mejorar sustancialmente el contenido de las comunicaciones políticas. Pero si los legisladores utilizan Facebook, Twitter, blogs, wikis, y YouTube solo para información no sustancial o para actividades de agenda [...] pierden la oportunidad de proveer información sobre sus records de votación, explicaciones de sus actividades u otro material que ayude a los ciudadanos a evaluarlos (West, 2011: 23-24).

Ciberestructura

Las nuevas tecnologías sociales suponen una nueva ola de innovación tecnológica, que también tiene un calado importante en el sector público. Las tecnologías de la web 2.0 incluyen blogs, wikis, conectores de redes sociales (por ejemplo, Facebook o Myspace), modos de comunicación basados en la web (por ejemplo, chats), intercambio de fotografías (por ejemplo Flickr, Instagram) y vídeo (por ejemplo YouTube), microblogging (por ejemplo Twitter) y otras (por ejemplo mashup, tagging, widgets...). "El potencial de las tecnologías sociales en el sector público se vincula a algunas de sus principales propiedades para mejorar su conexión con el exterior. De manera consecutiva, dentro de esta vertiente las potencialidades se derivan de los siguientes aspectos" (Chun *et al.*, 2010): las nuevas capacidades disponibles de búsqueda de recursos de información y conocimiento; las oportunidades para enlazar que permiten desarrollar redes sociales complejas y valiosas; las posibilidades para publicar que facilitan intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos; el desarrollo del mercado de información que ayuda a las personas a organizar y conectar la información para su efectiva compartición, haciendo que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva dentro de un ámbito concreto. Todo ello se ve concretado en el hecho de que las oportunidades de diseminación se multiplican con las redes sociales digitales mediante las funciones de señalización y filtrado colaborativo que llevan a cabo los propios usuarios.

"Esta nueva generación tecnológica que se crea a través del uso de estos medios sociales se fundamenta en, al menos, tres pilares necesarios para entender el nuevo papel de esta generación de tecnologías dentro de las administraciones públicas" (Criado, 2012):

1. Pro-consumismo: entendido como la modificación continua de las herramientas tecnológicas, como las llamadas "actualizaciones" que las encontramos en las "tiendas".⁹
2. Principio de inteligencia colectiva: es la construcción de la información virtual adecuada y editada por la comunidad virtual, que Juan Luis Pintos las describe como "identidades colectivas" y que tienen, además, un modelo de organización autónomo (Luhman, 2010).
3. Procesos de re-valor: que es la transformación valorativa (como la plusvalía) de las betas, es decir, la transición de valores a diferentes ámbitos: culturales, de negocios, gubernamentales.

Hay que señalar que las administraciones públicas están desarrollando estrategias de uso diferenciadas de los medios sociales. En particular, Mergel (2012a) diferencia tres tipos de estrategias: push, pull, networking. A ellas se acompaña "una estrategia todavía escasamente desarrollada que está ligada a la prestación de servicios electrónicos a través de las redes sociales (transaction and e-services)" (Criado, 2012).

- a) Estrategia push. En el primer caso, se destaca la visión comunicativa y unidireccional de la utilización de las redes sociales en las administraciones públicas, en forma de extensión de los portales web.
- b) Estrategia pull. En el segundo caso (estrategia pull), ya se plantea la existencia de una estrategia que involucra a la audiencia a través del desarrollo de algún tipo de interacción, lo que se puede traducir en algunos comentarios en Facebook, o bien algunos retuits en Twitter.
- c) Estrategia networking. En tercer lugar (estrategia networking), la utilización de las redes sociales goza de un componente altamente interactivo, con una cantidad importante de relación en dos sentidos entre las administraciones públicas y los actores externos con los que se conecta.
- d) Estrategia e-services. En cuarto lugar, las redes sociales pueden promover la creación de nuevos servicios a la ciudadanía, o lo que es lo mismo,

⁹Tiendas virtuales de diversas plataformas como: a) Play Store para dispositivos Android, b) Apple Store para dispositivos Apple (iPhone, iPad), c) Blackberry World para dispositivos Blackberry, o d) Tienda de Windows para dispositivos Windows.

la extensión de los servicios públicos electrónicos a través de las tecnologías sociales. Desde el punto de vista de Mergel (2012a), esta dimensión de las redes sociales raramente se ha ensayado y se encuentra en fase experimental; supone un nivel superior en la implantación de las redes sociales para innovar y crear valor público, en la medida en que se refiere a que las agencias gubernamentales se comprometen a trabajar la retroalimentación de los ciudadanos para producir respuestas en forma de servicios.

En consecuencia, de la implementación de las redes sociales a las administraciones públicas, con respecto a las redes sociales de internet, se trazan horizontes de intercambio. Un intercambio entre la complejidad de redes sociales con los gobiernos, más específico, con los gobiernos electrónicos.

Conclusiones

Las sociedades actuales, este caos en el que creemos vivir, hay que pensarlas bajo el concepto de "policontextualidad". Vivimos en sociedades policontextuales de elevada complejidad. Vivimos en sociedades que ya no disponen de centros ni vértices como referencias únicas o totales de sentido para todos. Tenemos que enfrentarnos con situaciones de elevada complejidad y no disponemos de un repertorio de saberes que nos permitan en cada momento situarnos inequívocamente en un determinado ámbito de la realidad. Cada sistema social funcionalmente diferenciado tiene la pretensión de que su código particular puede definir la realidad de la sociedad. Pero es su misma diferencia la que los limita recíprocamente.

Castells, por otro lado, plantea la importancia de las redes en las sociedades modernas, replanteándolas como el capital del siglo XXI, del nuevo milenio en todos los ámbitos: económico, como el proceso en tiempo real de las repercusiones monetarias globales; cultural, como el acceso a contenidos culturales (música, cine, libros) sin algún tipo de restricción de acceso y política, como el caso de las campañas electorales y su articulación y organización a través de las redes sociales.

El intercambio creciente de la sociedad con los actores de la política en México se ha globalizado de manera general y objetiva con la interactividad de los ciudadanos con el gobierno, con los partidos políticos, con las juntas vecinales y ésta a su vez se traslada al ámbito de la administración pública.

Las redes sociales se encuentran aún en un estado embrionario; se habla de transparencia, de gobierno abierto, sin embargo esta apertura no es tan abierta a la ciudadanía como se plantea o como sería idóneo donde las redes digitales permiten la demanda social y exigen a los servidores públicos satisfacer sus necesidades temporales.

La utilización de tecnologías sociales en la politización ciudadana es un principio filosófico que se traduce en el uso de dichas redes digitales en los gobiernos abiertos y que son el motor de la transparencia, de la rendición de cuentas y de apertura para con los ciudadanos por parte del gobierno. Las administraciones públicas hoy día ya generan "pull" para escuchar las demandas de la ciudadanía y a través de redes también son atendidas.

Las redes sociales no sólo brindan información, nutren los pilares del gobierno abierto, interconectan y generan compromiso con los ciudadanos. Lo que se dice se adopta para mejorar lo que hacen los gobiernos, mejorar el compromiso y mejorar la legitimidad de todo el sistema político en México.

Un nuevo paradigma se adviene con la llegada de las redes sociales, y con ella, nuevas tendencias en la administración pública, que además no sólo gestan nuevas oportunidades para el llamado gobierno abierto sino la participación activa de la sociedad con los líderes de gobierno, con la función pública.

Es entonces que los gobiernos, al ser en muchos casos *open one's* deben incluir en su estructura una formalidad de uso, generar a través de ellas, comunicación de pares, pues es, en el mismo *ethos* donde se encuentra su deber para con la población que va más allá de la gestión, que lleva hacia la inclusión.

Fuentes consultadas

- BERTOT, J. C., P. T. Jaeger y J. M. Grimes (2010), "Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies, *Government Information Quarterly*, 27(3), pp. 264-271.
- BONSÓN, E., L. Torres, S. Royo y F. Flores (2012), Local e-government 2.0: Social Media and Corporate Transparency in Municipalities, *Government Information Quarterly*, 29, pp. 123-132.
- BRANDTZAEG, P. B. y J. Heim (2011), "A Typology of Social Networking Sites Users", *International Journal of Web Based Communities*, 7(1), pp. 28-51.
- BRIDGES, F., L. Appel y J. Grossklags (2012), "Young Adults and Online Political Participation: Search Strategies and the Role of Social Media", *Information Polity*, 17, pp. 163-176.

- CHUN, S. A. y L. Luna-Reyes (2012), "Social Media in Government", *Government Information Quarterly*, vol. 29(4), pp. 441-445.
- CHUN, S.A., S. Shulman, R. Sandoval y E. Hovy (2010), "Government 2.0. Making Connections Between Citizens, Data and Government", *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, pp. 1-9.
- CRiADO, J. Ignacio. (2013), "Open Government, Social Media y Sector Público", en Ramón Cotarelo (ed.), *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción política*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 57-78.
- _____ (2012), "Redes sociales y Open Government. Hacia unas administraciones locales en red y abiertas", *Democracia y Gobierno Local*, 18-19, Fundación Democracia y Gobierno Local, disponible en http://www.gobierno-local.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf
- _____ (2009), *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las TIC en la modernización de las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DORANTES AGUILAR, Gerando L. (2014), "Gobierno electrónico en México: mito o realidad. Análisis, evaluación y prospección del gobierno digital", ponencia presentada en el segundo congreso de la AMECIP.
- EASTON, David (1953), *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, Nueva York.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1994), "El consumo cultural en México", en *Revista Estudios sobre las culturas contemporáneas*, núm. VI, México, UAEMEX.
- MEJÍA LIRA, José (1994), *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés.
- MERGEL, Inés (2012a), *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*, San Francisco, John Wiley & Sons.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2004), *Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*, México, Porrúa.
- United Nations Public Administration Programme (UNPAP) (2014), United Nations e-government development data base global survey, consultado en http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/index.htm

Evaluación de la gestión pública en el estado de Puebla, México a través de indicadores de impacto económico y social en el periodo 2000-2014

Edmundo Perroni Rocha*

Mariano Velasco Torres**

José Luis Castro Villalpando***

Introducción

El trabajo investigativo es producto de las labores del grupo de investigación "Instituciones y Desarrollo" de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en la línea de investigación "Gobierno, administración pública, gestión y desarrollo".

La gestión pública gubernamental constituye un proceso que se expresa en dos planos de análisis, en relación con la planificación de la estructura administrativa y la instrumentación y orientación de las acciones de política. En otros términos, es la síntesis de la acción gubernamental expresada en los planes y programas.

El trabajo aborda la evaluación de la gestión pública como proceso y conjunción de esfuerzos en el cumplimiento de las finalidades económicas y sociales del estado.

* Profesor-investigador de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), con estudios de doctorado en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C.; es integrante del grupo de investigadores "Instituciones y Desarrollo local" en la línea de investigación "Gobierno, administración pública, gestión y desarrollo" en la Facultad de Administración de la BUAP. edmundoperroni@hotmail.com

** Profesor-investigador de la Facultad de Administración de la BUAP, maestro en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), con estudios doctorales en Ciencias Económicas en el IPN; es integrante del grupo de investigadores "Instituciones y Desarrollo local" en la línea de investigación "Gobierno, administración pública, gestión y desarrollo". mariano_economia@hotmail.com

*** Profesor-investigador en la Facultad de Administración de la BUAP, doctor en Sociología por el Instituto de Investigaciones Sociales de la BUAP, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1; es integrante del grupo de investigadores "Instituciones y Desarrollo local" en la línea de investigación "Gobierno, administración pública, gestión y desarrollo" en la Facultad de Administración de la BUAP. castroj1_22@hotmail.com

El objeto de estudio corresponde a los planes y programas en el ámbito estatal, el cual dispone normativamente de autonomía en la formulación de políticas y organización de su administración.

Para los propósitos de esta investigación, se comprende que la gestión pública estatal efectiva es la incidencia positiva en la evolución de indicadores de impacto económico y social, producto de las acciones gubernamentales.

Particularmente se refiere al estado de Puebla, que representa el 5º estado más poblado de México, con 5.78 millones de habitantes (INEGI, 2010).

El periodo de estudio es 2000-2014, un lapso de tiempo conveniente para identificar los resultados de la gestión pública estatal a partir de la información censal comparable para realizar un análisis y determinar el impacto económico y social.

Los indicadores seleccionados son: el índice de desarrollo humano; el índice de rezago social y de marginación, comparables en los años 2000 y 2010; el índice de pobreza comparable en los años 2008, 2010 y 2012; y el grado de avance e índice de distancia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio comparables en los años 2000 y 2010.

El propósito de este trabajo es conocer los resultados a través de los anteriores indicadores de impacto económico y social para determinar la efectividad de la administración pública estatal en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Una investigación de esta naturaleza sirve para conocer el resultado de la gestión pública en un periodo determinado, nos proporciona una visión integral de la situación económica y social en el estado para identificar sus necesidades.

Tiene una trascendencia social de primer orden y contribuye a identificar la orientación precisa que deben tener tanto el gobierno como la administración para resolver el bienestar de sus habitantes y cumplir con las finalidades de uso adecuado del gasto público. Constituye una investigación inédita en el ámbito estatal para conocer la efectividad de la gestión pública.

Considera la eficiencia de la gestión pública como elemento esencial del análisis para identificar su efectividad o ineficiencia. La evaluación de la gestión pública efectiva necesariamente debe entenderse como proceso que involucra la eficiencia y eficacia del gobierno en el ámbito del bienestar económico y social de los habitantes.

Métodos y técnicas

La evaluación de la gestión pública en el estado de Puebla se realiza a través de cinco indicadores: índice de desarrollo humano (IDH), índice de marginación (IM), índice de rezago social (IRS), índice de pobreza (IP) y los indicadores para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos indicadores se construyen con diferentes metodologías y son elaboradas por diferentes instituciones nacionales e internacionales.

El índice de desarrollo humano (IDH) es una metodología elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sintetiza el avance de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano. En los informes previos a la vigésima edición del IDH, los aspectos considerados fueron el índice de una vida larga y saludable (medido por la esperanza de vida al nacer), el índice de acceso al conocimiento (medido por la tasa de analfabetismo y la tasa de matriculación) y el índice de acceso a una vida sana (medido por el PIB per cápita) (PNUD, 2012).

La metodología de cálculo del IDH tiene ajustes a partir del año 2010, de tal manera que la nueva metodología aplica para los informes de 2011. De acuerdo con el PNUD (2012), los cambios metodológicos refinan las dimensiones de educación e ingreso y ajusta los referentes internacionales de todas sus variables y la manera en que éstas se sintetizan. En este sentido, los indicadores comparables a nivel entidad federativa que aquí se analizan corresponden a los años 2000 y 2010. Con la particularidad de que para los años 2007-2010 no es estrictamente comparable con la serie 2000-2005 debido al cambio metodológico introducido por el INEGI para el cálculo del PIB estatal (PNUD, 2012).

El índice de marginación (IM) es una metodología elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) desde el año 1990 para construir indicadores que permitan analizar desventajas sociales o carencias de la población e identificar con precisión los espacios mayormente marginados, diferenciándolos según el nivel o la intensidad de sus carencias (Conapo, 2013).

Para la construcción de este indicador, de acuerdo con Conapo (2013), se emplean nueve formas de exclusión que reflejan las carencias en cuatro dimensiones que componen el índice de marginación en las áreas geoestadísticas estatales y municipales: porcentaje de la población que carece de educación (población de 15 años y más analfabeta), porcentaje de población que carece de servicios en la vivienda (falta de agua entubada, carencias de drenaje y servicio sanitario, falta de energía eléctrica, disponibilidad de piso

de tierra, nivel de hacinamiento), porcentaje de población que percibe bajos ingresos (población con ingresos de hasta dos salarios mínimos) y porcentaje de población que reside en localidades pequeñas (población que vive en localidades con menos de cinco mil habitantes).

El mayor porcentaje indica menos oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo.

Con la finalidad de evaluar el comportamiento de la marginación y sus indicadores, Conapo estimó el índice absoluto de marginación cuyos resultados son comparables en el tiempo, esto es posible dado que los indicadores se calculan directamente de los porcentajes de carencias en los estados y municipios empleando las mismas ponderaciones para cada indicador (Conapo, 2013).

El índice de rezago social (IRS) es un indicador determinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para categorizar a las entidades federativas, municipios y localidades de mayor a menor rezago social en un momento determinado del tiempo.

De acuerdo con Coneval (2007), el IRS es una medida que agrega en un solo índice variables de educación (porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, porcentaje de población de seis a cuatro años que no asiste a la escuela, porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta), acceso a servicios de salud (porcentaje de la población sin derechohabencia a servicios de salud), calidad y espacios de la vivienda (porcentaje de las viviendas habitadas con piso de tierra), servicios básicos en la vivienda (porcentaje de las viviendas que no disponen de sanitario o excusado, porcentaje de viviendas habitadas que no disponen de agua entubada, porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, porcentaje de viviendas habitadas que no disponen de energía eléctrica) y activos en el hogar (porcentaje de viviendas habitadas que no disponen de lavadora y porcentaje de viviendas habitadas que no disponen de refrigerador). No se trata de una medición de pobreza porque no se incluyen indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación.

De acuerdo con la finalidad del indicador, no es conveniente comparar los valores del índice para una serie histórica de años, sólo es válido comparar el orden de los territorios para el año en el que se obtiene el índice (Coneval, 2007).

De esta forma, se crearon cinco estratos que son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social, y que dan la idea de grupos de localidades, municipios y estados que van de aquellos que muestran una menor a una mayor carencia en los indicadores que conforman el índice (Coneval, 2007).

Respecto al indicador de pobreza, existe una metodología para la medición multidimensional de la pobreza elaborada por Coneval con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). La LGDS establece que la medición de la pobreza debe efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal (Coneval, 2009).

En el artículo 36 de la LGDS se determina que el Coneval debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

En el año 2008 el Coneval por primera vez contó con información para generar estimaciones de pobreza multidimensional por entidad federativa, según lo ordena la LGDS. De acuerdo con Coneval (2009), una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con Coneval (2009), para efectos de identificación de la población en situación de pobreza, las dimensiones se dividen en dos grupos:

- La dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente per cápita.
- La dimensión asociada a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.

De acuerdo con la metodología, se analiza el comportamiento de la pobreza para los años 2008, 2010 y 2012, sin incluir el indicador de combustible para cocinar.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es un planteamiento de la ONU y busca lograr mejores condiciones de vida entre la sociedad a partir de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; fortalecimiento a la educación y salud; igualdad de género; y respeto al entorno para un desarrollo sostenible.

El planteamiento se estructura en ocho objetivos, 21 metas y 60 indicadores, de los cuales 18 son cuantificables y 13 son municipalizables, lo

anterior ha servido para alinear estrategias nacionales de desarrollo y eliminar criterios subjetivos de pobreza y desigualdad, de tal manera que los recursos y las acciones estén encaminadas a lograr resultados observables en periodos establecidos, marcando con ello una diferencia en el nivel de vida de la gente.

De acuerdo con la metodología planteada por Candía (2011), la búsqueda por medir los resultados en los avances trazados para los ODM, implica utilizar indicadores en el ámbito municipal, que sin perder la esencia de la metodología, requiere de la incorporación de adaptaciones acordes con la realidad nacional.

En la tabla 1, se muestran los siete indicadores municipalizables correspondientes a cuatro metas para la construcción de los índices de distancia y grados de avance. Como se podrá observar, los siete indicadores tratan de aspectos económicos y sociales de los hogares o en su caso de las personas.

Tabla 1
INDICADORES MUNICIPALIZABLES SEGÚN META ESTABLECIDA
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES DE DISTANCIA Y GRADO
DE AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM A NIVEL MUNICIPAL

Categoría	Descripción
Meta	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
Indicadores	Relación empleo-población. Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.
Meta	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
Indicadores	Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria. Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria.
Meta	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
Indicadores	Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.
Meta	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
Indicadores	Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes.

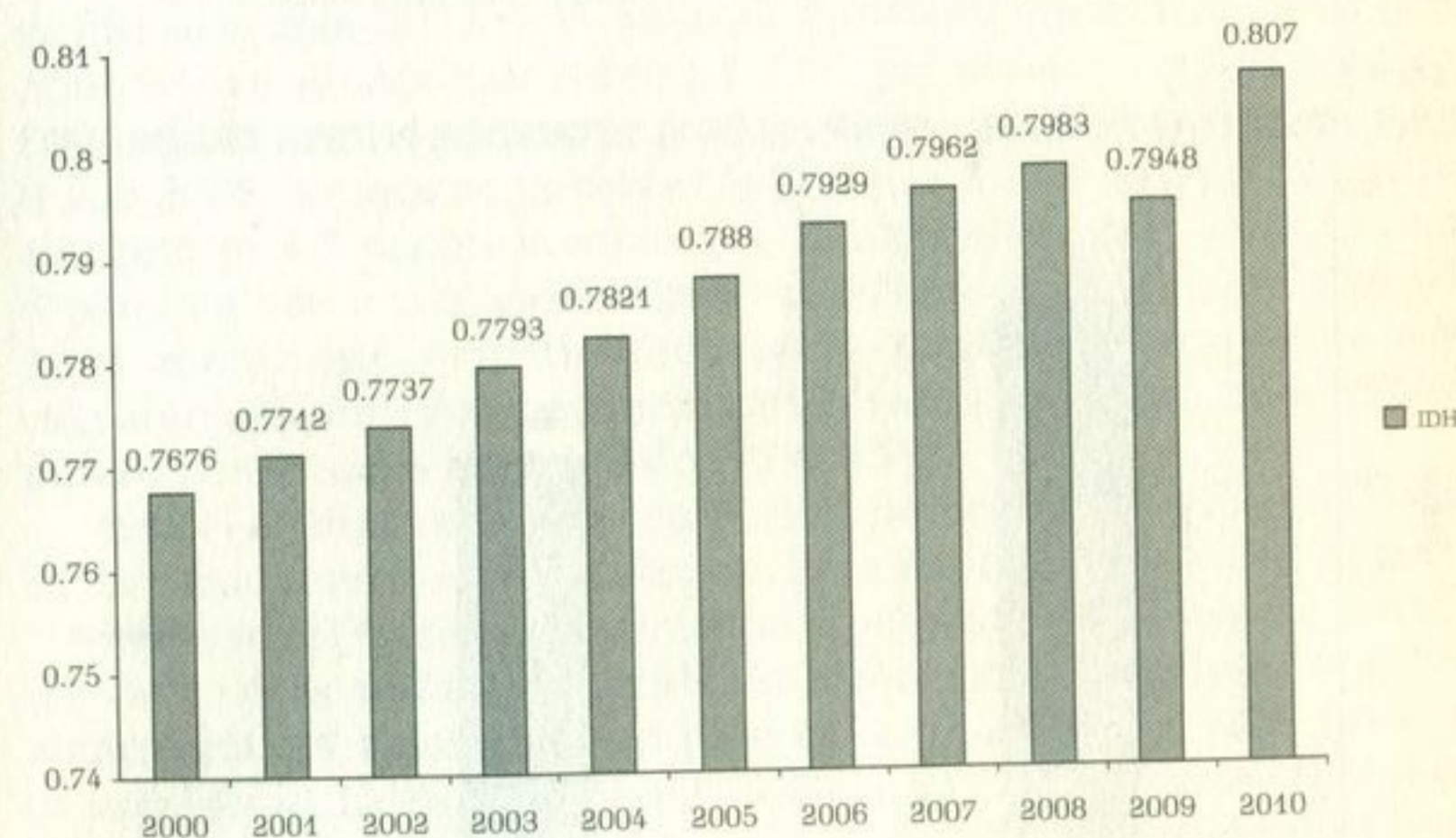
Fuente: Tomado de Candía (2011).

La construcción de los índices de distancia y grados de avance de los ODM municipalizables, tienen como finalidad conocer logros y carencias que permitan diseñar estrategias y posibiliten el cumplimiento de las metas fijadas para el año 2015, asimismo, permitan el diseño de programas específicos, para canalizar recursos y esfuerzos efectivos en el desarrollo municipal de las zonas atrasadas.

Resultados y discusión

De acuerdo con las consideraciones metodológicas para determinar el IDH, en el periodo 2000-2005 se observa un crecimiento continuo en este indicador para el estado de Puebla, lo que significa que efectivamente hay un mayor desarrollo humano (véase gráfica 1). Particularmente en el año 2000, el estado de Puebla se clasificaba en un grado de desarrollo humano medio alto y ocupaba el lugar 25 dentro de las entidades con mayor desarrollo en el país, por debajo del estado de Tlaxcala y Guanajuato.

Gráfica 1
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN EL ESTADO DE PUEBLA, SERIE 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD, México.

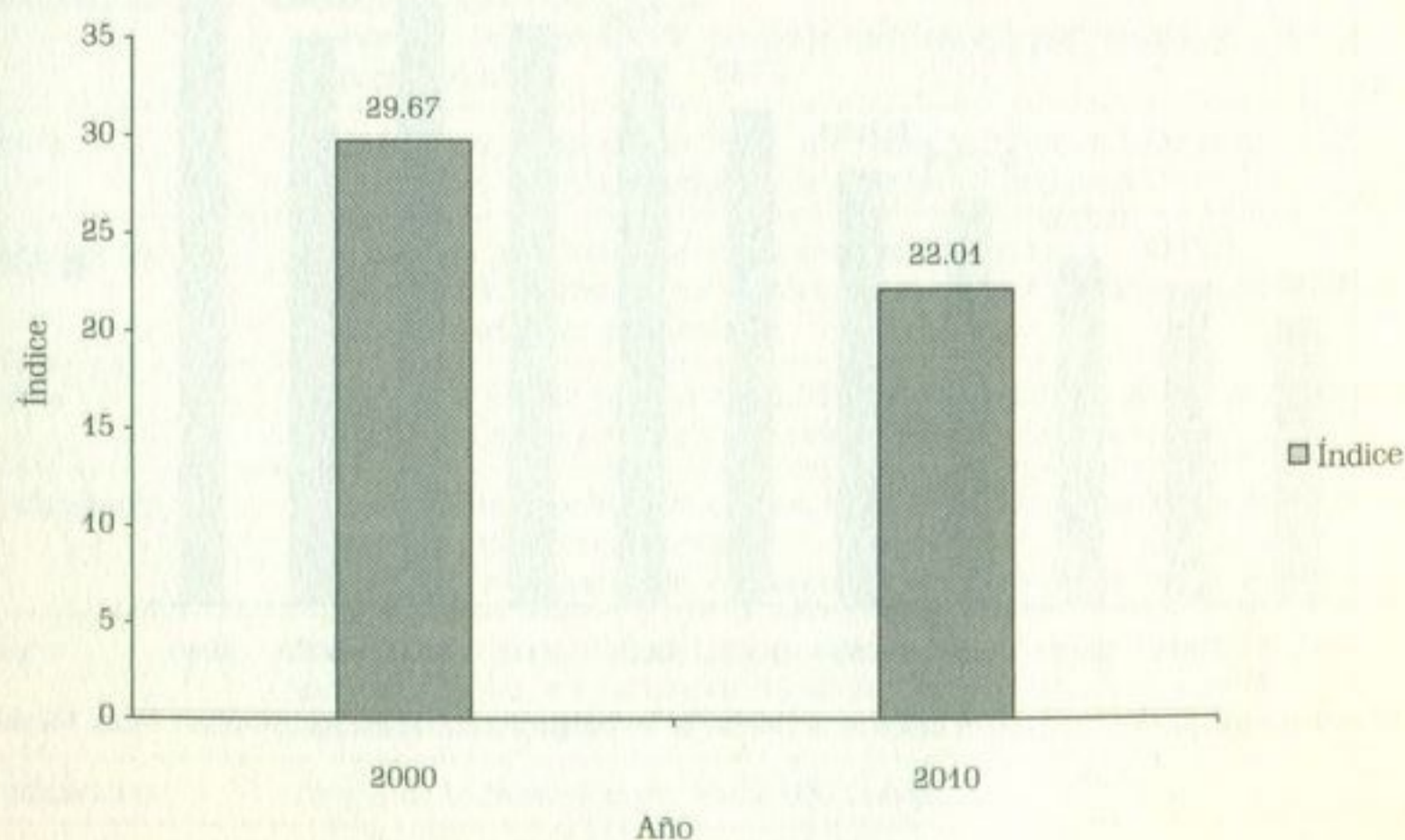
Para el periodo 2007-2010 de la serie de estudio, se observa un retroceso en el año 2009 en el avance del desarrollo humano, que podría explicarse por la falta de crecimiento económico y el encarecimiento en el nivel de vida de la población por el aumento de precios de los alimentos en los años 2008 y 2009. A pesar de estos retrocesos, para el último año de la serie, el IDH recupera su tendencia creciente y supera al registrado en el año 2008 (véase gráfica 1).

A pesar del mayor índice registrado para el estado de Puebla en 2008, existen retrocesos en la posición relativa al ubicarse en la posición 28 con respecto a las demás entidades del país, sin embargo, para el último año de la serie, nuevamente recupera su posición registrada en el año 2000.

Si bien esta es una medida resumen para la entidad federativa, no se descartan enormes disparidades educativas y económicas en el interior del estado.

Respecto al índice absoluto de marginación, como se podrá observar en la gráfica 2, el estado de Puebla ha registrado avances en la reducción del porcentaje de población con carencias sociales al disminuir el índice de 29.67 en el año 2000 a 22.01 en el año 2010. El promedio de carencias sociales en el estado de Puebla se ha reducido en 7.66 puntos porcentuales en estos 10 años, sin embargo, los resultados no son suficientes porque el estado está dentro de los siete del país con mayores carencias.

Gráfica 2
ÍNDICE ABSOLUTO DE MARGINACIÓN PARA EL ESTADO DE PUEBLA SEGÚN AÑO



Fuente: Elaboración propia con base en el Conapo 2000 y 2010.

Respecto a las entidades con mayores carencias en el país, el estado de Puebla escaló un lugar al pasar de la posición número 7 en el año 2000 al lugar 6 en el año 2010.

Respecto al índice de rezago social, como se podrá observar en la tabla 2, Puebla como entidad federativa se clasificó dentro de las primeras cinco entidades con mayor rezago social en el país; comparativamente con las demás entidades, en el año 2005, Puebla ocupó la posición número 4; sin embargo, hacia el año 2010, nuevamente la entidad recupera su posición registrada en el año 2000.

Tabla 2
GRADO DE REZAGO SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA, 2000-2010

Año	Grado de rezago	Lugar en el contexto nacional
2000	Alto	5
2005	Muy Alto	4
2010	Alto	5

Fuente: Coneval, 2000, 2005 y 2010.

Respecto al índice de pobreza y pobreza extrema, en la tabla 3 se observa que en el años 2012 en el estado de Puebla 64.4 por ciento de la población vivía en situación de pobreza y 16.2 por ciento en pobreza extrema. En el primer caso, el porcentaje prácticamente es el mismo al registrado en el año 2008, aunque en términos de la población con estas características aumentó en 4.7 puntos porcentuales. En el segundo caso, se observa que el porcentaje de la población en pobreza extrema ha disminuido de 2008 a 2012, aunque este comportamiento no fue constante. Respecto a la población absoluta con estas características, la reducción apenas representó 6.7 puntos porcentuales en el periodo 2008-2012.

Para el análisis de los ODM en Puebla, primero se analizan los avances en las metas a nivel estatal y después los indicadores municipalizables.

Respecto al Objetivo 1 de Erradicar la pobreza y el hambre, en 2010, 30 por ciento de la población en Puebla se encontraba en condición de pobreza alimentaria; 39.4 por ciento en pobreza de capacidades y 63.6 por ciento de patrimonio. La meta nacional es llegar a un 15.7 por ciento de la población en pobreza alimentaria. De acuerdo con la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se observa un incremento en la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, para situarse en 32.9 por ciento para 2012 en la entidad (PNUD, 2014).

Tabla 3
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN EL ESTADO DE PUEBLA,
2008-2012

Años	Pobreza (Porcentaje de población)	Pobreza extrema (Porcentaje de población)
2008	64.5	18.2
2010	61.2	15.2
2012	64.4	16.2
Cambio porcentual en el número de personas 2008-2012	4.7	-6.7

Fuente: Coneval, 2008, 2010 y 2012.

Respecto al Objetivo 2 de Lograr la enseñanza primaria universal, el indicador más alejado de la meta es la tasa de ingreso a la secundaria (74.7 por ciento), a pesar de los avances registrados en la última década (45.2 por ciento en el año 2000). El porcentaje de asistencia escolar de 12 a 14 años de edad tuvo un avance importante en los últimos años: de 82.2 a 89.9 por ciento entre los años 2000 y 2012. Sin embargo, aún se encuentra alejado de la meta de 100 por ciento (PNUD, 2014).

De acuerdo con el PNUD (2014), respecto al Objetivo 3 de Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, se ha cumplido la meta, dado que las razones entre hombres y mujeres en la enseñanza media superior y superior presentan un valor de 1.06 y 1.04, respectivamente, lo que significa que hay más mujeres que hombres en dichos niveles. De la misma manera, en Puebla, 43.1 por ciento de la población asalariada en el sector no agropecuario son mujeres. Lo anterior representa un crecimiento de 18.4 por ciento con respecto al año 2000 (36.4 por ciento).

El Objetivo 4 de Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, de acuerdo con el PNUD (2014), en Puebla las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años y la tasa de mortalidad infantil son un foco de atención, ya que entre 2006 y 2012 no se muestran reducciones significativas. La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años pasó de 25.2 a 19.7 por ciento en este periodo, cuando la meta es de 13.7 por ciento. En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, se pasó de 21.6 a 16.7 por ciento en el mismo periodo, y la meta es de 10.8 por ciento para 2015.

El Objetivo 5 de Mejorar la salud materna, tiene avances importantes. La meta de tener en promedio cinco consultas prenatales por embarazada atendidas en las instituciones del Sistema Nacional de Salud se logró anticipadamente, tanto a nivel nacional como en el estado de Puebla. Hubo en

promedio 5.4 y 5.6 consultas, respectivamente, en 2012. Más aún, el porcentaje de partos atendidos en hospitales y clínicas se incrementó de 72.6 a 80 por ciento entre 2005 y 2008 en Puebla, por lo que la entidad se acerca a la meta del 90 por ciento. Sin embargo, a pesar de lo anterior, a nivel nacional y en Puebla, el indicador de mortalidad materna se encuentran en riesgo de no cumplir con la meta de llegar a una razón de 22.2 defunciones por cada 100 mil mujeres en 2015. En 2012, a nivel nacional, se tuvo una razón de 42.3 y de 50.6 en el estado de Puebla (PNUD, 2014).

De acuerdo con el PNUD (2014), el Objetivo 6 de Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades, se ha cumplido en la entidad, dado que la meta en la tasa de mortalidad por VIH/Sida (3.5 por ciento), la tasa de incidencia asociada al paludismo (3.0 por ciento) y la asociada a la tuberculosis (todas las formas) (15.6 por ciento) se han cumplido con anticipación en Puebla al registrar porcentajes de 3.3, 0.0 y 8.7 por ciento, respectivamente.

El Objetivo 7 de Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, hay dos indicadores para los cuales se tiene una meta definida: la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y el acceso a servicios de saneamiento mejorados en zonas urbanas y rurales. El objetivo consiste en reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Para el primer indicador, la meta se cumplió ya que la proporción fue de 87.2 por ciento en 2010 y la meta para Puebla es de 85.1 por ciento en 2015. Para el segundo indicador, la meta se cumplió en 2010 con una incidencia de 83.5 por ciento, que fue superior a la meta de la entidad (70.7 por ciento) (PNUD, 2014).

Para el Objetivo 8 de Fomentar una alianza mundial para el desarrollo, no se tiene una meta definida y se trata de indicadores de seguimiento.

A nivel municipal, el cumplimiento de los ODM tiene varias aristas, dado que el 29.03 por ciento de los municipios de la entidad poblana presentan un grado bajo de avance y 28 por ciento un índice medio de avance, esto es, 63 y 93 municipios respectivamente de un total de 217 que se contabilizan en el estado de Puebla.

Los municipios que deberían implementar acciones prioritarias para mejorar sus indicadores son aquellos que se clasifican en la categoría de bajo grado de avance, aunque aquellos que están en la categoría de medio grado de avance, si bien no son prioritarios, también deben mejorar sus indicadores para el cumplimiento de las metas hacia el año 2015.

En la figura 1, se muestra la delimitación geográfica de los 217 municipios del estado según su grado de avance, en esta figura se puede observar una distribución territorial heterogénea sin identificar espacios locales continuos con grados de avance homogéneos.

En la parte norte del estado, donde se concentra la población indígena y marginada, la mayoría de los municipios presentan un grado bajo y medio de avance en el cumplimiento de las metas de los ODM.

Aquellos municipios con un perfil bajo en su grado de avance se distribuyen espacialmente en la parte suroeste de la localización geográfica del estado en la región denominada Mixteca Poblana.

En la parte central del estado se localizan municipios que forman una zona metropolitana, aunque con una distribución heterogénea, se observa una mayor presencia de municipios con un grado medio y alto de avance en el cumplimiento de las metas.

La clasificación de municipios del estado según el índice de distancia al cumplimiento de las metas hacia el año 2015, se observó que la mayoría de municipios (40 por ciento) registran un índice medio de distancia hacia el cumplimiento de las metas, es decir, 88 municipios se agrupan en esta categoría.

Por su parte, los municipios que registran un índice de distancia lejos y muy lejos y que son de atención prioritaria en las acciones públicas municipales, representan 14.29 y 15.67 por ciento, respectivamente, del total de municipios. En total son 65 municipios con una agenda prioritaria para avanzar en el cumplimiento de la meta, 34 de ellos corresponden a la categoría de muy lejos y 31 a la de lejos.

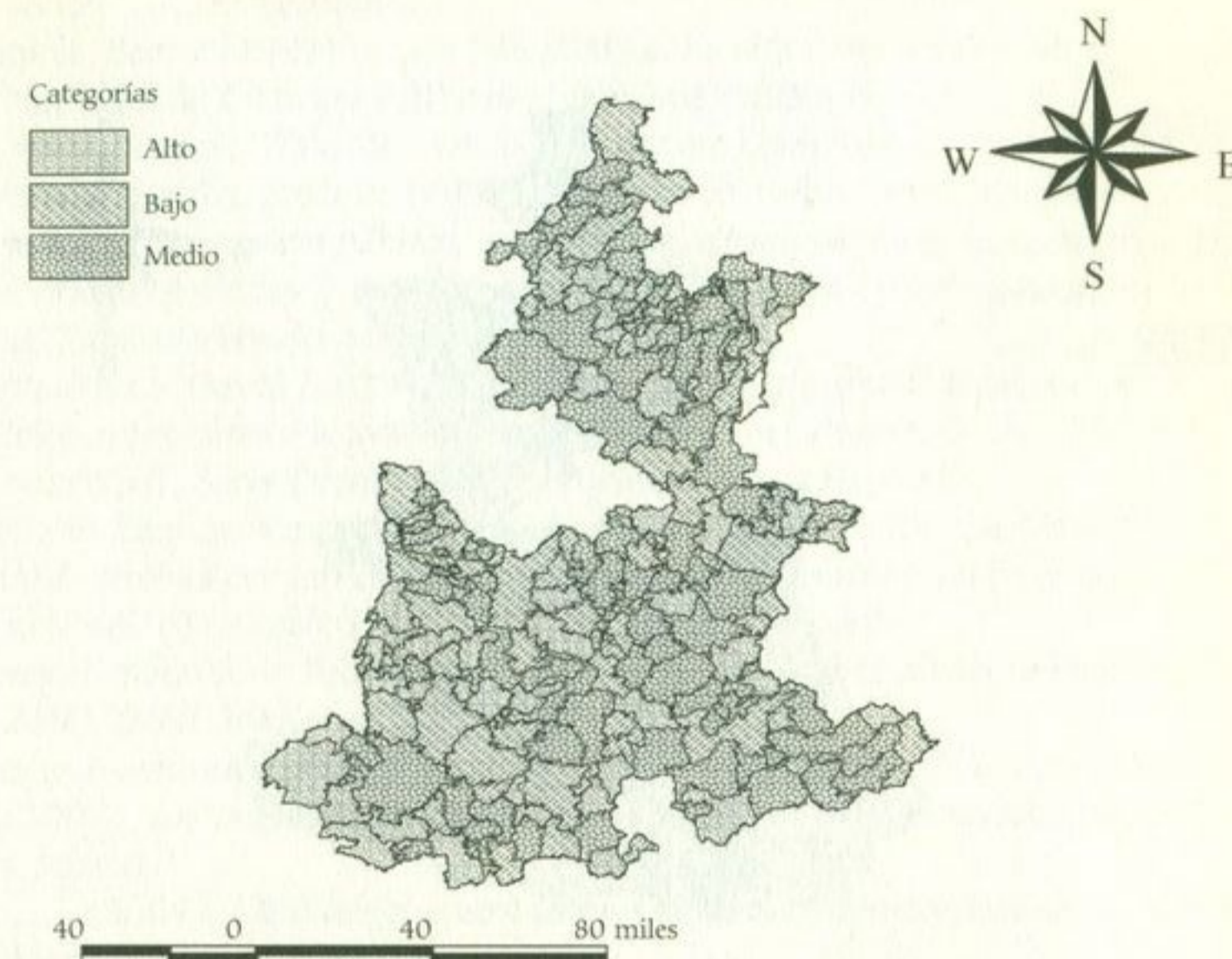
En la figura 2, se presenta nuevamente la distribución territorial de los 217 municipios del estado según su índice de distancia, se aprecia una distribución heterogénea de categorías municipales en todo el territorio estatal, pero con claras concentraciones espaciales de municipios con alguna característica particular.

Como se podrá observar en la parte norte del territorio estatal, los municipios presentan índices de distancia entre medio, cerca y muy cerca, en este mismo espacio se observa que son pocos los municipios que están en la categoría de lejos y no hay ningún municipio con la categoría de muy lejos.

En la parte centro y sureste del territorio estatal se localizan aquellos municipios con un índice de distancia medio y muy lejos en el cumplimiento de las metas.

Los espacios de atención prioritaria en las agendas de gobierno para el cumplimiento de las metas están en la parte sureste del estado y en la parte

Figura 1
GRADOS DE AVANCE SEGÚN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA
EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la línea de investigación: "Instituciones y desarrollo local" del Grupo de Investigadores de la Facultad de Administración de la BUAP, México.

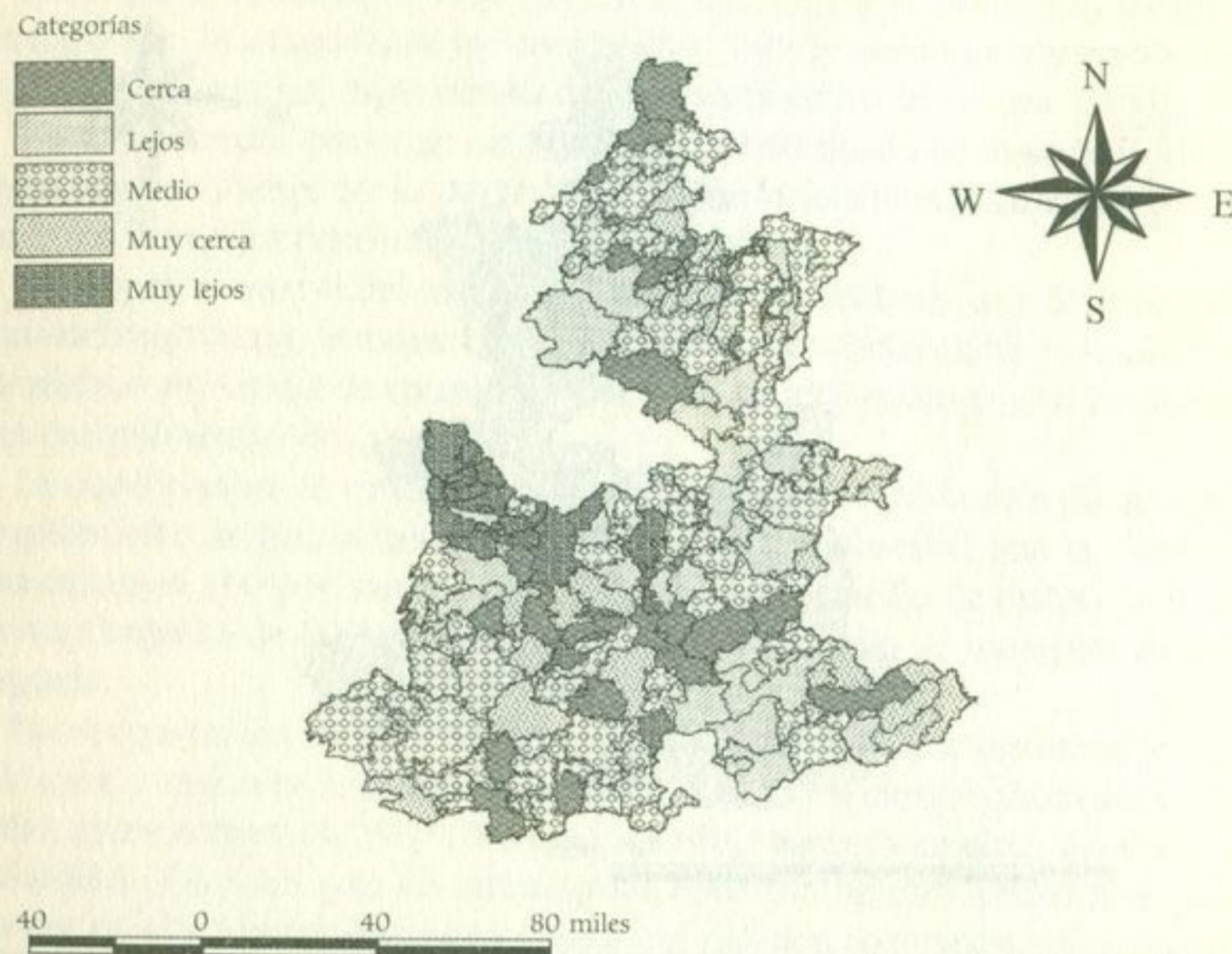
oeste, principalmente en esta última parte, donde la mayoría de municipios presentan un perfil de muy lejos en el cumplimiento de las metas.

Conclusión

La planificación se concibe como requisito normativo, formal, por cumplir, lejos de la herramienta que permita establecer las condiciones y las acciones para el desarrollo estratégico de largo plazo de inclusión orientado a la mejora de los indicadores económicos y sociales.

Los relativos avances en los indicadores económicos y sociales obedecen más a la instrumentación de políticas macroeconómicas que a una orientación estratégica de planificación estatal.

Figura 2
ÍNDICE DE DISTANCIA SEGÚN MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA
EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la línea de investigación: "Instituciones y desarrollo local" del Grupo de Investigadores de la Facultad de Administración de la BUAP, México.

Al interior del estado existe heterogeneidad estructural en términos de desarrollo. Existen municipios muy avanzados en términos del cumplimiento de los Objetivos del Milenio, pero también municipios marginados de los beneficios sociales.

Se requiere construir una gestión pública estatal efectiva con auténticos criterios de resultados, para tal efecto se debe generar las condiciones de una planificación de largo plazo, inclusiva, transparente, sostenible, encaminada a incidir en la evolución positiva de los indicadores económicos y sociales. Sustentada en el uso eficiente de los recursos públicos, para estar en condiciones de ser una gestión pública eficaz.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BOZEMAN, Barry (1998), *La gestión pública, su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1998), "Estudio introductorio", en Barry Bozeman (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Universidad Autónoma de Tlaxcala/Fondo de Cultura Económica.
- CANDÍA BAEZA, David (2011), *Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a nivel municipal*, Serie Desarrollo Territorial, Chile, ILPES-CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer periodo de sesiones, del 30 de mayo al 1º de junio, Brasilia, Brasil.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2013), *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, México, Conapo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2007), *Los mapas de pobreza en México. Anexo técnico metodológico*, México, Coneval.
- _____ (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.
- Diario Oficial de la Federación (2013), Decreto por el que se Establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, México, martes, 22 de enero.
- Grupo de Investigadores "Institución y Desarrollo" (2013), Base de datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal en el estado de Puebla.
- GUERRERO OROZCO, Omar (2009), "La formulación de principios en la administración pública", *Convergencia*, revista de ciencias sociales, núm. 49, enero-abril, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____ (2009), "Reflexiones sobre la ciencia de la Administración Pública", revista *Convergencia*, núm. especial, Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 73-90.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, Carlos Fernández Colado, Pilar Baptista Lucio (2003), *Metodología de la investigación*, México, McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2010), *Censo de Población y Vivienda*, México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Hacia una gestión más efectiva y dinámica en México*, México.
- PERRONI ROCHA, Edmundo, Mariano Velasco Torres y Humberto Cantellano Rodríguez (2012), "Resultados en el avance del cumplimiento de los Objetivos

del Desarrollo del Milenio (ODM)", Ponencia presentada en el marco del XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012 en Cartagena de indias, Colombia.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012), *El Índice de Desarrollo Humano en México: Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, México, PNUD.

_____ (2014), *El desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Puebla*, México, PNUD.

RINA, Marisa e Hintelholher Aguilera (2006), *La trascendencia del estado y la administración pública en la esfera social pública*, Puebla, México, IAP.

ROJAS SORIANO, Raúl (2001), *El proceso de la investigación científica*, México, Trillas.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (1997), *Administración Pública y Reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

_____ (2001), *La administración pública como ciencia, su objeto de estudio*, México, Plaza y Valdés.

VELASCO TORRES, Mariano y Edmundo Perroni Rocha (2013), "Los gobiernos municipales como potenciales actores en el desarrollo endógeno sostenible", Segundo Congreso Internacional de Gobiernos Locales, celebrado en Puebla en octubre de 2011.

Presentación	5
Factores para una reforma municipal necesaria e impostergable	
<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	9
Gobiernos de proximidad	
<i>Jorge Olvera García, Julio César Olvera García, Alicia Sarmiento Velásquez</i>	25
Importancia de la institucionalización del proceso de ingreso y promoción del servidor público en el ámbito municipal	
<i>Arturo Ordaz Álvarez, Francisco Javier Bello Quiroga, Lauro Parada Ruiz</i>	41
Retos y perspectivas del desarrollo metropolitano en el Estado de México	
<i>Raúl Domínguez Rex</i>	59
Zona Metropolitana del Valle de México: la movilidad aérea como reto de gestión en prospectiva	
<i>José Antonio Rosique Cañas</i>	77
La política pública para la transición al desarrollo sostenible: el emprendimiento social en México	
<i>Miguel Moreno Plata</i>	97
Los sistemas electorales y la reinstauración de la reelección inmediata en los municipios mexicanos	
<i>José Arturo Rodríguez Obregón</i>	115

Redes sociales y elecciones <i>Leobardo Ruiz Alanís</i>	127
Rediseño y fortalecimiento institucional de los Centros de Desarrollo Comunitario en Ciudad Juárez <i>Carmen Lucila Álvarez González, Carlos Eduardo Montano, Aida Yarira Reyes Escalante</i>	141
Los impactos de las modificaciones presupuestales en la racionalidad del proceso presupuestario gubernamental. El caso de un gobierno subnacional mexicano <i>Lauro Parada Ruiz, Arturo Ordaz Álvarez, Gustavo de J. Bravo Castillo</i>	159
La experiencia político-administrativa en el desempeño de los presidentes municipales mexiquenses <i>Miguel Ángel Sánchez Ramos, Ricardo Cortés Padilla, Ricardo López Torres</i>	173
Incentivos para la eficiencia recaudatoria. Una alternativa para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales en México <i>Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa</i>	197
Hacia una gestión estratégica municipal: el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara <i>Edmundo Hernández Claro, Georgina Velasco García</i>	217
Innovación administrativa, una propuesta para la mejora en la gestión local de Toluca, Estado de México <i>Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares</i>	235
Ciberestructura y transparencia a través de redes. El internet como herramienta participativa en México <i>Abel González Sanvicente, Violeta Moreno García</i>	251
Evaluación de la gestión pública en el estado de Puebla, México a través de indicadores de impacto económico y social en el periodo 2000-2014 <i>Edmundo Perroni Rocha, Mariano Velasco Torres, José Luis Castro Villalpando</i>	261

El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI se terminó en la Ciudad de México durante el mes de agosto del año 2015.

La edición impresa sobre papel de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



