

LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS

TOMO I

MUNICIPAL

JOSÉ CHANES NIETO
(COORDINADOR)



Universidad Autónoma
del Estado de México



Universidad Autónoma del Estado de México

Los males de la Administración pública y sus remedios

Tomo I

Municipal

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

Dr. en A. José Edgar Miranda Ortiz
Secretario de Difusión Cultural

M. en A. Jorge E. Robles Álvarez
Director de Publicaciones Universitarias

LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS

TOMO I

MUNICIPAL

José Chanes Nieto
Coordinador



Universidad Autónoma del Estado de México

"2019, Año del 75 Aniversario de la Autonomía ICLA-UAEM"

Primera edición, mayo 2019

Los males de la Administración pública y sus remedios. Tomo I. Municipal.

José Chanes Nieto

Coordinador

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 38 35 y 36

<http://www.uaemex.mx>



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 4.0 Internacional. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

José Chanes Nieto (coordinador) (2019), *Los males de la Administración pública y sus remedios. Tomo I. Municipal*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

ISBN: 978-607-633-022-7

Colección: *Los males de la administración*

ISBN de la colección: 978-607-633-021-0

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS José Chanes Nieto	15
LOS MALES EN EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS Y SUS REMEDIOS Mauricio Valdés Rodríguez	57
LOS MALES DE LAS ZONAS METROPOLITANAS Y SUS REMEDIOS Leobardo Ruiz Alanís	81
LOS MALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS REMEDIOS José Mejía Lira	121
LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS José Martínez Vilchis	147
LOS MALES DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL Y SUS REMEDIOS Julián Salazar Medina	183

LOS MALES Y LOS REMEDIOS DEL SISTEMA DE BOTÍN EN LOS GOBIERNOS LOCALES	215
José Juan Sánchez González	
LOS MALES DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS	239
Juan Miguel Morales y Gómez	
LOS MALES DE UNA TRANSPARENCIA LIMITADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS REMEDIOS	267
Gabriel Reyes Jaramillo	
LOS MALES DEL MUNICIPIO EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO Y SUS REMEDIOS	299
Alejandro Aguilar Miranda	

INTRODUCCIÓN

Los cultivadores y precursores de la Administración en los siglos XVIII, XIX y XX escribieron obras que diagnosticaban problemas de la Administración pública, y sugerían acciones para remediar los problemas político-administrativos de su época. Con esta doble finalidad —diagnóstico y remedios— las obras administrativas eran verdaderas aportaciones al conocimiento teórico-práctico de la disciplina que hoy conocemos como Administración pública. Una de las mayores vetas por explorar en el campo de estudio es la recuperación de aquellas obras que siendo escritas por servidores públicos como memorias, informes y materiales de enseñanza, evolucionaron de un conocimiento empírico a un conocimiento con mayor rigor científico.

El libro *Los males de la Administración pública y sus remedios. Tomo I. Municipal* fue concebido dentro del Cuerpo Académico Administración Pública, Política y Gobierno, de la Universidad Autónoma del Estado de México, con el propósito de presentar algunos de los mayores problemas de la actividad organizada del estado a nivel municipal, proponiendo al mismo tiempo, algunas actividades para remediarlos. Algunos de los problemas que se presentan en la actividad cotidiana de la Administración pública local, de naturaleza multifactorial son: ingresos públicos suficientes para la administración local; su uso eficiente para lo que han sido aprobados y no desviarlos; acciones para una adecuada organización administrativa que responda a los requerimientos ciudadanos, calidad y oportunidad de trámites y servicios públicos prestados a la comunidad; y capacidad de respuesta del gobierno a las demandas urgentes de los ciudadanos. Bonnin decía acertadamente que la Administración pública era en esencia el “gobierno de la comunidad”, lo cual es aplicable también al gobierno local.

El libro está compuesto por 10 colaboraciones de expertos mexicanos en Administración pública que reflexionan sobre los problemas de los gobiernos locales mexicanos y sus remedios o soluciones en el corto, mediano y largo plazo.

Las transformaciones en el ámbito de la Administración pública pueden seguir tres vías —cambio, reforma y modernización— las cuales tienen fines, medios y estrategias diferentes para propiciar las transformaciones al interior del aparato gubernamental. Los autores de esta obra están convencidos de que es posible establecer diagnósticos precisos sobre los problemas más relevantes de la gestión pública local, así como

propuestas que se conviertan en remedio para enfrentar esta clase de problemáticas, ya sea como cambios administrativos, reformas administrativas o de procesos de modernización en la administración pública local.

El doctor José Chanes Nieto, coordinador del libro, en el capítulo “Los males de la Administración pública y sus remedios” inicia con una afirmación certera: Los planes parten de un diagnóstico, los males, para señalar las mejoras administrativas, los remedios, para hacerlos realidad. Presenta el capítulo en cuatro apartados. En el primero destaca a Hipólito Villaroel, quien publicó a finales del siglo XVIII, *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios* (1979); el segundo señala las obras de José Antonio Romero (1835); Lucas Alamán con sus obras *Historia de México* (1852) y *Examen de la organización general de la administración pública* (1946); Guillermo Prieto (2016); Ignacio Manuel Altamirano (1958); y Juan Nepomuceno Adorno (1858) con su *Análisis de los males de México y sus remedios practicables*; el tercero refiere la obra *El problema de México*, de Salvador Alvarado (1920), que analiza la desorganización administrativa; por último, pone de relieve los males y remedios actuales: ausencia y creación de un Estado de Derecho, administración incapaz, democracia administrativa olvidada, imperio de la impunidad y la corrupción, la administración por ocurrencia, la administración temerosa, la administración amnésica y la administración incapaz.

Mauricio Valdés Rodríguez, en el capítulo segundo “Enfoques estratégicos para el desarrollo de la estrategia de los municipios saludables” apunta que en su experiencia como presidente del IAPEM ha identificado males y remedios en los municipios del Estado de México, que pueden convertirse en una auténtica agenda de fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Leobardo Ruiz Alanís, autor del capítulo tercero: “Los males de las zonas metropolitanas y sus remedios” hace un desarrollo del ensayo bajo la premisa de analizar las consideraciones políticas de las metrópolis, a partir de instancias gubernamentales existentes en gobiernos metropolitanos como Londres y París, los cuales se caracterizan por poseer nuevas estructuras, acordes con los desafíos que les exige su metrópoli. Así, explica los problemas de las grandes metrópolis, con base en los elementos y principios teóricos de la gobernanza metropolitana, que permiten, de forma específica, identificar los problemas de la Zona Metropolitana del Valle de México respecto a la movilidad urbana, medio ambiente y seguridad pública, existiendo un desequilibrio institucional en la prestación de los servicios públicos.

José Mejía Lira escribe el cuarto capítulo: “Los males de los servicios públicos y sus remedios”. Presenta los principales problemas de la prestación de servicios públicos. Hace alusión a algunos de tipo nacional, pero se enfoca mayormente a la situación de los servicios públicos municipales entre los que destacan: dotación de agua potable, alumbrado público, seguridad, servicios de salud pública y suministro de energía eléctrica. Propone una visión holística para encontrar formas de solución a problemas particulares, que pueden parecer difíciles de superar, por lo cual formula remedios en los gobiernos municipales como la atención, la burocracia y la participación; dirección, decisión y participación; y costos, presupuestos y financiamiento.

José Martínez Vilchis escribe el quinto capítulo: “Problemas y soluciones de la administración de los servicios públicos municipales en México”. Afirma que aunque existen males y remedios en muchos aspectos de la vida municipal, hay que concentrarse en señalar los más notorios en relación con los servicios públicos municipales por ser ésta, la tarea central del ayuntamiento. Analiza cuatro tipos de males y soluciones en los servicios públicos municipales: el primero es el escaso dinero disponible para atender los servicios públicos y la opacidad de su ejercicio; segundo, se pregunta: ¿qué dependencias de la Administración pública municipal en las capitales de los estados atienden los servicios públicos municipales?; y tercero, ¿puede transformarse en un mal la consecución de reconocimientos y acreditaciones municipales?

Julián Salazar Medina desarrolla, en el sexto capítulo, el tema de los “Males y remedios de la hacienda pública municipal”. El autor parte del supuesto de la necesidad de analizar el deficiente federalismo, que desde 1824 ha venido acarreado errores por una lectura equivocada de la Constitución norteamericana. ¿En qué consiste este deficiente federalismo? Es la pregunta que el autor responde al afirmar que el municipio mexicano es uno de los tres ámbitos de gobierno junto con el estatal y el federal, causa de nuestros males por la falta de autonomía y libertad, siendo la institución municipal la autoridad más cercana a la población. Considera que debe entenderse al federalismo mexicano como un orden de libertades públicas, de responsabilidades políticas y de adecuada distribución de competencias como sucede en otras latitudes que coordinan su administración local. Por lo que aborda los males en las haciendas municipales y sus posibles remedios.

José Juan Sánchez González escribe el séptimo capítulo con el tema: “Los males y los remedios del sistema de botín en los gobiernos locales”. El capítulo cuenta con cuatro apartados. En el primero se describen los males del sistema de botín o *spoils*

system (sistema de despojo), como instrumento patrimonial. En el segundo, traza el remedio del sistema de botín que es el servicio civil de carrera local, como mecanismo meritocrático para la función pública local. En el tercero, enumera los males —políticos y administrativos— del sistema de botín en los gobiernos locales mexicanos, los cuales impiden una función pública moderna y eficiente. Por último, el remedio jurídico para acabar con el sistema de botín local es una reforma al artículo 115 constitucional, para que se considere una obligación de los gobiernos locales la instauración de un servicio civil de carrera local.

Juan Miguel Morales y Gómez desarrolla el octavo capítulo “Los males de la corrupción en las administraciones municipales de México y sus remedios”. El propósito es mostrar mediante diversos indicadores y prácticas de gestión administrativa en los gobiernos del ámbito municipal en México, las causas de la corrupción que inhiben sin duda el desarrollo de las sociedades, en países como el nuestro, que por este flagelo inmerso hasta los huesos y entrañas de individuos e instituciones, provocan estructuras gubernamentales corruptas y alejadas de la sociedad. Por lo que los remedios para superar este mal que es la corrupción en los gobiernos municipales, —que desde la Conquista ha estado presente, en el devenir del tiempo en guerras internas e intervenciones extranjeras, luchas políticas para instaurar modelos sociales, políticos y económicos dentro del sistema político mexicano—, han construido condiciones para no solamente no salir de este mal, sino que, al contrario, se ha agudizado y crecido y, en consecuencia, se convierten en el gran reto para controlar y reducir la corrupción administrativa.

El noveno capítulo corresponde a Gabriel Reyes Jaramillo con el título “Los males de una transparencia limitada en la Administración pública municipal del Estado de México y sus remedios”. El documento sostiene que la opacidad, la corrupción, el tráfico de influencias, el secreto, entre otras variables, son acciones que han caracterizado al gobierno desde tiempos inmemorables. Por ello, a inicios del siglo XXI, la transparencia se mostró como una alternativa para evidenciar y combatir estos males de la Administración pública; tanto que llegó a ser una moda en el discurso de los gobernantes. Sin embargo, los esfuerzos realizados por el estado en favor de la transparencia se ven limitados por la falta de precisión en la normativa que la regula, los escasos recursos e infraestructura, así como la falta de voluntad política de los gobernantes que dificultan la aplicación de la transparencia como una práctica administrativa cotidiana. En la Administración pública municipal, estas limitaciones se acentúan.

El décimo capítulo corresponde a Alejandro Aguilar Miranda que lo titula “Los males del municipio en la arquitectura del Estado mexicano y sus remedios”; tiene como propósito analizar el papel de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, a través de la revisión histórica —el municipio colonial en el siglo XIX y en la República Federal— sobre su importancia institucional y el estudio de sus facultades y funcionamiento en la actualidad, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en la atención de los asuntos públicos. Aunque sostiene que debe cuestionarse la estructura y funcionamiento del Estado mexicano como lugar idóneo para el desarrollo institucional de sus municipios, ya que en la configuración actual, los municipios se hallan flojamente acoplados con el resto de la trama institucional; y que, a pesar de dotarlo de abundantes funciones e instrumentos, no se encuentra alineado coordinadamente en la atención de los asuntos públicos.

El libro no agota el diagnóstico de problemas en los gobiernos locales mexicanos, ni en sus remedios, propuestas y soluciones, debido a que no existe una única manera de enfrentarlos. Por el contrario, supone que una manera de empezar a entender los problemas políticos y administrativos en el núcleo municipal, es hacer un diagnóstico lo más preciso y confiable que permita emprender una modernización de la Administración pública municipal frente a los nuevos retos de una sociedad más informada y participativa, así como de un entorno más global, complejo y tecnificado.

Los autores vuelven a lo local como una manera de contrarrestar las complejidades de un mundo globalizado. Regresar a lo local como gobierno de proximidad y de contacto directo con los ciudadanos, es colocar en la agenda de gobierno la necesidad de reformar, fortalecer y reconstruir al municipio dentro de las siguientes rondas de reformas en el proceso de reforma del Estado. Desde la década de 1980 en el siglo pasado, han existido reformas económicas, políticas, sociales, administrativas y culturales, pero la gran reforma pendiente que requiere México es la que tiene como origen y destino el municipio.

José Juan Sánchez González

LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS

José Chanes Nieto¹

La identificación de los males y el señalamiento de sus remedios ha sido tarea permanente de los estudiosos y de las administraciones públicas, pero pocas veces han sido curadas las enfermedades que las aquejan. Los planes parten de un diagnóstico, los males, para señalar las mejoras administrativas, los remedios, para hacerlos realidad. Desde la época novohispana hasta nuestros días así ha sido, como se corrobora revisando algunas propuestas a partir del siglo XVIII.

MALES Y REMEDIOS DE ANTAÑO

Siglo XVIII

Hipólito Villarroel

Hipólito Villarroel (1979) publicó a finales del siglo XVIII *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se la deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey y al público*. Genaro Estrada, al presentar la edición privada de la obra de Villarroel, publicada en 1937 por Bibliófilos Mexicanos, destaca que su autor aborda

con minuciosidad los vicios burocráticos en el despacho del gobierno a cargo del virrey, lleno de trámites complicados, formas y papeleos, con lo cual se daba atención excesiva a lo puramente oficinesco, descuidando lo esencial, práctico y directo de la administración; pone el dedo en la llaga al referir la venta que se hacía de ciertos empleos, con lo cual se fomentaba la banalidad y el abuso de los funcionarios... No hay materia de la vida pública de México, sobre todo en aquellas en donde la autoridad intervenía directa

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de París. Investigador nacional nivel III; profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

o indirectamente, que no halle comentario en este libro: alimentos, diversiones, industrias, comercio, beneficencia, sanidad, lujo, tránsito, sistemas penales, bebidas alcohólicas, vagancia, alojamientos, milicias, ganadería, productos naturales, y muchas otras materias, que paso a paso van siendo examinadas en la situación y resultados en que se desarrollaban en aquel tiempo, señalando al vivo sus defectos y proponiendo en cada caso los remedios aplicables para destruir los defectos y procurar el mejoramiento... El tema puramente municipal ocupa muchas páginas del libro. Conocía Villarroel la Ciudad de México como el que más y sabía señalar los defectos de su administración, excesos, omisiones y descuidos, sin olvidarse ni de las riñas de gallos ni del baratillo y sin perdonar a los virreyes ni a sus cortesanos” (Estrada, 1979: XIX y ss.).

Para Villarroel, uno de los males mayores es “colocar en los empleos a personas que no son a propósito para desempeñarlos”, su remedio “buscar a los que sean más aptos y a los que sepan hacer mejor el servicio” (Villarroel, 1979: 83).

Siglo XIX

José Antonio Romero

En 1835 el gobernador de Jalisco, José Antonio Romero, con motivo de su informe sobre el estado de la Administración pública, concluyó: “Os he manifestado... los graves males que aún padece y le agobian... Con este conocimiento, y habiendo pronunciado los pueblos que es llegado ya el tiempo de las reformas, no resta otra cosa sino que apliquéis oportunos remedios (Romero, 1835: 29).

Lucas Alamán

Males

En su *Historia de México*, Alamán hace un diagnóstico desalentador de la Administración en 1852:

al ver en tan pocos años esta pérdida inmensa de territorios; esta ruina de la hacienda, dejando tras de sí una deuda gravosísima; este aniquilamiento de un ejército florido y valiente, sin que hayan quedado medios de defensa; y sobre todo, esta completa extinción

del espíritu público que ha hecho desaparecer toda idea de carácter nacional; no hallado en México mexicanos, y contemplando a una nación que ha llegado de la infancia a la decrepitud, sin haber disfrutado más que un vislumbre de la lozanía de la edad juvenil ni dado otras señales de vida que violentas conclusiones, parece que habría razón para reconocer con el gran Bolívar, que la independencia se ha comprado a costa de todos los bienes que la América española disfrutaba,... pues lo que ha pasado en México se ha repetido con muy ligeras y temporales excepciones en todo lo que fueron posesiones españolas, sintiéndose en México los efectos del desorden de una manera más dolorosa, por tener un vecino poderoso que ha contribuido a causarlos y ha sabido aprovecharse de ellos (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Sin embargo, reconoce que

“en medio de tantas causas de atraso, el país ha hecho notables progresos, no tanto debido al impulso del gobierno, sino más bien venciendo los obstáculos que las instituciones y las dificultades políticas les han opuesto”. A pesar de los progresos no quedó otra distinción que el dinero; buscarlo es el único fin de los esfuerzos de todos; ganarlo por cualesquiera medios se tiene por lícito...; como nadie se cree obligado a servir a su país con su fortuna, pues cuando un gobierno sin prestigio necesita en las mayores angustias de la nación auxilios pecuniarios, no encuentra más que corazones endurecidos y bolsillos cerrados, que sólo se abren con condiciones tanto más duras cuanto más urgente es la necesidad;... no quedando otra inversión a las grandes fortunas más que los goces materiales, obtener éstos es todo el objeto de su ambición. Por esto son infieles los empleados, por esto cometen abusos en la administración de los negocios públicos... Pero no se ha reflexionado, que siendo el principio fundamental de la sociedad moderna el egoísmo, éste no puede ser base de ninguna institución política;... que por consiguiente esa sociedad debe caer... La consecuencia que de estos antecedentes incontestables se deduce... es esta: las instituciones políticas de esta nación no son las que requiere para su prosperidad: es, pues, indispensable reformarlas, y esa reforma es urgente y debe ser el asunto más importante para todo buen ciudadano (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Alamán continúa indicando que

muchos hay que desesperan que se pueda hacer nunca una reforma que satisfaga los deseos de los que la miran como necesaria, y remedie los males de la nación. Todos los caminos, dicen, se han probado, y por ninguno se ha conseguido mejorar de condición...; dícese

además de algún tiempo a esta parte, que esta nación antes se nos presentaba opulentísima y la más rica del universo, es muy pobre y no puede soportar sus gastos. Mas todo esto lo único que probará será, que no se ha de repetir lo que se ha encontrado ya insuficiente; que será menester abrir nuevos caminos, y en cuanto a la pretendida pobreza de la nación, es menester contestar, que si las ideas de extraordinaria riqueza eran exageradas, no lo son menos las contrarias que ahora se hacen valer, y que como la experiencia ha demostrado, en tiempos en que la administración ha sido bien entendida y pura, las rentas han sobrado para todo lo que pueda requerir la situación del país (Alamán, 1852: 903 y ss.).

REMEDIOS

Considera Alamán

que de los males que la nación mexicana sufre, los unos son efecto del curso general de las cosas y del espíritu del siglo, y éstos no son fáciles de remediar con medidas prontas, pues así como el daño se ha causado lentamente, debe remediarse también poco a poco, aprovechando todos los bienes que esos mismos males han traído consigo... Otros son efecto de las instituciones, y consisten principalmente en cuanto al Poder Ejecutivo, en la debilidad de su acción y en la falta de protección efectiva para los ciudadanos contra los abusos de este mismo poder, que por una parte es débil para obrar conforme a la ley, y por otra, absoluto para quebrantarla; en cuanto al poder legislativo, en las demasiadas facultades que ejerce y en la defectuosa composición..., es no sólo inútil sino embarazoso para el orden regular de un gobierno, que pueda llenar las necesidades de una nación; y en cuanto a los estados, en su demasiado poder y en su desproporcionada desigualdad. Estos males deben remediarse, no sólo sin chocar con aquellas inclinaciones manifestadas por el transcurso del tiempo, sino al contrario, lisonjeándolas y favoreciéndolas, no pretendiendo tampoco variar todo lo que existe por un cambio absoluto, que como todos los fuertes sacudimientos, no se hace sin resistencia, sino conservando todo lo que tiene de ventajoso el actual sistema y solamente suprimiendo lo que es perjudicial y nocivo.

Propone una transformación de los estados:

De estas inclinaciones que han echado hondas raíces en el espíritu público, una de las más preponderantes y que ha contribuido mucho al origen, restablecimiento y conservación del sistema federal, es la adhesión a las localidades, o lo que se llama provincialismo, la cual reducida a justos y prudentes límites, debe predecir el buen resultado, de que

se administren con más cuidado los intereses particulares de cada población y de cada estado, y es a la que se debe que se haya fomentado en ellos la instrucción y que se hayan hecho algunas obras útiles de comodidad y ornato y aun de mera ostentación... resultado de aquí, que si se dividiesen ahora los actuales estados, en tantos cuantos son los departamentos o distritos que los componen, se haría una cosa muy bien recibida por todos estos departamentos, y que por sí sola con las extensas consecuencias que tendría, bastaría para salir de todas las dificultades en que la nación se halla, estableciéndose en ella un orden sencillo, simétrico, uniforme y poco costoso en todas partes.

Establecido este principio, considera el guanajuatense, todas las funciones gubernativas son ya una consecuencia fácil y natural de él. Siendo general el sistema de hacienda, cada estado ha de administrar la suya conforme a éste, contribuyendo con la parte que se le señale para el erario nacional, y como lo restante ha de quedar en su beneficio y los gastos administrativos han de ser moderados, podrán emplearse sumas considerables en obras públicas y en los ramos de fomento con lo que al mismo tiempo que la nación contará con lo que necesita para cubrir sus atenciones, los adelantos en todas partes serán grandes, debiendo sujetarse a un plan sistemático las obras que redunden en bien común o en el de varios estados, y todos ellos percibirán los benéficos efectos de un sistema que se dirige al bien universal, propagándose en todos las luces y el bienestar de los habitantes (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Como consecuencia de esta nueva organización, propone la transformación de las fuerzas armadas.

El ejército se formará del número de cuerpos o compañías que cada estado debe levantar, vestir y armar según su población y recursos,... no debiendo ser menos de setenta mil hombres el total de fuerzas de la República, pero sin tener sobre las armas más que el número preciso para el servicio en tiempo de paz, desapareciendo las distinciones de permanentes, activos y cívicos que a veces han degenerado en rivalidades odiosas, así como también las de cuerpos interiores y guardacostas, pues cada uno será lo que requiera su localidad, volviendo a cobrar lustre y aprecio la carrera de las armas y siendo honroso el título de soldado mexicano (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Asimismo, propone la reducción de las atribuciones del Poder Legislativo, restándole las que Alamán considera insubstanciales y reforzando las de control sobre el Ejecutivo y la administración a su cargo.

Las funciones propias del Congreso habrían de reducirse a examinar y aprobar las cuentas presentadas anualmente por el gobierno, decretar los gastos de un año para otro y el modo de cubrirlos, declarar la guerra y aprobar los tratados de paz, establecer las bases de los aranceles de las aduanas marítimas, representar sobre los males que se notasen en la nación proponiendo su remedio, y hacer en la Constitución las variaciones que el trascurso del tiempo hiciese conocer ser necesarias. Esto es a lo que pueden extenderse las facultades de un congreso y lo único que se puede desempeñar con acierto y puntualidad. Por haberse dado demasiada latitud a estas facultades quedan desatendidos los ramos principales que son propios del conocimiento de este género de cuerpos y para que en su origen fueron establecidos, y así vemos hace muchos años que no se forman, examinan y aprueban los presupuestos y cuentas de inversión, y que el gobierno gasta todo cuanto quiere, sin pedir siquiera autorización para ello. Estos cuerpos han caído en un grado de ridiculez tal, que es imposible librarlos de él sino dándoles otra forma y atribuciones. Con las que han tenido desde la Junta Provisional, esto es, desde el principio mismo de la independencia, ningún bien han hecho, ningún mal han excusado: alternativamente sediciosos, apáticos o condescendientes, han dejado dilapidar la hacienda nacional sin haber sabido o podido evitarlo (Alamán, 1852: 903 y ss.).

En opinión de don Lucas

Los congresos son de suyo más a propósito para conservar lo que existe que para crear cosas nuevas, por cuyo motivo una nación en que todo está por hacerse, por haberse destruido todo lo que existía, si ha de depender de un congreso ordinario para tener sistema de hacienda, códigos y todas aquellas leyes orgánicas, sin las cuales los principios generales contenidos en una Constitución no pueden desenvolverse y reducirse a práctica, nunca los tendrá, y no es el menor de los males de este género de sistemas, que no sólo no proporcionan los medios de tener todo lo que es necesario para la felicidad de un pueblo, sino que son un embarazo para que pueda nunca haberlo (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Como consecuencia de los cambios al Congreso General se fortalece al Ejecutivo nacional y el control sobre sus actos simultáneamente.

Estas variaciones en las facultades del Poder Legislativo conducen necesariamente a otras en las del Ejecutivo. Si éste necesita mayor acción, también requiere medios auxiliares para hacer uso con acierto de las que se le asignen y restricciones eficaces para impedirle abusar de ellas, especialmente en el manejo de caudales y nombramiento de empleados,

en que los desaciertos suelen conducir a gravísimas consecuencias. Por desgracia, y es menester confesarlo con tanto sentimiento como franqueza, el desconcierto que se ha experimentado en la administración de los fondos públicos, no ha sido en muchos casos por la falta de capacidad, sino de probidad, y en esta parte todo cuanto se solía referir de los pocos virreyes que en el reinado de Carlos IV dejaron triste reputación de su conducta, se queda muy atrás de lo que hemos visto después de la Independencia, siendo los mexicanos los que peor han tratado a la patria a quien debieron el ser y a cuyo servicio estaban obligados a consagrarse, la que parece han considerado algunos como país de conquista, o como un real enemigo tomado por asalto, sin que por esto hayan faltado hombres cuya honradez, haciéndoles mucho honor, ha puesto de manifiesto que no se carece de ellos cuando se quieren emplear. Pero, puesto que las restricciones hasta ahora establecidas, no han podido impedir los abusos, sea por insuficientes o por mal observadas, preciso es buscar el remedio por otro camino. Es menester que, como se ha hecho en la actual república francesa, la responsabilidad recaiga sobre el presidente y no sobre los ministerios, los cuales deben ser responsables al presidente, así como éste debe serlo a la nación, y para que esta responsabilidad sea efectiva y no impracticable como será en la República que acabamos de citar, es menester establecer el medio de impedir durante el periodo del gobierno de un presidente, el efecto de una providencia ilegal, dejando la calificación y castigo del crimen para un juicio de residencia bien establecido, que debe hacerse cuando haya dejado el ejercicio de la autoridad (Alamán, 1852: 903 y ss.).

El presidente con mayores responsabilidades necesita un mejor apoyo para el ejercicio de la autoridad.

Para que en éste proceda con acierto..., debe tener consejos en cada departamento del gobierno, sin que éstos aumenten los gastos de la administración: una cámara compuesta de cierto número de magistrados de la corte suprema, como las de los consejeros de Castilla e Indias en el antiguo gobierno de España, consultará en materias de administración de justicia, y propondrá para los nombramientos en los ramos judicial y eclesiástico; una junta de hacienda, a la manera de la superior establecida por el Código de Indias, ilustrará al presidente en los negocios propios de este ramo; otra de generales desempeñará las funciones de consejo de guerra, y se establecerá uno de Estado para todos los asuntos que corresponden a esta clase, formando estos cuerpos reunidos el consejo general de la nación, que podría desempeñar las funciones de segunda cámara a cuyo conocimiento se someterán todos los negocios graves y las reformas que hayan de hacerse en las leyes, estableciendo

éstas los casos en que los cuerpos consultivos incurran en responsabilidad por lo que aconsejen al presidente, y aquéllos en que éste caerá en ella por no conformarse con el parecer de los primeros (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Con las anteriores medidas está convencido Alamán de que

se establecerá un orden de cosas adecuado al estado de la nación, simétrico y uniforme en todas sus partes, económico en sus gastos, conforme con las opiniones y propensiones que se han creado, y los principios de la federación, no sólo se conservarán,... “quitándole el derecho de hacer daño”, sino que se multiplicarán todos los medios de hacer el bien, generalizándose cuanto puede tener de útil este sistema. La acción del gobierno, sin hacerse casi sentir, será más eficaz no encontrando contradicciones, y la de los congresos y gobiernos de los estados, reducida a proporcionar el beneficio y adelantos de éstos, se verá como el efecto de una autoridad paternal, sin que pueda decaer en opresiva, como ha sucedido actualmente en algunos, lo que la ha hecho aborrecible, excitando el descontento y la revolución (Alamán, 1852: 903 y ss.).

De esta manera

los mexicanos volverán a tener un nombre que conservar, una patria que defender y un gobierno a quien respetar, no por el temor servil del castigo, sino por los beneficios que dispense, el decoro que adquiera y la consideración que merezca. Para obtener estos títulos, no es preciso que el poder recaiga en hombres de gran capacidad: decoro y probidad es todo lo que se necesita (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Persuadido de la urgencia de reformar las instituciones del país, no se obceca en lo que propone, pero sí en que se realice.

Sin esta u otra reforma que haga nacer nuevos intereses, que excite vivamente los ánimos, es inútil prometerse ningún grande resultado. El cambio del régimen federal en central, y la vuelta de éste al primero, dejó subsistentes las mismas cosas con diversos nombres, y la única variación que produjo no ha servido más que para hacer odioso uno y otro sistema... Las instituciones en su presente estado han caído en el mayor descrédito, como se ve en la fiesta nacional... destinada a recordar el día en que se publicó y juró la actual Constitución, la que se celebra con la mayor frialdad, pareciendo más bien una función fúnebre que una festividad consagrada a un objeto plausible, no dando ocasión

más que a alguna nueva censura de las instituciones mismas, o a algún sarcasmo contra las autoridades establecidas por ellas, y esto mismo sucedería con la del 16 de septiembre, si no se moviese al pueblo, no a manifestar entusiasmo, sino a concurrir a las diversiones que se le procuran a fuerza de dinero (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Para la reforma de las instituciones sugirió el nombramiento de

una comisión que no excediese de tres o cinco individuos, encargada de construir a la nación, la cual se entendería haberla facultado a este efecto, a lo que no se opone el corto número de estos individuos, pues en la ficción del sistema representativo, tanto se puede considerar representada por cinco como por ciento. Esta comisión tendría la facultad de nombrar todas las que creyese necesarias para la organización de cada uno de los ramos, según el plan general que ella propusiese, y todas las autoridades y oficinas de la república estarían obligadas a auxiliar sus trabajos y franquearle cuantos datos y noticias pudiese necesitar, de suerte que al cabo de un año, cuando más, todo estuviese concluido, sin perjuicio de ir poniendo en ejecución cada parte, según se fuese terminando. Este es el único modo posible de poner en completo y simultáneo arreglo todos los ramos de la administración, mas como en materia tan delicada no es de esperar se acierte en todo desde el principio, y la experiencia a poco andar hace notar inconvenientes que no pudieron preverse antes de poner en práctica un sistema político, al cabo de dos años se debería revisar todo él, teniendo a la vista las observaciones que se hubiesen hecho sobre cada una de sus partes, para enmendar y rectificar lo que se hubiese reconocido necesitarlo, quedando ya después al Congreso hacer aquellas variaciones que el curso de los tiempos fuese demandando (Alamán, 1852: 903 y ss.).

El ex secretario argumenta a favor de la comisión que plantea, al advertir que

juntar la facultad de reformar con la de gobernar, como se ha hecho en la República, tiene el grave inconveniente de que la potestad absoluta que lo primero supone, se hace extensiva a lo segundo, y es muy difícil evitar que quien tiene en sus manos la facultad de hacer todo lo que quiere, se reduzca a hacer sólo lo que debe. En circunstancias difíciles, cuando en los países en que el sistema representativo se halla bien establecido, se convoca al Congreso para tomar las resoluciones convenientes; entre nosotros, por el contrario, el Congreso no ha creído poder hacer otra cosa más acertada que disolverse, dejando una autoridad absoluta en manos del presidente (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Al pronunciarse en contra de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, indica que su resultado había sido

el aumento excesivo de la deuda exterior e interior, multitud de negocios gravosos para el erario nacional, la destrucción de algunos establecimientos útiles, la creación de muchedumbre de empleados superfluos, y si bien se levantaron algunos edificios públicos magníficos, fueron construidos con enorme costo, y en lugar de ennoblecer el carácter de los ciudadanos, se fomentó la adulación y el abatimiento (Alamán, 1852: 903 y ss.).

En suma, Alamán propone que los ciudadanos definan un sistema de gobierno.

Todos los ciudadanos que puedan ser considerados útiles, deben ser llamados a trabajar en esta obra grandiosa. Ella debe fijar su suerte, estableciendo un sistema de gobierno que tendrá la ventaja sobre lo que existe, por lo menos de ser una cosa definida. En la actualidad, es tal la confusión que se ha introducido, que aunque al orden presente de cosas se le llama federación, en realidad no existe cosa alguna a que pueda darse un nombre conocido. Hay elecciones populares, pero estas elecciones a nada conducen, porque en su resultado definitivo los gobernadores de los estados y el gobierno general a su vez, hacen nombrar a quienes les parece para congresos y ayuntamientos, atropellando hasta la apariencia de libertad; hay Congreso, mas éste no hace nada de lo que debería hacer; en vano se le pone a la vista todos los años el estado de la nación en las memorias de los ministros, que han venido a ser una especie de piezas académicas costosísimas y completamente inútiles, pues nunca se ve que se tomen en consideración, y acaso no son ni leídas por los que debían buscar en ellas la norma de sus operaciones; la responsabilidad es un arma de partido, no un medio legal de contener la arbitrariedad; las disposiciones de los tribunales no se acatan, siendo tan dudosa su jurisdicción, que un pleito ruidoso que hace años se sigue con grandes gastos, no se sabe todavía cuál es el tribunal que ha de conocer de él, y la administración de la hacienda pública camina sin presupuestos ni cuentas, al arbitrio del gobierno. Dar el nombre de sistema constitucional a tal desorden es violentar la significación de las palabras, y gobernar al acaso, dictando providencias aisladas según las circunstancias, no es lo que puede hacer la felicidad de una nación, siendo al mismo tiempo incierto y poco seguro para el gobierno mismo, que no puede contar con un apoyo firme ni hacerse de un partido en que pueda poner su confianza (Alamán, 1852: 903 y ss.).

Finalmente Alamán reitera:

no tengo la presunción de creer que la reforma que he propuesto sea lo mejor, mas el haber manifestado mis ideas, largo tiempo ha meditadas, será acaso motivo para que otros expongan las suyas con mayor acierto, saliendo del camino trillado del centralismo o la federación (Alamán, 1852: 903 y ss.).

PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El 8 de febrero de 1838 presentó Lucas Alamán, como miembro de la Comisión de Organización, el estudio que se ha denominado *Examen de la organización general de la administración pública* a fin de proponer un programa para reformarla, probablemente el primero de nuestra historia, destinado a emprender “simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediatez, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en los otros” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

Para realizar la reforma administrativa se precisa establecer un sistema integral armónico de administración, congruente con la Constitución y sujeto a un plan, más práctico que teórico, que se siga uniformemente.

Desde que lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse reformas parciales en el sistema administrativo que antes regía demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución española, se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de la variación que habían sufrido algunas partes del sistema, sin establecer la necesaria armonía entre todas ellas, y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho más que empeorar este estado de cosas. Este ha sido el mal, no sólo de nuestra República, sino de todas las que se han formado en los países hispanoamericanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado, y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que falta de medios de ejecución para llevarlos al cabo. Entonces se ha ocurrido nuevas revoluciones, aprovechado la ocasión los que por miras particulares promueven siempre éstas, y como es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente

gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de emprender la obra de arreglar la administración; obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y, sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aún menos que ninguna otra por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defender su mal segura existencia (Alamán, 1946: 371 y ss.).

Alamán, en estas ideas, sigue a la corriente del despotismo ilustrado, opositora a la del liberalismo democrático; la primera propendía a introducir reformas en la esfera económica, social y administrativa; la segunda, en lugar de la transformación desde arriba, mediante reformas administrativas, quería la revolución desde abajo, mediante reformas políticas.

Consecuentemente, la función de reforma, “como todo debe partir de un principio firme y estable y éste no puede ser otro que el sistema político que hoy existe... Nunca en efecto pudieran ser de tan funestas consecuencias como en la época presente las turbaciones a que darían lugar nuevas variaciones políticas...” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

Además debe “ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos”, iniciando sus operaciones por “aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males más ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admite mayor demora” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

En seguida detalla los principales males de las cuatro dependencias existentes y las medidas para resolverlos; las cuales se dirigen fundamentalmente a los aspectos sustantivos, los que justifican su existencia, y no sólo a los de mera gestión o de apoyo.

OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA

La reforma administrativa debe vencer, considera Lucas Alamán, diversas dificultades “nacidas muchas de la falta de práctica... y de la rutina de antiguos usos”, de “inferir lo que somos de lo que podemos ser” y del olvido de combinar “el buen servicio con la economía que nos es tan necesaria” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

La empleomanía y el aspirantismo llevan a la oposición a toda reforma que los limite. Estarán en contra de ella los aspirantes a empleos públicos por “no

haber... (satisfecho) sus pretensiones de empleos, sueldos y ganancias a que se creían acreedores” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

Se une a lo anterior la “teoría del probabilismo”, que hace aceptar cargos para los que no se reúnen los requisitos legales, la capacidad o la vocación, en virtud de la posibilidad de que lo ocupe alguien peor.

La reforma, concluye Alamán, “es obra no sólo de una prudente política, y de una administración ilustrada, sino también del tiempo, de la tranquilidad y de la confianza, pública” (Alamán, 1946: 371 y ss.).

Luis de la Rosa

Objetivos de la administración

En 1852 el zacatecano en su *Ensayo sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* sostiene:

Un gobierno tiene por principal objeto defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la Constitución es popular... La administración pública tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias: la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instrucción pública; el socorro de la miseria y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización: tales son los grandiosos e importantísimos objetos de la administración, y para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y producciones naturales, de la naturaleza y configuración de sus terrenos, de su mayor o menor población, de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad, y del estado de rudeza o de cultura y civilización en que se encuentran. Una acertada administración, para cumplir los benéficos objetos con que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los gérmenes de prosperidad de un país, poner a la sociedad en un estado de animación de vida y de progreso, con multitud de obras... (e) instituciones... (Rosa, 1852: 1-2).

Distinción entre gobierno y administración

Conociendo, pues, cuánta es la importancia de una buena administración, no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos... viviendo, no obstante, bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas poco convenientes a la dignidad y la libertad del hombre; pero bajo una mala administración, bajo una administración torpe y negligente, desacertada en sus disposiciones o corruptora por su inmoralidad, los estados decaen de su prosperidad, retrogradan en civilización, e inevitablemente vuelven a la barbarie primitiva de las sociedades, aun cuando sus instituciones políticas se consideren como las más libres y perfectas... Tales son y serán constantemente las consecuencias inevitables de una mala administración (Rosa, 1852: 2-4).

Remedios para una mala administración

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que exige:

... En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes, y cuidar sobre todo de que los fondos públicos sean administrados con pureza e invertidos con legalidad y economía (Rosa, 1852: 5-8).

Una buena administración debe conducirse con una prudencia suma para introducir en un país todas las invenciones y mejoras con que otros pueblos se han enriquecido, sin dejarse sorprender ni fascinar por los charlatanes y por los que especulan con empresas imaginarias, útiles para ellos y ruinosas para los pueblos (Rosa, 1852: 15).

Los males y remedios de la forma de Estado federal

Adoptado el sistema federal como base de la organización política de México, ha sido preciso dividir la administración pública en dos ramos principales: administración general de la nación y administración particular o interior de los estados. Se han deslindado hasta cierto punto los objetos que corresponden a cada una de estas administraciones; pero hay todavía mucha confusión de ideas y de principios con respecto a esto; y generalmente hablando, las leyes de la federación son en esta materia absolutamente defectuosas. Este es un mal muy grave, porque el arreglo de la administración interior de los estados, y aún de muchos ramos de la administración municipal, depende en gran parte del arreglo que

previamente ha debido hacerse de todo lo concerniente a la administración general de la República. Hasta aquí, todo lo relativo a esta administración ha sido un caos, porque no ha habido unidad de plan ni unidad de acción ni principios generalmente reconocidos a qué atenerse en medio de tantas cuestiones de administración general a que ha dado lugar el choque frecuente del interés general del país con el particular de algunos estados, o la oposición de intereses entre dos o más estados... Ha sido tanto más difícil arreglar esta materia y deslindar con toda claridad lo que pertenece a la administración general de la nación y lo que toca exclusivamente a la administración interior de los estados... (Rosa,1852: 16-17).

Mala división de la administración para prestar servicios

Uno de los trabajos más difíciles de que tiene que ocuparse en todo país la administración, consiste en hacer una división política del territorio, que concilie... el interés general de la nación con los diversos intereses de las localidades. Del acierto de esta materia depende que la acción de la administración pública sea pronta, fácil y económica: que los funcionarios que dirigen la administración en cada una de las grandes secciones del país, conozcan a fondo las necesidades y recursos de las poblaciones que la forman, y que estas poblaciones obtengan con el menor costo posible todos los beneficios que deben esperar de una buena administración. Una mala división política del territorio de un país entorpece todos los trabajos de la administración, hace costoso para los pueblos el servicio público, y dificulta todas las mejoras y progresos. Por otra parte, la administración pública se facilita extraordinariamente cuando al hacerse la división del territorio de una nación, se ha adoptado por base la homogeneidad de intereses de todas las poblaciones de que se ha de formar cada sección, ya sea que ésta se denomine estado, provincia, departamento, o que tenga cualquier otra denominación (Rosa, 1852: 53).

Guillermo Prieto

Mal y remedio

El pecado más patente en toda la Administración pública es la improvisación de los funcionarios públicos, que son designados por sus relaciones políticas y no por su trayectoria profesional”. Las administraciones requieren servidores con experiencia e ilustración, que sean prácticos, conocedores “de nuestra historia y que hayan encanecido al servicio de la patria, que conozcan las necesidades de la

nación; dotados de honradez, sentido común y vasta instrucción profesional...” (Arellano, 2016: 199).

Antaño como hogaño de la calidad de sus servidores depende la de la administración. Hoy cada vez son menos los que saben, quieren, pueden, son patriotas, honrados, conocedores de la historia y del país, respetuosos de los derechos humanos e interesados sólo en servir. La incompetencia es una forma de corrupción. Las deficiencias notorias de muchos servidores y su descrédito consecuente demuestran que triunfa el capricho en las designaciones y la administración por ocurrencia. En México ni el principio de Peter se cumple. Nadie llega hasta su nivel de incompetencia. Inicia su carrera en él.

Ignacio Manuel Altamirano

El mal y el remedio

El error en el nombramiento de sus colaboradores se traduce en la pérdida de la legitimidad, indispensable para todo gobierno, y de la confianza del pueblo en el presidente de la República como vocean los diarios.

Y ¿cómo tenerla cuando vemos que se está entregando cada día en manos de... traidores y de moderados?... [La situación del país] estaba ya mala, pero está peor... ¿Qué ha hecho el gobierno para salvar la situación? El pueblo lo sabe: ni modo de mentir... No habiendo, pues, salvado la situación el gobierno, desmerece nuestra confianza... Éste es un voto de censura, y no sólo al gabinete, sino también al presidente de la República... El (presidente)... no manifiesta esa acción vigorosa, continua, enérgica que demandan unas circunstancias tales como las que atravesamos... (Altamirano, 1986: 69 y ss.).

Las palabras anteriores fueron dichas en 1861, en el Congreso Nacional, por Ignacio Manuel Altamirano y dirigidas a Benito Juárez, quien sí aprendió la lección y supo rodearse de colaboradores caracterizados por su patriotismo, valor, conocimientos, honradez, experiencia y buen servicio al país.

Así lo reconoció el mismo Altamirano: “Tuvo... la gran fortuna de haber contado entre sus consejeros de gobierno con los hombres más eminentes por su talento y saber..., los cuales... fueron dejando en su administración el contingente variado y rico de su

capacidad, con el que se formó al fin ese capital de fama y de gloria que ha sido en la opinión pública como el patrimonio de Juárez” (Altamirano, 1958: 182-183). México contó gracias a su talento para designar funcionarios con el desempeño eminente de Juan de Dios Arias, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado Sánchez, Juan Antonio de la Fuente Cárdenas, Ignacio de la Llave Segura, Manuel Doblado Partida, León Guzmán Montes de Oca, José María Iglesias Inzáurruga, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada y Corral, Ignacio Mariscal Fagoaga, Melchor Ocampo Tapia, Guillermo Prieto Pradillo, Matías Romero Avendaño, Ignacio Ramírez Calzada, Joaquín y Manuel Ruiz, Ignacio Luis Vallarta, Ignacio Zaragoza Seguín, Francisco Zarco Mateos. Restituyeron la independencia al país, dotaron de dignidad a sus habitantes y sentaron las bases del desenvolvimiento nacional, con un gobierno sin temor a ejercer la autoridad y una sólida administración.

Juan Nepomuceno Adorno

Adorno (1958) publicó el libro *Análisis de los males de México y sus remedios practicables*. En él señaló que los

síntomas de estos males erróneamente atendidos fueron los pronunciamientos militares, los incontables planes políticos, las rebeliones y el endémico desprecio por la ley... Bien mirada, la razón del desajuste nacional estaba en los elementos estructurantes del pacto social, es decir, en la economía y la sociedad. Éste era el núcleo que debía atenderse para tejer una solución de largo alcance... Únicamente un Estado financieramente solvente y bien administrado podría detener las fuerzas disgregantes de la nación e incentivar la actividad económica mediante obras públicas necesarias e inaplazables (ferrocarriles, obras hidráulicas, caminos)... El Estado dirigiría la economía a través del monopolio de los ramos más productivos y emplearía una porción de sus recursos en financiar la innovación tecnológica, apoyando a los inventores y a quienes introdujeran mejoras técnicas en los procesos productivos... La pinza quedaría cerrada con el control del comercio exterior... En el espacio económico interno había que revivir las alcabalas... Estos eran los medios, porque para Adorno el eje del entramado social era el trabajo...” (Illades, 2008: 11 y 12).

Diagnóstico

El conocimiento de la realidad mexicana hizo que Adorno iniciara su obra con el señalamiento de que es

muy frecuente entre nosotros responder a la terrible exposición de nuestros males políticos y sociales con la lúgubre y desconsoladora frase: ¡no tenemos remedio! Más frecuente es aún abandonar esta cuestión de tan vital importancia, y cerrando los ojos de la previsión a su terrible y amenazante aspecto, imaginar entonces que el peligro es menor porque no se mira. Pero es aún más común circunscribirse a una situación puramente inerte y pasiva sin oponer esfuerzo ninguno a los males, los que así avanzan como las lavas incendiarias de un volcán, lentamente en apariencia, pero rápidamente en realidad, sorprendiendo y sepultando muchas veces entre fundidas rocas los campos y las ciudades con sus descuidados habitantes... Amargados con la triste y costosa experiencia de nuestras reincidencias crónicas, se pregunta hoy con una ansiedad dolorosa: ¿la convulsión política y social que estamos pasando es la última? ¿Vendrá después una calma segura y saludable? ¿O como tantas otras sólo será precursora de nuevos y más terribles vértigos?... Pero por grande que sea esta inconcusa urgencia vemos que no es la sola, pues si se dejasen en pie otros males sería estéril la Constitución más perfecta. Y de hecho: ¿curaría ésta la extrema miseria que nos consume? ¿Regeneraría la moralidad de los resortes administrativos? ¿Daría vida y movimiento a los manantiales de la prosperidad pública, hoy tan obstruidos por el fango de la corrupción y casi exhaustos por la continua absorción de sus jugos? No, ciertamente: las formas políticas no bastan a cubrir todas las urgencias administrativas, y el mejor de los sistemas se hallaría nulificado por circunstancias adonde no alcanzan los resortes elementales (Adorno, 2008: 17 y ss.).

Obstáculos

Para evitar estos males se necesita una acción acertada en la administración, pero la cual hacen en extremo difícil: 1º. Las apremiantes circunstancias del momento, que exigen casi siempre el sacrificio del futuro por la urgencia del presente; 2º. El desorden de los antecedentes administrativos y financieros bajo el cual las determinaciones son trucas y violentas; 3º. La corrupción tan propagada de las manos segundas que, para colmo de malestar, hace que la nación desconfíe aun de las más honrosas excepciones;

4º. El desnivel espantoso que existe entre nuestra industria y la extraña, que deja ociosa [a la] aún escasa población de nuestras ciudades y que amenaza hundirnos hambrientos y desnudos en un sepulcro de tisús (tela de seda con hilos de oro y plata) y de telas extranjeras; 5º. Los hábitos de ocio y de vicio que arrastran al pueblo de los campos al vandalismo, y al de las ciudades a la embriaguez y al homicidio; 6º. El círculo mezquino de la parte representativa de la riqueza pública, que sin norma dable en su abundancia o escasez, ni límite posible en su actividad, deja el porvenir siempre oscuro y nublado para los negocios y mata en su cuna el espíritu de empresa y de mejora; 7º. La nulidad en que han caído los nacionales en casi todos los ramos de adquisición, pudiéndose decir que el comercio mexicano pertenece ya a la historia, y que rápidamente nuestra propiedad e industria vendrán a ser simples recuerdos (Adorno, 2008: 20).

Siglo xx

*Yo sueño,
yo creo,
yo ejecuto.*

Salvador Alvarado

Salvador Alvarado, destacado militar y político sinaloense, quien fuera excepcional gobernador de Yucatán, al reflexionar sobre el problema de México, en 1920, señaló los males y propuso “algunas medidas para ponerles remedio” (Alvarado, 1920: 4). Alvarado tiene presente que “luchar contra las condiciones que estorban el progreso de México es nuestro deber y nuestro destino. No estamos obligados a triunfar, pero sí a combatir” (Alvarado, 1920: 3). Por ende, debemos remediar, entre otros males, la desorganización administrativa.

La desorganización administrativa

No puede ser mayor la desorganización administrativa de mi país. Cubiertos los empleos, desde ministro hasta barrendero, sin más requisito que la adhesión ilimitada al presidente o a sus favoritos, para nada hacen falta conocimientos, aptitudes, ni honradez.

Los empleos se obtienen y conservan por recomendaciones, por compromisos políticos, por amistad, por casualidad, y en muchas ocasiones mediante bajezas e indignidades o gracias a intrigas y chismes. Ni hay exámenes ni escalafón ni estímulos ni ascensos ni premios ni castigos. El hombre que ha obtenido un empleo sabe que todos sus conocimientos, todas sus aptitudes, toda su honradez, todos sus desvelos, no sirven de nada para conservar su puesto ni para ascender; tal vez mañana mismo sea lanzado a la calle para ser substituido por un favorecido o recomendado de la señora X o del señor H. Un empleado que no tiene ninguna seguridad de conservar su empleo y que de nada le sirven sus cualidades, necesariamente tiene que aprovechar de la mejor manera posible el tiempo para prevenirse contra un porvenir incierto, y de allí la corrupción administrativa. ¿Cómo exigirle ni eficiencia ni honradez a un empleado que sabe que de un momento a otro le arrojan a la calle a morirse de hambre? Naturalmente, esta situación hace que el empleado no sea honrado y antes bien necesite ser astuto, intrigante y servil para prosperar dentro de ese funesto sistema.

La ciencia de la administración es desconocida en México. En vez de tratar los asuntos con la expedición y rapidez adoptadas en los negocios modernos, las oficinas públicas observan los mismos principios heredados de la complicada rutina oficial de la Colonia, o impuestos por el capricho de presidentes, ministros y gobernadores, el antojo de los otros o por las autoridades administrativas de orden inferior que se han ido sucediendo en el curso del tiempo. El resultado es una demora infinita, una confusión espantosa, un formulismo interminable, una serie inacabable de tremendas dificultades que estorban el despacho aun de los negocios más insignificantes. El asunto más trivial necesita un expediente en forma, y si se hubieran conservado todos los archivos de la República, no habría ya espacio en el territorio nacional para guardarlos.

En un país como México en que el gobierno interviene minuciosamente en todos los actos del individuo, desde la cuna hasta la sepultura, en que nada puede hacerse, ningún paso darse, sin tropezar a cada momento y en una forma u otra con autoridades u oficinas públicas de todas clases y de todos los órdenes, ya puede imaginarse el infranqueable

obstáculo que semejante sistema de administración opone al libre desarrollo de la actividad en la agricultura, en la industria, en el comercio, en los negocios en general. El mañana de los mexicanos no nace del corazón del pueblo; procede de la ignorancia y del desacierto de sus gobernantes; ese fatídico mañana, que se eleva como un fatal escollo en el profundo y dilatado océano de memorial de sellos y contrasellos, de legalizaciones, firmas, rúbricas, tomas de razón, registros, autos, acuerdos, pedimentos, informes, en una palabra, en el bárbaro colosal expediente que forma la base del régimen administrativo en México.

La natural consecuencia de este desbarajuste es que la administración sea lenta, embrollosa y retardataria y que para arreglar cualquier asunto con el gobierno haya que perder tiempo, dinero y paciencia y emplear montañas de papeles e influencias y recomendaciones para obtener una resolución cualquiera. De esa lentitud y de esas complicaciones se resienten todos los negocios y sufre tanto el país, que puede decirse sin exageración que los obstáculos más serios que el pueblo mexicano tiene para su progreso son esos llamados gobiernos.

Es, pues, preciso poner coto a este mal estableciendo los cursos especiales, la carrera administrativa y el servicio civil con sus juntas calificadoras, su escalafón, sus exámenes, premios, castigos y seguros de vida y contra enfermedades y accidentes, cuidando de no ascender sino a los que comprueben su aptitud para desempeñar el puesto que pretendan.

No debe premiarse la antigüedad con ascensos. Ningún mérito hay en no morir durante muchos años. El pasivo, perezoso, indolente y rutinario debe permanecer en su puesto de barrendero aunque lo desempeñe toda su vida.

Los ascensos sólo deben concederse al ambicioso, al enérgico, al hombre de acción, de carácter, de iniciativa, de espíritu de empresa, porque a esa clase de hombres debe exclusivamente sus progresos el mundo.

Una prueba innegable de que el pueblo mexicano es un empleado apto y honorable con otro sistema, la tenemos en el hecho de que durante la administración del general Díaz nuestro Servicio de Correos y Telégrafos era muy bueno y tenía un personal inteligente y muy apegado y muy leal a sus deberes, y casi nunca se supo de robos ni de corrupción. Esto se debía únicamente a que los ascensos se hacían por escalafón. Todos los empleados tenían que entrar de meritorios y lenta, pero seguramente, ir

ascendiendo; y a pesar de que el sistema no era perfecto y no tenía casi ningún estímulo produjo excelentes resultados.

Y sobre todo para qué se quiere mayor prueba de que el mexicano es un elemento de primer orden si se tiene en cuenta que a pesar de la horrible situación en que se encuentra hay empleados íntegros y competentes en la Administración” (Alvarado, 1920: 5).

Salvador Alvarado emprende igualmente el análisis de los males que padecen los estados y los causados por el exceso de legislación.

Lo que pasa en los estados

En los gobiernos de los estados pasa otro tanto de lo que sucede en el gobierno federal; la misma centralización, la misma ineficacia, el mismo desperdicio de tiempo, de dinero y de energía. También allí habrá que implantar la representación proporcional en los congresos, el servicio civil y simplificar la administración lo más que sea posible, y sobre todo permitirles que desarrollen libremente sus fuerzas sin la injerencia del gobierno federal en su vida interior, que hasta hoy ha sido muy perjudicial, pues las entidades federativas no han recibido ningunos beneficios de la Unión.

Impuestos abrumadores; nubes de empleados federales, ladrones y codiciosos generalmente; insolencias y atropellos de los militares; imposiciones de gobiernos contra su voluntad; despojo en favor de la federación de sus recursos naturales —aguas, bosques, minas, pesca, hidrocarburos salinas, etcétera— y todo género de obstrucciones y dificultades, nada de cooperación, ni de ayuda, ni de auxilio: no hay noticia de que un solo estado haya sido ayudado amplia y eficazmente en usa sola ocasión.

Los municipios deben ser libres, pero libres de verdad, no como hoy lo son en la letra de la ley. Debe implantarse en ellos inmediatamente el gobierno por comisión, con la elección especializada, es decir, para cada departamento un especialista de carácter general y no por barrios, con el derecho de iniciativa, plebiscito y revocación. Tal como hoy se gobiernan nuestros municipios, el sistema no puede ser más desastroso para los intereses de la comunidad, pues se elige, o el gobernador impone, a un grupo de politiqueros ignorantes, corrompidos y sin ninguna responsabilidad. Allí no hay ni puede haber subdivisión de labores, especialización de trabajo, ni se puede definir y hacer efectivas las responsabilidades, ni puede haber eficiencia y ahorro de tiempo y de dinero: aquello es

una anarquía completa donde la única cosa organizada es el robo, sin que las excepciones sirvan sino para confirmar la regla.

Es preciso confiar el gobierno de la ciudad a hombres especialistas en administración, que tengan antecedentes reconocidos de capacidad y de honradez, que tengan reputación que cuidar y que sean responsables de su manejo.

Seguir encomendando los intereses de la comunidad a esos grupos de politiqueros ignorantes y bribones es un delito de los ciudadanos. Estoy seguro de que en todo el mundo no hay un solo hombre de empresa que esté dispuesto a confiar sus negocios a un grupo de políticos: no lo hará ni el fabricante ni el comerciante ni el naviero ni nadie. El primero confiará la dirección y administración de su negocio a un experto en la clase de manufactura que tenga, y lo mismo hará el comerciante, y el naviero buscará a un experimentado capitán para ponerlo en su buque y ninguno de ellos, oídlo bien, ninguno de ellos daría empleo a nadie sin hacer un contrato o conservar el dominio de su negocio, que le permita en cualquier momento exigir responsabilidades, daños y perjuicios o meter en la cárcel a un empleado infiel; y sin embargo el fabricante, el comerciante, el naviero y todo el mundo cometen la estupidez de entregar los sagrados intereses de la comunidad a Alí Babá y sus cuarenta compañeros, sin ningún género de garantías.

El gobierno por comisión tuvo origen en Gálveston, Texas, con motivo del huracán que azotó la ciudad y que tantos daños le hizo. Ante la incapacidad de su gobierno municipal para hacer frente a una situación desesperada, los ciudadanos nombraron una comisión de hombres expertos en administración y bien reputados para que se hicieran cargo de los asuntos de la ciudad en aquella emergencia. Después de algún tiempo, aquellos hombres, enérgicos y honrados a la vez que expertos, arreglaron admirablemente los negocios de la ciudad y cuando ya estuvo todo normalizado, los ciudadanos de Gálveston no quisieron volver más al antiguo sistema de los políticos. Reformaron su constitución, la legislatura del estado la aprobó, y desde entonces la ciudad está gobernada por una comisión de hombres cuya profesión es la de administrar; trabajan en su negocio y son hombres serios y de responsabilidad.

En vista de los espléndidos resultados obtenidos, más de trescientas ciudades de este país han adoptado el sistema, con ligeras variaciones en la forma, pero siempre conservando la organización de la comisión...

La administración es una ciencia, como lo es la medicina. No hay pues, razón alguna para confiar los negocios de la ciudad, del estado o del país a manos empíricas, como a nadie se le ocurre, al sentirse enfermo, llamar al primer político que pase para que lo cure. No hay ninguna razón para no administrar los intereses públicos como los privados: todo es cuestión de organización, es decir, de subdivisión de trabajo, de especialidades.

No hay mejor escuela de civismo que el gobierno de la ciudad. Allí los ciudadanos pueden conocer a fondo los asuntos públicos, yendo de lo pequeño a lo grande, de lo concreto a lo abstracto, de la ciudad a la nación. Alguien ha dicho en México que las ciudades no pueden gobernarse solas, que necesitan un gobierno centralizado en el gobernador del estado para administrarse bien; pero quien tal afirma no sabe lo que dice, pues los habitantes de una ciudad que no son capaces de manejar sus intereses comunales, menos pueden tener participación como ciudadanos en los negocios públicos de su país, y por lo tanto habría que pedir a España que nos admitiera de nuevo como colonia...

Si yo no pido el gobierno por comisión para implantarlo en los estados y en el gobierno general de mi país, es porque las condiciones reinantes en cuanto a instrucción, educación política y comunicaciones, no nos permiten todavía ejercer con rapidez la iniciativa, el plebiscito y la revocación en cuestiones generales, pero es la meta a que debemos aspirar para librarnos de los señores políticos a la moda actual” (Alvarado, 1920: 27-31).

El exceso de legislación y su remedio

En México padecemos un exceso tal de legislación que nadie sabe cuántas leyes existen. Las hay vigentes desde la época colonial, y como todos los gobiernos han expedido algunas o muchas disposiciones, órdenes, circulares y adiciones, las leyes forman una maraña tal que es punto menos que imposible desenredarla. No hay nada más que pensar en que cada ley termina casi siempre con estas o parecidas palabras: Quedan abrogadas todas las disposiciones que se opongan a esta ley. Y es cuestión de los señores abogados sacar a relucir una ley de cien años atrás y de la cual ya nadie se acordaba, para alegar que el artículo tal no se opone a tal o cual ley.

En esta materia, en la que hay un atraso espantoso, no se ha evolucionado. Las leyes son complicadísimas, en muchos casos contradictorias y siempre lentas; los juicios se pueden hacer durar indefinidamente, no siendo raros algunos que tienen de treinta a cuarenta años. Los juicios hereditarios y mercantiles que podrían resolverse en dos o tres audiencias,

duran años, resultando que los bienes de la herencia o de la quiebra motivo del litigio, se pierden o se gastan en pago de albaceas, síndicos, procuradores, depositarios, peritos, alguaciles, etcétera. El mal más grave consiste en que los que hacen las leyes no son los que las aplican y no hay nadie encargado de estudiar sus efectos en la práctica.

Este enorme recargo de leyes y la imposibilidad de aplicarlas en muchos casos, ha hecho que nadie las respete y que muchos traten de eludirlas. Los efectos de este estado de cosas son desastrosos para el libre desarrollo de las fuerzas sociales, y sobre todo para la moral. Es preciso crear un Instituto de reformas político-sociales y una Comisión de Legislación que tengan por misión estudiar todas las leyes para depurarlas y hacerlas simples, sencillas, comprensibles y de fácil aplicación, y que estudien constantemente sus efectos y la manera de ir las acomodando a las necesidades siempre crecientes y siempre diversas a la sociedad, para que no vuelvan a quedar retrasadas con respecto a la marcha de ésta, como hoy sucede. De este Instituto y de esta Comisión deben salir los asesores para las comisiones del Congreso, a fin de que la función técnica de éste sea tan perfecta como es posible entre los hombres. En los estados debe hacerse la misma limpia y crear también la Comisión Legislativa. Por su trabajo que de ellas se espera, es preciso que estén compuestas de técnicos y especialistas y no de recomendados, porque entonces más vale no formarlas (Alvarado, 1920: 35-36).

LOS MALES Y LOS REMEDIOS ACTUALES

Algunas de las reflexiones de Villarroel, Alamán, De la Rosa, Adorno, Prieto, Altamirano y Alvarado, a pesar de los años transcurridos, infortunadamente, siguen vigentes. Los males de la Administración pública en el siglo XXI son tantos que se puede escribir varios libros como el presente. Por ello sólo mencionaré algunos. Muchos más están analizados en los capítulos de la obra.

Ausencia y creación de un Estado de derecho

México es un país en que cada persona cumple únicamente las normas que no puede evadir. Entre más rico menos está y se siente obligado a acatarlas. El primer ayuntamiento, fundado por Hernán Cortés en 1519, se hizo violando la normativa vigente. “El obedézcase, pero no se cumpla” ha imperado desde entonces hasta hoy.

El remedio es hacer que todos, sin excepción, ajusten su conducta a las disposiciones jurídicas vigentes y el que no lo haga, en ejercicio de su libre albedrío, debe ser castigado. Además es indispensable que los funcionarios pierdan el temor a ejercer la autoridad y ajusten todos sus actos a las normas jurídicas.

Administración incapaz

Sin administración no hay ni siquiera un gobierno malo; es inexistente. “Gobernar bien, en favor del pueblo, para conservar su simpatía y mantener el poder es principio fundamental y universal de la política”, señala Pichardo Pagaza (Pichardo, 2001: 187).

Sin embargo, pocos se ocupan de lograr una administración que facilite a los gobernantes realizar sus objetivos en beneficio de la comunidad. En contra de ella tienen un éxito indudable. Los estudiosos hacen señalamientos para mejorar el servicio público, pero sus practicantes los ignoran. Los responsables de las administraciones se conforman con lamentar sus errores en lugar de enmendarlos. El resultado es la creciente inconformidad ciudadana que se deja oír en todo el territorio nacional.

Si se constatan avances en materia electoral, en cambio en el ámbito de la administración son magros. La falta de democracia en nuestras administraciones es aún una enfermedad grave.

Democracia administrativa olvidada

En 1858, Teodoro Parker concibió a la democracia como el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por todo el pueblo y para todo el pueblo. En este sentido, una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, los beneficie. En pocas ocasiones se ha propuesto, y en menos llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La democracia en nuestro país está considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo. Constitucionalmente la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y

por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores. La democracia es representativa y la administración queda supeditada a los poderes ejecutivos federal y estatales y a los ayuntamientos. En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas sometidas a la jurisdicción de las autoridades administrativas.

Tratándose de los ciudadanos en sus relaciones con la administración, deberían ser los mandantes y participar en la definición, en la ejecución y en la evaluación de las actividades administrativas. No obstante, la administración pocas veces es la casa del ciudadano, ante ella casi siempre es un extraño, inoportuno y sospechoso. El ciudadano la teme. Mala pagadora y acreedora implacable; lenta para decidir y actuar e inexorable para los plazos; deficiente en informar y exigente de informaciones. Contumaz en cometer errores de derecho o de hecho, deposita la carga de la prueba en los ciudadanos y les confiere la obligación de conservar un archivo de documentos públicos. Por eso los ciudadanos se sobrecogen al acercarse a ella. En muchos casos prefieren renunciar a sus derechos que preservarlos al precio de tramitaciones difíciles e inciertas en sus resultados; así los más pobres son los mayormente resignados y perjudicados.

Los habitantes dudan que los servidores públicos les sean útiles. El servidor público a medida que asciende en la jerarquía administrativa es menos ciudadano y está más alejado del habitante, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no vivir como las personas a quienes se presume sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país.

Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Vestidos con ropa casual, en lugar del traje hecho a la medida con tela importada, uniforme de políticos y funcionarios de antaño, fingen un atuendo popular (pantalón, botas, guayabera y chamarra de piel, también de importación) cuyo precio es mayor al ingreso anual de los supuestos servidos.

Los encargados de vigilar los precios, con ingresos millonarios, pocas veces van al mercado e ignoran la realidad de los precios ante el precario poder adquisitivo de los pobres. Quienes deciden sobre la construcción de habitaciones populares para hacer efectivo el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, poco pueden comprender las limitaciones, incomodidades y deficiencias de las mismas desde sus espaciosas mansiones. Los altos funcionarios procedentes cada día en mayor número de escuelas privadas, en algunos casos extranjeras, envían a sus hijos igualmente a centros educativos privados, en los que se privilegia un idioma distinto al español, en la gran mayoría de los casos el inglés, situados en el país y preferentemente en el exterior. De asistir sus hijos a escuelas públicas del país seguramente éstas tendrían los recursos necesarios y sus vástagos dominarían la lengua nacional, sin correr el riesgo de integrarse a las generaciones de estadounidenses nacidos en México.

Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella. Por medio de ayudantes obtienen su pasaporte, licencia de manejo, permisos, certificados o documentos públicos. Tampoco realizan personalmente los pagos de impuestos o servicios públicos. Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar a la Administración pública y la calidad de vida de los habitantes del país.

Los burócratas, en el sentido peyorativo del término, se han constituido en el principal obstáculo para el eficaz funcionamiento de las administraciones. Rutinarios, perezosos, impenetrables (salvo pagando el servicio a que están obligados), ejercen su parcela de poder como autócratas o dictadores.

En teoría, los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están sometidos al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideran objeto y no titulares, beneficiarios, de la acción pública.

La democracia representativa es una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna efectiva al participar ellas, en su ejecución y fundamentalmente en sus beneficios. Día con día existe un mayor distanciamiento entre los electores y los elegidos, entre otras causas, por ser imposible al ciudadano vigilar a sus representantes, discutir con ellos, hacerles conocer su opinión espontáneamente, no la orquestada por los medios de comunicación masiva o en reuniones prefabricadas, así como expresarles

sus aspiraciones. El ciudadano se percata que algunas veces elige pero no decide, que se multiplican los intermediarios entre él y sus representantes, que cada vez se aleja más del ejercicio del poder, no obstante se afirma que el poder es del pueblo y se ejerce por el propio pueblo en su beneficio.

La noción de democracia administrativa no tiene carta de naturaleza. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos. El desinterés ante una reivindicación tan importante es sorprendente, sobre todo por el desplazamiento de las decisiones fundamentales del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, de la importancia cada día mayor de la facultad reglamentaria de éste, de la trascendencia de la planeación, de las tendencias tecnocráticas, de la necesidad de recurrir a la administración por parte de todos los sectores de actividad y de todos los habitantes, “desde la cuna hasta la sepultura” en palabras de Salvador Alvarado. Existe, sin duda, un movimiento encaminado a democratizar a la administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que a su participación en la toma de decisiones y en su evaluación.

Hasta el presente, el estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto beneficio de aquéllos a quienes impide participar. El paternalismo muchas veces es grato también al ciudadano; en lugar de su participación informada y responsable prefiere dejar su destino en manos de los llamados políticos o en las de los supuestos técnicos. Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.

Entre los derechos humanos administrativos, algunos ya reconocidos en otros países o esbozados en el nuestro, podrían considerarse para todos los habitantes los siguientes:

1. A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo.
2. A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como

supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano condicionante de su forma de vida en todos los sentidos. Al cumplimiento de los mismos, al igual que al de las promesas electorales, con medios expeditos para responsabilizar a quienes los infrinjan. El incumplimiento de las promesas debe ser sancionado.

3. Al referéndum y a la iniciativa popular administrativos.
4. A la conservación de los atributos del servicio público en los casos que estén concesionados o privatizados.
5. A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.
6. Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlo.
7. Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil.
8. A la precisión de los principios para la interpretación de las disposiciones administrativas.
9. A medios de defensa adecuada frente a la administración y a un acceso fácil a ella, incluyendo a la llamada paraestatal.
10. A incrementar y mejorar los tribunales administrativos de plena jurisdicción y a que se haga efectiva la responsabilidad directa y objetiva de la administración.
11. A una compensación por la acción administrativa injusta o inoportuna.
12. A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.
13. A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. La mayoría de las personas, por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitadas para defenderse o beneficiarse del quehacer público. Con la defensoría y asesoría de oficio administrativas, como lo hizo Ponciano Arriaga con los procuradores de pobres, disminuirían los excesos, agravios, vejaciones, maltratamientos o tropelías y se propiciaría el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el disfrute de los servicios.
14. A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
15. A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas.

16. A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la negativa ficta, protectora de la inactividad administrativa, por la afirmativa ficta impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos. Si la autoridad no resuelve en breve plazo, la decisión se considera favorable para el solicitante.
17. A la información fundada, clara y oportuna sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18. A la veracidad de las estadísticas, documentos e informaciones oficiales.
19. A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20. A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
21. A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos.
22. A disponer de condiciones mínimas de consideración en las áreas de atención al público.
23. A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguardia en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remedien los casos de inactividad, negligencia, inoportunidad o desconsideración, y propongan modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir siempre al ciudadano; deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.

Al ciudadano corresponde dar vida a la democracia. Para que decida y vigile a la administración deberá asumir el papel soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática, cuya sombra paralizadora continúa extendiéndose y que únicamente escucha su propia voz, debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano. Ambos

pueden y deben hacer efectivas la libertad, la igualdad y la fraternidad, gracias a una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Imperio de la impunidad y la corrupción

A la pregunta ¿qué sugiere para detener la corrupción en México? Fernando Savater respondió:

En primer lugar, debo decir que la corrupción no es una patente mexicana exclusiva. Creo que en los países en los que hay libertad existen personas que abusan de ella, porque si no hubiera libertad más que para hacer el bien, no sería libertad. Así, donde hay libertad existe la posibilidad del mal, de la corrupción. De hecho, muchas democracias corren el riesgo, por esa vía, de convertirse en cleptocracias. Lo que a mí me preocupa no es tanto la corrupción, sino la impunidad de la corrupción. Eso es lo grave.

Una sociedad que dispone de mecanismos para aplicar la ley desde el más alto de los magistrados hasta el último de ellos, y mecanismos de control de tal modo que la corrupción... resulte casi inevitablemente descubierta y penada, no tiene que preocuparse mucho por (ella). El problema es cuando se crea una sensación de impunidad, cuando se cree que “una pequeña corrupción no es gran cosa, no pasa a mayores”. Lo peligroso es ese tipo de mecanismos, la impunidad de este tipo de corrupción es lo peor” (Savater, 2000: 71).

Transparencia Internacional informó que “se deduce que México evidencia claramente los más graves índices de corrupción en la prestación de los servicios públicos, en particular en el caso de escuelas, atención de salud y documentación personal” (*Excélsior*, 2017: p. Primera 4).

Los remedios son múltiples. Algunos de ellos son los siguientes:

1. Desentrañar los tipos de corrupción e impunidad y sus causas para eliminar éstas.
2. Lograr que la lucha contra la corrupción e impunidad sea un proyecto de la sociedad y un compromiso de los gobiernos para asegurar su permanencia y logros. “Toda iniciativa ética emprendida en el sector público está llamada a fracasar a menos que sea respaldada por un compromiso político verdadero” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1997: 61).

3. Establecer un auténtico Estado de derecho socialmente justo con castigo para quienes se aparten de él, sean servidores públicos o particulares. La impunidad debe ser desterrada de nuestro país.
4. Equilibrar los poderes, sean públicos, privados, sociales o individuales, para controlarlos e impedir actúen violando el derecho. Aplicar el artículo 13 constitucional y en consecuencia ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Además, para fincar la responsabilidad penal debe considerarse como un agravante el ser servidor público.
5. Mejorar la normativa en la materia y las instituciones que la aplican. Dar respuestas oportunas y justas a quejas o denuncias sobre la corrupción.
6. Explicar a cada funcionario público el significado de la protesta a que lo obliga el artículo 128 de nuestra Carta Magna: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”. Algunos efectivamente las guardan en algún cajón, en lugar de cumplirlas y actuar en beneficio del constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país, tal y como ordena la misma Norma Fundamental.
7. Por ende, los servidores públicos están obligados ética y jurídicamente a obrar para satisfacer el interés general de la sociedad, no el de los particulares y mucho menos del propio. Quien no lo haga así debe ser castigado. Al efecto es imperioso: crear o mejorar los códigos o guías éticas de conducta en el servicio público, en los cuales se destaque la manera de actuar correctamente y no sólo las prohibiciones; establecer en cada institución una junta para elaborar la iniciativa e implantar el código o la guía, así como aclarar las cuestiones de ética importantes o difíciles; incorporar a la protesta realizada al tomar posesión del cargo el código ético respectivo, constatar lo que sepa el servidor público y sobre todo sancionar el incumplimiento.
8. Enseñar y practicar en el hogar y en la escuela los valores generalmente aceptados y consagrados jurídicamente, pero sobre todo hacerlos práctica habitual en la vida de cada uno. Recuperar el civismo y difundir los valores públicos. Bernardo Kliksberg recuerda al respecto que

- una interesante experiencia orientada a promover valores culturales valiosos, se ha iniciado... en Noruega. El 30 de enero de 1998 dicho país estableció la Comisión Gubernamental de Valores Humanos que tiene por finalidades centrales: a) crear en la sociedad una conciencia creciente acerca de los valores y los problemas éticos; b) contribuir a un mayor conocimiento acerca del desarrollo de los valores humanos en nuestra cultura contemporánea; c) identificar desafíos actuales en materia de ética de la sociedad y discutir posibles respuestas, y d) promover que los diferentes sectores de la sociedad se integren a este debate” (Kliksberg, 2001: 122).
9. Establecer condiciones estimuladoras de servidores públicos capaces y honorables: pagar salarios proporcionados a las responsabilidades y a los resultados, disminuyendo la brecha entre los salarios públicos y privados; sustituir la lealtad personal por la institucional; proteger al servidor público que se niegue a cumplir órdenes notoriamente ilegales de sus superiores; garantizar la permanencia y el ascenso en el servicio si se ha demostrado competencia y probidad; consolidar sistemas administrativos favorecedores de la iniciativa y del trabajo socialmente productivo; reconocer a quien cumple con su deber y sancionar, sin excepciones, en caso de infringirlo.
 10. Divulgar la biografía de servidores ejemplares como José María Luis Mora, Luis de la Rosa, Ignacio Ramírez, Matías Romero, Hilario Medina, Nicéforo, Antonio Rocha, Gabino Fraga, Euquerio Guerrero, Ignacio García Téllez, Jaime Torres Bodet y José Aguilar y Maya. Ha habido y hay servidores públicos que han puesto en el cumplimiento de sus tareas lo mejor de sus afanes. Han luchado y luchan por mejorar y sanear las instituciones y sus servicios para atender cabal y justamente a sus mandantes. Se han ocupado y se ocupan de satisfacer el interés público con entusiasmo. Han sido y son altruistas y modestos. Se han sacrificado y sacrifican para servir bien a los demás.
 11. Difundir los derechos de los seres humanos y los medios para su defensa. Todo servidor público que los conculque debe ser sancionado.
 12. Hacer realidad el derecho a la información de los habitantes del país para que conozcan la realidad y puedan juzgar, sancionar, los actos de los gobernantes y de los servidores públicos. Así contribuirán al permanente perfeccionamiento de los gobiernos y las administraciones.

13. Implantar sistemas administrativos que supriman las inercias, desconfianzas y las causas de corrupción, pero propicien la innovación, justicia, prontitud, eficacia y honradez.
14. Revisar y, en su caso, eliminar los controles que sin impedir la corrupción únicamente provocan deficiencias, evasión de la responsabilidad o incremento en el costo de las administraciones para los contribuyentes.
15. Considerar a la incompetencia como una forma de corrupción y sancionarla, al igual que realizar actividades empresariales, incompatibles con el servicio público. Para lo primero deben impartirse cursos permanentes de actualización y castigar a la persona que acepte un cargo sin reunir los requisitos del mismo y a quien la nombre.
16. Someter a todo servidor público a exámenes que aseguren su equilibrio mental y salud para el buen desempeño de su quehacer. Asimismo debe comprobarse que profesa principios de probidad en todos los órdenes.
17. Establecer sistemas transparentes, expeditos, oportunos y respetuosos de los derechos humanos para sancionar los actos u omisiones inoportunas o ilícitas de los servidores públicos.
18. Defender al servidor público injustamente calificado de corrupto.
19. Asegurar que todo funcionario removido sea sustituido por alguien más competente. En múltiples casos se recurre a uno peor. A quien lo haga así debe sancionársele.
20. Proscribir la costumbre de los superiores jerárquicos de engalanarse con los laureles obtenidos por sus colaboradores y la de sacrificarlos en los casos adversos, como víctimas expiatorias.
21. Asegurar el uso responsable de las facultades discrecionales y su justificación en cada caso.
22. Distribuir equitativamente el desarrollo administrativo entre los órdenes federal, estatal y municipal. El ámbito federal debe desenvolverse sin comprometer la satisfacción de las necesidades de los otros.
23. Sancionar el incumplimiento de las promesas electorales y a quienes se nieguen a ejercer la autoridad. Ocultar o posponer los problemas no es resolverlos sino agravarlos. No obstante, para muchos la mejor decisión es la que no se toma o se difiere.

24. Reglamentar la responsabilidad del depositario del Poder Ejecutivo federal y hacerla efectiva, como ha sido en otros países. Casos recientes son los de los presidentes Alberto Fujimori del Perú, destituido por el Congreso por incapacidad moral para gobernar, ignorando la renuncia que había presentado (*Excélsior*, 22 de noviembre de 2000), en 2017 Ollanta Humala y su esposa están en la misma prisión, Joseph Estrada de Filipinas, quien fue defenestrado por corrupto, y Abdurrahman Wahid de Indonesia, acusado de incompetencia y de estar implicado en dos escándalos de corrupción (*Excélsior*, 24 de julio de 2001).
25. Celebrar tratados para prevenir y combatir la corrupción y evitar la impunidad. Sin la colaboración internacional los resultados internos serán magros.

La administración por ocurrencia

El capricho de los gobernantes priva sobre la razón y las necesidades insatisfechas de la sociedad. La ignorancia los lleva a repetir instituciones y a ensayar prácticas añejas. Nuestra historia lo corrobora. Hemos ensayado todos los caminos, al menos formalmente. Así lo percibió el poeta Amado Nervo y escribió *Los ensayos*:

Aquí toda la vida se nos ha ido en ensayar. Los toltecas hicieron un ensayo de monarquía periódica, y no les dio chispa. Los aztecas ensayaron el imperio, y Moctezuma acabó por ensayar la autocracia..., sin resultado. Los españoles ensayaron aquí también el virreinato, y a gritos y sombrerozcos lo prolongaron por tres centurias. Iturbide ensayó de nuevo el imperio, y por todo testimonio de su ensayo dejó un palacio... convertido en hotel. Santa Anna ensayó la República aristocrática, y fue ésta tan inestable... como su pierna. Maximiliano tornó a ensayar el imperio, y a buena hora lo pusieron fuera de combate. Después se ha venido ensayando la democracia, y todavía andamos en el ensayo... (Nervo, 1971: 105-106).

Así había sido y así fue después: continuamos ensayando. Hemos sido imperio y República. Estado unitario de 1821 a 1824, federal de 1824 a 1835, de este año a 1846 nuevamente se volvió a la forma unitaria; de 1846 a 1853 se restableció la federal, para hacerlo con la anterior de 1853 a 1856. A partir de la Constitución de 1857, con la infortunada interrupción en algunas entidades federativas, originada por la intervención francesa y el llamado segundo imperio, formalmente ha quedado consagrado hasta nuestros días que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de estados, libres

y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación...”, de conformidad con el precepto 40 de la Norma Suprema de 1917. Igualmente, ha habido ciclos, los menos, de supremacía del Congreso y otros del Ejecutivo. Sólo nos falta ensayar el cumplimiento de la Constitución.

En el ámbito de la Administración también hemos experimentado múltiples reformas. Desde Iturbide hasta Peña Nieto todos los titulares del Poder Ejecutivo han expresado, con distintos nombres, diferentes contenidos y diverso énfasis, su determinación de mejorarla. Han existido órganos centrales dependientes directamente del presidente de la República o incorporados a una secretaría para cumplir tal tarea. A su lado se han establecido unidades destinadas a la reforma interna de las instituciones e igualmente otras encargadas de atender aspectos concretos en la materia.

La función de reformar a la Administración se atribuyó, desde el 8 de noviembre de 1821, en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, a sus titulares, al estar obligados a “proponer... las reformas y mejoras... conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración” (artículo II).

En la Administración mexicana, pretextando cumplir dicha función, se han creado, después suprimido o desincorporado, para ser recreadas, múltiples instituciones. Tales son los casos, entre otros, de la Secretaría de la Función Pública, antes Contraloría y Desarrollo Administrativo, ex Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que fue departamento administrativo de 1917 a 1932; de Nacional Financiera, cuyas funciones realizó a partir de 1830 el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, y de la suprimida Secretaría de Programación y Presupuesto, que culminó el intento de separar estas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Departamento Autónomo de Presupuesto de 1928 a 1932, creación jurídica nunca hecha realidad.

La Lotería Nacional fundada por decreto real en 1770 suspendió sus operaciones en 1821; años después reapareció con el nombre de Lotería de la Academia de San Carlos; en 1882 se le cambió por el de Lotería Nacional de México; Venustiano Carranza ordenó su liquidación en 1915 y en 1920 fue resucitada. El mismo Carranza incautó en 1916 los bancos; Obregón los devolvió a los particulares; López Portillo los nacionalizó; Miguel de la Madrid creó la banca paralela para los particulares. Por ahora están de nueva cuenta en manos privadas mayoritariamente extranjeras. La Dirección General de Correos fue en su

origen organismo descentralizado, después se incorporó a la Secretaría de Comunicaciones y actualmente es el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano. La antigua Secretaría de Economía (1946-1958) es, a partir de 2000, la novísima Secretaría de Economía.

La administración temerosa

La administración tiene miedo de actuar sea para no ser considerada autoritaria o para evadir los controles y las responsabilidades. Quienes así actúan deben ser removidos de sus encargos y castigados por sus omisiones.

La administración amnésica

Los archivos públicos son memoriales perdidos. El Archivo General y Público de la Nación, creado por Lucas Alamán, fue designado así para subrayar que sus servicios no estaban dedicados exclusivamente para el gobierno, sino para todos los que quisieran consultar su acervo. Para que la transparencia y la rendición de cuentas sean útiles precisan de un eficaz sistema de archivos. Sin él, la administración carece de memoria. Sin ella, sólo habrá negrura y las cuentas rendidas al público carecerán de fundamento y no podrán ser fuente para fincar responsabilidades.

Los seres humanos en lo individual o asociados con otros hemos producido documentos. Así ha sido desde las pinturas rupestres hasta las herramientas cibernéticas actuales. Para recordar, comprobar o por simple azar, los conservamos. Estos vestigios integrados por objetos de la más diversa índole constituyen fuentes de conocimiento del quehacer público y de su conformidad con disposiciones jurídicas, objetivos a su cargo y medios puestos a su disposición para alcanzarlos.

Los poderes y las instituciones públicas los generan desde antes de su creación, son sus antecedentes, y los continuarán produciendo a lo largo de su existencia. Son la memoria de su acontecer, la prueba de sus actos y el punto de partida para nuevas actividades o la base para su transformación. Al extinguirse los seguirán produciendo, como son el acto jurídico respectivo, las memorias de labores, los comprobantes de su liquidación, etcétera.

Toda acción gubernamental tiene un punto de partida y de llegada. Toda política gubernamental, toda decisión administrativa y todas las acciones para ejecutarlas requieren de la información contenida en un archivo. Además, las

políticas, decisiones y acciones producen documentos, cuyo destino debe ser su conservación en archivos y convertirse en fuentes de conocimiento y fundamento para las futuras políticas, decisiones y acciones, además de constatar las emprendidas y facilitar su comunicación a la sociedad y el acceso a los ciudadanos. La calidad de los archivos condiciona la excelencia, oportunidad, costo, justicia y juridicidad del quehacer público.

Los gobiernos y sus administraciones actúan mediante servidores públicos, quienes son los encargados de las acciones concretas, cotidianas, determinadas por las normas jurídicas, precisadas por las políticas para su aplicación, programadas para su ejecución. Pero también precisan de otros para preparar los cambios y las actividades a mediano y largo plazos. Gracias a los documentos las administraciones conocen sus tareas, aprecian su situación real, conocen su capacidad de acción, pueden valorar el resultado de ésta y darlo a conocer, para su control y evaluación, para recoger el parecer de la sociedad y realizar las transformaciones que ésta exige.

La calidad de la acción gubernamental y de la administración depende en gran medida de la información de que dispongan, misma que está contenida en los documentos generados por su diario acontecer. En consecuencia, se precisa el acceso libre y rápido a ellos, es decir, de la consulta llana y expedita de los archivos.

Únicamente la información completa y actualizada es garantía de la buena calidad de las decisiones públicas, de su apropiada ejecución, del control eficaz y de la evaluación justa. En efecto, la comprobación del actuar gubernamental y de los actos administrativos debe estar en los archivos. En ellos está la constancia de los recursos disponibles y de su ejercicio, de la situación y características de los servidores públicos, de los planes, programas y proyectos, de los trámites realizados, de las acciones cumplidas, del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de las obligaciones de los habitantes del país y de quienes deben servirlos. Los documentos constituyen prueba en materia jurídica. Una mala integración de un expediente puede hacer perder un juicio a la administración a pesar de su actuación conforme a la normativa.

La difusión de las actividades del gobierno y de la administración se realiza a partir de los documentos conservados en sus archivos. Gracias a los mismos, el derecho a la información se asegura para los individuos y para la sociedad. Con ella se ilustra a los partidos, a las empresas, a los trabajadores del campo y la ciudad, a los grupos y a los individuos. El acceso por parte de los habitantes del país a los documentos los hace efectivamente públicos.

El sentimiento o la actitud de los servidores de considerar su exclusividad y de mantener en secreto los documentos conservados en sus archivos, los llevan a impedir su consulta o reproducción por los ciudadanos y, en múltiples casos, por las demás instituciones. No es raro que los oculten también a las unidades de la dependencia o entidad de que forman parte. Para evitarlo, al menos entre las secretarías de Estado y la Oficina de la Presidencia, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal obliga a cada una a proporcionar a las restantes los informes, datos o la cooperación técnica solicitados.

Las imperfecciones, deficiencias e insuficiencias del ámbito público resaltan en los archivos. La producción excesiva de documentos y la utilidad de pocos, la multiplicación de trámites y normas jurídicas inútiles o duplicatorios, la complejidad de los procedimientos, las contradicciones o la descoordinación, entre muchos aspectos más, son visibles en los archivos. La buena, regular, mala o pésima calidad de los gobiernos y sus administraciones están presentes en la de sus archivos. Son, pues, un excelente punto de partida para hacer que dejen ser parte de los problemas nacionales, estatales o municipales y se conviertan en un instrumento efectivo para su solución.

Sin memoria se reinician sin cesar los mismos estudios, se repiten idénticas encuestas, se exigen iguales documentos, se recaban informaciones duplicadas, se reiteran los errores, procedimientos y se dejan sin terminar obras, acciones y proyectos. Somos un país de obras inconclusas o servicios incompletos, de administraciones que impiden actuar a los individuos y a los grupos e impiden el constante mejoramiento económico y social de los habitantes del país. En suma, instituciones amnésicas impiden gobiernos y administraciones transparentes al servicio del pueblo.

Las instancias supremas, en aras de la función histórica de los archivos, obligan a deformar su contenido para conservar sólo aquello que suponen les beneficia para el buen juicio de la posterioridad sobre su trayectoria política o administrativa. Privilegian sus intereses personales sobre los públicos y la trascendencia histórica de los archivos sobre su función vigente para la excelencia en el cumplimiento de sus atribuciones actuales.

Por este equívoco, múltiples estudios y los documentos con mayor importancia desaparecen con el servidor que los elaboró; si acaso se conservarán en su archivo privado, sea para impedir el juicio histórico o el de responsabilidad. Algunos han sido donados al Archivo General de la Nación, a la Universidad Nacional Autónoma de México o a la Universidad de Guanajuato, por ejemplo, o están abiertos al público, como el de Plutarco Elías Calles-Fernando Torreblanca.

Asimismo, los nuevos funcionarios suelen destruir los documentos por considerar que con ellos se inicia una nueva era. La consecuencia es la elaboración de estudios y proyectos que ya se habían dado a conocer, la recreación de instituciones, la reconstrucción de expedientes, las indagaciones en archivos privados o extranjeros para descubrir documentos imprescindibles para comprobar, proseguir, innovar, informar o rendir cuentas.

En sótanos y azoteas se encuentran documentos inexplorados en espera de su organización y depuración para servir a los investigadores. Muchos de ellos forman parte del patrimonio nacional. Pero las instituciones públicas tienen, ante todo, necesidad de información para actuar y para cumplir su obligación de comprobar y difundir su actuación. Indispensable, por lo tanto, es una organización satisfactoria de los archivos, concebida por especialistas, con técnicas apropiadas y modernas.

La administración incapaz

Sin administración no hay ni siquiera un gobierno malo; es inexistente. “Gobernar bien, en favor del pueblo, para conservar su simpatía y mantener el poder es principio fundamental y universal de la política”, señala Pichardo Pagaza (Pichardo, 2001: 187).

Los estudiosos, como los autores de este libro, hacen señalamientos para mejorar el servicio público, pero sus practicantes los ignoran. El resultado es la creciente inconformidad ciudadana que se deja oír en todo el territorio nacional.

FUENTES DE CONSULTA

Adorno, Juan Nepomuceno (1858), *Análisis de los males de México y sus remedios practicables*, México, Tipografía de M. Munguía.

Alamán, Lucas (1852), *Historia de México, desde los primeros movimientos que preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, t. V, México, Imprenta de J. M. Lara.

Alamán, Lucas (1946), *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos diversos (inéditos y muy raros)*, t. III, México, Editorial Jus.

Altamirano, Ignacio Manuel (1986), *Discursos y brindis. Obras completas I*, México, Secretaría de Educación Pública.

- Altamirano, Ignacio Manuel (1958), *Historia y política de México (1821-1882)*, México, Empresas Editoriales.
- Alvarado, Salvador (1920), *El problema de México*, s. l., s. e.
- Arellano, Emilio (2016), *Guillermo Prieto. Crónicas tardías del siglo XIX en México*, México, Editorial Planeta Mexicana.
- Estrada, Genaro, “Presentación”, en Villarroel.
- Excelsior* (2017), “México, líder en sobornos en AL”, México, 10 de octubre.
- Illades, Carlos (2008), “Prólogo”, en Adorno, Juan Nepomuceno, *Análisis de los males de México y sus remedios practicables*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Kliksberg, Bernardo (2001), *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nervo, Amado (1971), “Los ensayos”, en *Cuentos y Crónicas*, Biblioteca del Estudiante Universitario 95, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1997), *La Ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2001), *Triunfos y traiciones. Crónica personal*, 1994, México, Océano.
- Romero, José Antonio (1835), *Informe sobre el estado actual de la administración pública del estado de Jalisco*, Guadalajara, Imprenta del Gobierno.
- Savater, Fernando (2000), *Los caminos para la libertad. Ética y educación*, México, Ariel.
- Villarroel, Hipólito (1979), *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se la deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al rey y al público*, México, Miguel Ángel Porrúa.

LOS MALES EN EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS Y SUS REMEDIOS

Mauricio Valdés Rodríguez¹

PERSONAL CON MÍNIMA CAPACITACIÓN

Gustavo Martínez Cabañas sobre el tema, alude al *Diccionario de Política y Administración Pública*, para definir el concepto de capacitación, y señala que “es aquella actividad de enseñanza-aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir los conocimientos, habilidades y actividades, por medio de las cuales esa organización lleva a cabo sus objetivos” (*Diccionario de Política y Administración Pública*, 1978: 214).

El punto crucial, a decir del autor, está en la organización que adopten los municipios al modernizar sus estructuras y su capacidad administrativa para el desempeño de sus funciones. Todo ello dependerá, en mucho, de la capacitación y adiestramiento del personal del que disponen. Considerando que el problema, por su magnitud y complejidad, reviste suma importancia, pues en realidad son contados los municipios que gozan de una buena organización y que tienen personal capacitado. En este sentido, el artículo 123 de la Constitución, tanto en su apartado A, como en el B, expresa que la capacitación es una prestación a la que tienen derecho todos los trabajadores. Legalmente esta responsabilidad, tratándose de los trabajadores de los municipios, quedaría a cargo de sus propios ayuntamientos.

Como se aprecia en la realidad municipal, salvo honrosos casos, la mayoría de los ayuntamientos no se ocupan de la capacitación de sus servidores, y se deja esta gran responsabilidad a instituciones de la federación y de los estados.

Este problema se agudiza cada tres años, ya que los ayuntamientos a propuesta de los presidentes municipales, nombran a los titulares de las dependencias que integran

¹ Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Política Gubernamental por la London School of Economics and Political Sciences de la Universidad de Londres, Inglaterra. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; fue Presidente del Consejo Directivo 2010-2013 del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

las administraciones municipales (Directores, Coordinadores, Jefes de Departamento, Jefes de Unidad, etcétera, sin verificar que reúnan el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia el cargo que se les confiere, lo que conlleva necesariamente a una mala atención al público, dada su mínima capacidad para realizar la responsabilidad encargada, impidiendo en la mayoría de los casos, mantener en el puesto a los servidores públicos capacitados en la administración municipal saliente.

En otro orden de ideas, Gustavo Martínez Cabañas refiere que la autoridad municipal tiene la responsabilidad de proporcionar a sus servidores los medios para su capacitación y actualización, dichos medios pueden ser: cursos, seminarios, talleres, conferencias, pláticas, películas, grabaciones, entre otros. (Participación del INAP en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal: 41-43).

CAPACITAR, PROFESIONALIZAR Y CERTIFICAR LAS COMPETENCIAS LABORALES

Ante la falta de profesionalización: capacitación y certificación de los servidores públicos municipales

Es necesario que los ayuntamientos del país conozcan los beneficios que le otorga contar con servidores más capacitados para servir eficaz y eficientemente a la demanda de trámites y servicios solicitados a diario por los ciudadanos que gobiernan. Sostiene el autor mencionado que los beneficios de la capacitación de los servidores públicos se encuentran en los siguientes aspectos de la vida municipal:

Trabajo administrativo

En este aspecto la capacitación aporta beneficios en las técnicas y procedimientos del trabajo cotidiano desarrollado en la administración municipal, mejorando las habilidades y conocimientos del personal en las áreas fundamentales del ayuntamiento, tales como obras y servicios públicos, tesorería, servicios al público, seguridad pública y recursos materiales.

Desarrollo de personal

Tanto a nivel individual como colectivo, la capacitación mejora el nivel cultural y administrativo del personal, permitiéndole una motivación y compromiso particular

con su trabajo, con la institución municipal y en el cumplimiento de la función pública con un alto sentido de responsabilidad social.

Ambiente de trabajo

Mediante la capacitación, las relaciones entre los funcionarios superiores y el personal encuentran un adecuado ambiente de trabajo, ya que se comprende mejor la ubicación de cada servidor público en un determinado puesto con sus respectivas funciones y obligaciones, lo cual evita abusos de autoridad y mejora la coordinación y el cumplimiento de los derechos y responsabilidades tanto del trabajador como de los funcionarios municipales, y a su vez, se logra la integración efectiva de grupos de trabajo.

Atención al público

Uno de los principales beneficios que aporta la capacitación es el mejoramiento de los servicios de la administración municipal a la comunidad, ya que favorece la motivación del empleado para atender con mayor eficacia los requerimientos que presenta la población ante el ayuntamiento.

En materia de capacitación y profesionalización son los servidores públicos, adscritos a las administraciones municipales, quienes deben ser capacitados permanentemente; los niveles superiores, medios, así como el personal técnico, profesional y operativo.

Sin lugar a duda, en nuestro país, aún no se profundiza en los sectores público y privado, en los procesos de certificación de las competencias laborales de trabajadores y servidores públicos de las empresas y de las dependencias que conforman las administraciones públicas municipales, estatales y federales.

Certificación de competencias laborales de los servidores públicos

Las competencias de las personas son los conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos individuales, es decir, aquello que las hace competentes para desarrollar una actividad en su vida laboral.

En el Estado de México se avanza lento, pero de forma segura en el esfuerzo de capacitar a los servidores públicos municipales, los artículos 92 fracción IV, 92 párrafo segundo de la fracción I, 96 Ter, 96 Quintus segundo párrafo y 113 de la

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, actualmente señalan a secretarios de Ayuntamiento, tesoreros, directores de Obras Públicas, directores de Desarrollo Económico y contralores internos, entre otros requisitos para su designación, contar con certificado de competencia laboral para el desempeño de sus cargos.

DÉBIL MARCO NORMATIVO

A continuación analizaremos un tema fundamental para el buen gobierno municipal, contar con un marco jurídico que le permita legitimar los actos de las autoridades municipales y administrativas, así como para brindar mejores servicios públicos.

La realidad imperante en los municipios de nuestro país es preocupante; la mayoría de los ayuntamientos no cuenta con un marco normativo sólido en que sustente su gobierno, no obstante la facultad reglamentaria que forma parte de las facultades que la Constitución establece a favor del municipio, dentro de las fracciones II y V de su artículo 115.

En la práctica, tal parece que la facultad reglamentaria a que alude el precepto constitucional citado, es letra muerta para la mayoría de los ayuntamientos, toda vez que a lo largo de su gestión no logran ejercer dicha facultad, con el consiguiente perjuicio que esto ocasiona.

A continuación se presentan datos realmente preocupantes, resultado de la investigación a que se hace alusión en la parte final de este apartado, que evidencian la falta de ejercicio de la facultad constitucional referida en el párrafo anterior, por parte de los municipios en México.

En lo referente al marco normativo municipal, existen datos que dan muestra de una alta fragilidad que acusa, que en 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal, además en un 8% aunque existe, no está actualizado. Es decir, alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna que sustente sus actos... la existencia de un reglamento no es garantía de un orden administrativo, es de suponer un desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.

De igual forma, en 74% de los municipios del país, no existe un reglamento de planeación y en el 4%, aunque existe no está actualizado. De lo anterior, se deriva que en casi 80%

de los municipios, no se cuenta con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas establecidos.

Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos, aun cuando esta es una actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En promedio, menos de 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua, son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que en los rastros, pavimentación y mercados tan sólo 35% de los municipios tienen algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.

Sólo 35% de los municipios del país cuentan con un reglamento de catastro y 7% no está actualizado o es inoperante. Es decir, poco más del 70% de los municipios no cuentan con la normatividad básica para el cobro y actualización del impuesto predial. De hecho es muy probable que la mayor parte de los municipios no administren el impuesto predial y que el gobierno del estado lo haga por ellos.

Otro dato importante es que sólo en 46% del total de los municipios existe un reglamento de obra pública municipal. Además en 10% de esos casos, dichos reglamentos no han sido actualizados. Por otra parte, sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo (*Problemática común de la administración municipal en México*, tesis.uson.mx/digital/docs/12874/Capítulo 6: 189-192).

Cabe suponer que una de las funciones básicas de la Administración municipal, que se refiere a la regulación del suelo urbano, simplemente no se cumple o se lleva a cabo en un marco de improvisación y arreglos informales (Cabrero, 2001: 99).

Contar con un marco normativo mínimo

La mayoría de los municipios del país no cuentan con un marco jurídico mínimo que les permita cumplir con la serie de atribuciones establecidas en sus leyes orgánicas, en virtud de que se deja en manos de regidores encargados de esta responsabilidad, que carecen de la formación adecuada. Cómo van a cumplir con sus atribuciones, si no cuentan con reglamentos municipales.

El IAPEM, para contribuir en la integración del marco normativo de los ayuntamientos, cuenta con un catálogo de más de 60 reglamentos tipo, entre los que se incluyen los referentes a la prestación de servicios públicos y de las áreas que forman la administración municipal. Se sugiere a los ayuntamientos cuenten con un marco jurídico mínimo, que les permita lograr una gobernabilidad fundamentada en normas que regulen la convivencia y armonía de los habitantes de sus municipios.

Los servidores públicos ignoran el marco normativo que los rige

Bajo el contexto expresado en los apartados ya analizados, existe otro problema que limita la aplicación de los reglamentos municipales; en primer lugar, los pocos reglamentos que se aprueban en Cabildo, casi nunca se publican en la gaceta municipal, so pretexto del costo elevado para cumplir con esa obligación, con la consiguiente falta de inicio de vigencia, por lo tanto, se convierten en letra muerta. Por otra parte, los que logran publicarse no son conocidos por los servidores públicos, no los usan y menos los respetan, sólo recurren a ellos cuando surge algún problema que amerita su consulta para darle una solución.

LA HACIENDA MUNICIPAL SOBRECONTROLADA

Contar con finanzas sanas se ha convertido en el gran dolor de cabeza al que se enfrentan a diario los municipios del país, para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Es bien sabido que la federación como los estados necesitan recursos para atender sus múltiples funciones y llevar a cabo sus propósitos. Ahora bien, el municipio como nivel de gobierno, también requiere recursos que obtenga él mismo o le sean otorgados por los otros niveles de gobierno, para atender sus compromisos, prestar los servicios públicos a su cargo y cumplir con sus objetivos, o bien, para cumplir con las propuestas hechas al iniciar su gestión pública y otros compromisos adquiridos con la comunidad. Pero la magnitud del problema no es menor, dado que los municipios, si bien es cierto que por disposición de la fracción IV del artículo 115 constitucional, concedió al municipio la facultad de manejar libremente su hacienda, no menos cierto es que esa libertad hacendaria, en la práctica se ve vulnerada por los gobiernos locales, ya que los municipios no pueden establecer impuestos municipales, sino éstos le son impuestos por las legislaturas de los estados.

Pero esta libertad, como ya ha quedado expresado, no significa que los municipios puedan, a su arbitrio, establecer contribuciones, pues esto, según tal precepto constitucional, corresponde a dichas legislaturas y lo que se confiere a los municipios es la administración de su hacienda, en los términos que fijen las leyes ordinarias, que es un aspecto diferente al de establecer las contribuciones, aun cuando se recauden por su conducto, ni la Ley Orgánica Municipal del Estado de México faculta a los ayuntamientos para fijar por sí mismos determinado impuesto, sino que corresponde a la Legislatura del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 61, fracción XXXI de la citada Constitución local, expedir los presupuestos de ingresos municipales que formulan los ayuntamientos, por lo que corresponde al Congreso Local, establecer los impuestos que son suficientes para cubrir el presupuesto del Estado y fijar las leyes correspondientes a los impuestos municipales.

Al respecto, baste con revisar el título tercero del Código Financiero del Estado de México y Municipios, relativo a los ingresos del Estado, así como su capítulo primero, en el que se alude a la extensa gama de impuestos y derechos que recauda el Estado, contra el título cuarto de dicho ordenamiento, que hace mención a los ingresos de los municipios, como son los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios y sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos; así como al cobro de derechos: agua potable, drenaje, alcantarillado, recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo y conducción, de actos del registro civil, desarrollo urbano y obras públicas, para percatarnos que con los poquísimos ingresos que recaudan los municipios, y principalmente con el cobro insuficiente de impuesto predial y derechos de agua, no pueden aspirar a cumplir con los objetivos trazados en sus periodos de gobiernos municipales, con el consiguiente descontento social que esto acarrea.

Falta de capacidad recaudatoria

Es penoso observar que la mayoría de los ayuntamientos del país no pueden anualmente elevar su recaudación, debido principalmente a que no cuentan con la infraestructura ni los recursos humanos suficientes y debidamente capacitados para cumplir con la captación de recursos. Sin lugar a duda que la recaudación es un aspecto fundamental en la disposición suficiente de recursos, a fin de

que la administración pública municipal cumpla con compromisos sociales en materia de servicios y obra pública, sin embargo, hay una tendencia natural del contribuyente a pagar lo menos posible, producto de la falta de promoción por parte de la autoridad municipal de una verdadera cultura contributiva, que cree conciencia en el ciudadano de su obligación de contribuir a los gastos públicos del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, como lo dispone el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal sentido, Guillermo Tella y Muñoz sugiere algunas estrategias de actuación para elevar eficientemente la recaudación tributaria:

- Contar con un equipo especializado abocado a la gestión de cobranzas y capacitarlo para poder producir este cambio conceptual.
- Establecer metas claras sobre los pisos previstos de recaudación a partir de la definición de la cantidad de contribuyentes.
- Formular notificaciones fehacientes al contribuyente sobre su situación tributaria con el fisco municipal, sus cuotas y vencimientos.
- Formular un plan de acción continua de ejecución del cobro, teniendo en cuenta los perfiles de contribuyentes en el municipio.
- Adoptar políticas que faciliten a los deudores ponerse al día en sus cuentas sin que ello implique apelar a la moratoria como recurso.
- Monitorear y evaluar de manera sistemática los resultados alcanzados en la gestión del cobro de tasas en función de las metas previstas.

En consecuencia, para una eficiente política de recaudación municipal se deberán entonces establecer metas claras sobre montos de recaudación y por contribuyentes, formular un plan de acción continua de ejecución del cobro, evaluar de manera sistemática los resultados alcanzados, contar con un equipo abocado cotidianamente a la tarea y capacitar al personal disponible para este cambio conceptual (Tella y Muñoz, 2012: 38-47).

RUMBO INCIERTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS MUNICIPIOS

Para la mayoría de los ayuntamientos del país, el gobierno electrónico y las ventajas que éste acarrea para tener una eficiente administración electrónica, es sólo una moda pasajera a la que ven complicado acceder. Desconocen que ésta posibilita el uso eficiente de los recursos públicos. La incorporación de las tecnologías de la información en los servicios públicos no sólo genera ahorros financieros para el gobierno, también propicia el acortamiento de tiempos entre la solicitud y la prestación de un servicio.

La escasez de recursos financieros ha sido un factor de impedimento para que se desarrolle adecuadamente el gobierno electrónico en todos los municipios del país, pues sólo un puñado cuenta con los elementos suficientes para lograrlo, ya que es necesario disponer no sólo con recursos financieros, sino también del capital humano que desarrolle el portal y lo mantenga operando eficientemente.

Falta de habilidad de los servidores públicos para utilizar sistemas de cómputo

En efecto, el elemento humano es fundamental para que en los municipios se desarrolle el portal electrónico o página web y lo mantenga operando en óptimas condiciones, sin embargo los funcionarios públicos cuentan con poca preparación, problema al que se aúna la alta rotación del personal en las dependencias. Al respecto, Miriam Castillo, columnista de *Milenio Diario*, estima que 20% de los titulares de las principales dependencias de las administraciones públicas municipales, cuenta únicamente con educación básica como máximo grado de estudios, por ende no posee la habilidad necesaria para operar dispositivos electrónicos que faciliten su actividad diaria, lo cual, de tener una sólida formación en el uso de las TIC, redundaría en una mejor atención al público, al facilitar y simplificar los trámites y servicios que demanda la población.

El problema es digno de destacar, ya que en México, dos de cada 10 funcionarios municipales no han cursado un nivel más allá de la secundaria y son quienes encabezan las principales áreas de atención en las dependencias (Castillo, 2015: 12).

Rezago frente a los avances tecnológicos

Aunado a lo mencionado en el rubro anterior, podemos afirmar que el rezago tecnológico ha sido una de las mayores trabas para la modernización de los gobiernos municipales. A pesar de que una de las metas de la administración federal es acercar los servicios gubernamentales, a través de las tecnologías de la información, en los hechos el fenómeno sucede poco.

En la práctica, Miriam Castillo, de acuerdo con evidencia recabada, sostiene que una de cada 10 alcaldías del país no cuenta ni con teléfono, 30% del total no tiene servicios de internet y sólo cuatro de cada 10 tienen un sitio web, desde donde se pueden realizar trámites y consultar los servicios que brindan las dependencias.

DEFICIENTE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Se tiene la percepción equivocada de que el sistema federal es ineficiente, al no contar los ayuntamientos con los recursos suficientes para brindar eficientemente los servicios públicos que por mandato constitucional deben otorgar a la ciudadanía. Sin embargo, el problema radica en el desconocimiento por parte de las administraciones municipales de la normatividad existente para ejercer sus atribuciones en esta materia.

A continuación se presenta el diagnóstico sobre la problemática existente en los ayuntamientos del Estado de México, para una eficiente prestación de los servicios públicos, realizada por el Comité Municipalista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Este comité consultivo está formado por funcionarios de diferentes instituciones de gobierno, como por académicos especialistas en la temática, cuya finalidad es la identificación de la problemática y necesidades comunes de los gobiernos locales en materia de servicios públicos, que permita conocer cuáles son los servicios que representan mayor problemática para su prestación en el ámbito municipal. He aquí el resultado de este importante esfuerzo interinstitucional.

Los servicios que presentan mayor problemática para su prestación en el ámbito municipal son, de un universo de 112 municipios, 67% considera que el servicio público que presenta mayor problemática para su prestación es el de agua potable y alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En segundo lugar, con 16.1%, se considera que el servicio de mayor problemática es el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, y en tercera posición se ubica la problemática del servicio de alumbrado público con 6.3 %. En relación con lo anterior, 55.4% no cuenta con el abasto de agua suficiente para atender la demanda de la ciudadanía, 79.5% no requiere provisionarse de agua en otra demarcación territorial.

En general, la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales no es suficiente para atender la demanda de la ciudadanía (73.2 %), dado que 45.5% no cuenta con infraestructura.

En cuanto al servicio de alumbrado público, 73.2% considera que la infraestructura de alumbrado público no es suficiente para atender la demanda de la ciudadanía. Respecto al alumbrado de las vialidades primarias en colindancia con otros municipios, 53.6% las calificó como regulares o no suficientes.

En cuanto al servicio de recolección de residuos sólidos, se precisa que 82.1% de la recolección de desechos la realiza directamente el ayuntamiento, 6.3% es concesionada y 12.5% se realiza de manera mixta. En este sentido, 57.1% de los sitios de disposición final reciben entre 10 y 200 toneladas por día, 69.9% de los sitios de disposición final son tiraderos a cielo abierto. Únicamente 17.9% cuenta con tiraderos tecnificados. Tan sólo 36.6% de los sitios para la disposición final de residuos son propios de los ayuntamientos y 58.0% son rentados, y 88.4% de los municipios encuestados no poseen un proyecto intermunicipal para el tratamiento de residuos sólidos. Por lo que se refiere a mercados y centrales de abasto, 34.8% requiere de centrales de abasto, 22.3% requiere de módulos de abasto, 68.8% de mercados, 12.5% no necesita otras instalaciones para el abasto de productos básicos.

En cuanto al servicio de panteones, 97.3% de los municipios encuestados cuenta con panteón municipal. A pesar de que 43.8% considera que el servicio de panteones es bueno, 67.9% requiere de terreno para el servicio de panteones para atender la demanda ciudadana. Respecto al servicio de rastros, 65.2% de los municipios encuestados no cuenta con un rastro, 43.8% considera que el abasto de cárnicos en su municipio es bueno.

Aunado a esto, 29.5% de los rastros tiene una administración directa por parte del ayuntamiento, 31.3% vierte las aguas residuales de los rastros al drenaje municipal, únicamente 11.6% de las aguas residuales son tratadas y 8% son vertidas directamente a cuerpos de agua como ríos, arroyos o lagunas.

Finalmente, por lo que hace al servicio de calles, parques, jardines y su equipamiento, 60.7% considera que su infraestructura vial es adecuada, 93.8% de los municipios encuestados requiere infraestructura vial para favorecer la movilidad regional.

Los maestros Enrique Chaires Ramírez y Christian Torres Ortiz Zermeño (s/a) consideran que la prestación de los servicios públicos municipales es una de las barreras y dificultades enfrentadas por los ayuntamientos para alcanzar sus objetivos, puesto que la falta de cobertura de los servicios públicos debe verse desde distintos factores que impiden a los ayuntamientos del país, una eficiente prestación de los servicios públicos básicos.

Sobre el tema, Celia Chávez Gallar en su ensayo “Perfil de los servicios públicos en México”, asegura que la prestación de servicios públicos se encuentra sujeta a la relación del municipio con otros niveles de gobierno, ya sea el federal o el estatal, de tal forma que en una proporción importante de municipios la prestación de servicios se encuentra sujeta a los recursos financieros por parte de las participaciones, puesto que se encuentra limitado en la generación de ingresos propios.

La mayoría de los servidores públicos de los municipios desconoce acerca de las alternativas de la prestación de servicios, por ello recurre a la forma directa y a través de convenios con el gobierno estatal y federal, en ocasiones a los convenios intermunicipales; muy pocas son las ocasiones en las cuales se recurre a la concesión y privatización de servicios.

El perfil ideal de los servicios públicos será aquel que sea aprobado y genere bienestar en la población, determinado por el tipo de municipio, rural o urbano, y por el conocimiento de la forma de prestar estos servicios por parte de los ayuntamientos, y no sólo por recurrir a la forma común que es la directa, es decir, por el conocimiento de la normatividad.

Incorporación de las TIC en la Administración municipal

En relación con el tema en estudio, hoy resulta indispensable incorporar las TIC en la Administración pública municipal, con el fin de ofrecer un servicio de calidad, procurando el beneficio colectivo, eliminando procesos manuales y largas filas para gestionar dichos servicios. Lo cual deriva en diversos beneficios para los ciudadanos y las autoridades municipales, ya que al incorporar dichas tecnologías representa un ahorro en tiempo de respuesta hacia el ciudadano; se puede contar con el tiempo

ilimitado a consulta, escasa movilidad de la población para obtener información y menor costo en la distribución de la misma.

Otros beneficios que se obtendrían al incorporar las TIC son: apoyo para mejorar el control interno y externo aportando transparencia al sector público, disminuyendo costos del sector público al compartir recursos, ayuda a la descentralización al acercar el gobierno a los ciudadanos y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el mejoramiento sustancial de los productos, procesos y atención a los ciudadanos.

Capacitación y profesionalización de los servidores públicos

Para brindar mejores servicios públicos se debe fomentar la capacitación, profesionalización y adecuar las normas de competencia laboral entre los servidores públicos, acorde a su realidad, para eficientar su desempeño, dada la diversidad de su desarrollo. Aunado a lo anterior, se debe contar con el Reglamento Municipal para la Prestación de Servicios Públicos.

Carencia de manuales de organización y de procedimientos

Los manuales administrativos, entre los que se encuentran los manuales de organización y procedimientos, representan una guía práctica que se utiliza como herramienta de soporte para la organización y comunicación, que contiene información ordenada y sistemática, en la cual se establecen claramente los objetivos, normas, políticas y procedimientos, con el fin de que sean de mucha utilidad para lograr una eficiente administración pública municipal.

Hoy se requiere administraciones modernas y eficientes, que den respuesta a las necesidades de la sociedad, a través de planes, programas y proyectos que se traduzcan en acciones y resultados concretos, que sirvan para satisfacer las demandas primordiales de la población. Sin embargo, observamos que la mayoría de los ayuntamientos del país, carecen de estos manuales, con lo cual, los titulares de las dependencias de la administración municipal apuestan a diario a seguir usando sistemas administrativos caducos que sólo contribuyen a la prestación deficiente de trámites y servicios sin la calidad y eficiencia requeridos.

Desconocimiento de funciones y del proceso para proporcionar trámites y servicios

Una realidad imperante en la mayoría de los ayuntamientos del país, sin lugar a duda, radica en el desconocimiento de las funciones encargadas a los servidores públicos municipales, debido fundamentalmente a que se carece de manuales de organización y de procedimientos en los que se determine explícitamente sus funciones y el proceso a seguir para brindar a la ciudadanía los trámites y servicios que demandan.

Sobre este problema, Jorge Ortega Vindas, Diego Mora Valverde y Maribel Sequeira Gutiérrez, refieren que los beneficios que se persiguen al contar con manuales administrativos en una administración municipal, son los siguientes:

- Instruir a los servidores públicos acerca de aspectos tales como objetivos, visión, misión, estrategias, funciones, relaciones, políticas, procedimientos, responsabilidades, normas, etc.
- Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores asignadas, determinado la responsabilidad de cada puesto y su relación con las demás áreas administrativas (Ortega, Mora y Sequeira, 2009:2).

Capacitación para elaborar manuales administrativos

Las instituciones encargadas de apoyar a los gobiernos municipales en sus procesos de reorganización institucional y de mejora continua, deben capacitar a los titulares de las unidades administrativas en la elaboración de este tipo de instrumentos técnico-administrativos, puesto que es una actividad necesaria para continuar con el fortalecimiento del esquema orgánico-funcional de las administraciones municipales, de tal manera que los diferentes niveles de competencia garanticen la congruencia y coordinación de sus acciones, eviten duplicidad o desagregación innecesaria de funciones, y consecuentemente se facilite la prestación de los servicios con los niveles de calidad y efectividad requeridos.

Confusión de atribuciones de las corporaciones policiacas

Baste señalar que los policías municipales, formados fundamentalmente para proteger la integridad física de la ciudadanía, el resguardo de sus bienes y de los que forman parte del patrimonio del municipio (parques, mercados, plazas, calles, instalaciones físicas, edificios, etc.), se encargan de la ejecución de operativos contra la delincuencia, el narcotráfico, persecuciones y capturas, sin ser su función.

Esta situación deriva de la confusión de atribuciones de los cuerpos policiacos, ya que la legislación federal, estatal y municipal no determinan las funciones que deben cumplir la policía federal y las policías estatales, lo cual es un asunto gravísimo, ya que en el caso de los policías municipales que deberían estar sujetos a su función, se les obliga a participar en los operativos de combate al crimen organizado y al narcotráfico, dejando de cumplir con la función principal para la cual fueron creadas las policías municipales, puesto que el marco jurídico que rige su actuación no estipula que éstos capturen a nadie ni repriman nadie, pero sí que realicen vigilancia y actividades de prevención del delito, en objetivos municipales.

El policía municipal no está preparado física y militarmente para enfrentar a la delincuencia, el objetivo fundamental será normar el ejercicio de las atribuciones de las corporaciones de seguridad en el país, que coadyuve a tener policías más confiables, profesionales y eficaces.

Claridad de las atribuciones y responsabilidades de los policías municipales

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ésta es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Así las cosas, podemos deducir del texto del preceptuado citado, que en ningún momento se establece que sea función de los policías municipales, en particular el combate al narcotráfico; dicha función tan delicada requiere de elementos

policíacos debidamente entrenados y dotados del armamento necesario para hacer frente a los carteles de la delincuencia organizada que operan en prácticamente todo el territorio nacional.

En conclusión, se requiere que el legislador aclare esta confusión de atribuciones en la actuación de la policía federal, estatal y las policías municipales del país, que defina puntualmente las competencias y atribuciones de cada uno de los cuerpos policíacos, para que puedan actuar con base en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Deficiente capacitación y profesionalización policial

Para alcanzar los objetivos de la seguridad pública, se necesita la actuación legal e imparcial de la autoridad municipal y de los cuerpos policíacos, el respeto a las instituciones del gobierno municipal, la confianza de la población en la autoridad y el acato a la corporación policial, así como cooperación de la comunidad en el mantenimiento de la seguridad pública y la constante capacitación y profesionalización a los cuerpos policíacos, necesaria para una formación continua.

Para salvaguardar la vida e integridad de los mexicanos no basta con haber recibido una buena formación inicial. Se requiere, además, una preparación constante para estar al día y poder responder con eficacia a los nuevos retos que exige el combate a la delincuencia.

Acciones y estrategias para combatir la inseguridad

A continuación se sugieren acciones y estrategias para hacer frente a la inseguridad:

1. Integrar un verdadero sistema nacional de seguridad pública, que propicie la comunicación efectiva y la coordinación entre todas las corporaciones policiales, con apoyo de la tecnología.
2. Crear un registro de delincuentes y de reos.
3. Registrar a todos los elementos de seguridad del país para su control y evitar ingresos de aquéllos que hubiesen sido dados de baja en otras corporaciones.
4. Capacitación y mejor salario a los policías.
5. Establecimiento del servicio civil de carrera en seguridad pública.
6. Promover la participación ciudadana.

Planeación deficiente

La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y de la previsión. De acuerdo con la Constitución General de la República y de las leyes relativas, señalan que todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple a cabalidad en la mayoría de los municipios del país.

Sin embargo, el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general, el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un contenido muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.

Carencia de indicadores de gestión y de evaluación

Aunado a lo anterior, la situación se complica cuando observamos que la mayoría de los ayuntamientos no cuenta con un área destinada a la tarea de planear el desarrollo municipal y carece de personal capacitado para realizar tan importante función, dando como resultado la elaboración de planes municipales de desarrollo, sin la inclusión de indicadores de desempeño y de evaluación. Una de las funciones básicas del municipio moderno consiste en la evaluación de proyectos, planes y programas conforme a sus indicadores de gestión y desempeño, que permita la generación oportuna de resultados. Sin embargo, el establecimiento de un sistema que permita evaluar el logro de metas y cuantificar el impacto de los recursos públicos, constituye aún un vacío en la mayoría de los municipios del país.

CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO MUNICIPAL

Corresponde a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, formular, aprobar y administrar la zonificación municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción V).

Sin embargo, en un afán protector, las autoridades federal y estatal han extendido, injustificadamente, el ámbito de su competencia en materia urbana, en

perjuicio de la autonomía de los municipios, arrebatándole la administración de los usos del suelo en todos sus rubros, en contravención a las disposiciones del citado numeral constitucional.

Cumplimiento del mandato constitucional contenido en la fracción V del artículo 115 constitucional

Esta argumentación pretende señalar la necesidad de que las autoridades municipales atiendan al mandato constitucional, mediante el cual, las atribuciones que les han sido otorgadas no se constriñen únicamente a la simple ejecución material de ciertas funciones en materia urbana, sino también les corresponde conducirlas por sí mismos y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda adoptarlas.

Nula participación ciudadana

“La participación ciudadana representa un proceso de empoderamiento que lleva al individuo a defender sus derechos humanos y a integrar alianzas estratégicas entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil” (Irvin y Stansbury, 2004: 55-65), especialmente en la actualidad, cuando las condiciones deterioradas o pobres de la calidad de vida inducen al ser humano a buscar por cualquier medio su supervivencia.

Por ende, la participación ciudadana es nula o se reduce, hasta el punto de que la misma ciudadanía relega el ejercicio de sus deberes, para solamente enfocarse en la satisfacción de sus necesidades fundamentales y la persistente demanda de los derechos de los que se percibe merecedora.

Utilización de instrumentos de consulta ciudadana

Los gobiernos municipales deben en un afán democrático, privilegiar la utilización de toda una serie de herramientas consagradas en la Constitución y reguladas en las leyes federales y estatales, con el objeto de legitimar sus actos.

Los ciudadanos, a través de estos instrumentos, podemos entablar una relación directa con las autoridades públicas, dar a conocer nuestras propuestas, presionar para que sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas, vigilar la conducta de los dirigentes, tomar decisiones que nos afectan

a todos o sancionar a los gobernantes que actúan de forma equivocada, entre otras formas de participación.

Para ello, se han establecido una serie de instrumentos de participación que tienen la naturaleza de un derecho político fundamental, atribuido a todo ciudadano, con el objetivo de que cada uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

La participación ciudadana comprende ciertas ventajas para los ciudadanos: en primer término, se genera un proceso de formación de los mismos en cuanto a su toma de decisiones, la forma de persuadir a las autoridades gubernamentales, el ejercicio de un papel activo como ciudadanos, el mejor control del proceso político y la puesta en práctica de políticas públicas.

Para las instituciones gubernamentales en sus tres órdenes, las ventajas se circunscriben a recabar y emplear la información proporcionada por los ciudadanos, a fin de efectuar alianzas estratégicas y obtener así, legitimidad en las decisiones.

La participación ciudadana constituye un proceso que dirige a la ciudadanía hacia la democracia y la transparencia en la gestión pública mediante la actuación del individuo o de un grupo de individuos con personalidad jurídica, sin fines de lucro y sin pertenencia a alguna institución gubernamental.

Los autores que se mencionan al final de este apartado coinciden en señalar que

desde una perspectiva normativa, el reglamento municipal de participación ciudadana apunta como la forma más viable para responder a las necesidades, por lo que la administración pública es consciente de que compartir el poder con los ciudadanos no es perderlo, sino ganar en gobernabilidad, lo que garantiza el desarrollo integral del municipio. La participación ciudadana genera consensos, elabora propuestas y contribuye en la toma de decisiones para alcanzar el bienestar social (Banda, González, Morales y Avendaño, 2010: 378-379).

Gobiernos que no saben comunicar

De acuerdo con el estudio denominado “Comunicación municipal”, realizado por la Secretaría de Asuntos Municipales, del Ministerio del Interior y Transporte, de la

República de Argentina, se analiza en su página 15, el tema referente a la comunicación municipal, estableciendo que “La comunicación es un instrumento fundamental del éxito o fracaso de la gestión local”.

El municipio, a través de su política comunicacional, debe transmitir a la sociedad su visión, misión y valores, que deben estar en relación con la identidad, los factores culturales y los intereses de la comunidad.

Abrir espacios de información y opinión de la ciudadanía

Los ayuntamientos necesitan comunicar sus actos de gobierno y hacer uso de todos los medios disponibles para darlos a conocer. Asimismo, deben tener información respecto de cuáles son las inquietudes de los ciudadanos y cómo sus políticas son recibidas por ellos. Todo esto hace que la conocida máxima “Gobernar es comunicar” no parezca una idea sin fundamentos.

La comunicación es un proceso de emisión-recepción simultánea, una autopista con carriles hacia el exterior de la organización municipal y con carriles que traen información. Surge entonces la necesidad de contar con un verdadero plan comunicacional que integre en forma ordenada, coherente y eficiente todas las acciones gubernamentales.

Falta de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas en los municipios resulta letra muerta cuando los presidentes municipales anualmente rinden sendos informes de labores, que se convierten en culto a la vanidad, sin tener los ciudadanos la oportunidad de réplica.

Observancia a la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas

Para combatir esta práctica, los ayuntamientos deben observar estrictamente las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los lineamientos que de ésta deriven, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y contar con un reglamento municipal que regule los principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Así como la integración del informe

anual, a efecto de transparentar sus acciones y realizar una verdadera rendición de cuentas, ya que ésta implica, por tanto, el derecho del ciudadano a recibir información y la obligación por parte del ejecutivo municipal a divulgar todos los datos necesarios para transparentar el ejercicio del presupuesto ejercido.

Falta de concientización del cambio climático

De acuerdo con la óptica de los ayuntamientos, el problema más grande al que se enfrentan es el servicio de agua potable y alcantarillado, de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y alumbrado público. Sin embargo, ningún ayuntamiento hace nada, ya que esperan que los gobiernos federal o estatal les resuelvan el problema.

En el Estado de México, en el Municipio de Tonicato, conscientes de su responsabilidad social, quienes están al frente de la Administración municipal operan actualmente su Programa Ambiental Integral 2016-2018, teniendo como sustento su Marco Jurídico Ambiental.

Realizar acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

La Ley General de Cambio Climático brinda a los municipios del país, una base sólida para promover la reducción de emisiones y permitir la adaptación a los impactos derivados del cambio climático, siendo su principal objetivo fortalecer políticas públicas, estructuras administrativas y de participación social, a través de las cuales se reduzca la vulnerabilidad de los sistemas humanos y naturales, ante el reto que impone el cambio climático; se impulse la transición escalonada hacia una economía competitiva de bajas emisiones de carbono y se contribuya a cumplir los compromisos adquiridos por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ante el régimen internacional en la materia.

CONCLUSIONES

Gran variedad de estudios se han realizado en los últimos años, sobre los gobiernos municipales, con el propósito de analizar el papel que juegan en el desarrollo de México, sin embargo, como hemos podido apreciar a lo largo de este trabajo, persisten grandes

problemas (males de los ayuntamientos) y se sugieren alternativas de mejoramiento y modernización municipal (remedios), tendentes a construir municipios eficientes y administrativamente saludables.

Los municipios no cuentan con buenos gobiernos capaces de convertirse en un eficiente acicate para el desarrollo local. Para ello, es necesario fomentar gobiernos municipales fuertes, con estructuras orgánicas modernas y funcionales, con sistemas administrativos funcionales, con marco normativo también moderno completo, con incorporación tecnológica eficaz y sobre todo con personal capacitado y profesionalizado.

En conclusión, en este trabajo se hace referencia a los males municipales que son muchos como ya lo hemos visto, pero la mayoría pueden ser eliminados con buena voluntad y coincidencia de criterios, lo que podría ser el inicio de un cambio efectivo y de oportunidades para las administraciones municipales.

“Aquel alcalde que sabe ver a sus conciudadanos como sus amos, habrá entendido el auténtico valor del servicio colectivo”.

Sir. Norbert James
Regidor Británico (1760-1792)

FUENTES DE CONSULTA

Banda Castro, Ana Lilia, Adria Velia González Beltrones, Guadalupe Aleida Valenzuela Miranda, Miguel Arturo Morales Zamorano y Alipia Avendaño Enciso (2010), Participación ciudadana: Perspectiva cuantitativa de estudio “Citizens participation: A quantitative framework”, *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol 15, no, 2, México, Universidad de Sonora, pp. 378-379.

Castillo, Miriam (2015), *Milenio*, miércoles, 18 de marzo.

Chávez Gallardo, Celia (2011), Perfil de los servicios públicos en México.

Chaires Ramírez, Enrique y Christian Torres Ortiz Zermelo (s/a), *La importancia de los servicios públicos*, México, Universidad de Colima.

Irvin, R. and Stansbury, J. (2004), “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?”, *Public Administration Review*, pp. 55-65. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP260_617.pdf
- Martínez Cabañas, Gustavo. Participación del INAP en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, pp. 41-43.
- Martínez Cabañas, Gustavo. Participación del INAP en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, pp. 42 y 43.
- Martínez Silva, Mario (1978), *Ensayo sobre un Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 214.
- Ortega Vindas, Jorge, Diego Mora Valverde y Maribel Sequeira Gutiérrez (2009), *Guía de manuales administrativos*, p. 2. Recuperado de: www.mideplan.go.cr
- Problemática común de la administración municipal en México, pp. 189-192. Recuperado de: tesis.uson.mx/digital/docs/12874/Capítulo_6.pdf
- Tella, Guillermo y Martín Muñoz (2012), *Políticas de recaudación municipal: criterios y estrategias para una eficiente gestión*, no. 66, Argentina, Ed. IC, pp. 38-47.

LOS MALES DE LAS ZONAS METROPOLITANAS Y SUS REMEDIOS

Leobardo Ruiz Alanís¹

La Constitución de 1917 establece la organización legal del Estado mexicano y por tanto de su administración pública federal, estatal y municipal. El artículo 40 constitucional determina que el Estado federal está integrado por “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (CPEUM, artículo 40).

Dentro de la llamada soberanía de los estados se ubica al municipio, que de acuerdo con el artículo 115 constitucional está facultado para la zonificación y desarrollo urbano municipal, creación de reservas territoriales, participación en el diseño de planes de desarrollo regional, utilización del suelo, otorgar licencias de construcción, intervención en la formulación y aplicación de programas de transporte público, etcétera.

Es así que sólo mediante relaciones intergubernamentales se pueden realizar acciones coordinadas entre los gobiernos federal, de los estados de México e Hidalgo con sus municipios y de la Ciudad de México. Sin embargo, el avance en esta materia en nuestro país es verdaderamente insignificante. Una búsqueda de instituciones permanentes abocadas a la atención de materias que impliquen problemas intergubernamentales, dotadas de organización y patrimonios propios, muestra que son insuficientes, subsistiendo sólo algunos órganos, comisiones y programas de coordinación para las políticas de asunto metropolitano, sustentados en un marco legal de carácter general con existencia de vacíos y olvidos en su cumplimiento.

La consecuencia de lo anterior es que esas comisiones o programas metropolitanos queden sujetos a lo que se llama vaivén de la política, es decir, entre otras cosas, disponen de presupuesto sólo cuando los legisladores lo estiman conveniente y también se quedan sin fondos por este mismo motivo.

¹ Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Autónoma del Estado de México.

En la zona metropolitana del Valle de México existe la politización partidista de los diferentes gobiernos que allí usualmente resultan divergentes, los cuales son: el federal, el de la Ciudad de México, del Estado de México y los de los municipios.

Para ilustrar la manera de cómo se enfrentan los grandes problemas, se tiene el de la contaminación atmosférica que solamente se combate una vez que se llegan a niveles críticos y con la intervención firme del gobierno federal.

A razón de ello, en el presente capítulo se analizan las consideraciones políticas de las metrópolis, a partir de instancias gubernamentales existentes en gobiernos como Londres y París, caracterizados por poseer nuevas estructuras gubernamentales, acordes con los desafíos presentes. Así, se da paso a explicar los problemas de las grandes ciudades, con base en los elementos y principios teóricos de la gobernanza metropolitana, que permiten de forma específica, identificar los problemas de la Zona Metropolitana del Valle de México, respecto de la movilidad urbana, medio ambiente y seguridad pública, existiendo un desequilibrio institucional en la prestación de los servicios públicos.

CONSIDERACIONES POLÍTICAS DE LA METRÓPOLIS

Parece que hasta la fecha no se ha encontrado una fórmula para organizar el poder local y regional en forma satisfactoria, es decir, en función de las finalidades del desarrollo metropolitano armonioso y que asegure mejores condiciones de vida de quienes habitan en los espacios regionales metropolitanos.

Por ejemplo, según Jules Dechastel y Rafael Camet, la distribución del poder entre una regional y las autoridades locales está condicionada por el equilibrio entre estos elementos; sin embargo, “la desaparición de los poderes verticales (del Estado) no ha llevado a un incremento de los márgenes de maniobra financiera y directiva de las metrópolis ni la constitución de poderes urbanos coherentes” (Dumont, 2004: 2).

El establecimiento de instancias gubernamentales en las regiones, usualmente choca con los intereses y poderes de los entes locales, que se resisten a ceder atribuciones frente a la nueva autoridad regional. Aunque ha habido logros muy reconocidos como el caso de Toronto, el debate sobre los tipos de equilibrio de los poderes dentro de las regiones está lejos de terminar.

Una gran desventaja que tiene la vida ciudadana en las metrópolis es la débil convivencia de ciudadanía regional, mientras que puede haber una fuerte

identificación con la vida y tradiciones de las pequeñas localidades; no ocurre lo mismo con las metrópolis.

Esto dificulta el liderazgo metropolitano, manteniendo la fragmentación de los esfuerzos para la acción colectiva, indispensable para las tareas que asumen los grandes conglomerados urbanos.

En estas condiciones los gobiernos metropolitanos no se integran del todo con la ciudadanía manteniendo una desconexión que lleva al aletargamiento de la democracia metropolitana, y de allí, a caer en una nueva centralización del poder no hay más que un paso. Dado que la democracia es un ingrediente indispensable de cualquier tipo de estructura gubernamental metropolitana, contar con ella es un requisito, por más difícil que sea su logro. A su vez, la democracia metropolitana debe ser, inteligible, coherente, transparente, abierta... “El programa de la democracia metropolitana sin duda, parece excesivamente cargado, y también es que en esos territorios se juega el futuro de las sociedades del mañana” (Dumont, 2004: 4). La democracia metropolitana es un buen antídoto contra la visión tecnocrática de la cuestión metropolitana.

Harloe (2003) pone como contraste los éxitos logrados por Robert Moses, un “broker” “burocrático” de la política norteamericana, quien durante 30 años pudo transformar favorablemente a Nueva York, sin tener que enfrentarse a las urnas.

GREATER LONDON AUTHORITY

(AUTORIDAD MUNICIPAL DEL GRAN LONDRES —GLA—)²

La antigua capital del Imperio Británico actualmente mantiene un gran poderío que le permite figurar como la gran urbe de referencia en desarrollo urbano, tecnológico y cultural en el primer plano internacional.

Londres, capital del Reino Unido y la principal metrópoli financiera y de negocios con estatus de “gran ciudad mundial”, tiene una población que consta de 8 millones, 663 mil 300 habitantes, y cuenta para su funcionamiento administrativo y operativo con la Greater London Authority (Autoridad Municipal del Gran Londres —GLA—) que consta de una autoridad regional centrada en la definición y ejecución de estrategias

² La información contenida del Greater London Authority (Autoridad Municipal del Gran Londres. GLA), fue tomada de Simmons, Martin (2000).

y no en la gestión de servicios, y que corresponde a los 33 distritos municipales y otras entidades. Sus competencias son cedidas por el gobierno central y no proceden de la esfera municipal.

El Greater London surge después de la abolición del Greater London Council, el cual tenía finalidades muy sofisticadas: mejorar la competitividad de Londres, la cohesión social y el mantenimiento de las condiciones de vida cotidiana (Harloe, 2003).

La situación de Londres coloca a esta ciudad en una situación más singular que la de otras capitales nacionales. El interés que dedica el gobierno del Reino Unido a Londres es enorme, no sólo por su importancia como centro financiero mundial, sino también por su influencia cultural, política y económica sobre el resto del país. Condición que también juega en contra de los intereses locales, ya que cuando éstos se oponen a los de Inglaterra, se hacen prevalecer los de ésta.

A partir de 1986, la metrópoli londinense estuvo encabezada por el Consejo del Gran Londres que obtuvo logros tan limitados que fue liquidado. Fue años más tarde —en el 2000— que se crea la nueva estructura encabezada por un alcalde electo por sufragio universal directo y una asamblea local y que de acuerdo con T. Travers la actual situación se da como una forma de “gobernanza en red con un centro débil” (Harloe, 2003: 2).

Organizacionalmente, el actual Greater London consta de un “centro” y de lo que se denominan “entidades funcionales”. En el núcleo o centro se sitúa el alcalde y su gabinete de 25 miembros, junto con una asamblea compuesta por representantes políticos, que son elegidos popularmente por los londinenses, y que se encarga de debatir los grandes problemas que afectan a Londres, en foros con los habitantes de la ciudad.

Por su parte, las entidades funcionales son organismos ejecutivos a los que se encomiendan los servicios que deban prestarse a escala metropolitana, y que de acuerdo con Simmons Martin (2000), incluyen a:

- London Development Agency (Agencia de Urbanismo de Londres, LDA), responsable de la regeneración urbana y del desarrollo económico.
- Transport for London (Agencia de Transporte para Londres, TFL), responsable de la planificación y organización de la infraestructura y servicio de transportes para la ciudad.

- Police, la nueva entidad responsable del servicio de policía metropolitana.
- London Fire and Emergency Planning Authority (Agencia del Servicio de Bomberos y Planificación para Emergencias).

Por su parte, Harloe (2003) refiere otros tres tipos de servicios y tareas públicas que constan de:

- El mantenimiento de caminos y espacios públicos, recolección de desechos sólidos, protección del medio ambiente, servicios de bibliotecas e instalaciones deportivas y naturales.
- La ejecución del plan de ocupación del suelo urbano, estímulos a la inversión, servicios a las empresas, apoyo a las Pymes para el desarrollo del capital humano.
- La lucha contra la exclusión social, la educación, habitaciones de interés social, mantenimiento del orden público, la no discriminación para la formación profesional y de las nuevas formas de solidaridad.

La primera institución pública que corresponde al desarrollo urbano, surgió del Plan Regional de Londres en la Estrategia de Ordenación Territorial (SDS), que abarca todas las vertientes de urbanismo tanto económicas, sociales y físicas, con dimensión territorial, abordando las diferencias de las zonas de la región metropolitana, así como sus necesidades y oportunidades. La SDS tiene como finalidad atender problemas como:

- El desarrollo de la vivienda en su (demanda) y capacidad (oferta de suelo), su naturaleza (densidad y calidad) y la asequibilidad (para subvencionar nuevas viviendas).
- La dimensión territorial del desarrollo económico y las necesidades de regeneración urbana, incluida la determinación de emplazamientos estratégicos en relación con su accesibilidad.
- Los distritos comerciales londinenses: en el desarrollo sostenible del comercio minorista, la actividad del ocio y el turismo.
- La conservación y crecimiento ulterior de las zonas verdes londinenses y su medio ambiente y equilibrio ecológico.

- Los residuos y la energía.
- La incesante relación entre urbanismo y el transporte.
- Reutilización del suelo urbano de los antiguos suelos industriales como oportunidad de desarrollo de las zonas clave.

Respecto al medio ambiente, la estrategia implantada aplica un plan de acción en materia de biodiversidad, un programa de gestión de residuos y los planes de calidad del aire y contaminación acústica; sumándose la estrategia de transporte y movilidad en relación con la inclusión de nuevas rutas del transporte público.

Es de resaltar que la SDS confiere al alcalde facultades concretas, en las materias antes descritas, para verificar que la actuación a escala municipal, se atiene a los objetivos estratégicos del plan regional. El proceso de preparación de la SDS, para la atención de las problemáticas, consta de cuatro fases:

- a) El alcalde presentará a la asamblea y a las entidades funcionales un borrador de propuestas.
- b) Se mostrarán diversos ejemplares de la SDS en lugares accesibles al público, incluida su publicación en Internet para emprender un proceso de consulta formal con todas las entidades interesadas y la ciudadanía en general.
- c) Se preparará una nueva versión del documento que se someterá a un proceso de “encuesta pública”, proceso que correrá a cargo de una nueva Comisión de Expertos de designación oficial, conocedores de las pertinentes materias de interés general y que incluirá a representantes de los intereses afectados.
- d) Se hará pública la versión definitiva del plan.

Estas fases se trabajan bajo la dirección del alcalde y en estrecha cooperación, sin llegar a la inclusión de departamentos independientes, lo que lleva a que el Gran Londres no se convierta en una administración local fragmentada.

Las principales características que lo distinguen son:

- Traspaso de competencias del gobierno central a un nuevo organismo regional metropolitano responsable de la región londinense.

- Un alcalde elegido por sufragio directo que constituye una figura destacada dotada de autoridad clara.
- La autoridad debe centrarse en la política estratégica, contando con facultades para llevar a la práctica a los objetivos estratégicos y dejando al nivel municipal la responsabilidad de los servicios locales.

Según Harloe y sus colegas, este nuevo conjunto institucional londinense se compone de numerosas instituciones: “los boroughs (gobiernos locales), las agencias para fines específicos, las empresas privadas de servicios urbanos... las dos agencias regionales de desarrollo, que completan la gran asamblea de Londres y el gobierno nacional” (Lorrain, 2003: 450).

Hasta aquí la exposición de Martin Simmons permite entender con claridad la estructura y el funcionamiento de la autoridad del Gran Londres, según lo previsto por sus creadores; sin embargo, al momento de la implementación ha surgido una gran variedad de dificultades.

De igual forma, el alcalde en Londres nombra a los directivos del Organismo para el Desarrollo de la Ciudad de Londres y las autoridades para el transporte y la policía. No obstante, los nombramientos no son de todos libres, ya que al hacerlo se deben respetar cuotas de representación de múltiples grupos de interés.

Actualmente no hay una distinción clara entre las atribuciones de los municipios londinenses (boroughs) y el alcalde metropolitano en lo que concierne a los servicios públicos, lo que debilita fuertemente al alcalde. Debido a que la asamblea metropolitana también carece de fuerza, al final son los municipios quienes son capaces de hacer contrapeso al poder del alcalde, lo que a su vez se complementa con relaciones conflictivas entre ambas partes.

El alcalde metropolitano además del conflicto señalado y la falta de medios materiales, también debe soportar “la influencia subterránea del gobierno nacional” (Harloe, 2003: 9). Al respecto se puede evitar la partición de la región metropolitana en tres zonas para el desarrollo con estrategias diferentes, según la vocación de cada una de ellas, lo que contribuye a la fragmentación de la acción pública y complica los planes generales.

Esta división dificulta al máximo estrategias comunes para toda la metrópoli, las cuales son indispensables para enfrentar las externalidades que afectan al conjunto. Al final parece muy difícil que la estructura metropolitana pueda compartir satisfactoriamente las finalidades asumidas, dada esta complejidad de intereses y

la insuficiencia orgánica y de atribuciones. Según esto, Londres ejemplifica la casi imposibilidad de un desarrollo metropolitano efectivo, dada la complejidad de intereses que se imponen al interés regional.

MEGALÓPOLIS DE PARÍS

Es un caso en el que las numerosas instituciones gubernamentales gozan de gran autonomía y ninguna de ellas se impone al conjunto: un gobierno de la ciudad que no la controla, cinco (gobiernos) departamentales, una región en vías de extinción, 480 municipios de los que pocos son de gran tamaño; más varias uniones de municipios, tres de ellas poderosas, cierto número de organismos públicos de construcción y gestión de vivienda, varios organismos dedicados al equipamiento y mobiliario urbano, la Cámara de Comercio de París y, desde luego, el gobierno nacional; al mismo tiempo, la administración de la ciudad de París se desconcentra en 20 distritos y 80 barrios (Lorrain, 2003: 450-451).

De entrada, Estèbe y Le Galès comienzan por preguntarse: ¿Quién gobierna la megalópolis parisina? Enseguida confiesan lo complejo que es dar una respuesta, por lo que sólo presentan cuatro asuntos claves a partir de los cuales se puede investigar para responder a la pregunta inicial (Estèbe y Le Galès, 2003: 1).

- La metrópoli (parisina) es ingobernable porque existen demasiados actores e instituciones con fronteras blandas y grupos sociales en los extremos de la jerarquía social.
- Los intereses económicos están presentes en forma abrumadora y organizada en redes e influyen en la gobernanza parisina, especialmente en las grandes infraestructuras, los sistemas técnicos, la política inmobiliaria, la competitividad internacional.
- París sigue siendo la capital de la nación centralista que permanece estructurada por la política y el aparato estatal, la prefectura y la prefectura de la policía.
- La descentralización impone progresivamente su lógica, la región Ile de France se desdibuja, y dado que el nivel gubernamental regional abarca perfectamente la mayor parte de la región urbana, la región Ile de France hace fe de oficio de gobierno metropolitano en formación.

Es sabido que la administración pública francesa es compleja, tal vez reflejo de una sociedad en extremo exigente y que no cuestiona la intervención gubernamental en terrenos donde otros países dejan plena libertad al mercado. La tradición intervencionista del Estado viene desde la época de la monarquía (Tocqueville). Con tal motivo se van agregando al gobierno nuevas instituciones públicas al lado de las tradicionales como el municipio, el distrito, el barrio y desde luego el gobierno nacional. Siendo París la capital de la república, siempre ha gozado de una mayor atención y recursos de parte del Estado.

Los municipios de la zona metropolitana sólo participan marginalmente en los departamentos y regiones. Sin embargo, “la ciudad de París decidió en forma autoritaria su propio plan de movilidad, aprovechando su dimensión y su capacidad financiera. París contribuye en el asunto de los transportes a acentuar la ruptura entre una ciudad central y el espacio regional que permanece aún ampliamente bajo el efecto de las grandes operaciones técnicas del gobierno nacional y de la Dirección Autónoma de Transporte Metropolitano (RATP)” (Estèbe y Patrick, 2003: 7). A su vez, se da la participación de los servicios en red: agua, electricidad, recolección de desechos sólidos y otros que influyen en el desarrollo urbano.

Pareciera que en la región parisina no se ha desvanecido mucho frente a la presencia del gobierno nacional con la acción múltiple de las entidades metropolitanas. Para decir esto, bastaría ver las acciones fuertemente locales de sus municipios, la democracia local que respalda los servicios públicos. Como se sabe, el caso de París es y ha sido excepcional en el ámbito de Francia:

efectivamente el Consejo Regional, incluyendo sus propias competencias, especialmente el acondicionamiento y el desarrollo económico, se integra en forma permanente con cinco tipos de facultades que de una u otra manera juegan en plan de igualdad: la ciudad de París, los departamentos, los grandes municipios, las grandes uniones municipales, las corporaciones públicas y el gobierno (Estèbe y Patrick, 2003: 8).

La singularidad de París siempre le ha dado su prestigio, dentro y fuera de Francia, ya que se le permite manejarse por sí misma, dado que figura en forma destacada en el plano europeo y mundial, compitiendo así en estos ámbitos y muy arriba del nivel nacional; se puede decir que esta ciudad se ve apoyada por la nación

francesa para mantener su prestigio internacional que a su vez hace destacar a la misma Francia.

También participan empresas privadas en la vida metropolitana, que dan servicios urbanos y organismos públicos locales que ofrecen servicios a millones de usuarios. Todas estas entidades ejercen gran influencia en la región de París.

Como se ve, la diversidad y la atomización del poder en esta metrópoli está legitimada y defendida por el poderío disperso de París y, por tanto, no parece que haya interés en cambiar este estado de cosas en favor de alguna estrategia que busque acciones más eficientes, al final de cuentas el saldo de todo esto es satisfactorio.

No obstante, la sugerencia de Frédéric Gilli (2008) para transitar de una situación de desarrollo espontáneo, regido por el mercado, a otro dirigido sistemáticamente por estructuras gubernamentales, no puede ignorarse.

Ante la complejidad de los poderes que actúan en la metrópoli parisina, el debate no busca encontrar una modalidad de gobierno óptimo para ella, sino identificar los obstáculos que impiden la armonía de los intercambios y la concreción de proyectos.

La pequeña dimensión que en promedio tienen los municipios de esta metrópoli (a excepción del municipio de París), no les permite figurar en la dimensión regional. Frédéric Gilli (2008) plantea los inconvenientes de esta pequeña dimensión, que revisten tres aspectos: espacial, técnico financiero y político.

El inconveniente espacial limita dramáticamente los recursos fiscales y por tanto el alcance y significación de las acciones del municipio. La pequeñez del municipio le limita para el uso y aplicación de técnicas sofisticadas de mayor rendimiento que son rentables con el manejo de problemas de gran escala, asimismo, la “pulverización municipal” genera multitud de pequeños liderazgos, ya que cada alcalde se maneja en forma autónoma.

El análisis de los mínimos poderes de los alcaldes demuestra su imposibilidad para desarrollar acciones que sean significativas a nivel regional; sin embargo, cuentan con una fuerza que les permite ser imbatibles; la democracia para la cual los municipios siguen siendo los espacios de mayor proximidad de los vecinos y en ellos la democracia se mantiene vigorosa.

Para Frédéric Gilli (2008) una metrópoli no puede ser la simple yuxtaposición de poderes de entidades de la magnitud del conjunto; sin que se actúe en forma orquestada. En ese caso habría que pagar los costos del gigantismo sin los beneficios del conjunto. Una de las sugerencias del autor para dar fuerza a la acción municipal sería que actuaran mediante las uniones de alcaldías.

Sin embargo, según el mismo Gilli sería bueno contar con estructuras operativas amplias para manejar grandes inversiones a largo plazo, idea que rescata la necesidad de acciones de mayor alcance y de una racionalidad general. Igualmente refiere que el desarrollo de París se vería mayormente beneficiado, si hubiese manera de concertar las acciones individuales para encontrar mejores soluciones colectivas a los problemas actuales.

La propuesta de Gilli es muy interesante, al sugerir la creación de formas de gobernanza metropolitana, acompañadas de nuevas estructuras gubernamentales acordes con los desafíos presentes. En síntesis, se puede pensar en dos niveles de acción según el grado de integración de los actores que participen en la vida metropolitana; la más sencilla y actual para continuar con redes de servicios públicos (estructuras “duras” y los planes de desarrollo y estructuras gubernamentales “blandas”); la otra opción sería establecer un órgano o institución superior gubernamental de alcance regional que coordine y planifique los esfuerzos individuales.

LA PROBLEMÁTICA DE LAS GRANDES METRÓPOLIS

Para comenzar, vale la pena considerar el conjunto de condiciones en que se desarrollan las metrópolis. En todo caso, la dinámica de los mercados impone una cierta división internacional del trabajo, es decir, “los asuntos de conducción y división son estructurados por la dinámica de la competencia entre las grandes mega regiones globalizadas, especialmente en cuanto a la infraestructura” (Le Galès y Lorrain, 2003: 2). Adicionalmente a las fuerzas del mercado, en países como México, la omisión gubernamental en cuanto a la planeación urbana, amparada por el neoliberalismo, explican suficientemente el resultado: el caos urbano y las medidas paliativas desesperadas de los gobernantes en turno.

En general, se habla de la ingobernabilidad de las grandes metrópolis, al menos con los métodos y recursos tradicionales de los gobiernos locales que a partir del siglo xx resultaron anacrónicos en Europa y Norteamérica. Esta deficiencia dio lugar a crear nuevas instituciones que enfocaron los problemas metropolitanos en su conjunto; sin embargo, para llegar a la forma de gobierno actual fue necesario que se ensayaran diversas modalidades de gobierno hasta lograr las instituciones actuales de gobernanza metropolitana que difiere del anterior gobierno rígido y centralizado.

Por otra parte, un factor que complica territorialmente la gobernanza en los llamados países emergentes es la iniquidad social y económica, que propicia el enfrentamiento entre clases sociales y grupos que, cabe señalar, constituye un área de oportunidad para los líderes demagogos que se ostentan como reivindicadores de la gente pobre. La iniquidad social trae consigo múltiples inconvenientes a la gobernanza, pero el mayor es la faceta del déficit de integración de las clases desposeídas, que una vez que sus integrantes no comparten de manera sustancial los bienes del desarrollo social, pierden motivos para ser solidarios con los asuntos metropolitanos. De esta manera, al sentirse excluidos de esos beneficios, les resulta ajeno el orden ciudadano y por tanto su ataque no les incomoda como a los que sí gozan de los beneficios de la ciudad urbe.

Las metrópolis de los países emergentes tienen en común la rapidez con la que han crecido, que es mucho mayor que el tiempo tomado por las de los países avanzados. Las metrópolis de los países emergentes presentan los mayores casos de inequidad social; se trata de diferencias económicas impresionantes; sin embargo, sólo reflejan lo que ocurre en todo el territorio de esos países donde la riqueza suele estar muy concentrada en pocas manos.

En estos países, la iniquidad impresionante genera territorios semi urbanizados que permiten hablar de la “ruralización” de las ciudades; grandes zonas urbanas plagadas de informalidad de todo tipo. Tal es el caso de los llamados favelas en Brasil, ranchos en Venezuela o ciudades perdidas en México.

Por el contrario, Lorrain (2003) cita algunos casos en los que algunas metrópolis de países emergentes pudieron superar sus condiciones iniciales de pobreza y el día de hoy son muestra de modernidad y desarrollo urbano como Singapur y Hong Kong.

En los países avanzados la Revolución Industrial causó el crecimiento acelerado de las ciudades como Londres, Manchester, París, Berlín, Nueva York, Chicago, etc. En el siglo xx la globalización ha sido un nuevo detonador del crecimiento; sin embargo, en los países llamados emergentes, la modernización económica, aunque sea parcial y dependiente del mercado externo, vino a acelerar la urbanización usualmente caótica, en éstos.

De hecho, no faltan estudiosos de la cuestión metropolitana que vinculan la ingobernabilidad de las grandes urbes con la falta de continuidad de los esfuerzos para remediar sus males: “la actividad gubernamental no es constante ni se despliega en todos los aspectos necesarios; es discontinua y a veces muy discontinua” (Le Galès y Lorrain, 2003: 3). Al parecer, esto se agrava cuando no hay entidades

o dependencias gubernamentales que tengan el encargo específico de cumplir los planes y programas necesarios.

Para el caso de la crisis en las grandes regiones, existe la tendencia a decir que la causa es su crecimiento acelerado, dado que la rápida transformación provoca una etapa de transición o de crisis inevitable; sin embargo, la transformación verdadera de las urbes requiere necesariamente de tiempo y de costos financieros que difícilmente se pueden solventar en el momento mismo que se da ese crecimiento acelerado, suele ocurrir que la crisis afecte en mayor medida a las zonas pobres de las regiones, que hasta cierto momento se ven como marginales, habitadas por quienes no tienen capacidad de pagar servicios públicos de calidad.

En los datos del anexo 1, que contiene un ejercicio aleatorio de las grandes metrópolis del mundo, se nota que entre los primeros lugares por número de habitantes se encuentran tres ciudades de los “países emergentes”, es decir, la metropolización también es causada por la migración al interior de los países, de quienes huyen de la pobreza del campo, se habla entonces de la “ruralización” de las ciudades, una vez que éstas se desarrollan en zonas de grandes carencias y pobreza extrema.

Es evidente que la ingobernabilidad en las grandes urbes se debe a un excesivo pluralismo de intereses correspondientes a fuertes sectores económicos, por ejemplo, a grupos y clases sociales que buscan preservar sus poderes, mientras que hay, por otro lado, clases sociales de escasos recursos.

No obstante, los resultados insuficientes de las diferentes opciones de gobiernos metropolitanos, ningún autor asume que ciudades como Londres, París, Barcelona, etc., estén en crisis.

Sin embargo, entre las organizaciones comunitarias o sociales como la familia, los factores económicos pasan a segundo plano ante otros como la búsqueda del bienestar, y otras necesidades vitales. Es decir, no todos los habitantes se rigen por la racionalidad económica, siendo que en los países emergentes, mucha gente deja de aspirar a la mejoría económica que resulta muy remota, anteponiendo la opción de las relaciones humanas.

Para entender el funcionamiento de las metrópolis hay que considerar que los servicios públicos que funcionan en redes representan un factor clásico de orden, que amortigua el caos propio de la diversidad e intereses que pugnan cotidianamente en pro de sus objetivos individuales; así se ve que las redes de servicios públicos (agua, drenaje, transportes, alumbrado público, recolección de desechos sólidos) desempeñan un importante factor de orden que ayuda a vertebrar la vida de estos conglomerados. De

esta forma se van creando y desarrollando, por ejemplo, los procesos y las estructuras de administración pública encargadas de esas redes de servicios, y así se acrecienta la necesidad de instituciones públicas que abonarán a la gobernabilidad.

Parece evidente que al final de cuentas, las entidades políticas y de administración pública y privada mantienen cierto control de las grandes decisiones técnicas, evitando el caos.

En general, los gobiernos de las zonas metropolitanas padecen de diversidad de organismos públicos e instituciones gubernamentales que actúan simultáneamente sobre las mismas materias sin tener un órgano o funcionario líder que armonice esa multiplicidad de acciones individuales. Sin embargo, esas zonas metropolitanas funcionan, siguen adelante desarrollando nuevos proyectos y se mantienen como campos fértiles atrayendo nuevas inversiones.

No habiendo un líder o un centro de mando estratégico, en el mejor de los casos, los múltiples actores negocian para poder sacar adelante sus proyectos particulares; aunque la mayoría de esos organismos e instituciones son necesarias, algunas han estado desde siempre en la vida local (municipios, distritos, barrios) o son indispensables en otros niveles y no pueden dejar de intervenir en las ciudades (el gobierno, el *länder*, el departamento).

Al buscar lo que sí funciona a nivel metropolitano, se nota que son las redes de servicios, casi siempre, las únicas que trabajan cotidianamente a lo largo y ancho de las metrópolis. Éstas existen lo mismo en países avanzados que en los emergentes, dando similares resultados: un mínimo de orden y coherencia, y funcionalidad a las zonas metropolitanas.

A pesar de la variedad de problemas y desafíos de las grandes urbes, éstas siguen creciendo porque siguen funcionando y ofreciendo oportunidades que no se consiguen en otras partes del territorio. No obstante las diversas crisis y deficiencias que pudieran volverse crónicas, siguen llegando más personas en busca de oportunidades y más capitales a posicionarse en donde pueden reproducirse eficientemente. Es de notar que este círculo: oportunidades-crecimiento-oportunidades; ya ocurre por todos lados del planeta, dada la globalización; lo mismo en los países ricos que en los emergentes se sigue dando el proceso de crecimiento metropolitano; como se ha dicho, el mercado constituye uno de los factores más poderosos que rigen el crecimiento metropolitano, determinando los condicionales de inversión y ubicación de las personas principalmente; si bien la toma de decisiones en función del mercado

no necesariamente coincide con un desarrollo urbano armonioso, a su vez el mercado limita los proyectos poco o nada factibles, evitando distorsiones del crecimiento.

En el crecimiento y el mantenimiento de la vida metropolitana, no puede faltar la acción del Estado, muy centralizado o descentralizado con pocos o múltiples agencias o dependencias que a veces parecen totalmente independientes, pero que al final obedecen a un centro coordinador que les imprime cierta coherencia a las múltiples acciones de dichas unidades. Por el contrario, puede existir un Estado fuertemente centralizado que no alcanza a anular los efectos del mercado.

En las metrópolis el concepto clásico de gobierno no siempre existe, dada la multitud de poderes e intereses que se cobijan bajo otras tantas organizaciones públicas y privadas. Entonces, aquí, el gobierno no impone ni decide unilateralmente en el ejercicio típico de la soberanía, sino que sugiere, orienta, acompaña la acción colectiva de los múltiples actores metropolitanos. Sin embargo, “las metrópolis se mantienen gobernables porque el riesgo de caos que no falta como resultado de la fragmentación de las instituciones de proximidad se ve compensado por las instituciones duras” (Lorrain, 2003: 6).

Aquí es donde Lorrain propone su esquema de gobernanza: dura-blanda, es decir, se da una combinación de instituciones duras-blandas cuando la debilidad de la acción gubernamental se ve complementada con la dureza de las redes de servicios, de esta forma Lorrain percibe la acción colectiva e invisible de los múltiples actores que constituyen grandes sistemas técnicos que “delimitan el espacio metropolitano y enmarcan estos actores” (Lorrain, 2003: 3).

La propuesta de acción blanda, atribuida a las instituciones gubernamentales, según el propio Lorrain, no abarca a toda acción gubernamental, puesto que siguen rigiendo a través de instrumentos como los presupuestos, los reglamentos, mientras que los actores de tipo duro, que por cierto no son cuestionados desde el punto de vista político-electoral, aplican y se rigen por estas y otras reglas gubernamentales que han existido desde tiempos remotos.

GOBERNANZA METROPOLITANA

Como parte de la problemática de las grandes metrópolis, se encuentra la definición y puesta en práctica de la gobernanza metropolitana, que en comunión con otros autores se plantea una tendencia hacia ella, con el objeto de entender y enfrentar los

problemas crecientes, además, dar un equilibrio a los gobiernos involucrados para responder a las necesidades de la población.

Así, la gobernanza metropolitana se concibe desde dos puntos de vista, que en el análisis se concretizan a un solo objetivo; en primer lugar, se concibe como la “existencia de instituciones que encaminan la acción colectiva, donde actores locales públicos y privados definen estrategias comunes. Acciones entre municipios y gobiernos supramunicipales que se basan en la cooperación no impuesta y coordinación horizontal sin avasallamiento de ningún actor” (Vélez, 2015: 101).

Instituciones que en su naturaleza van a contener un conjunto de normas, principios y valores, que determinarán la actuación de los actores involucrados, en su responsabilidad de definición de políticas y provisión de servicios. Con ello, la gobernanza implica una forma distinta de gobernar, donde habrá interacción de múltiples actores con una estructura de organización horizontal, donde coexista un equilibrio entre el poder público, la sociedad y los actores privados; sin la prevalencia de uno solo.

En segundo lugar, Ascher (2000), citado en González (2008) refiere que la gobernanza debe estructurarse como un “sistema de gobierno que articule instituciones políticas, agentes económicos y sociales, en un proceso de puesta en marcha de preferencias colectivas capaces de provocar una adhesión activa de los ciudadanos” (González, 2008: pp. 355-374).

Para ello, es necesario impulsar e intensificar las relaciones, entre los partícipes del orden público y privado con el sector social, a fin de construir nuevas formas de asociación y en consecuencia de conciliación de intereses con un mismo objetivo.

La gobernanza, para la Administración pública, en las zonas metropolitanas, se convierte en promotora de cooperación, coordinación y pluralidad de ideas entre los actores que llevan a un mejor procesamiento de los asuntos públicos, la definición de políticas públicas y la orientación y prestación de los servicios públicos. Vélez (2015) refiere su adopción en el gobierno y en la Administración pública, como el reconocimiento de la injerencia de otros actores, para responder a los reclamos de la crisis económica y política a la que se enfrentan las zonas metropolitanas, a través del establecimiento adecuado de diferentes políticas y actuaciones que tienen incidencia directa en la configuración de la ciudad, manteniéndose el gobierno en primer plano para identificar y articular las demandas con sus soluciones.

Así, la gobernanza se considera una construcción social que identifica la problemática, plantea los objetivos y trabaja en coordinación con el gobierno para ofrecer y diseñar alternativas de solución; partiendo de la negociación entre los diferentes actores para dar apertura a un mayor discernimiento de ideas, que lleven a reforzar la eficiencia, complementariedad y competitividad de las ciudades de la zona metropolitana.

Con ello, para alcanzar grados importantes de gobernanza es necesario promover asociaciones entre municipios y entre entidades federativas para el desarrollo de la zona metropolitana y hacer obligatorio el cumplimiento de acuerdos; promover la participación social y ciudadana (Vélez, 2015: 260).

Ante ello, de acuerdo con González (2008) es conveniente establecer una cooperación flexible entre las distintas colectividades públicas, privadas y sociales participantes, así éstos deben encontrar, respetando la organización institucional propia de cada estado miembro, las formas de gobernanza eficaces que les permitan gestionar todos los aspectos del desarrollo urbano; fundamentándose así la gobernanza en cuatro aspectos principales, consenso, codecisión, coproducción y corresponsabilidad, aplicados a los tres ámbitos preferentes para la gobernanza metropolitana, y que de acuerdo con González (2008) son:

- Planificación territorial
- Política del transporte
- Regeneración urbana

No existe un patrón o un manual específico, desde la gobernabilidad, para el manejo de los grandes problemas de las metrópolis de forma administrativa; ello como resultado de las grandes diferencias en las condiciones políticas, económicas y sociales de las mismas; no obstante, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha dado a la tarea de sugerir algunos principios que pudieran servir de referencia a las grandes metrópolis (ver anexo 2).

Por otra parte, así como se señalan los aspectos positivos que ofrece la gobernanza en la atención de los grandes problemas de las zonas metropolitanas, también se detallan algunos inconvenientes que se generan en su operación, de acuerdo con Lefevre (citado en González, 2008):

- Costes de transacción.
- Complejidad de procedimientos que dilatan su prolongación en el tiempo y provocan ineficiencia.
- Permeabilización de las fronteras entre lo público y lo privado.
- Fragmentación política, económica, social y territorial.

Por lo tanto, se debe aclarar que hasta ahora la gobernanza planteada en estos términos es más una aspiración de los planificadores del desarrollo urbano que un propósito sincero de los gobernantes, debido a las dificultades políticas y sociales que se presentan, impidiendo llevar a cabo una gobernanza de forma efectiva, pero en México es aún más difícil dada la escasa cultura de participación que a su vez los gobiernos no promueven y sobre todo la falta de liderazgo social de las instancias oficiales.

ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM)

De 1917, año de creación del actual régimen constitucional, no sólo ha transcurrido un siglo, sino que el país ha pasado de ser rural a urbano, de tener una economía agrícola a la actual, de creciente predominio de servicios e industrial, además a una economía abierta al intercambio internacional cada vez más intenso.

La época contemporánea que acontece en el presente siglo XXI se define por la creciente expansión de ciudades, incorporadas a un tejido urbano, que en conjunto crean zonas continuas sobrepasando sus límites político-administrativos, generando una unidad compleja de funcionamiento y gestión, y que para efectos del presente, las llamaremos zonas metropolitanas:

Es una ciudad principalmente ubicada entre otras poblaciones de mayor tamaño. Suele darse a la metrópoli una mayor jerarquía como centro principal de actividades culturales, políticas, económicas o de otro tipo. Actualmente las metrópolis se han vuelto ciudades globales. Ofrecen a sus ciudadanos todos los servicios (Iracheta, 2012: 158-164).

El desarrollo metropolitano, al trascender fronteras municipales y estatales, tiene ventajas significativas, pero también provoca desventajas que derivan en grandes problemas político-administrativos. Las primeras que impactan en el ámbito local y por área metropolitana constan de:

- Incremento de la participación local en el ejercicio de su autonomía, en lo que toca a la cooperación entre jurisdicciones locales.
- Impulso del cambio en la cultura de la gestión urbana, con referencia a la atención de la competitividad regional y la generación de empleo e ingresos; así como la inclusión de agentes interesados en asuntos públicos tanto del nivel privado como del público (Vélez, 2015: 96-97).

Ventajas que para los habitantes y para las organizaciones sociales y privadas de los municipios y entidades que son parte de la zona metropolitana, representan una oportunidad de desarrollo considerable en la parte económica y, en consecuencia, laboral para los habitantes de la zona, ya que en ella se concentran las principales instituciones administrativas y económicas.

Sin embargo, en el caso de la Ciudad de México no se han visto hasta hora dichas ventajas. Por el contrario, los municipios que había en esta capital fueron suprimidos en 1928, encargando el gobierno de la ciudad al presidente de la República, quien lo ejercía a través del Departamento del Distrito Federal (Ochoa, 1985: 557). En este caso el proceso fue inverso, hacia una fuerte centralización política y administrativa. La Ciudad de México se volvió altamente competitiva por las grandes inversiones del gobierno federal en todo tipo de infraestructura urbana y fuertes subvenciones a los servicios públicos que llevaron a su crecimiento demográfico explosivo. Así, la prosperidad de la ciudad generó una gran demanda de mano de obra y un rápido desarrollo regional.

El Valle de México representa 17% de los habitantes y 18% de los empleados de México, quienes producen 23% del PIB del país. Sin embargo, las zonas metropolitanas de la OCDE con una proporción de población similar a la del Valle de México, como Londres y París, producen alrededor de 30% del PIB nacional (OCDE, 2015: 59), lo que revela que el crecimiento económico de la ZMVM no ha generado el nivel de competitividad económico idóneo, a pesar de que cuenta con trabajadores de alto nivel profesional y educativo, aún carece de políticas para el desarrollo de las capacidades con las que cuenta, y no hay duda de que los habitantes de esta zona pierden excesivo tiempo en el transporte, al igual que en el traslado de las mercancías que enfrenta enormes dificultades como resultado de vialidades insuficientes.

Es importante resaltar que las grandes desventajas que se presentan en el caso de México, se deben a la trascendencia de los límites territoriales, y al creciente índice

demográfico, resultado de la conformación de la zona metropolitana, y entre ellas se encuentran:

- Ausencia del control del desarrollo territorial.
- Debilidad de la capacidad de gestión y de experiencia de las unidades de gobierno.
- Falta de concertación e interconexión entre los municipios del área metropolitana.
- Oposición a estrategias y programas de trabajo de los gobiernos por cuestiones ideológicas de partido.
- Inadecuada distribución de los recursos financieros entre las áreas metropolitanas (Jefferey *et al.*, 2015: 268-275).

Estas desventajas se revelan en diferentes municipios como uno de los principales problemas, ya que atender las demandas de la población implica sobrepasar límites institucionales, siendo necesario el diálogo, la colaboración y la coordinación gubernamental de los gobiernos que conforman la zona, además obligaría a modernizar y desarrollar su potencial administrativo y técnico en el ejercicio de sus facultades y funciones, con el objeto de no afectar la decisión de un gobierno local en perjuicio de otro, siendo estas características la fuente permanente de tensiones de la misma zona.

El crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México deviene fundamentalmente de la época posrevolucionaria, cuando se trazaron líneas de desarrollo con el establecimiento de instituciones de educación, bancarias, zonas industriales, reformas laborales y agrarias; así como la inclusión de nuevas formas de transporte, etc., dando pie a la migración campo-ciudad como resultado de la marginación existente en la zona rural, concentrándose un mayor número de población en ciudades como la de México, lo que llevó al crecimiento de la mancha urbana. Es decir, el crecimiento fue resultado de políticas ajenas a un desarrollo urbano planificado.

Teniendo así a lo largo del siglo xx, diversos acontecimientos que marcaron la incesante expansión de dicha zona, y que señala Maurer y Balderas (2016), marcándola a partir del año de 1950 donde se superan los límites territoriales con el crecimiento de la zona industrial hacia el norte, y en 1960 hacia el este en municipios del Estado de México y en delegaciones del para entonces Distrito Federal. Con la finalidad de regular el desarrollo urbano, en 1953 se emite la Ley de planificación del Distrito Federal, y en 1963 las autoridades gubernamentales toman la decisión de frenar las

autorizaciones de las nuevas industrias en el centro de la zona metropolitana, para ser establecidas en la periferia y sobre todo hacia los suburbios en el Estado de México.

Derivado del constante e irrefrenable crecimiento poblacional y consecuentemente urbano, se dicta en 1970 la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal con el propósito de solucionar los problemas crecientes de utilización del suelo, la congestión del tráfico, la creación de nuevas colonias sin autorización, etc., considerando la creación de acuerdos con los gobiernos de los estados y municipios vecinos, para la coordinación de planes de urbanismo, relacionados con el conglomerado urbano “considerado como un solo conjunto geográfico, demográfico y económico” (Maurer y Balderas, 2016).

Dicha ley, en 1976, se enriquece con el *Plan de desarrollo urbano*, reformado posteriormente en 1996 con el objeto de controlar el mismo desarrollo y mantener de forma efectiva una planeación real urbana.

En general, el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, además del crecimiento natural de su población, se debe más a hechos resultados de la inmigración, vinculada al mercado laboral, y que de acuerdo con Maurer y Balderas (2016) toca a:

- Mano de obra asalariada
- Autoempleo y subempleo
- Trabajadores no manuales
- Movilidad social en trabajos estables y bien remunerados

Derivado de ello, la ZMVM, hoy en día se integra por 59 municipios del Estado de México (ver anexo 2), un municipio del Estado de Hidalgo (Tizayuca) (ver anexo 3), y 16 delegaciones de la Ciudad de México (ver anexo 4); cuya extensión territorial es de 7 863.52 km², representando 0.39% de la superficie del país; colinda al norte con los estados de Hidalgo y México, al este con los estados de México, Tlaxcala y Puebla; al sur con los estados de México y Morelos; y al oeste con el Estado de México (INEGI, 2011) (ver anexo 5).

Los problemas metropolitanos del país han obligado a los gobiernos de la federación y de los Estados, a instituir un marco legal que más o menos coordine los trabajos administrativos y operativos de los Estados y municipios, que formen parte de una zona metropolitana; con la intención de darles una atención mediata

e inmediata. En el marco jurídico la coordinación metropolitana se sustenta en la Constitución Federal que dicta en el artículo 122, lo siguiente:

Artículo 122, Apartado C: La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016: 126)

Por otra parte, se encuentra la Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, expedida el 28 de noviembre de 2016, que establece la coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y demás demarcaciones territoriales, en lo que corresponde a la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos; así como de la promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos. Ello

a partir de la existencia de órganos deliberativos y auxiliares, como el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

Con base en el marco legal general, en torno al ordenamiento territorial y urbano de México, la Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con un marco normativo que regula las bases de la política urbana, dicho marco varía de acuerdo con los gobiernos involucrados:

Ciudad de México

- Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el 5 de febrero de 2017). En su artículo 19 dicta: la Coordinación Metropolitana y Regional de la Zona Metropolitana del Valle de México, donde las autoridades involucradas deberán participar en organismos metropolitanos, con el objeto de llevar a cabo una planeación democrática y una prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano;
- Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal;
- Ley de desarrollo metropolitano; y
- Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

Estado de México

- La Ley orgánica de la administración pública del Estado de México; y
- El Plan de desarrollo urbano.

Hidalgo

- Ley de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Estado de Hidalgo; y
- Ley de coordinación para el desarrollo metropolitano del Estado de Hidalgo.

Los cuales, en la política metropolitana, buscan establecer lineamientos para fomentar el desarrollo, y mantener una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de

gobierno que interactúan en las áreas metropolitanas. Como resultado de ello integran el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por su parte, desde la década de los noventa con fundamento en lo dispuesto por la Constitución, los gobiernos Federal, de la Ciudad de México y el Estado de México han realizado algunas comisiones específicas para la coordinación y colaboración en el territorio metropolitano, las cuales son, de acuerdo con Ramírez en Eibenschutz y González (2009):

- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (1995)
- Comisión Ambiental Metropolitana (1996)
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (1994)
- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (1994)
- Comisión Metropolitana de Protección Civil (2000)
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (1994)

Siendo limitadas e insuficientes por su capacidad de funcionamiento y de toma de decisiones, con falta de reconocimiento y autoridad política, viéndose rebasadas por la complejidad que representa en sí misma la zona metropolitana.

La mayoría de los esfuerzos legales y operativos propuestos han resultado insuficientes, ya que los problemas metropolitanos no son atendidos desde una política metropolitana como tal, sino que han sido retomados por los gobiernos, a partir de una visión localista a expensas de una común, basada en los principios de la autonomía local; y que a pesar de la existencia de un cierto marco de leyes locales y federales; reglamentos e instancias, éstas presentan contradicciones que dejan lagunas en su aplicación y que no se cumplen de forma absoluta y de manera estricta, de parte de los diferentes órdenes de gobierno destinados a atender los problemas públicos que acontecen a la sociedad, subrayando que el problema no está en la existencia de tales leyes y planes, sino en su cumplimiento a medias.

La Zona Metropolitana del Valle de México cuenta con una población total de 20 millones 116 mil 842 habitantes (INEGI, 2011), de los cuales poco menos de la población vive dentro de la Ciudad de México (8 millones 851 mil 80 habitantes) (INEGI, 2011); es de subrayar que su crecimiento se ha desacelerado notablemente, ya que durante la última década promedió 1.2% anual y la población en las zonas periféricas creció más rápido que la del núcleo urbano (OCDE, 2015: 5). De esta forma, el crecimiento menos acelerado ha dejado de ser un problema adicional de la Ciudad de México.

Del total de la población, 8 millones 277 mil 996 se encuentran dentro del grupo de población económicamente activa-ocupada, los cuales se desarrollan principalmente en el sector económico del comercio y los servicios profesionales, financieros y corporativos, notándose un descenso en la actividad industrial a favor de la participación en el sector de servicios (ver anexo 6).

La ocupación de la población de la Ciudad de México muestra que la ciudad es de servicios, una vez que las industrias que contribuyeron a su auge a mediados del siglo XX han migrado principalmente al Estado de México, aun así esta metrópoli concentra una gran proporción de servicios de importancia nacional, y sobre todo de oficinas matrices de industrias y empresas que por esto tributan en la Ciudad de México, engrosando sus ingresos federales.

En México, la realidad de las zonas metropolitanas presenta una mayor fragmentación institucional que en los países avanzados, dificulta el establecimiento de proyectos y objetivos estratégicos, lo que implica un problema para la gobernabilidad de las ciudades y el incremento de rivalidad entre ellas, creándose un mayor problema de coordinación y de repercusión administrativa, política y económica.

Efectivamente, ocurre cierta pugna por los beneficios de los fondos federales, aun tratándose de gobiernos de un mismo partido político, pero cuando son de diversos partidos se agudizan los antagonismos.

Aunado a ello, la ZMVM enfrenta una compleja problemática ambiental, urbana, de movilidad y seguridad pública. La agenda de sustentabilidad ambiental para la zona metropolitana del Valle de México, de la Comisión Ambiental Metropolitana, refiere que los principales problemas de dicha zona son: agua, aire, biodiversidad, calidad del ambiente urbano, habitabilidad y espacio público, energía (cambio climático), movilidad y transporte, residuos sólidos, usos de suelo. (Comisión Ambiental Metropolitana, 2010: 44).

Además de problemas como el desempleo que da lugar a un creciente ambulante y la delincuencia que no deja de aumentar al amparo de la enorme impunidad, la llamada megalópolis del Valle de México que comprende a la ciudad de este nombre y a los municipios del Estado de México e Hidalgo, padecen sus propios problemas. Entre éstos, la difícil movilidad de quienes viven en ella o la visitan regularmente por diversos motivos. La contaminación atmosférica que en los meses de febrero a mayo de 2016 alcanzó niveles que sólo se habrían tenido hace varios años y también la

delincuencia creciente que hace dudar de la idea según la cual, la Ciudad de México es un lugar más seguro para vivir que muchos otros del país.

Crecimiento urbano de la Zona Metropolitana del Valle de México

El incesante desarrollo urbano de la ZMVM ocasiona el crecimiento de la mancha urbana hacia la periferia, lo que genera la reducción de zonas agrícolas y áreas verdes per cápita (5.3 m^2) inferior a los estándares internacionales (9 m^2) (Torres, 2011: 332), trayendo consigo diversas deficiencias de movilidad, contaminación ambiental, seguridad pública e insuficiencias de servicios indispensables.

Su carácter expansivo en el territorio abraza a zonas con pobreza que las inmiscuye en la dinámica urbanística, siendo visible la diferencia de clases incorporadas en una misma área, donde subsisten espacios industriales y económicos, y al mismo tiempo viviendas con determinado número de carencias, lo que revela una forma de organización dicotómica.

Un rango distintivo de la Ciudad de México es la baja densidad de construcción, ya que existen proporcionalmente pocos edificios altos. Es decir, cualquier otra ciudad con similar número de habitantes cuenta con una cantidad mucho mayor de edificaciones superiores a diez pisos de alto. Esto implica un pobre aprovechamiento de la infraestructura y equipamiento urbano, dando lugar a mayor extensión territorial y por tanto a mayor tiempo para el traslado de bienes y personas.

Lo anterior deriva en la pérdida de suelo vegetal, viendo el desarrollo urbano desde el punto de la sustentabilidad, como efecto de las problemáticas ambientales existentes, sobresaliendo el asentamiento de la población en zonas ecológicas o en suelo erosionado. La UNAM (2011) explica que en la ZMVM hay tres tipos de uso de suelo principales; el agrícola, el de zonificación primaria y el de zonificación secundaria. La zonificación primaria caracteriza al área urbana propiamente dicha en la Ciudad de México, principalmente en la zona central y los municipios que la rodean, pertenecientes al Estado de México, en la zona norte, oriente y poniente, mostrando un grado avanzado de consolidación de la actividad urbana.

Por su parte, la zonificación secundaria se distingue por una fuerte concentración de las actividades económicas y de comercio, encontrándose en los parques y corredores industriales tanto de la Ciudad de México como del Estado de México; con usos de suelo que involucran el total de la ZMVM y que son generadores del poblamiento central.

Movilidad urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México

Tras el explosivo crecimiento de la mancha urbana de la ZMVM, los gobiernos involucrados han tenido que operar estrategias en materia de movilidad, con la construcción de vialidades como la del viaducto Tlalpan y el anillo periférico en el año de 1960, seguidas de otras obras, entre ellas la construcción del circuito interior con redes hacia la periferia, los segundos pisos del periférico en el año 2005; todo ello como resultado de la falta de transporte rápido y el aumento de automotores. Además de algunos otros problemas como los que refiere la OCDE (2015):

- Crecimiento desmedido del número de vehículos en circulación.
- Baja movilidad por congestión vehicular, lo que genera la emisión de grandes cantidades de contaminantes.
- Transporte público ineficiente y de mala calidad, que incrementa el uso de la energía y, en consecuencia, se convierte en factor del cambio climático.
- Mala planeación del transporte público que no beneficia los traslados de la población.
- Incremento de viajes de la población, por la concentración excesiva de los servicios y labores en el área central.
- Existencia de un alto número de concesiones de microbuses y taxis que producen congestiones, bajas velocidades y un volumen considerable de emisiones de gases contaminantes.
- Incremento del parque vehicular de transporte de carga, disminuyendo la velocidad de circulación.

Éstos, sólo por mencionar algunos, son consecuencia de la limitada coordinación metropolitana en relación con la planeación espacial y la movilidad; así como por la falta de una capacidad sólida de planeación, regulatoria y financiera en el ámbito del gobierno local.

La reordenación del transporte colectivo debe tomarse como gran prioridad. Si bien se han creado nuevas rutas del Metrobús, teniendo 441 unidades, hasta el año 2015, que dan servicio a cinco líneas con 105 km; además de las 195 estaciones del metro que cubre 225.9 km y que transporta al día 3.9 millones de personas diariamente (Maurer y Balderas, 2016), esto no basta, ya que siguen encontrándose problemas de

movilidad tanto para los peatones como para los conductores, principalmente en las horas pico, existiendo congestión de las vialidades existentes y del servicio insuficiente del transporte público, incrementando el tiempo de traslado de los ciudadanos de un lugar a otro.

Medio ambiente de la Zona Metropolitana del Valle de México

La condición ambiental de la ZMVM se encuentra en un proceso de crisis, como resultado de un alto consumo de combustibles fósiles, el uso de un mayor número de automóviles, de vehículos y transporte público, la sustitución de bosques por áreas urbanas; la mala planeación del desarrollo urbano, así como el bombeo de agua subterránea de un acuífero críticamente disminuido; derivando en ciertos efectos eco-sociales característicos (Torres, 2011: 336):

- Crisis hídrica: inundaciones, sequías, contaminación de ríos y cuerpos superficiales, reducido tratamiento de aguas residuales y mal manejo del agua para consumo.
- Cambio de uso de suelo de forestal o áreas agropecuarias a urbanas.
- Contaminación atmosférica: por contaminantes Imecas (Índice Metropolitano de Calidad del Aire) y micropartículas suspendidas, acelerando la adquisición de enfermedades por parte de la población como resultado del voraz consumo de energía.
- Pérdidas económicas (y en salud) por el transporte, debido al tiempo que se requiere para trasladarse del hogar a los centros de trabajo y viceversa; y la cantidad de vehículos automotores que ronda los 4.5 millones aproximadamente.
- Economía informal por falta de trabajo y como modo de sobrevivencia.
- Situaciones de corrupción e impunidad del poder, provocando un espiral de violencia e inseguridad.
- Residuos sólidos: falta de infraestructura y personal para su debido tratamiento.
- Deficiencia de infraestructura básica de agua potable y drenaje.
- Fragilidad ante desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático.

Dichos efectos relativos a la problemática ambiental, como competencia de los gobiernos local, estatal y federal involucrados, tienen una atención delimitada en su escala geográfica, debido a que cada gobierno tiene un conocimiento, entendimiento

y concepción distinta de la problemática; concepción que puede ser amplia, reducida o limitada por las capacidades institucionales.

Ante ello la vulnerabilidad metropolitana es muestra del agotamiento de un modelo urbano de carácter expansivo y especulativo, que se ha consolidado a partir de la prácticamente inexistente planeación territorial, la polarización y la desigualdad social y económica, el deterioro ambiental (suelo, aire), calidad de vida en condiciones precarias (tanto por la pobreza como por la forma de funcionamiento normal de la metrópoli) (UNAM, 2011: 90). Así es evidente que el cambio climático es un asunto que reclama coordinación institucional, que implica el interés de los gobiernos, del público y organizaciones, en la elaboración de políticas relacionadas con aspectos de planeación ambiental de la mano con una planeación urbana.

Seguridad pública de la Zona Metropolitana del Valle de México

La delincuencia y la percepción de inseguridad se han convertido recientemente en uno de los problemas más graves a atender en la ZMVM, observándose un incremento generalizado del fenómeno delictivo que se refleja en una tasa de crecimiento de 4.5% anual en el número total de delitos registrados por las agencias del ministerio público del fuero común. Este dato pasó de un total de 351 mil delitos registrados en 2005 a 440 mil en 2010, incremento superior al promedio nacional que se ubicó en 2.8% (UNAM, 2011: 132).

Dichos delitos incluyen homicidios, agresiones, lesiones, robos y abusos; además de violencia intrafamiliar, cuyas principales víctimas son mujeres y niños. La mayor incidencia delictiva urbana se presenta en las delegaciones centrales de la Ciudad de México y los municipios limítrofes ubicados principalmente al nororienté y norponiente de la zona central, asociados al crecimiento poblacional y el desplazamiento de las actividades productivas (de industriales y a actividades terciarias).

Es evidente que en la Ciudad de México opera la delincuencia organizada, que lava el dinero obtenido de sus variadas actividades ilícitas, lo que se facilita por el mayor número de sucursales bancarias existentes, más que cualquier otra ciudad de la república, donde se pueden comprar y vender inmuebles con mayor facilidad.

De acuerdo con una publicación en la revista *Expansión*, “los casos de homicidio doloso crecieron 5% en la capital del país en los primeros seis meses de 2015 (...) y 28% respecto a hace diez años, de acuerdo con las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)” (*Expansión*, 2015: 1).

Un grave problema que existe en todo el país es la nula confianza que la población tiene en el sistema judicial y de procuración de justicia, por lo cual las víctimas de la delincuencia no denuncian los delitos que sufren, a lo que no escapa la Ciudad de México, donde “seis de cada diez capitalinos coincidieron que el principal problema de la Ciudad de México es la inseguridad, según una encuesta publicada en abril pasado por el diario *Reforma*” (*Expansión*, 2015: 1).

Al mismo tiempo han aparecido reportajes en la prensa de la Ciudad de México, denunciando las condiciones deplorables de los reclusorios y la cantidad de primo-delinquentes presos, detenidos sin recibir sentencia del juez correspondiente, agravando de esta manera la incredulidad en la justicia.

Análisis de la problemática de la ZMVM

Como resultado del análisis referente a la problemática de la ZMVM, la manifiesta insuficiencia gubernamental para enfrentar los problemas metropolitanos que “impacta en el ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la distribución de los recursos, los bienes y servicios públicos y el diseño de políticas y estrategias para solucionar los problemas” (Mejía, 2015: 61), todo ello como resultado de un desequilibrio por diversas razones:

- Hay organismos que atienden a un solo sector y suelen actuar de manera reactiva ante asuntos o problemas específicos.
- Las instituciones no actúan conforme a una visión metropolitana común que guíe la forma en que las acciones deberían implementarse, coordinarse y controlarse.
- El marco regulatorio para la coordinación metropolitana es bastante vago en su definición de lo que es la “zona metropolitana”.
- Los diferentes actores en la zona metropolitana están sujetos a una amplia variedad de restricciones financieras.
- No se da el seguimiento adecuado a las decisiones y acuerdos tomados y se carece de evaluaciones rigurosas de resultados.
- La competencia entre estados, el régimen fiscal y la falta de una cultura de cooperación, limitan también la coordinación y la colaboración metropolitanas (OCDE, 2015: 22).

Constituyéndose cada uno de los puntos en un reto para los gobiernos involucrados, principalmente por la imperiosa necesidad de llegar a acuerdos comunes, que en el marco legal y por las atribuciones y facultades que les han sido conferidas, dificulta la atención de la problemática metropolitana. El Estado de México, el Estado de Hidalgo y la Ciudad de México, incluyendo los 56 municipios adecuados; no se han propuesto diferentes instancias gubernamentales, responsables de atender dicha problemática, que ofrezcan soluciones integrales, consensuadas y con visión a largo plazo.

Para que los engranes de la zona metropolitana operen satisfactoriamente, y se ofrezca a la población mejor calidad de servicios y por consiguiente mejor calidad de vida, se requiere de la iniciativa del Congreso de la Unión y de los poderes legislativos de las entidades incorporadas, para crear reformas o leyes que promuevan estructuras de gobierno y servicios metropolitanos con tendencia hacia la gobernanza.

Entre estas estructuras de gobernanza “dura” estarán los sistemas metropolitanos de transporte, tanto de personas como de mecanismos. Es decir, un organismo público *único* para toda la megalópolis que por un lado ordenara la construcción de la infraestructura requerida y por el otro normara la participación de entidades y organismos privados (pequeñas y grandes empresas de transporte), para ello se requieren planes a corto y largo plazo para desarrollar el transporte de pasajeros en forma conjunta en toda la megalópolis; así como crear sistemas de transporte público donde los empresarios de este servicio estén dispuestos a darlo en forma eficaz y a precios razonables, privilegiando el transporte a cargo de empresas públicas como el metro, metrobús y tren suburbano.

Por otra parte, se requiere de una policía metropolitana que sustituya a las cincuenta y nueve policías municipales, a las del Estado de México y de la Ciudad de México; o al menos poner a todas ellas bajo un mando único, para enfrentar el creciente problema de la delincuencia. Este sistema metropolitano de seguridad pública debiera permanecer en tanto no se disminuyan significativa y permanentemente los altos índices de delincuencia e impunidad.

CONCLUSIONES

El régimen jurídico de la Administración pública mexicana es ampliamente insuficiente, respecto al fenómeno de la conurbación y la gobernanza de la metrópoli; por tanto no existen formas apropiadas de Administración pública capaces de enfrentar estos desafíos.

El análisis de dos casos emblemáticos: las metrópolis de Londres y París muestran las dificultades de las formas tradicionales de gobierno para conducir adecuadamente los problemas de esas metrópolis; sin embargo, hay propuestas como la de quien argumenta que la gobernanza metropolitana puede funcionar mediante servicios públicos (“aspectos duros”) combinada con instituciones públicas que propongan políticas y planes metropolitanos (“aspectos blandos”).

La metrópoli del Valle de México creció inicialmente bajo el influjo de las políticas federales de servicios públicos subsidiados y de industrialización que atrajeron mano de obra de los estados de la República. Posteriormente hubo una política de des-industrialización que causó la migración de las industrias hacia el Estado de México, ocasionando un crecimiento demográfico, económico y de conurbación que hasta la fecha continúa.

Actualmente, los problemas metropolitanos de crecimiento caótico complican la vida de quienes habitan la megalópolis, logrando aceleradamente la calidad de vida de la mayoría de la sociedad.

Se mencionan tres problemáticas críticas del caótico funcionamiento del Valle de México:

- Movilidad compleja que reclama cada vez más tiempo a quienes se trasladan dentro de la megalópolis.
- Uso del suelo a partir de desarrollos habitacionales y comerciales especulativos que crean zonas de contrastes de riqueza-pobreza.
- Creciente inseguridad pública que, al igual que el resto del país, ya afecta seriamente a la vida cotidiana de la gente. La delincuencia organizada aprovecha el sistema financiero y económico de la megalópolis para el lavado de dinero y el creciente consumo de drogas.

En síntesis, se requieren servicios públicos de alcance metropolitano, especialmente para el transporte de pasajeros, impartidos por organismos públicos y privados, dotados de atribuciones y recursos suficientes para expandirse en función a la demanda del servicio. Hacen falta planes y políticas homogéneas para regular el resto del suelo, cuya observancia se garantice por instituciones gubernamentales dedicadas a vigilar su cumplimiento estricto. En cuanto a la seguridad pública, urge una sola policía

metropolitana encargada de los delitos de alto impacto, para lo cual debe estar dotada de las atribuciones y recursos necesarios.

FUENTES DE CONSULTA

- Brooks, D.M. (2015), "La Ciudad de México, ¿un lugar con más inseguridad para sus habitantes?", *Expansión*, 1.
- Comisión Ambiental Metropolitana (2010), *Agenda de sustentabilidad ambiental para la zona metropolitana del Valle de México*. Recuperado de <http://centro.paot.org.mx/index.php/porinstituciones/organismos-del-df/7-smadf/178-agenda-de-sustentabilidad-ambiental>, consultado el 12 de agosto de 2016.
- CPEUM (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultado el 13 de agosto de 2016.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017). Recuperado de: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>
- Dumont, Marc (2004), "La construction politique des métropoles: un bilan en demi-teinte". *Espaces Temps.net*. Recuperado de: <http://www.espacestemp.net/articles/la-construction-politique-des-metropoles-un-bilan-en-demi-teinte/>, consultado el 13 de agosto de 2016.
- Eibenschutz, Hartman Roberto y González, García de Alba Ligia (2009), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Porrúa.
- Estèbe, Philippe y Le Galès Patrick (2003), "La métropole parisienne: à la recherche du pilote? Gouverner les très grandes métropoles", *Revue française*, (107), pp. 345-56. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-3.htm>, consultado el 25 de agosto de 2016.
- Gilli, Frédéric (2008), *Du local et du métropolitain: Paris, métropole multi-échelles*. Recuperado de: <http://www.laviedesidees.fr/Du-local-et-du-metropolitain-Paris.html>, consultado el 29 de agosto de 2016.
- González, Rafael de Miguel (2008), *Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas* (48), pp. 355-374, en <http://age.ieg.csic.es/boletin/48/14%20DE%20MIGUEL.pdf>, consultado el 4 de octubre de 2016.
- Harloe Michael (2003), "Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres: vers la terre promise? Gouverner les très grandes métropoles", *Revue française*, (107), pp. 319-331. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-3-page-319.htm>, consultado el 7 de octubre de 2016.

- INEGI (2011), *Cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm11/estatal/default.htm>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Iracheta, A. y Pedroti C. (2012-2013), “Metrópolis en crisis: una propuesta para la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala”, *Revista Sociedad y Territorio*, vol.4, pp. 158-164.
- Jefferey y Sellers, Hoffman, Martinot, Vincent (2015), “Gobernanza Metropolitana”, *Ciudades y gobiernos locales unidos*, pp. 264-293. Recuperado de: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/09_metropolis_es.pdf, consultado el 30 de agosto de 2016.
- Le Galès, Patrick y Lorrain, Dominique (2003), “Gouverner les très grandes métropoles?” *Revue française*, (107), pp. 305-317. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-3.htm>, consultado el 2 de septiembre de 2016.
- Ley de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Estado de Hidalgo (2007). Recuperado de: www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/wo23558.doc
- Ley de coordinación para el desarrollo metropolitano del Estado de Hidalgo (2009). Recuperado de <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/hidalgo/ley-de-coordinacion-para-el-desarrollo-metropolitano-del-estado-de-hidalgo.pdf>
- Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal (2015). Recuperado de: <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/quehacemos/planeacion-urbana/ley-de-desarrollo-urbano>.
- Ley de desarrollo metropolitano del Distrito Federal (2014). Recuperado de: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/articulo-leyes-y-reglamentos/27-leyes/248-ley-de-desarrollo-metropolitano-para-el-distrito-federal>.
- Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano (2016). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf.
- Lorrain, Dominique (2003), “Gouverner «dur-mou» : neuf très grandes métropoles. Gouverner les très grandes métropoles”, *Revue française*, (107), pp. 345-56. Recuperado de: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-3.htm>, consultado el 5 de septiembre de 2016.
- Maurer, Alejandro y Balderas, Lima, Marco Antonio (2016), “Cinco décadas de acelerado desarrollo urbano en la Ciudad de México”, *Revista Real Estate Market & LifeStyle*. Recuperado de <http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/18355-cinco-decadas-de-acelerado-desarrollo-urbano-en-la-ciudad-de-mexico>, consultado el 4 de octubre de 2016.

- Mejía, Ponce de León (2015), *Políticas ambientales y de ordenamiento territorial en la Zona Metropolitana del Valle de México* (PAOT): Recuperado de: <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/ZMVM.pdf>, consultado el 9 de agosto del 2016.
- OCDE (2015), *Estudios territoriales de la OCDE*, México. Recuperado de: <http://www.oecd.org/mexico/presentacion-del-estudio-territorial-del-valle-de-mexico.htm>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Ochoa Campos, Moisés (1985), *La reforma municipal*, México, Porrúa.
- Simmons, Martin (2000), “El caso de Londres. Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento”, *Urban*, (5). Recuperado de: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/508>, consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Torres, Carral Guillermo (2011), “Territorialidad y sustentabilidad urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, XI (36), pp. 317-347. Recuperado de <http://scielo.unam.mx/pdf/est/v11n36/v11n36a3.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2016.
- UNAM (2011), *Fondo Metropolitano del Valle de México. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/POZMVM.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2016.
- Vélez, Torres, Antonio (2015), *Gestión pública y gobernanza en el desarrollo metropolitano. El caso del Estado México 2002-2013*, México: IAPEM. Recuperado de: <http://iapem.mx/Libros/GESTION-PUBLICA-Y-GOBERNANZA-WEB.pdf>, consultado el 9 de agosto del 2016.

Anexo 1
Las grandes metrópolis del mundo

<i>Metrópolis</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Población en 2000</i>	<i>Población metropolitana</i>
Tokio	1	7 769	35 682460
Seúl	3	9 831	25 620 000
Nueva York	2	7 459	22 085 649
México	4	8 591	20 116 842
Los Ángeles	6	1 711	18 828 837
Londres	24	7 263	13 879 757
Delhi	12	9 426	13 850 507
Buenos Aires	14	2 957	13 588 171
París	21	2 122	12 292 895
Moscú	18	8 272	12 108 257
Río	17	5 625	12 090 607
São Paulo	5	10 286	11 967 825
Chicago	25	2 833	9 786 021
Madrid	48	2 903	3 141 991
Roma	99	2 625	2 874 038
Barcelona	61	1 501	1 604 555
Calcuta	13	4 630	4573

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2 Municipios del Estado de México

Estado de México					
<i>Clave</i>	<i>Municipio</i>	<i>Clave</i>	<i>Municipio</i>	<i>Clave</i>	<i>Municipio</i>
15-002	Acolman	15-035	Huehuetoca	15-083	Temamatla
15-009	Amecameca	15-036	Hueyoxtla	15-084	Temascalapa
15-010	Apaxco	15-037	Huixquilucan	15-089	Tenango del Aire
15-011	Atenco	15-038	Isidro Fabela	15-091	Teoloyucan
15-013	Atizapán de Zaragoza	15-039	Ixtapaluca	15-092	Teotihuacán
15-015	Atlautla	15-044	Jaltenco	15-093	Tepetlaoxtoc
15-016	Axapusco	15-046	Jilotzingo	15-095	Tepotzotlán
15-017	Ayapango	15-050	Juchitepec	15-096	Tequixquiac
15-020	Coacalco de Berriozábal	15-070	La Paz	15-099	Texcoco
15-022	Cocotitlán	15-053	Melchor Ocampo	15-100	Tezoyuca
15-023	Coyotepec	15-057	Naucalpan de Juárez	15-103	Tlalmanalco
15-024	Cuautitlán	15-058	Nezahualcōyotl	15-104	Tlalnepantla de Baz
15-121	Cuautitlán Izcalli	15-059	Nextlalpan	15-125	Tonanitla
15-025	Chalco	15-060	Nicolás Romero	15-108	Tultepec
15-028	Chiautla	15-061	Nopaltepec	15-109	Tultitlán
15-029	Chicoloapan	15-065	Otumba	15-122	Valle de Chalco Solidaridad
15-030	Chiconcuac	15-068	Ozumba	15-112	Villa del Carbón
15-031	Chimalhuacán	15-069	Papalotla	15-120	Zumpango
15-033	Ecatepec de Morelos	15-075	San Martín de las Pirámides		
15-034	Ecatzingo	15-081	Tecámac		

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI, 2011.

*Nota: las claves que aquí aparecen corresponden al mapa 1.

Anexo 3 Municipios del Estado de Hidalgo

Estado de Hidalgo	
<i>Clave</i>	<i>Municipio</i>
13-069	Tizayuca

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI, 2011

* Nota: las claves que aquí aparecen corresponden al mapa 1.

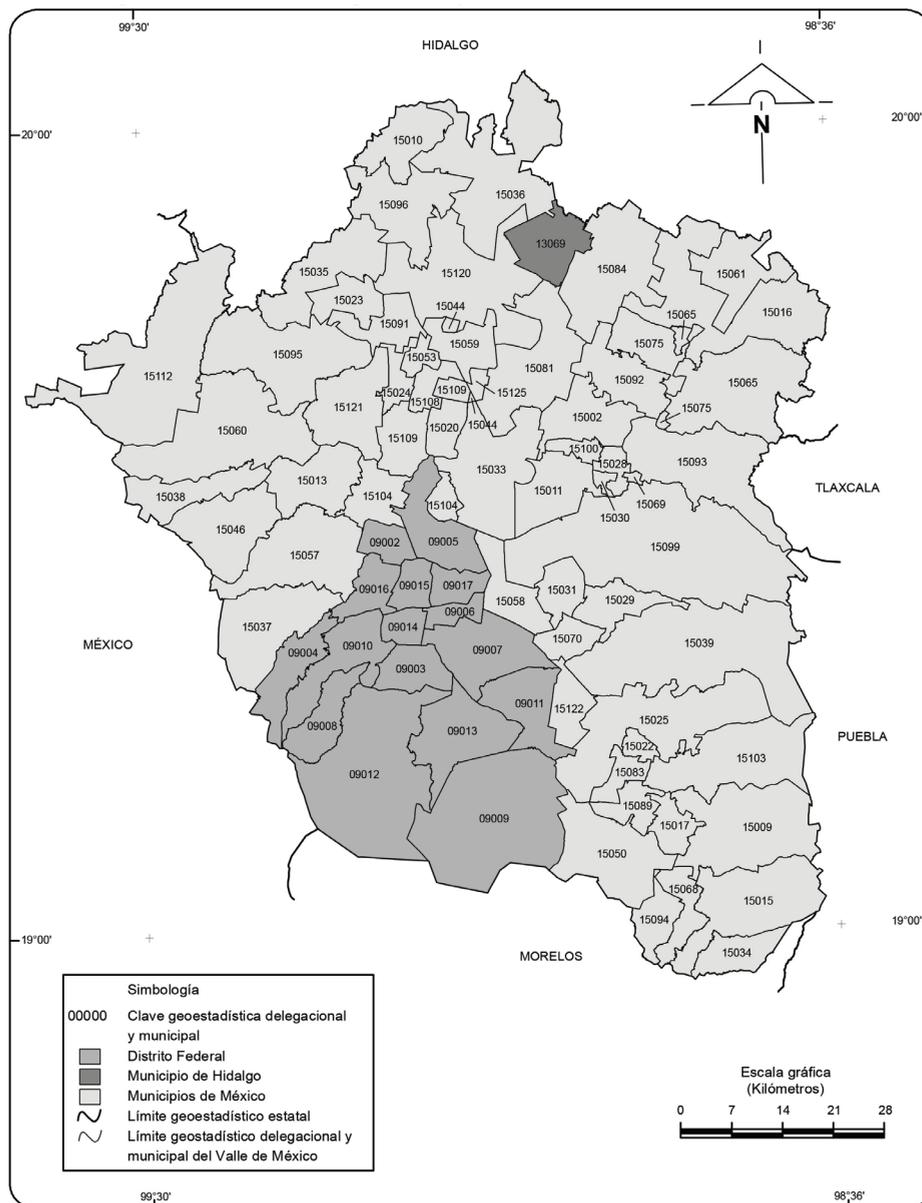
Anexo 4
Delegaciones de la Ciudad de México

Ciudad de México			
<i>Clave</i>	<i>Delegación</i>	<i>Clave</i>	<i>Delegación</i>
09-010	Álvaro Obregón	09-007	Iztapalapa
09-002	Azcapotzalco	09-008	La Magdalena Contreras
09-014	Benito Juárez	09-016	Miguel Hidalgo
09-003	Coyoacán	09-009	Milpa Alta
09-004	Cuajimalpa de Morelos	09-011	Tláhuac
09-015	Cuauhtémoc	09-012	Tlalpan
09-005	Gustavo A. Madero	09-017	Venustiano Carranza
09-006	Iztacalco	09-013	Xochimilco

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI, 2011.

* Nota: las claves que aquí aparecen corresponden al mapa 1.

Anexo 5 Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: INEGI, 2011.

Anexo 6
Población ocupada por sector de actividad económica

<i>No.</i>	<i>Actividad económica</i>	<i>%</i>
1	Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	0.4
2	Industria extractiva y de la electricidad	0.2
3	Industria manufacturera	11.0
4	Construcción	5.1
5	Comercio	20.8
6	Restaurantes y servicios de alojamiento	7.3
7	Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	7.9
8	Servicios profesionales, financieros y corporativos	14.3
9	Servicios sociales	11.7
10	Servicios diversos	12.3
11	Gobierno y organismos internacionales	8.6
12	No especificado	0.4

Fuente: elaboración propia con base en información de INEGI, 2011.

LOS MALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS REMEDIOS

José Mejía Lira¹

INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos son fundamentales y desempeñan un papel muy importante en el desarrollo de cualquier comunidad o país. De igual forma, proporcionados en cantidad y calidad son una condición *sine qua non* para la erradicación efectiva de la pobreza. Los gobiernos son los responsables de asegurar los servicios a toda la población, sea el propio gobierno el prestador directo de los servicios o lo realice bajo alguna otra modalidad.

Hoy existen cambios en la posición sobre las modalidades de prestación y sobre el manejo de su financiamiento, habiendo mayores consideraciones al cobro de los servicios, aun existiendo algún subsidio. Lo que está claro son las grandes limitaciones para proveer los servicios en cantidad y calidad adecuada para los habitantes de los espacios nacionales y/o locales; esto es particularmente cierto en la mayoría de las administraciones municipales. Esta situación ha conllevado a un debate de la subsidiaridad que se puede manejar a través de la prestación de los servicios, la posible actividad distributiva, e incluso redistributiva (cuestión ampliamente discutible) y las exigencias sociales para que todo mundo disponga de cierto tipo de servicios como podría ser los de salud, educación, disposición de agua potable, transporte, entre otros.

El hecho es que los servicios públicos presentan diversas aristas que hacen complejo su manejo y su política de prestación. Así, hemos de afirmar que la cuestión de financiamiento no es el único problema, pues existen limitaciones y retos diversos como pueden ser las tecnologías, la disposición de insumos, las debilidades administrativas, la corrupción, la poca vinculación social, entre otros aspectos.

¹ Doctor en Sociología de las Organizaciones por la Universidad de París IX, Dauphine; contralor interno del Ayuntamiento de San Luis Potosí.

En este capítulo presentamos los principales problemas de la prestación de servicios públicos. Hacemos alusión de una manera general a los mismos, mencionamos algunos de tipo nacional, pero nos enfocamos mayormente a la situación de los servicios públicos municipales. Dada la heterogeneidad de los espacios municipales, no todos viven de igual forma e intensidad los males que aquí se presentan, pero consideramos que están los principales y los más generales.

Estamos convencidos que es posible el mejoramiento de los servicios públicos, pero ello exige una voluntad de los dirigentes públicos, una amplia colaboración de los agentes y una forma de trabajo que facilite su gestión y permita la inventiva e innovación.

Partimos de señalar el significado del servicio público, de manera general, para establecer la situación que en nuestro país tiene el mismo. De ahí, señalamos algunas líneas de solución, en algunos casos ya aplicadas y en otras como una propuesta que consideramos puede ser útil si llegase a ejecutarse. Naturalmente, no creemos haber cubierto todo el espectro de la realidad, no todas las posibilidades de solución, nuestra aspiración es contribuir, aunque sea brevemente, a un mejoramiento de este universo.

EL SIGNIFICADO DEL SERVICIO PÚBLICO

Existen diversas consideraciones para establecer el significado del servicio público. La más recurrente corresponde a la determinación jurídica, que en el caso de México, en relación con los servicios públicos, establece con claridad cuáles debe prestar la Administración pública y las modalidades para hacerlo; pero lo que debemos destacar es que existe un fuerte vínculo entre la acción gubernamental y los servicios públicos, siendo la principal justificación funcional para la legitimación de las acciones de gobierno. Un servicio público va a responder a una determinada necesidad colectiva.

Dado el modelo económico en el cual se mueven las actividades actuales, cabe recuperar la visión neo-liberal, sobre todo en su perspectiva de un mundo globalizado. En este caso se defiende la prestación de los servicios públicos por fallas o limitantes del modelo de competencia y libre mercado. El principio básico es que los bienes y servicios deben ser proporcionados por el mercado, donde existe libre competencia, pero se aceptan fallas en el modelo que conllevan a la prestación de los servicios bajo intervención gubernamental.

Así, un monopolio natural, como sería el caso de la distribución del agua potable, debe ser prestado por los gobiernos o bien ampliamente regulado, puesto que no puede operarse como un producto o servicio en un mercado abierto, pues sería irracional por sus características intrínsecas, el ser proporcionado por distintos competidores. También se maneja el concepto de “bienes públicos”, los cuales tienen como características la no exclusión, la no rivalidad y el no rechazo. Un ejemplo de ello sería el servicio de seguridad pública, donde al ser ofrecido “beneficia” a toda la población o zona donde opera; además no puede ser rechazado por los habitantes de la zona o espacio donde se oferta, y no tendría competencia puesto que, si se ofrece con uno o más agentes, no se ve como competencia. Ante estas características, no funcionaría en un libre mercado. En consecuencia, deberá ser provisto por el gobierno o de igual forma, estar ampliamente regulado y/o controlado.

En algunas ciudades se ofertan servicios de seguridad en las colonias, mismos que deben ser pagados por quienes los brindan, si una familia no paga, no puede ser excluida del servicio. O bien, al proporcionar el alumbrado, no habría posibilidad de rechazo por algún habitante. De igual forma, se valida la intervención gubernamental en los llamados “bienes sociales” que son deseables para todos. El mejor ejemplo son los servicios de salud, puesto que necesitamos una sociedad sana, y a pesar de que dichos servicios operan en el mercado donde al acceder a ciertos servicios hospitalarios se exige un pago, en ocasiones oneroso, existen grupos sociales que no tendrían acceso a los precios que se brindan. En consecuencia, aun ante la defensa del libre mercado, el gobierno se obliga a brindar esos servicios a menores tarifas o de forma subsidiada.

Existe una perspectiva política de los servicios públicos que visualiza a los mismos como “la parte visible del gobierno”. En este caso se entiende que los dirigentes gubernamentales deben proveer servicios en búsqueda de una legitimación, y de manera inversa, gobernante que no provee o permite el deterioro de los servicios será ampliamente cuestionado, pudiendo incluso perder el cargo por presiones sociales. De tal suerte que un gobernante cuestionado por su acceso al poder, podría legitimarse al ampliar o mejorar los servicios. También se establece que los servicios son un reflejo de la capacidad gubernamental y de las distintas instancias que intervienen para proveerlos. Una buena prestación será un aspecto importante para el juicio político de la Administración.

Finalmente, existe la consideración de política social. Los servicios públicos elevan la calidad de vida de los habitantes que los reciben. Además, existen servicios que deben recibir todos los habitantes, como serían los servicios de salud. Esta vertiente conlleva la consideración a las desigualdades sociales, y la aceptación e incluso exigencia de que los gobiernos deben realizar políticas y acciones para enfrentar este problema e incluso, si fuese posible, eliminarla. Pero en esta línea también puede considerarse la importancia que tiene la muy necesaria vinculación social para prestar los servicios, donde deben respetarse ciertos valores y costumbres sociales. Así, un servicio como el de panteón, habrá de considerar si la sociedad acepta cuestiones como la cremación, las gavetas verticales y, probablemente, la existencia de alguna capilla en el panteón. De cualquier forma, como señalamos más adelante, los comportamientos sociales pueden facilitar o complicar la prestación de los servicios.

De cualquier forma podemos decir que los servicios públicos se ubican en el ámbito del derecho administrativo, tratándose de un órgano nacional, estatal o municipal, se presentan a través de una figura de persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o bajo un ente descentralizado, asumiendo diversas actividades. Estos servicios cuentan con varias características, cuya esencia es cubrir necesidades de interés general. Dentro de las características de los servicios públicos se encuentra el ser una actividad técnica de la Administración pública; el de poder ser prestados de forma directa o indirecta; el de no poder ser irregular ni discontinuo; no puede ofrecerse en cantidades discretas, siendo de baja o nula rentabilidad; el de tener un marco normativo bajo el cual se ofrece, teniendo un régimen general de derecho público.

Una característica que debe subrayarse es la de ser una obligación para el gobierno garantizar su prestación, siendo una atribución otorgada por la ley. Así, el artículo 115 constitucional señala claramente los servicios que debe proporcionar la administración municipal. El reto es disponer de las capacidades que exigen su prestación, donde deberá planearse basado en las mismas y en las limitaciones existentes, pero con una gran creatividad e imaginación para ampliar las posibilidades de mejoramiento de los servicios.

Existen diversas clasificaciones de los servicios públicos, una de ellas se realiza considerando quién es el ámbito gubernamental que los proporciona, a saber:

1. Servicios públicos federales
2. Servicios públicos de las entidades federativas

3. Servicios públicos municipales
4. Servicios públicos internacionales

En ese trabajo hacemos alusión brevemente de algunos servicios que proporciona el gobierno federal, y nos enfocamos mayormente a los de tipo municipal.

En suma, podemos decir que la prestación de los servicios públicos corresponde a una actividad del gobierno para satisfacer las necesidades básicas y elevar las condiciones de vida de las comunidades, siendo una actividad técnica, política y social de la Administración pública, enmarcada en el derecho administrativo, requiriendo una vinculación social para su mayor efectividad.

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Existe una gran heterogeneidad en lo que a servicios públicos se refiere, tanto por el tipo de servicio, como por el agente y/o gobierno que lo provee. En muchos casos encontramos situaciones donde la prioridad parecería ser facilitarle la actividad al gobierno más que el ciudadano. Por ejemplo, si usted quiere tramitar el pago de la seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para seguir contando con los servicios o la posible obtención de la pensión, el sistema para hacerlo es el siguiente: Debe llevar su comprobación de afiliación, su credencial del IFE (hoy INE), su comprobante de domicilio y su solicitud. Hasta ahí todo estaría bien, pero el proceso es: presentarse en el módulo de información que asigna un número de atención, esperar su turno, pasar a una ventanilla, donde revisan los papeles y las posibilidades de procedencia. Una vez autorizado, debe uno regresar al módulo de información, donde le asignan otro número de atención, cuando corresponde el turno hay que pasar a una nueva ventanilla, donde vuelven a revisar los papeles y ahí debe llevar una memoria USB, donde almacenan cierta información que deberá presentarse en el banco. Hay que acudir a éste y hacer el pago correspondiente, sacar una copia y entregarla en la oficina donde se originó todo. Y este tal vez no sea de los trámites más complejos.

La mala atención en los servicios representa un costo y afectación de la calidad de vida de las personas que debieran recibir en cantidad y calidad los mismos. Como señaló un secretario de Salud del gobierno federal, “la salud sigue siendo uno de los principales gastos empobrecedores de la población, pues al no recibir la atención

médica adecuada ni los medicamentos necesarios en el sector público, cada vez más mexicanos buscan en consultorios y hospitales privados el tratamiento y la cura para sus males” (López, 2011).

Los recursos destinados a los servicios distan de ser los adecuados para cubrir la demanda y calidad indispensables, tanto en los servicios generales como los especiales o de demanda específica. Así, según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el gasto en salud en México por persona se encuentra en nivel bajo, sobre todo si se compara con un país como Estados Unidos, donde el gasto per cápita en salud es mayor a 7 500 dólares, frente a cifras menores a 900 dólares para México (López, 2011).

En varios servicios públicos, particularmente los municipales, suelen establecerse tarifas inferiores a las reales, lo cual afecta al servicio mismo, favoreciendo el uso irracional del mismo o el descuido, como puede ser el desperdicio del agua potable o un sobreconsumo. Ello, no sólo afecta los costos generales, sino que crea limitaciones para la cobertura. Otro ejemplo sería la recolección y tratamiento de basura, donde el ciudadano no tiene obligaciones, y en consecuencia estaría generando una sobreproducción de basura, incidiendo, incluso, en problemas de contaminación.

Como puede verse, la problemática de los servicios públicos implica educación y cultura en su uso y disfrute, al igual que en los apoyos que puede brindar la ciudadanía para su operación, manejo y aprovechamiento. Al igual que se hace necesario contar con mecanismos favorecedores de pautas que racionalicen y faciliten la prestación del servicio.

En muchos municipios, los servicios se encuentran diferenciados; así, un servicio como la dotación de agua potable se presta en algunas zonas sin interrupciones, en otras se tandeo. En ciertas colonias, el agua no es del todo potable —a veces se alega su contaminación en la red, pero el problema sigue siendo de quien la provee—. De igual forma existen zonas donde tiene que proveerse por pipas, donde incluso quien la traslada suele solicitar alguna “propina”, aunque se señale que la distribución es gratuita.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2015), en una encuesta muy reciente en todo el país, los servicios públicos municipales tienen muchas limitaciones. Así, en el caso del servicio de agua potable, sólo una cuarta parte de la población considera que el agua es potable, esto es, bebible sin posibilidad de enfermarse. Sólo 37% de la población considera que el agua no se desperdicia por fugas. El 28% considera que se da mantenimiento frecuente al servicio de drenaje y alcantarillado.

En relación con el alumbrado público, 43% de la población estima que hay alumbrado adecuado, y 35% que se da un mantenimiento adecuado. En cuanto a parques y jardines, 70% de la población estima que se encuentra cercano a su domicilio, y una tercera parte de los habitantes de más de 18 años consideran que son seguros. Tres cuartas partes de la población señalaron que la recolección de basura se realiza de manera oportuna.

En cuanto a seguridad, 30% de la población consideró que la presencia de la policía otorga una sensación de seguridad. Un 43% señaló que la policía estaría dispuesta a prestar ayuda. Sólo 14% estimó que las calles estaban en buen estado.

En ese mismo estudio, el INEGI señala que 64% de la población consideró que el IMSS dispone de instalaciones adecuadas, 56% estimó que existe el número de médicos adecuados, 48% que hay medicamentos que se requieren y 43% que sí existe una atención inmediata. Los atendidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), señalaron que existen instalaciones adecuadas, 59 y 52% consideraron que hay médicos adecuados. De la atención inmediata 49% la estimaron existente, y 44% que los medicamentos sí estaban disponibles.

Referente al suministro de energía eléctrica, 90% estima que es continuo (sin apagones), dos terceras partes de la población consideran que en caso de interrupción la atención es inmediata. En general, este servicio sería de los mejores calificado por los encuestados.

La evaluación que se otorgó a los servicios corresponde a la siguiente:

<i>Satisfacción de la población</i>	
Satisfacción general	43.5
Educación pública universitaria	78.0
Suministro de energía eléctrica	73.5
Autopistas con casetas de cuota	72.4
Autobús de tránsito rápido	72.3
Recolección de basura	61.0
Educación pública obligatoria	61.0
Metro o tren ligero	53.2

Continúa...

<i>Satisfacción de la población</i>	
Agua potable	51.7
Servicios de salud estatal o Seguro Popula	47.0
Servicio de salud del ISSSTE	41.6
Drenaje y alcantarillado	40.4
Servicio de salud del IMSS	38.8
Parques y jardines públicos	38.0
Alumbrado público	33.0
Carreteras y caminos sin cuota	31.6
Transporte público masivo automotor	28.9
Policía	25.3

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI, 2015.

Como se observa, el nivel de satisfacción de los ciudadanos está por debajo de 50%, cuando consideramos los servicios en su conjunto. La educación pública universitaria es el servicio mejor evaluado, siguiendo la energía eléctrica y las autopistas de cuota. El peor evaluado es el servicio policiaco, seguido por el transporte público masivo. Estos datos nos muestran los principales retos existentes para mejorar los servicios.

En el mismo estudio señalado arriba, se presentan los niveles de corrupción. Durante 2015, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4%. A nivel nacional la prevalencia de víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes, corresponde a 12 590. El estado que presenta mayor prevalencia es Morelos, con 20 092 víctimas y en menor número Zacatecas con 6 810. Los trámites con mayor corrupción son los relacionados al contacto con las autoridades de seguridad pública, y en segundo lugar los trámites ante el Ministerio Público. La Encuesta del INEGI permite estimar que, en 2015, el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de 6 418 millones de pesos; lo que equivale a 2 799 pesos por persona afectada, mientras que el costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 1 002 millones de pesos, lo que representó 972 pesos por persona afectada.

Por otro lado, el costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 267 millones de pesos, lo que equivale a 612 pesos por persona afectada.

La OCDE ha publicado recientemente su estudio sobre la corrupción en los países que la conforman, siendo México el país más corrupto (OCDE, 2017), donde la percepción de corrupción para el país es de 35, cuando la calificación de menos corrupto sería de 100. Este mismo estudio señala que México es el más inseguro de sus 35 socios. Los obstáculos identificados en el estudio para el desarrollo económico señalan los altos niveles de pobreza, la extensa informalidad, la baja participación de las mujeres en la economía, los logros educativos insuficientes, así como persistentes niveles de crimen y corrupción. También señalan que el retraso en algunos sectores deriva de exageradas regulaciones, instituciones débiles, informalidad, corrupción y el insuficiente desarrollo financiero.

Por otra parte, todos los municipios deben realizar un plan municipal, en muchas ocasiones llamado Plan de desarrollo municipal. En este documento, entendemos, deben mostrar la situación que guardan los servicios y los compromisos que hacen durante su gestión para mejorarlos. La verdad sea dicha, muchos planes municipales son muy generales y no siempre señalan compromisos concretos. Lo deseable en este punto sería disponer de un verdadero diagnóstico de los servicios, una prospección de la situación hacia el futuro y el establecimiento de metas claras y compromisos, incluso de un señalamiento de los mecanismos que permitirán incrementar la cobertura y mejorar la calidad. La realidad es que estos documentos no brindan plenamente la imagen de la realidad, considerando sólo algunos aspectos, eludiendo algunas situaciones y sobre todo con un pobre establecimiento de compromisos a satisfacer durante la gestión de su periodo gubernamental.

De lo mencionado antes, ya podemos determinar varios de los males que nos presentan los servicios públicos, claramente vemos que no existe la cobertura total de los servicios generales que todo ciudadano debiera disponer; de igual forma, la calidad bajo la cual se proveen no es del todo adecuada, la atención para solicitarlos o señalar fallas, todavía no es eficiente, los análisis y compromisos al respecto son aún limitados, y podemos decir más con un manejo político que de efectividad social. Además de la insuficiencia, existe corrupción, se permite la informalidad, incluso creando competencia desleal y la inseguridad afecta tanto a los ciudadanos como al servicio mismo. El reto es brindar satisfactores que favorezcan el combate a la pobreza y el desarrollo integral de la comunidad, región o país.

Buscando hacer un ordenamiento de los problemas que nos presentan los servicios, principalmente en el ámbito municipal, creemos se debe primero focalizar hacia la sociedad, pues es ahí donde se “viven” los servicios, y posteriormente analizar cuál es la situación gubernamental que puede facilitar o dificultar su mejoramiento. Así podemos decir que dentro de los males de los servicios encontramos, de manera general, los siguientes:

a) Para con la sociedad:

- Falta de cobertura
- Calidad deficiente
- Diferenciación en la atención
- Descuido y falta de mantenimiento en los sistemas e infraestructura
- Poca consideración a la sociedad, los grupos y situación diferenciada de su realidad
- Manejo más político, que efectivo
- Informalidad permitida
- Desdén a los potenciales apoyos derivados de la articulación social
- Deficiente sistema de cobro, o en su defecto falta de claridad en los costos y/o uso de los recursos
- Una orientación más de “yo decido”, en lugar de “yo debo atenderte”
- Orientación más a lo urgente
- Regulación inapropiada, rezagada o
- Decisiones parciales y limitadas
- Orientación a corto plazo
- Tecnologías limitadas y poco desarrollo de las mismas que favorezcan un mejor aprovisionamiento del servicio
- Poca orientación desde la sociedad, más desde el gobierno

b) Manejo interno y administrativo

- Burocratismo
- Exceso de personal, que suele no tener las capacidades requeridas para los servicios
- Regulaciones deficientes, tanto de los servicios como de los procesos y modalidades de actuación
- Falta de personal capacitado

- Planeaciones limitadas, y sin considerar relaciones problema, causa y efecto
 - Bajo poca prospectiva
 - Objetivos ambiguos y metas limitadas
 - Inercias de operación y de formas de trabajo
 - Sistema centralista y poco participativo
 - Manejo y consideración de intereses particulares
 - Falta de controles y evaluaciones claras y efectivas
 - Mayor consideración a los aspectos internos de la administración que al ciudadano
 - Limitación tecnológica
 - Trabajo bajo jerarquías lineales, más que en equipo
 - Pocas sinergias
 - Corrupción
- c) Recursos
- Exceso y falta de personal
 - Limitada infraestructura
 - Equipos obsoletos, depreciados, limitados y no siempre adecuados al servicio
 - Rezago en la tecnología o carencia de la misma
 - En los recursos financieros: Falta de financiamiento o de mayores fuentes
 - Falta de cobro y/o claridad de cuánto estaría subsidiando
 - Falta de transparencia y reportes adecuados de los aspectos de costos, cobros y gastos
 - Falta de análisis de los costos de cada uno de los servicios públicos
 - Poco análisis de los subsidios que se otorgan
 - Limitada búsqueda de apoyo de otros agentes
 - Falta de controles y análisis financieros
 - Separación entre los planes, programas operativos y ejercicio del gasto, a pesar de las exigencias de la Ley General de Contabilidad Gubernamental
 - Rezago en tarifas y limitada política de ejecución fiscal
 - Falta de una vocación al pago de los servicios, en parte debido a la falta de claridad en los gastos e ingresos
 - Manejos inapropiados de los recursos (por decir lo menos)

Visión integral

Consideramos que el primer punto para lograr una mejora y ampliación de los servicios es tener en cuenta que ellos tienen varias aristas que deben cubrirse y atenderse, y que éstas se vinculan entre sí, afectándose tanto positiva como negativamente. Esta visión holística permite encontrar formas de solución a problemas particulares, que por sí solos pueden parecer difíciles de superar.

Los aspectos a considerar son, en primer lugar, el conjunto de los servicios públicos y las políticas públicas que quiera emprender el gobierno. Los servicios tienen interrelaciones que pueden producir efectos positivos o negativos. Así, un camino puede facilitar el acceso a los servicios de salud. En consecuencia, la priorización deberá tomar en cuenta estos aspectos, buscando sinergias. Un gobierno municipal deberá considerar como aspectos sustantivos:

- Salud
- Educación
- Infraestructura
- Política social
- Empleo
- Fomento económico (en todos sus aristas)
- Cultura
- Vivienda
- Seguridad
- Agua potable
- Manejo de residuos sólidos
- Transporte
- Alumbrado público
- Parques y jardines
- Mercados y centrales de abasto

Deberán establecer los rangos en los cuales se prestan estos servicios, así como las necesidades que se tienen, y las presiones sociales sobre dichas necesidades. Ello permitirá priorizar, y lo deseable sería hacerlo bajo un sistema ampliamente

participativo. Ahí el gobierno debe ser capaz de mostrar sus posibilidades y tener un manejo que permita obtener apoyos de diverso tipo.

Pero habiendo hecho este análisis, deberá realizar también uno correspondiente a la administración, el cual tomará en cuenta los aspectos siguientes:

- Normas y procedimientos
- Organización estática y dinámica
- Procesos decisorios
- Planes, programas y POAS
- Mecanismos de seguimiento y control
- Mecanismos de evaluación
- Modalidades de prestación de servicios
- Otros aspectos internos

Este análisis permitirá establecer nuestras debilidades y fallas administrativas, invitando a modificar los aspectos que producen ineficiencias y los necesarios a modificar para facilitar la prestación de los servicios. Un aspecto fundamental es preguntarse si como hemos dividido nuestras tareas facilita la acción y si las modalidades de toma de decisión requieren más descentralización o independencia, incluso si conviene crear organismos especializados.

Estas consideraciones tienen una amplia relación con los recursos, cuyo análisis deberá considerar:

- Personal en todos sus aspectos
- Recursos materiales
- Recursos financieros
- Recursos tecnológicos
- Recursos espaciales

El personal sería el principal recurso, pues con gente capaz podremos hacer más que con personas, que podrían estar motivadas, pero no son del todo competentes. Un buen análisis del personal permitiría aprovechar sus potencialidades y una adecuada asignación y/o reasignación de tareas. Naturalmente se requiere que “se pongan

la camiseta”, lo cual conlleva un manejo de un proyecto construido con amplia participación de quienes conforman la administración y donde los compromisos alcanzados tengan congruencia con las conductas derivadas. Más adelante tocamos la parte financiera.

Estos cuadros expuestos antes están estrechamente vinculados, dado que la administración debe considerar cómo se ha organizado, en relación con la eficacia, pero también con la eficiencia. En ello deben tomarse en cuenta las capacidades del personal. De entrada, se desea que exista un sistema de servicio civil o profesional en el gobierno que permita disponer de los mejores hombres y mujeres.

Entre la atención, la burocracia y la participación

Hay que incidir en el equipo con el cual se trabaja. De entrada, induciendo un espíritu de servicio. En la actualidad, algunas instituciones parecen tener más interés en la administración de los recursos económicos, humanos y materiales que en la atención al usuario y aunque cada día nos preocupamos en crecer, no damos importancia al desarrollo de la competitividad y al incremento que se manifiestan en el aumento de solicitudes de atención.

La primera herramienta para mejorar y analizar la atención al usuario es simplemente preguntarse lo siguiente:

- ¿Quiénes son mis usuarios?
Determinar con qué tipos de personas se va a tratar
- ¿Qué buscarán las personas que voy a tratar?

Si analizamos a quién estamos brindando el servicio y en qué condiciones, podemos lograr una política de equidad e igualdad en la prestación; con sorpresa encontramos que muchas veces el servicio de mayor calidad se brinda a los grupos sociales con mayores beneficios, e incluso que los marginados suelen pagar más caro algunos servicios. Baste el ejemplo del servicio de agua potable, que en algunos casos es interrumpido en las colonias marginales, conllevando la necesidad de proveerla por medio de pipas, y a pesar de que en principio se establece como gratuita esta respuesta a la necesidad, la verdad es que los usuarios acaban haciendo un pago para que realmente les brinden el servicio, que si hacemos cuentas sale más caro por metro

cúbico que lo que paga quienes reciben el servicio por la red. El Banco Mundial describe un caso de este tipo para un habitante de Oaxaca, señalando que

para Juan Ramírez, habitante de Oaxaca en México, la única manera de obtener agua para que su familia pueda realizar las tareas de aseo es comprarla a un camión distribuidor. Por este servicio paga casi cinco veces más que los hogares que cuentan con agua corriente. Además de eso tiene que comprar agua potable, lo cual es un coste difícil de afrontar con los ingresos que gana como trabajador de la construcción (Banco Mundial y Bachenheimer, 2013).

Al igual que Ramírez, millones de personas de todo el mundo todavía carecen de acceso a servicios básicos como agua y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones.

Este análisis deberá hacerse con diferentes criterios, los cuales pueden ser: por zona, por frecuencia de uso o consumo, por ingreso, por estudios, por edades, e incluso por construcción de categorías compuestas. Ello permitirá una mejor política de atención y consideración de las modalidades, formas y subsidios del servicio. Naturalmente, podrá facilitar el diálogo y la vinculación a los diferentes grupos sociales.

Para facilitar la atención y desarrollo de los servicios se hace necesaria una vinculación con la sociedad. Para que ello se facilite, debemos mostrar que estamos dispuestos a mejorar y valorar a la gente, adaptándonos a sus exigencias y acordando rangos de atención y sobre todo los apoyos y conductas exigidas para los ciudadanos. Las personas tendrán más propensión a participar, cuando vean que se trabaja bajo sistemas flexibles, sin exigencias burocráticas, bajo personal trabajando con una vocación de servicio, que respeta las normas, pero busca cómo se puede dar el servicio y no con la tendencia a encontrar la falla, el “pero” o el impedimento, bajo el escudo de normas o requisitos que se han establecido. De hecho, deberán analizarse los reglamentos de los servicios y las normas bajo las cuales trabajamos.

Pero deberá desterrarse el manejo de intereses particulares que violenta la acción gubernamental, buscando crear servicios uniformes, equitativos y adecuados para todos los grupos y zonas. Si hemos de vincularnos con la sociedad hemos de estar dispuestos a escuchar y considerar los planteamientos que se hacen y trabajar con las prioridades que los grupos y personas señalen. Debemos facilitar su participación, crear los mecanismos necesarios y realizar formas de trabajo que no compliquen el quehacer a los ciudadanos.

Es fundamental el desarrollo de servicios públicos efectivos y oportunos que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población. Debido a esto, surge como indispensable la modernización de los procesos, mediante la disminución de tiempos y requisitos en todo trámite gubernamental, para garantizar la satisfacción ciudadana. Se puede hacer uso de aplicaciones informáticas y de las redes para estar atentos a las necesidades y fallas en los servicios. Existen aplicaciones fáciles de desarrollar que todo ciudadano puede utilizar.

Hoy en día se postula que al ciudadano no debiéramos pedirle documentos que ya disponemos. De igual forma evitar solicitar documentación de sobra o poco útil para los trámites. También nuestras modalidades organizativas deben estar orientadas a la atención del ciudadano. Por ejemplo, existe la tendencia en algunos trámites, donde se dan fichas para la atención, pero sólo en cierto número, obligando al ciudadano a tener que regresar otro día si no alcanza la ficha. Mejor diseñar un sistema que me permita la atención.

En todo esto, es muy necesario que participe todo el personal que conforma la administración. Son ellos quienes podrán señalar de mejor manera el rediseño para mejorar la atención. El uso de sistemas informáticos puede facilitar este aspecto.

Se ha demostrado que reducir las cargas burocráticas y administrativas, con un trabajo responsable, ayuda a aumentar la productividad y refuerza la competitividad. Se hace necesario un trabajo con transparencia, integridad y convencimiento de que se puede apoyar a la ciudadanía. Los procesos exitosos de mejora administrativa se han llevado a cabo bajo la mística de situar al ciudadano en el centro de los servicios públicos.

En este punto, se debe analizar la participación social, considerando la posibilidad de que sea parte de la forma en que se provea el servicio, estableciendo los rangos de participación. La posibilidad de concesionar puede ser una opción, siempre y cuando existan reales ventas en ello y los costos no sean altos.

Es importante buscar las mejores experiencias y formas de trabajo que han logrado mejora en la cobertura y calidad de los servicios. En un estudio del Banco Mundial se señala como propuesta:

Al considerar las reformas para el mejoramiento de los servicios, los encargados de la formulación de políticas deben:

- Dar prioridad a los objetivos de desempeño, con el fin de determinar qué soluciones parecen más apropiadas.

- Prestar atención a las lecciones del pasado. Pensando en las posibilidades de concesión, las leyes y los contratos relacionados con ésta, deben centrarse en garantizar la eficiencia a largo plazo y la asignación y mitigación adecuada del riesgo, así como desalentar las negociaciones oportunistas y las renegociaciones.
- Mantener un fuerte papel del Estado en la prestación de servicios de infraestructura, incluso cuando exista participación del sector privado. Los gobiernos deben garantizar que los recursos y las políticas aumenten el acceso para los pobres.
- Respalda a las personas con necesidades que se ven afectadas negativamente por la reforma (debido a los despidos y las tarifas más altas), y mejorar la comunicación para protegerse de la corrupción y asegurar el apoyo popular (Banco Mundial y Bachenheimer, 2013).

Los diversos organismos globales que existen reconocen como palanca y condición de la competitividad, que favorecería el crecimiento y potencializa la creación de riqueza y su posible distribución, el hecho de contar con un desempeño gubernamental amplio. Esto corresponde a un gobierno que brinda servicios de la mejor forma, bajo eficiencia y calidad adecuados, permitiendo a los particulares un mejor y mayor desarrollo. El IMCO define a la competitividad como la habilidad de un país para atraer y retener la inversión. Esta definición explica las condiciones que un país o región debe ofrecer para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y personas de la economía doméstica, así como incrementar de manera sostenida su nivel de bienestar. Este instituto considera muy importante la participación del gobierno como factor de competitividad. No queda duda de que el papel de los gobiernos es clave para el desarrollo de la competitividad. Dicho de otra manera, el gasto debe ser eficiente y estar orientado a la inversión social.

En suma, lo primero que requerimos es que exista esa vocación de servicio, donde trabajamos en equipo, con vinculaciones sociales, explorando formas y mecanismos de mejoramiento y donde puede encontrarse con aliados que facilitan la prestación de los servicios. Las modalidades de trabajo y otorgamiento de los servicios deben analizarse y buscar que sean ampliamente competitivas. Como ya hemos mencionado, ello requiere que la ciudadanía perciba al gobierno como honrado, preocupado por soluciones reales, con trabajo racional, bajo liderazgo interno y con vinculaciones sociales importantes.

Dirección, decisión y participación

Quien gobierna debe ser un líder en toda la extensión de la palabra. Un liderazgo gubernamental implica la capacidad de articular esfuerzos; conciliar diferencias y saber negociar y construir consensos; guiar la actuación bajo el beneficio colectivo, haciendo ver las ventajas y desventajas que tendrá la modalidad de atención del servicio; obtener apoyos de su administración y de la misma sociedad, entre otros aspectos. Para que ello se produzca, se requiere que las personas visualicen al directivo público como un funcionario honesto, que antepone su interés personal al beneficio colectivo, que tiene capacidad para resolver los problemas y actúa basado en consideraciones técnicas, sociales, financieras y políticas, pero siempre bajo el principio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Uno de los elementos que puede facilitar el otorgamiento de los servicios corresponde al uso e incorporación de la ciudadanía en ello. La sociedad puede, no sólo proporcionar recursos monetarios, también facilitar las formas y modalidades en que se proporciona. Por ejemplo, en el servicio público de manejo de residuos sólidos, el ciudadano puede abaratar su manejo bajo un buen sistema de acopio, generando menor cantidad de basura, haciendo uso de un manejo responsable de los desechos, así puede reciclar, reusar, rechazar el uso de envases no retornables, usar la basura orgánica para composta, usar buenos sistemas de acopio, trasladar la basura a lugares más convenientes para su manejo, entre otros aspectos.

La idea es rediseñar las formas bajo las cuales venimos atendiendo los servicios, siendo uno de los ejes fundamentales la participación social. Para esto deberá existir una gran transparencia en el actuar gubernamental, particularmente en lo referente a los aspectos financieros. También deberá existir un reordenamiento de nuestras actividades, creando mecanismos de trabajo con la ciudadanía.

Diálogo, concertación y negociación son elementos que pueden contribuir al mejoramiento de los servicios. Los procesos de planeación deben ser modificados, orientados a la reflexión, bajo participación social, estableciendo estrategias surgidas del diálogo y acuerdos concertados. Todo esto puede traducirse en una definición de responsabilidades con una lógica descentralizada, pero con personas capaces de solucionar problemas e instrumentar mecanismos de mejora. Un sistema de seguimiento orientado a la mejora continua puede ser útil al respecto.

La participación social es el encuentro entre instituciones representativas, grupos políticos, cuerpos administrativos, organizaciones sociales y agentes sociales de diverso orden. El reto es un trabajo conjunto, donde haya acuerdos de que vamos a trabajar y se pueda lograr una compatibilización de intereses. Consideramos que es posible un sistema de participación, basado en la armonización, donde existe la cooperación y el consenso, frente al conflicto y la confrontación. Aquí se requiere una gran capacidad de quien dirige el gobierno.

Las decisiones principales se derivarán de los sistemas participativos, y aquellas que deberán tomarse como gobierno deberán ser ampliamente difundidas y justificadas, de otra forma no tendremos la confianza para que los grupos sociales se unan al esfuerzo de gobierno. En todo esto la información es primordial y deberá ser compartida, facilitando el análisis y la decisión.

Naturalmente, para cada servicio se puede considerar una lógica de participación. El ejemplo más típico es el del manejo de los residuos sólidos, donde la ciudadanía puede hacer un manejo adecuado, tanto en el acopio y traslado, y también una generación menor de basura, facilitando la prestación del servicio. Aquí se invitaría a toda la ciudadanía a participar.

Debe buscarse la participación de todos los grupos sociales, las mujeres, los grupos indígenas, los actores políticos, agentes de opinión, entre otros. También estos grupos o participantes pueden contribuir para combatir la corrupción.

Uno de los aspectos importantes para la dirección de los esfuerzos para proveer servicios públicos corresponde al seguimiento, y aquí es muy importante que se tengan indicadores que periódicamente se registran y analizan para ver si nuestros servicios mejoran, se amplían o se deterioran. La idea es disponer de información rápida para la acción al corto plazo, respondiendo a los problemas que puedan presentar los servicios, aun antes que el ciudadano mismo nos reclame. La opinión de los usuarios es importante en este punto.

Si se quiere disponer de una evaluación mayor puede usarse la propuesta de Zeithaml y compañía (Mejía, 2002), quien postula que para hacernos una idea de lo que esperan los ciudadanos de un servicio, deben analizarse los determinantes de la calidad de un servicio desde el punto de vista del usuario. Ellos proponen 10 factores, linealmente independientes, obtenidos a partir del estudio de los usuarios de un amplio conjunto de servicios —incluidos los públicos—, y hay que tener claro que

en una medida u otra siempre están presentes en cualquier servicio. Veamos estos diez factores determinantes adaptados a un servicio público:

1. Fiabilidad: el trabajo se hace bien hecho y a la primera.
2. Capacidad de respuesta: las cosas se hacen rápidamente y con puntualidad.
3. Competencia: los empleados públicos saben hacer las cosas.
4. Accesibilidad: los servicios son cómodos y fáciles de obtener.
5. Cortesía: a los ciudadanos se les trata con amabilidad y con la máxima atención.
6. Comunicación: se informa a los usuarios en un lenguaje comprensible.
7. Credibilidad: los servicios y sus proveedores son honestos y reales.
8. Seguridad: se garantiza la seguridad física y la confidencialidad.
9. Comprensión: la administración se pone en el lugar del ciudadano.
10. Soporte físico: el entorno en el que se prestan los servicios es agradable y aporta calidad.

Tal vez un seguimiento de estos aspectos pueda ayudar a los dirigentes gubernamentales para mostrar el talante en su administración y lograr un apoyo para su gestión, en la medida que vaya mejorando. Naturalmente si se adoptan estos criterios de evaluación de la calidad del servicio, el reto es que mostremos que vamos mejorando en la percepción que se tiene del mismo.

Reiteramos que la tecnología también representa un aliado para el mejoramiento de los servicios. A veces se piensa que es algo muy onerosa, pero existen tecnologías sencillas e incluso la posibilidad de crear algún sistema tecnológico propio. Hay experiencias de ello, por ejemplo se han desarrollado métodos para potabilizar el agua sin necesidad de cloro. Con la basura se han diseñado diversos tratamientos o usos. Ya existen municipios que han logrado crear energía con los gases generados del relleno sanitario. Existen aplicaciones creadas para los teléfonos móviles que indican el tráfico, o bien establece el mejor medio para llegar a un destino.

En suma, se pueden lograr mejores resultados con una articulación de esfuerzos y bajo una dirección gubernamental que es responsable, realmente preocupada por el beneficio colectivo y trabaja con transparencia y alta vinculación social, que fomenta la creatividad y logra apoyos sociales de diverso tipo.

Costos, presupuestos y financiamiento

Según mostramos, hay serias limitantes en este punto. Uno de los principales problemas en la atención y mejoramiento de los servicios públicos es que se trabaja bajo inercias, que no tienen en claro los costos particulares de cada servicio público. Además, los gobiernos municipales no se postulan el cobro de ciertos servicios, en aras de un populismo o visión más política que de efectividad para lograr un servicio con cobertura total y calidad adecuada. Si fuese menester el cobro de un servicio, por ejemplo, la recolección de la basura, no puede hacerse de manera lineal. De entrada, debe mostrarse el conocimiento de los costos que le significan a la administración la recolección, manejo y disposición mostrando las incapacidades financieras para proporcionarlo de una manera puntal, efectiva, con calidad y manejo apropiado.

Pero mostrar la incapacidad financiera presume una difusión de los gastos que genera el gobierno y su poca posibilidad de eliminarlos. Si hay abusos en gastos administrativos, como podría ser un rango de remuneración muy elevado, difícilmente podrá convencerse a la ciudadanía de cubrir un pago que hasta el momento no realizaba. En consecuencia, parte de una buena solución para proveer servicios públicos de calidad y cobertura total, implica un manejo financiero que abarque:

- Determinación de los costos, directos e indirectos.
- Comparación de estos costos con municipios o ámbitos similares.
- Transparencia en los gastos de todo tipo, bajo indicadores claros y que muestren eficiencia y buen manejo de los recursos.
- Establecimiento de una política clara de subsidios. Donde éste puede o, tal vez, debe no ser generalizado, lo cual implica una claridad de quien realmente debe ser apoyado al determinar el cobro del servicio.
- Un sistema de tarifación y determinación de cuotas, bajo principios de equidad, cobro eficiente y claridad en los usos finales del ingreso.
- Presupuestos construidos bajo programas operativos anuales, donde se determinen indicadores que reflejen la mejora y/o ampliación del servicio. A un aumento presupuestal, derivaría una mejora en cobertura y/o calidad del servicio.
- Difusión amplia de los gastos, ineficiencias y fallas (que implican mayores gastos) hacia la ciudadanía, de manera clara y transparente.

- Simplificación y facilidad para cubrir los pagos de los servicios que se establezca. Deben ser cubiertos por la ciudadanía, de manera tal que no sea oneroso su cobro, ni complicado para el ciudadano.

Desarrollar los servicios nos exige imaginación y trabajo efectivo, además de obtener mayores recursos. No se puede trabajar basado en los recursos disponibles, más bien, es menester partir de las necesidades y retos e imaginar cómo obtener mayores recursos o simplemente aprovechar mejor aquellos a los que pudo acceder el gobierno municipal.

La falta de una relación entre las necesidades por atender de un gobierno municipal y sus recursos financieros, materiales y técnicos ha limitado la atención de los servicios que debe proveer el gobierno municipal. Existen diversas fuentes de financiamiento que deben ser reforzadas, modernizadas y ampliadas. Reiteramos que los ciudadanos pueden proporcionar recursos materiales, que suplen algunos gastos, reduciendo las necesidades presupuestarias. De entrada, hace falta un mayor esfuerzo recaudatorio, para el municipio esto es particularmente cierto en relación con el impuesto predial. De los países de la OCDE, México es el que tiene el menor rango de recaudación respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

Dentro de las fuentes de financiamiento se encuentra el cobro de los servicios. En materia de derechos, los rubros que dotan de más ingresos a los ayuntamientos son los relativos a las licencias de construcción, uso y suministro de agua, y los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales. Aquí es menester contar con un buen sistema catastral. Muchos municipios dejan en manos del gobierno estatal este sistema, lo cual no siempre produce los mejores beneficios al municipio y no favorece una política integral de desarrollo urbano y manejo tributario vinculado a la propiedad inmobiliaria. Si contamos con una situación donde se ha venido prestando el servicio sin cobro alguno, representa todo un reto realizar un cambio.

Se necesita que exista amplia transparencia y la percepción de que la actuación de la administración gubernamental corresponde a una buena administración. En el caso de los municipios, muchos de los servicios no se cobran o se hacen cobrando por debajo de los costos.

De entrada, se requiere tener claridad de los costos por unidad de servicio. Por ejemplo, cuánto es el costo promedio de recolectar una tonelada de basura. De igual manera debemos tener criterios para el manejo de todos los costos indirectos

(administración, cobro de espacios, etc.). De ahí, hay que tener en claro cuánto estaríamos subsidiando, por no cobrar el servicio. Está demostrado que una política de cobro cero beneficia a las personas que tienen recursos, y son los pobres quienes tienen costos mayores por no disponer del servicio o tenerlo bajo modalidades indirectas.

Si se quisiera hacer el cobro del servicio debemos determinar la base del cobro y la tarifa correspondiente. La base de cobro es muy importante, pues debe ser de fácil determinación y no prestarse a confusión o traslape con otras tarifas. Por ejemplo, el servicio de alumbrado público se ha llegado a cobrar basados en el consumo de energía eléctrica, al ser un servicio exclusivo del gobierno federal se realizaron amparos que obligaron a los gobiernos municipales a una devolución del cobro. Existen servicios donde es fácil la determinación de la tarifa y en consecuencia su cobro, por ejemplo, el local que utilizan los vendedores en los mercados. Y de igual manera existen servicios donde hay que analizar muy bien las posibilidades de cobro.

La administración de los recursos públicos representa un acto de responsabilidad, en el cual los gobernantes deben brindar credibilidad y confianza de la ciudadanía, debido a esto es necesario generar las condiciones propicias para que los contribuyentes cumplan debidamente con sus obligaciones fiscales y sea acorde a las necesidades actuales. El ejercicio de la autoridad como ente de gobierno debe estar supeditado a aplicar correctamente la normatividad para garantizar una justicia fiscal, donde los contribuyentes cumplan sus obligaciones en un ambiente de armonía, equidad y colaboración con el Estado y que a su vez el gobierno proyecte la firme aplicación de los preceptos legales para asegurar el beneficio de la contribución fiscal. En teoría se pretende aumentar la igualdad en la distribución del bienestar entre los habitantes y fomentar la equidad horizontal, propiciando una reducción de los tratamientos dispares para agentes en situaciones económicas similares.

Existen, además, rezagos importantes en las obligaciones fiscales. En los municipios hace falta una verdadera política fiscal. En ocasiones se presume que quienes no cubren impuestos, como el predial, son pobladores con escasos recursos, pero si se analiza quiénes son los deudores esto resulta falso. Naturalmente, se debe promover el acercamiento del contribuyente al gobierno a través del apoyo y asesoría jurídica para el correcto cumplimiento de sus contribuciones, otorgando facilidades de trámite, de pago y de operación.

El uso eficiente de los recursos implica mantener una férrea disciplina presupuestal que asegure la eficiencia y calidad en la aplicación del gasto. Para lograr

lo anterior, se establece como primordial la promoción de la transparencia en el uso de los recursos mediante acciones tales como la publicación de las cuentas gubernamentales y los estados financieros de la Administración pública, todo ello en estricto apego a las normas establecidas. La difusión de la información debe hacerse de manera que cualquier ciudadano la entienda, por ello hay que presentarla de forma que refleje cuánto se gasta en los servicios, los costos, tanto directos como indirectos, tendencias de gasto, realización de inversiones y mejoras, indicadores de gestión y resultados, así como el uso de referentes o estándares que muestren nuestros niveles de eficiencia y el mejoramiento continuo en cantidad y calidad. Hay que mostrar a la ciudadanía que se está trabajando no en el gasto corriente o bajo cargas burocráticas altas, que no necesariamente generan un beneficio a la ciudadanía, sino más bien, generando inversión social.

Asimismo, se deben impulsar acciones que fomenten la aplicación de los recursos en tiempo y forma, evitando que se den sub-ejercicios en la aplicación del gasto, ya que éstos inhiben el adecuado desarrollo de los programas de gobierno. Incluso, en ocasiones se pierden recursos, dado que su normatividad exige el ejercicio anual. De la misma forma, debe insistirse en que las compras del gobierno se realicen bajo las más transparentes y mejores condiciones posibles, y a los costos más bajos con la mejor calidad, en su caso a través de licitaciones. Si bien aún existen prácticas de obtener ventajas en las adquisiciones por parte de los funcionarios, esto debe erradicarse. Hay que crear una cultura donde las ventajas que brinden los proveedores sean para la Administración pública.

Con el propósito de lograr un desarrollo humano sustentable, es necesario que en la elaboración de los presupuestos de egresos se tenga una visión a largo plazo, que permita la asignación de recursos a proyectos y obras cuya realización abarque más de un año. De igual manera, debe darse el seguimiento eficiente y oportuno al ejercicio del gasto público, promoviendo que el recurso ejercido se sujete al presupuesto autorizado. La elaboración de proyectos es un mecanismo fundamental para obtener mayores recursos. Normalmente existen algunos excedentes de recursos, por obras o proyectos cancelados o con menor costo, que están disponibles en las arcas federales, y a los cuales puede acceder el gobierno municipal con un buen proyecto que demuestre la importancia social de llevarlo a cabo.

COMENTARIOS FINALES

Los retos a satisfacer en los servicios públicos son amplios. Pero es posible encontrar mecanismos y formas de ir superándolos. Insistimos que lo primero debe ser la voluntad, el trabajo con personal competente, esfuerzos colectivos, con vinculación amplia a la sociedad, y un buen liderazgo. Si tuviéramos que resumir los principales puntos de las propuestas anteriores, encontraremos fácilmente el núcleo de actuación de los funcionarios gubernamentales: diálogo y negociación entre los diferentes grupos que conforman el espacio gubernamental. Este es uno de los aspectos fundamentales para el éxito de un gobierno.

Dada la complejidad y dinámica de las sociedades, se requiere una actuación ubicada en procesos de cambio e innovación, donde los funcionarios establezcan procesos flexibles de actuación, formas de interlocución novedosa, manejo de grupos a través de suma de esfuerzos, transparencia en las acciones. Es menester tener o hacer amplios esfuerzos para que la administración sea no sólo eficaz, sino fuera de toda corrupción.

Deberá trabajarse con mejores tecnologías. La planeación debe estar orientada a la reflexión y análisis, buscando actuaciones y soluciones efectivas. Debe entenderse que los servicios son un aspecto que favorece el combate a la pobreza. No sabemos dónde terminaremos, pero sí nuestra intención: mejorar las condiciones sociales de la comunidad.

Hay que recuperar el potencial de las personas, trabajar estratégicamente bajo un sistema de responsabilidades, pero con amplia colaboración y reportes e informes que nos muestren los logros. Los recursos financieros no deben ser un obstáculo, sólo una limitante que puede ser superada manejando de mejor forma los recursos propios, “inventando recursos”, encontrando en la sociedad apoyos, construyendo proyectos y analizando la posibilidad de hacer cobros diferenciados a los servicios públicos.

FUENTES DE CONSULTA

Banco Mundial (2013), *Mejorar la prestación a los pobres mediante un desempeño más eficiente de las empresas de servicios públicos*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/09/12/improving-services-for-the-poor-utility-performance>.

Encuestas económicas (2017), México, OCDE.

- Fernández Ruiz, Jorge (2002), *Servicios públicos municipales*, México: UNAM/INAP.
- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, México,
- López, Alma (2011), “Sala de espera al tope”, *Revista Expansión*, año XLII, no. 1071, México.
- Mejía Lira, José (1993), *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*, México, CIDE.
- Mejía Lira, José (1994), *Servicios públicos municipales*, México, UAEM.
- Mejía Lira, José (2002), *La evaluación de la gestión y la política pública*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013), *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos*, Madrid, España, Agencia de Evaluación de Calidad.
- Patino Galván, I., Herrera Alcázar, C. y Ceja Pizano, J. (2013), “Propuesta de un modelo para mejorar la eficiencia en el control de gestión de los servicios públicos municipales en México”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, enero. Recuperado de www.eumed.net/rev/ccss/23/servicios-publicos-municipales-en-mexico.html
- Instituto Mexicano para la Competitividad, www.imco.org.mx

LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS

José Martínez Vilchis¹

¿CUÁLES SON LAS TAREAS DEL MUNICIPIO? MARCO JURÍDICO Y ATRIBUCIONES

El artículo 115 constitucional como faro orientador del quehacer municipal

La relevancia de los servicios públicos municipales se puede apreciar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en la fracción III del artículo 115, cuando señala con toda puntualidad que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos municipales que los ayuntamientos deben prestar a sus habitantes (además de los que las legislaturas estatales determinen), mismos que enlistamos a continuación:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017: 76-77).

¹ Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; exrector de la UAEM.

Adicionalmente, el artículo 115 en su fracción V señala otras nueve facultades que deberán cumplir los ayuntamientos en los términos de las leyes federales y estatales. Dichas facultades se relacionan con:

La *formulación* de planes de desarrollo urbano municipal, la *participación* en la creación de reservas territoriales, de planes de desarrollo regional y la creación de reservas ecológicas; la *autorización* de uso del suelo, la *intervención* en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y en la formulación de programas de transporte público; el *otorgamiento* de licencias para construcciones y la *celebración* de convenios para administración de zonas federales.

La Constitución es clara y obliga a los municipios a otorgar servicios públicos, pero también como lo indican las palabras que subrayamos de la fracción V del 115, a formular, participar, autorizar, intervenir, otorgar y celebrar diversas actividades que tienen que ver principalmente con la tenencia y destino del territorio en el que se asienta el *municipio*.

Contenido de las leyes estatales relativas al municipio

De la revisión de las leyes estatales en materia municipal, podemos observar las denominaciones que reciben, la mayoría tienen el nombre de Ley orgánica municipal o Ley municipal, siendo un total de 24 estados; a su vez, cuatro entidades federativas la denominan Ley de gobierno y administración municipal (Jalisco, Yucatán, Sonora y Sinaloa); tres estados (Chihuahua, Tamaulipas y Coahuila) la llaman Código municipal; en tanto que Baja California la denomina Ley del régimen municipal.

De las leyes citadas, 25 describen qué servicios públicos deben atender los municipios adicionales a los señalados en el artículo 115 constitucional, en tanto que siete no los describen.

Los servicios públicos que se describen en esta normatividad se refieren por orden y frecuencia a:

Tabla 1
Servicios públicos

<i>Tema</i>	<i>Número de leyes municipales que los señalan</i>
Educación	14
Cultura	14
Protección civil	14
Asistencia social	12
Deporte	11
Salud pública	11
Civismo, medio ambiente	9
Embellecimiento de poblados, estacionamientos y registro civil	7
Promoción de actividades económicas y turísticas	7
Museos, empleo, ciclovías, andadores, combate a las drogas, alcoholismo y prostitución	5

Fuente: elaboración propia.

¿Cuántas y qué tareas deben realizar las autoridades municipales?

Son 43 las atribuciones y funciones asignadas a los ayuntamientos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes orgánicas municipales y/o en los bandos de policía y buen gobierno.

En las 24 leyes orgánicas municipales, cuatro leyes de gobierno, tres códigos municipales y una ley del régimen municipal y también considerando los bandos municipales de policía y buen gobierno de las 32 capitales de los estados, se establecen hasta 26 temas distintos que debe atender la administración municipal

de los 2 440 municipios y 16 delegaciones de la Ciudad de México que existen en la República mexicana.

El artículo 115 en su fracción V, como ya lo habíamos señalado, contiene una redacción que especifica la intervención de este ámbito de gobierno, en nueve temas que tienen que ver de manera fundamental con la tenencia y destino del territorio municipal.

Sumando a los ocho grandes servicios municipales, podríamos atrevernos a señalar que los municipios en México están obligados a atender de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes locales y bandos municipales, alrededor de 43 tareas entre servicios públicos municipales, actividades económicas y diversas tareas gubernamentales que en ocasiones también desarrollan otros órdenes de gobierno, como el estatal.

A continuación presentamos una matriz que explica los servicios públicos que los municipios capitales de los estados deben de atender, según sus leyes locales y bandos municipales.

Tabla 2
Capitales de los estados de la República mexicana. Servicios públicos adicionales a los contemplados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nº	Entidad Federativa	Capital	En la Ley orgánica municipal, cómo contempla los servicios públicos		En el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno cómo contempla los servicios públicos		Educación	Cultura	Asistencia social y/o DIF	Empleo	Carceles y consejos tutelares	Deporte	Protección civil y bomberos	Fortalecimiento de valores históricos y cívicos del pueblo, recreación y turismo	Transporte público	Atención a personas con discapacidad o de la tercera edad	Salud pública	Combate a las drogas, alcoholismo, mendicidad, vagancia, lenocinio y prostitución	Promoción de actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales, artesanales y turísticas	Vías públicas, ciclovías y andadores	Estacionamientos	Protección animal	Información pública	Desarrollo social	Archivo histórico y autenticación de documentos	Ayuda a núcleos campesinos e indígenas	Asilos, casa de cuna y guarderías	Ecología y medio ambiente	Museos y bibliotecas	Desarrollo integral de la mujer	Embellecimiento y conservación de los poblados	Registro Civil	Totales
			Sí los describe	No los describe	Sí los describe	No los describe																											
1	Ciudad de México	Ciudad de México		X		X																											0
2	Jalisco	Guadalajara	X			X		X																									4
3	Puebla	Puebla de Zaragoza	X			X		X				X																					5
4	Nuevo León	Monterrey	X			X		X				X																					4
5	Chihuahua	Chihuahua	X			X		X							X																		1
6	Yucatán	Merida	X			X		X			X	X			X	X				✓													7
7	San Luis Potosí	San Luis Potosí	X			X		X			X	X		X																			4
8	Aguaascalientes	Aguaascalientes	X			X		X			X	X			X																		7
9	Sonora	Hermosillo	X			X		X																									1

Continúa...

Nº	Entidad Federativa	Capital	En la Ley orgánica municipal, cómo contempla los servicios públicos		En el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno cómo contempla los servicios públicos		Educación	Cultura	Asistencia social y/o DIF	Empleo	Carceles y consejos tutelares	Deporte	Protección civil y bomberos	Fortalecimiento de valores históricos y sitios del pueblo, recreación y turismo	Transporte público	Atención a personas con discapacidad o de la tercera edad	Salud pública	Combate a las drogas, alcoholismo, mendicidad, vagancia, lenocinio y prostitución	Promoción de actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales, artesanales y turísticas	Vías públicas, ciclovías y andadores	Estacionamientos	Protección animal	Información pública	Desarrollo social	Archivo histórico y autenticación de documentos	Ayuda a núcleos campesinos e indígenas	Asilos, casa de cura y guarderías	Ecología y medio ambiente	Museos y bibliotecas	Desarrollo integral de la mujer	Embellecimiento y conservación de los poblados	Registro Cwll	Totales				
			Sí los describe	No los describe	Sí los describe	No los describe																												No los contempla			
10	Coahuila	Saltillo	X		X		X	X						X			✓		✓															7			
11	Baja California	Mexicali		X																																0	
12	Sinaloa	Culiacán Rosales	X				X																													1	
13	Queretaro	Santiago de Querétaro		X			X																													1	
14	Michoacán	Morelia	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
15	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	X		X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	✓			✓						X											8
16	Durango	Victoria de Durango		X	X		✓	X			X	✓	✓	✓	✓	✓	✓						X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
17	México	Toluca de Lerdo	X		X		✓		X				✓	✓	✓	✓	✓									X										12	
18	Veracruz	Xalapa-Enríquez	X			X		X					X	X	X	X	✓						X			X											7
19	Tabasco	Villahermosa	X		X			X					X	X	X	X	✓																				7
20	Morelos	Cuernavaca	X		X								X	X	X	X						X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
21	Nayarit	Tepic	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X																					11
22	Tamaulipa	Ciudad Victoria		X		X																															0

Continúa...

Nº	Entidad Federativa	Capital	En la Ley orgánica municipal, cómo contempla los servicios públicos		En el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno cómo contempla los servicios públicos		Educación	Cultura	Asistencia social y/o DIF	Empleo	Cárceles y consejos nucleares	Deporte	Protección civil y bomberos	Fortalecimiento de valores históricos y sitios del pueblo, recreación y turismo	Transporte público	Atención a personas con discapacidad o de la tercera edad	Salud pública	Combate a las drogas, alcoholismo, mendicidad, vagancia, lenocinio y prostitución	Promoción de actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales, artesanales y turísticas	Vías públicas, ciclovías y andadores	Estacionamientos	Protección animal	Información pública	Desarrollo social	Archivo histórico y autenticación de documentos	Ayuda a núcleos campesinos e indígenas	Asilos, casa de cura y guarderías	Ecología y medio ambiente	Museos y bibliotecas	Desarrollo integral de la mujer	Embellecimiento y conservación de los poblados	Registro Civil	Totales
			Sí los describe	No los describe	Sí los describe	No los describe																											
23	Hidalgo	Pachuca de Soto	X			X		X				X		X			X														X	8	
24	Oaxaca	Oaxaca de Juárez	X		X			X																						X	4		
25	Campeche	San Francisco de Campeche		X	X																											11	
26	Baja California Sur	La Paz	X		X		X	X									X					X										11	
27	Guerrero	Chilpancingo de los Bravo		X		X																										0	
28	Quintana Roo	Ochón P. Blanco Chetumal	X		X										X						X	X										4	
29	Colima	Colima	X																														1
30	Zacatecas	Zacatecas	X		X																												2
31	Guanajuato	Guanajuato	X				X	X									X					X											7
32	Tlaxcala	Tlaxcala de Xicoténcatl	X				X															X											6
Totales			25	7	14	7	11	14	14	12	5	4	11	14	7	13	3	11	6	7	5	7	4	1	3	5	2	2	9	5	2	7	180

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los gobiernos estatales y de las capitales de la República mexicana.

EL PRIMERO DE LOS MALES ES EL ESCASO DINERO DISPONIBLE PARA ATENDER LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA OPACIDAD DE SU EJERCICIO

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 115, fracción II, se establece que “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley” (CPEUM, 2016).

En la Administración pública municipal, uno de los temas más relevantes es lo que se refiere al manejo de sus recursos; es cierto también que nos enfrentamos a diversas circunstancias que dificultan cualquier estudio o análisis de las finanzas municipales, como la falta de información disponible; los tiempos de respuesta a solicitudes de información a través de transparencia y, en algunos casos, la dificultad de acceso o lo poco amigables que resultan los sitios o páginas web de las instituciones en los distintos ámbitos de gobierno.

La información gubernamental y de otras fuentes es escasa, poco accesible en sus páginas web y poco analítica para su cabal comprensión

Algunas instituciones como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (Imco) y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), ofrecen información pública acerca de la administración municipal haciendo referencia a diversos aspectos: estructuras organizacionales, recursos humanos, distribución del personal por género o por función, ingresos y egresos municipales, pago de servicios personales, gobierno abierto o algunos datos sobre satisfacción de la ciudadanía en relación con al otorgamiento de servicios públicos o sobre la realización de algún trámite administrativo, participación ciudadana, calidad gubernamental, entre otros. Sin embargo, existe poca o nula información sobre el tema del manejo de los recursos financieros y, en particular, cuánto se destina al cumplimiento de algunas tareas como el otorgamiento de los servicios públicos.

Por otro lado, en el caso del INEGI, es necesario decir que por el volumen de información vertida en su página web, el acceso a estos datos se vuelve complicado y su navegación poco amigable, pues, aunque presentan datos estadísticos relevantes sobre los municipios o cifras, resultado de censos realizados en años anteriores, la información

que ofrece la institución no es suficiente para conocer con precisión el manejo que se da a los recursos municipales y cuánto de ello se destina a otorgar los servicios públicos que los ayuntamientos están obligados a cubrir.

Una de las fuentes de información más independiente es el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. que, entre otros proyectos, cuenta con información municipal importante y ofrece entre sus documentos un Índice de Información Presupuestal Municipal y Estatal.

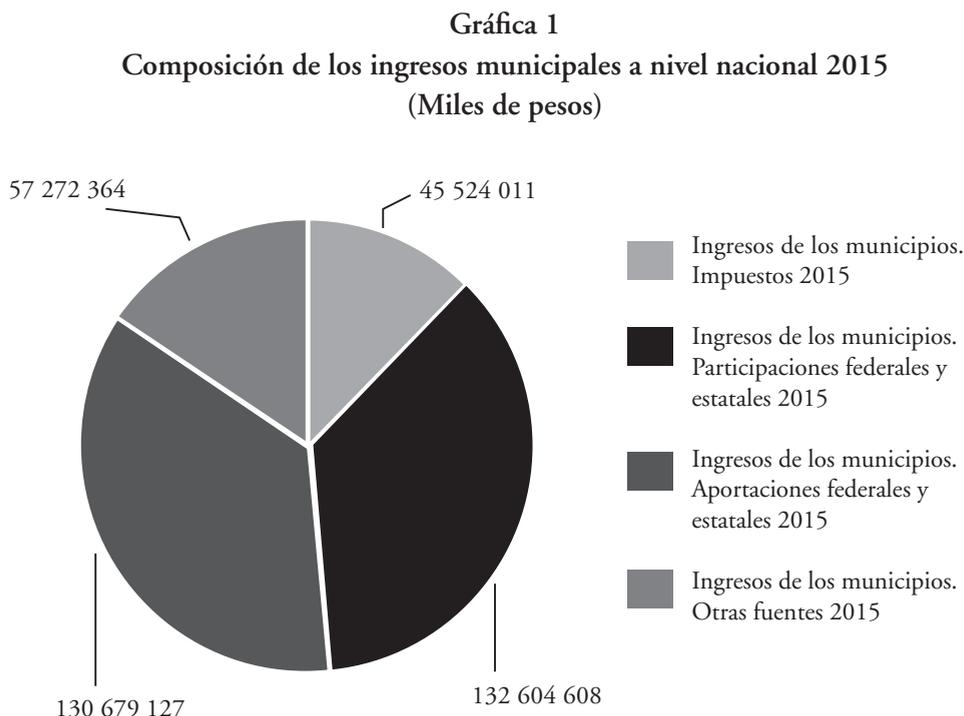
De igual forma, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal brinda información municipal sobre temas relevantes como el gasto burocrático, inversión pública, costo de operación de los ayuntamientos; información sobre el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), impuestos per cápita; aunque tampoco ofrece información sobre el manejo de los recursos municipales.

De lo anterior, podemos decir que aun cuando cada día es más abierto el acceso a la información en los distintos ámbitos de gobierno, y aunque cada vez existen mayores y mejores herramientas que nos acercan a conocer el desempeño de éstos, no es fácil conocer a detalle el manejo de la administración pública municipal.

El manejo de los recursos públicos municipales

Analizaremos primero lo referente a los ingresos o recursos que los municipios tienen disponibles para su desarrollo. Durante el 2015, con base en la información emitida por el INEGI, los ingresos netos municipales a nivel nacional fueron de la siguiente forma: impuestos 12.43%; participaciones federales y estatales 36.22%; aportaciones federales y estatales 35.69% y otras fuentes 15.64%. Los ingresos destinados a los municipios ascendieron en 2015 a 366 080 110 (miles de pesos).

Veamos la gráfica 1, que elaboramos para una más clara explicación:



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales.

De Carlos Salinas a Enrique Peña: comportamiento de los ingresos netos municipales

De 1989 a 2011, es decir, durante 22 años consecutivos que corresponden a las gestiones presidenciales de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón hubo un incremento de los ingresos netos municipales. Sin embargo, a partir de 2012, último año de Calderón y siguientes de Peña, se da una disminución de estos ingresos. Durante 2013 y 2014 hay incrementos y nuevamente en 2015 un descenso de esos ingresos netos. Observemos la evolución en la tabla 3.

Tabla 3
Ingresos netos municipales a nivel nacional. Histórico 1989-2015
(Miles de pesos)

<i>Periodo</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Periodo</i>	<i>Miles de pesos</i>
1989	4 840 459	2002	117 869 676
1990	7 356 720	2003	130 129 899
1991	9 966 520	2004	145 901 551
1992	12 448 073	2005	162 135 041
1993	15 084 459	2006	186 774 939
1994	17 597 615	2007	198 583 329
1995	19 428 267	2008	250 944 609
1996	26 175 369	2009	264 137 243
1997	33 412 766	2010	276 743 746
1998	49 398 299	2011	308 000 471
1999	68 029 814	2012	307 049 995
2000	82 140 498	2013	330 971 856
2001	97 371 967	2014	368 468 554
		2015	366 080 110

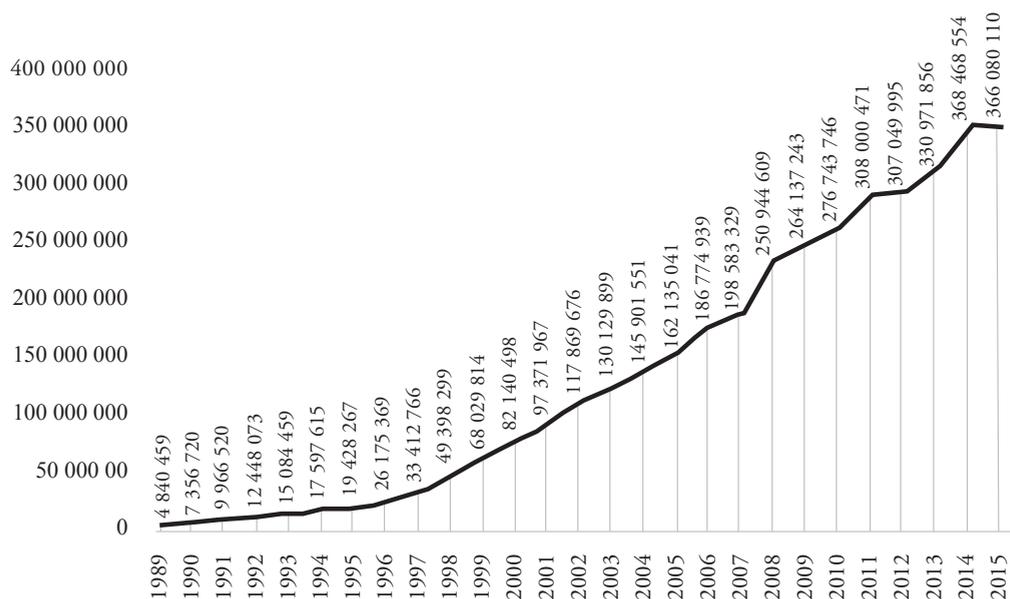
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales.

A lo largo de los últimos 26 años, los ingresos netos que a nivel nacional han tenido los ayuntamientos se incrementaron; sólo durante 2012 y 2015 se reportó una baja en los montos de ingresos que tuvieron los gobiernos municipales en relación con el año anterior. Por ello, debiéramos pensar que si los recursos de los que disponen las autoridades municipales crecen año con año, debieran mejorar la atención de sus ciudadanos y destinarse mayores recursos a la atención de los servicios públicos.

La mala administración del pago de servicios personales

Uno de los aspectos principales a considerar, son los recursos que se destinan al pago de servicios personales o nómina, ya que, en lo general, se tiene la percepción de que gran parte de estos recursos se dirigen al pago de funcionarios y/o servidores públicos. Si analizamos esta información de manera desglosada, tenemos que existen algunos municipios en nuestro país que tienen un pago de nómina mayor al 50% del total de sus egresos, según datos al 2014 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed).

Gráfica 2
Ingresos netos municipales. Histórico 1989-2015
 (Miles de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales.

Tabla 4
Top ten de municipios
Recursos que destinan al pago de servicios personales, año 2014
Porcentaje del total de sus egresos

<i>Los 10 que más gastan</i>	
Municipio	%
Mexicali, Baja California	69.92
La Paz, Baja California Sur	68.84
Abasolo, Coahuila	64.58
Comondú, Baja California Sur	64.18
General Bravo, Nuevo León	63.03

Continúa...

<i>Los 10 que más gastan</i>	
Sierra Mojada, Coahuila	62.92
Trincheras, Sonora	62.73
Cunduacán, Tabasco	62.03
Mexicaltzingo, Estado de México	61.79
Coquimatlán, Colima	61.67
<i>Los 10 que menos gastan</i>	
Municipio	%
San Pedro Coxcaltepec Cántaros, Oaxaca	1.46
Santo Tomás Mazaltepec, Oaxaca	1.65
Venado, San Luis Potosí	2.02
San Pablo Tijaltepec, Oaxaca	2.06
Santa Catarina Ixtepeji, Oaxaca	2.21
Abejones, Oaxaca	2.22
Santa Inés de Zaragoza, Oaxaca	2.47
Santa Cruz Tayata, Oaxaca	2.52
Jantetelco, Morelos	2.63
San Miguel Yotao, Oaxaca	2.91

Fuente: elaboración propia con datos de Inafed, 2014.

Como veremos en la tabla 5, al analizar el incremento anual en el monto de los recursos que se pagaron a nómina año con año, desde 1989 hasta 2015, tenemos que la tendencia es a la baja. Esto parece contradictorio, ya que podemos ver en la gráfica 3 que anualmente han ido en incremento los montos totales para sufragar el costo burocrático de los ayuntamientos; sin embargo, también debemos resaltar que el promedio de incremento por año y por sexenio disminuyen consistentemente. Hemos pasado de 34.60% de incremento sexenal durante la administración de Salinas de Gortari, a 5.76% en los tres años de administración de Enrique Peña hasta el 2015, tal como lo podemos observar en esta tabla.

Tabla 5
Recursos que se destinaron al pago de servicios personales, año 2014
Incremento/Decremento anual
(Miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Recursos destinados al pago de nómina</i>	<i>Año</i>	<i>Recursos destinados al pago de nómina</i>	<i>% Incremento</i>	<i>Promedio de incremento por sexenio</i>	<i>Presidente</i>
1989	1 496 149	1990	2 056 750	37.47%	34.60%	Carlos Salinas de Gortari
1990	2 056 750	1991	3 255 292	58.27%		
1991	3 255 292	1992	4 259 281	30.84%		
1992	4 259 281	1993	5 650 036	32.65%		
1993	5 650 036	1994	6 430 388	13.81%		
1994	6 430 388	1995	6 323 857	-1.66%	27.12%	Ernesto Zedillo Ponce de León
1995	6 323 857	1996	9 460 628	49.60%		
1996	9 460 628	1997	11 930 235	26.10%		
1997	11 930 235	1998	15 442 091	29.44%		
1998	15 442 091	1999	20 040 990	29.78%		
1999	20 040 990	2000	25 948 038	29.47%	15.83%	Vicente Fox Quezada
2000	25 948 038	2001	29 780 160	14.77%		
2001	29 780 160	2002	37 732 188	26.70%		
2002	37 732 188	2003	42 886 409	13.66%		
2003	42 886 409	2004	49 178 855	14.67%		
2004	49 178 855	2005	55 417 425	12.69%	9.45%	Felipe Calderón Hinojosa
2005	55 417 425	2006	62 348 367	12.51%		
2006	62 348 367	2007	69 653 177	11.72%		
2007	69 653 177	2008	78 450 956	12.63%		
2008	78 450 956	2009	84 265 001	7.41%		
2009	84 265 001	2010	87 628 271	3.99%	10.36%	
2010	87 628 271	2011	96 703 460	10.36%		
2011	96 703 460	2012	106 944 333	10.59%		

Continúa...

<i>Año</i>	<i>Recursos destinados al pago de nómina</i>	<i>Año</i>	<i>Recursos destinados al pago de nómina</i>	<i>% Incremento</i>	<i>Promedio de incremento por sexenio</i>	<i>Presidente</i>
2012	106 944 333	2013	113 944 325	6.55%	5.76%	Enrique Peña Nieto
2013	113 944 325	2014	122 802 180	7.77%		
2014	122 802 180	2015	126 441 900	2.96%		

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales.

El mal del excesivo pago de servicios personales

Evidentemente se trata de un mal mayor de la administración municipal, ya que anualmente se incrementa el monto global de una parte del gasto corriente, del que de manera general, se sugiere tenerlo controlado, en favor de gastar o invertir en otros rubros del quehacer sustantivo del municipio, como puede ser precisamente el de servicios públicos municipales.

EL REMEDIO

La respuesta inmediata salta a la vista, hay que bajar el gasto en servicios personales y asignar metas anuales de disminuciones graduales a manera de sugerencias desde el nivel federal de gobierno, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a cambio pueden establecerse incentivos a las buenas prácticas para los que alcancen los niveles destacados de disminuciones, fortaleciendo los montos destinados a servicios públicos y anunciarlo públicamente como una medida de transparencia y de estimular una sana competencia.

Cobertura de los servicios públicos municipales

Como lo hemos mencionado, no hay suficiente información disponible acerca del manejo de los recursos municipales y del destino que sus autoridades determinan, por lo que no es posible en este documento plasmar cuánto se destina al cumplimiento de cada uno de los servicios públicos municipales de los que ya hemos hecho referencia

al inicio; sin embargo, se cuenta con la información necesaria para hacer un análisis de la cobertura que existe de estos servicios.

Es de llamar la atención que el INEGI, institución encargada de recabar información sobre diversos temas, hasta el momento sólo ha incluido en sus estudios indicadores sobre el porcentaje de cobertura de cinco de los ocho servicios públicos municipales que los ayuntamientos están obligados a otorgar, como enseguida se muestra en la tabla 6.

Tabla 6
Cobertura de servicios públicos municipales a nivel nacional
(porcentaje) Año 2014

<i>Inciso a que corresponde del artículo 115 de la CPEUM</i>	<i>Rubro</i>	<i>Porcentaje de cobertura</i>	
		Cabecera municipal o delegacional	El resto del municipio o delegación
b)	Alumbrado público	81.61%	59.49%
d)	Mercados y centrales de abasto	72.78%	21.02%
	Tianguis o mercados semifijos o móviles	68.05%	29.00%
e)	Panteones y cementerios	84.10%	60.49%
f)	Rastros	80.55%	27.31%
g)	Pavimentación de calles	33.33%	19.43%
	Bacheo de calles	41.40%	22.30%
	Pintura de calles	33.45%	16.38%
	Poda de parques y jardines	69.23%	31.90%
	Pintura de parques y jardines	50.95%	23.75%
	Instalación de mobiliario en parques y jardines	17.91%	8.96%
	Instalación de juegos en parques y jardines	18.07%	9.43%

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Tabulados básicos.

El mal

Como lo ilustran las columnas de porcentaje de cobertura, es claro que los recursos no se destinan en igual proporción a cubrir las necesidades en la cabecera municipal o delegacional que en el resto del municipio o delegación.

El remedio

Es necesario hacer un análisis profundo sobre la importancia de brindar una mejor atención a los ciudadanos que habitan las regiones que no son parte de la cabecera municipal o delegacional, destinando mayores recursos a estas zonas y evaluando las necesidades prioritarias a cubrir en estas comunidades.

LA OPINIÓN DEL IMCO SOBRE FINANZAS MUNICIPALES

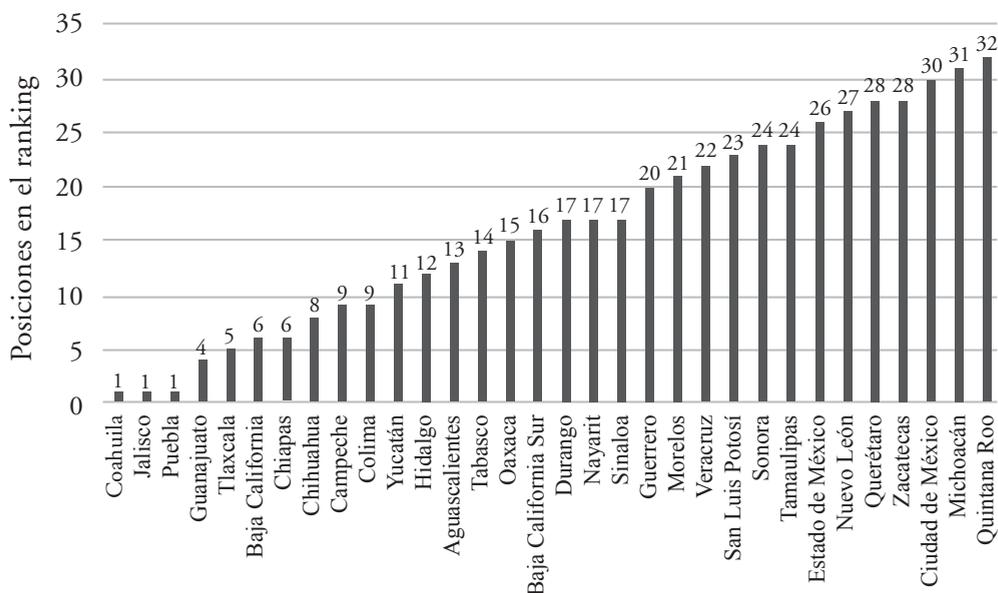
Una vez analizada la base de datos del Imco correspondiente a 2016, encontramos que en el ámbito municipal es escasa la información que ellos presentan y que responda a estos criterios de evaluación; incluso muchos de los ayuntamientos del país no presentan ninguna información; tal es el caso de Ixmiquilpan, en Hidalgo; Jalostotitlán en Jalisco y otros como Agua Dulce y Tuxpan en Veracruz. Sin embargo, también es digno de mencionar que existen municipios que muestran claros avances en materia de transparencia de la información y rendición de cuentas como Mérida, Yucatán; como Zacatlán, Atlixco, San Andrés Cholula y la ciudad capital, en el estado de Puebla; como Atlatlahucan en Morelos; como Zinacantepec, Tenango del Valle, Ocoyoacac, Metepec o Aculco en el Estado de México; otros municipios como Piedras Negras, Monclova, Parras o Torreón en Coahuila y Mexicali en Baja California, ocupan el número uno en el ranking municipal que el Imco hace con base en el Índice de Información Presupuestal.

En la gráfica 4 podemos apreciar los puntajes obtenidos conforme a estos criterios de evaluación, pero haciendo referencia a las diferentes entidades federativas.

Para la elaboración del Índice de Información Presupuestal Municipal 2016 (IIPM2016), el Imco analizó un total de 407 sitios web de gobiernos municipales, 32 de Congresos Locales y 32 sitios web de periódicos oficiales. Asimismo,

fueron evaluadas 382 leyes de ingresos, 277 presupuestos de egresos y 152 presupuestos ciudadanos.

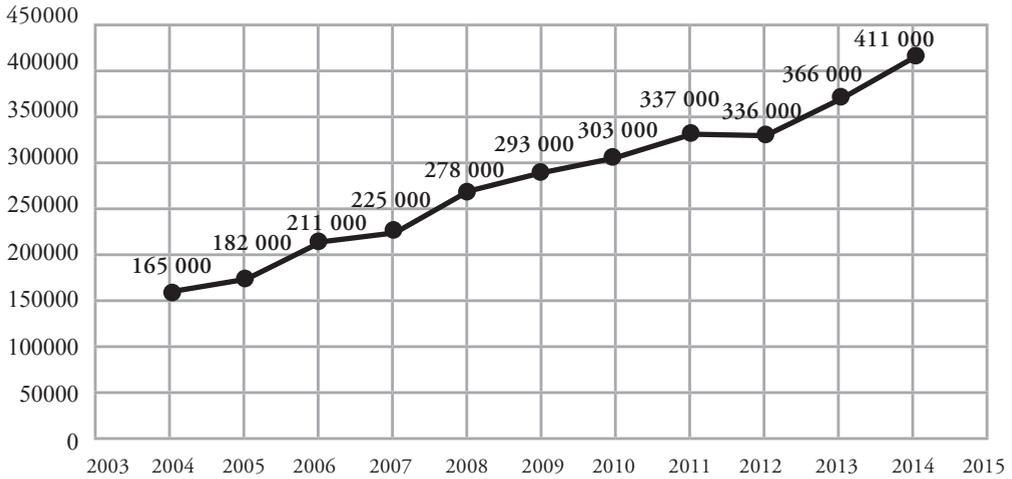
Gráfica 4
Ranking de entidades federativas en el Índice de Información
Presupuestal, año 2016



Fuente: elaboración propia.

De esta revisión y con base en documentos del INEGI, se derivó que entre 2004 y 2014 el gasto de los gobiernos municipales creció 66.8% en términos reales, tal como lo apreciamos en la siguiente gráfica.

Gráfica 5
Crecimiento del gasto de los gobiernos municipales
(Miles de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Información Presupuestal Estatal 2016 del Imco.

¿Cuánto gastan los gobiernos municipales?

Entre la información de mayor relevancia que el Imco nos ofrece en el documento de presentación del IIPM 2016, encontramos que el gasto municipal anual promedio por entidad federativa al año 2014, era de 199 millones de pesos. Por otro lado, de los 2 456 municipios que tiene México, sólo 2 070 reportan información. Entre los estados que más gasto anual promedio municipal tienen están Baja California con 2 284 millones de pesos, la Ciudad de México con 2 170 y Quintana Roo con 835. De igual forma, podemos mencionar que Yucatán, Tlaxcala y Oaxaca presentan el menor gasto promedio por municipio con 68, 58 y 27 millones de pesos, respectivamente.

El mal de la deuda municipal

Según datos del Imco, la tasa de crecimiento real de la deuda municipal en un periodo de ocho años entre 2008 y 2016, fue de 100.2%.

A lo largo de nuestra investigación, hemos visto que la deuda municipal ha ido en incremento; es decir, los ayuntamientos en la necesidad de atender proyectos o cumplir con sus responsabilidades y ante un panorama económico cada vez más complicado, han acudido al esquema del endeudamiento, lo que no necesariamente significa que esté cumpliendo adecuadamente sus tareas y, mucho menos, que esté satisfaciendo las necesidades de su población.

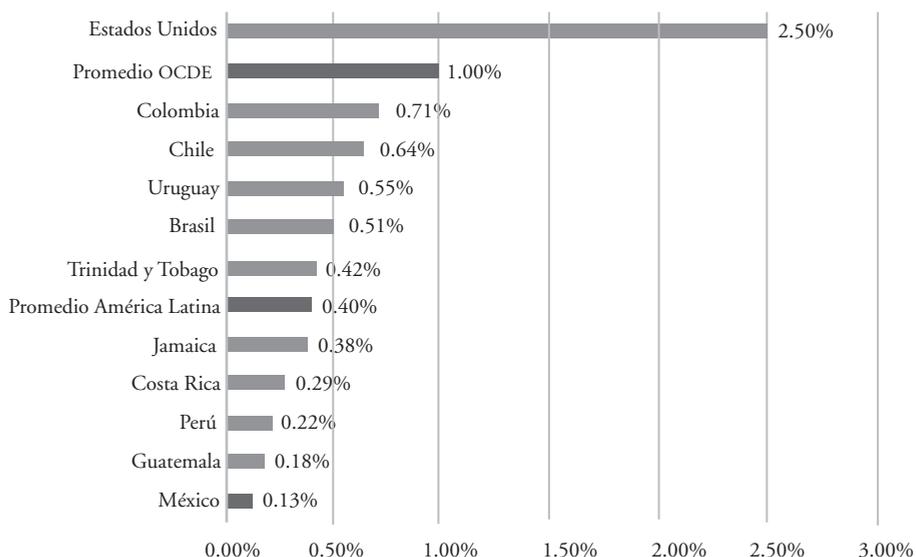
El remedio

Ante un creciente endeudamiento de los municipios que podría comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro, en 2015 se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo objetivo principal es:

...crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos subnacionales guiarse bajo ciertos criterios que incentiven una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas locales... promover un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia (CEFP, 2016: 6).

A través de esta ley se imponen controles al endeudamiento de los estados y municipios, ya que no se podrá destinar deuda para cubrir gasto corriente; además de que para la contratación de deuda pública, deberán realizarse licitaciones que garanticen las mejores condiciones a los estados y municipios.

Gráfica 6
Recaudación de predial como porcentaje del PIB, año 2014



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Información Presupuestal Estatal 2016 del Imco.

Según información analizada por el Imco, sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PEF2016), publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hubo una disminución en los recursos provenientes de aportaciones y participaciones estatales y federales para los municipios, en relación con lo destinado en el PEF2017 en estos mismos rubros, por lo que los ayuntamientos cuentan este año con menores recursos de estos fondos. De tal suerte que debieran buscar otras alternativas para hacerse de recursos que les permitan cumplir con sus tareas, como la recaudación de impuestos.

Del total de los ingresos por impuestos recaudados en México, 1.2% corresponde a los gobiernos municipales, 3.1% a la recaudación que logran los estados y, finalmente, 96.4% a lo recaudado por el gobierno federal. Si comparamos a México con otros países, encontramos que la recaudación de impuestos a nivel local es menor respecto de lo que logran otros países; esto lo podemos observar en la gráfica 6.

El remedio

Si se lograra establecer un mejor esquema de recaudación en México por concepto de predial y se lograra al menos igualarlo al promedio como porcentaje del PIB de América Latina de 0.43%, en lugar de 0.13% que nosotros generamos, se obtendrían 86.9 miles de millones de pesos adicionales; recursos que permitirían a los diferentes ámbitos de gobierno contar con mayores recursos para un mejor cumplimiento de sus obligaciones.

¿QUÉ DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN LAS CAPITALES DE LOS ESTADOS ATIENDEN LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES?

Para poder afirmar que los servicios públicos necesitan estar mejor atendidos en México, debemos estudiar y diseccionar diversos aspectos del gobierno municipal. Uno de los que nos ayudan a “descubrir” ese nivel de atención es el referente a la composición de la Administración pública municipal y particularmente la existencia de un área especialmente dedicada a gestionar servicios municipales, observamos si existe una dirección o área dentro del municipio enfocada a la prestación de estos servicios y, en caso de existir, analizar qué servicios de los establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los que esa área atiende.

Teniendo en cuenta lo anterior, los municipios que contemplan un mayor número de servicios públicos municipales en el departamento enfocado a éstos, son:

1. Guadalajara, a través de su Coordinación General de Servicios Municipales, brinda atención a siete de los ocho servicios municipales.
2. Pachuca, mediante su Secretaría de Servicios Públicos Municipales, brinda seis servicios municipales.
3. Culiacán, en su Gerencia Municipal de Obras y Servicios Públicos, brinda seis servicios municipales y
4. Tlaxcala, en su Dirección de Servicios Públicos, brinda seis servicios municipales.

Por otra parte, los servicios públicos mayormente atendidos por los ayuntamientos son:

1. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
2. Alumbrado público.
3. Calles, parques, jardines y su equipamiento.

Con un total de 25, 22 y 21 ayuntamientos que los atienden, respectivamente. De igual manera, podemos percatarnos que el servicio público municipal referente a la seguridad pública no es atendido por los ayuntamientos de las 32 entidades federativas analizadas, ello derivado de que este servicio, bajo la estrategia nacional de seguridad, fue tomado por el Mando Único, encabezado por el gobernador de cada estado, la polémica acerca de este punto surge en torno a si esta medida es la ideal para que se mejore la seguridad o sería mejor devolverla a los gobiernos municipales, si es que ya tienen los elementos de seguridad preparados y confiables para abatir la inseguridad en nuestro país.

Sobre las denominaciones de las áreas administrativas dedicadas a atender los servicios públicos, tenemos que reciben 20 diferentes nombres en los 32 estados del país, los más comunes son:

- Cuatro se denominan Secretaría de Servicios Públicos Municipales
- Cuatro se denominan Dirección de Servicios Públicos Municipales
- Tres se denominan Dirección General de Servicios Públicos municipales
- Dos se denominan Dirección General de Servicios Públicos
- Dos se denominan Dirección de Servicios Públicos
- Dos se denominan Dirección de Servicios Municipales
- Dos se denominan Secretaría de Servicios Públicos

El resto tienen diferentes nombres cada uno

Este análisis breve indica que el número de dependencias que atienden servicios públicos es variado en las capitales, que no existen criterios al respecto y que son diversas las denominaciones que reciben las oficinas responsables de los servicios municipales: Secretaría, Dirección, Coordinación, Gerencia y Unidades.

ACREDITACIONES

¿Puede transformarse en un mal la consecución de reconocimientos y acreditaciones municipales?

Las autoridades municipales están acudiendo cada vez con mayor frecuencia a obtener reconocimientos y acreditaciones que otorgan diversas organizaciones e instituciones públicas y privadas, cuyos galardones son bien vistos por la sociedad por tratarse de logros que a criterio de quienes lo otorgan, demuestran que los ayuntamientos están haciendo un buen trabajo en temas que mejoran la calidad de vida de las ciudades, pueblos y localidades que integran nuestro país.

Los municipios podrían escoger de entre un rango de al menos 70 opciones de reconocimientos a obtener en los más variados temas, tal como lo podemos apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 7
Temáticas de reconocimientos que pueden obtener los municipios

<i>Temas</i>	<i>Reconocimientos</i>
En materia de agua potable, drenaje y alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> • Premio ONU-Agua a las mejores prácticas. “El agua, fuente de vida” • Premio Nacional de Cultura del Agua
Relacionado con alumbrado público	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento por eficientar las operaciones en materia de energía eléctrica
Vinculado con el servicio de limpia y recolección	<ul style="list-style-type: none"> • Escoba de Oro • Experiencia exitosa por la Optimización de las Rutas de Recolección de Residuos Sólidos

Continúa...

<i>Temas</i>	<i>Reconocimientos</i>
Sobre mercados y centrales de abasto	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Mi Negocio México
Referente a panteones	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Gestión Vecinal Municipal • Índice de Información Presupuestal Municipal
Respecto a calles, parques y jardines y su equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación social de la Obra Pública • Premio Estatal de Medio Ambiente
En torno a la seguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditación CALEA • Reconocimiento de las Buenas Prácticas y Prácticas Promisoras para la Prevención Social del Delito

Fuente: elaboración propia.

Ventajas y desventajas de las acreditaciones

Podemos entender a las acreditaciones y/o certificaciones como un procedimiento al que se somete un ayuntamiento de manera voluntaria, por medio del cual una institución ajena al municipio concede una constancia para garantizar que ese municipio en particular ejecuta alguna actividad bajo estándares de calidad que la institución otorgante reconoce. Teniendo en cuenta lo anterior, los ayuntamientos recurren a esta práctica, ya que se traduce en legitimidad para su gobierno y puede ser una forma de promoción política para los actores políticos involucrados en su consecución.

Se realizó el análisis de 62 acreditaciones a las que pueden acceder los municipios, enfocadas a diferentes rubros. En referencia al objeto que persiguen éstas, destaca que menos de 20% tiene relación con alguno de los servicios públicos que menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; casi 30% está enfocado a algún servicio público conforme a la Ley orgánica municipal y el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de los ayuntamientos de las capitales de las 32 entidades federativas de nuestro país.

Si realizamos un análisis del objeto de las acreditaciones, tenemos que 30 están enfocadas a algún servicio público mencionado en la normatividad municipal y el resto persigue otros fines, de las 62 acreditaciones analizadas.

Gráfica 7
Objeto de las acreditaciones



Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de las 62 acreditaciones analizadas.

Acreditaciones que le otorgan dinero al ayuntamiento y acreditaciones por las que hay que pagar

Al momento de ser otorgadas las acreditaciones, siete de éstas son acompañadas de un premio en efectivo, y la mayoría únicamente brindan un reconocimiento o el prestigio de ser adquiridas. Referente a los costos, existen algunas acreditaciones por las cuales se debe pagar, siendo un total de 10 de 62 las que están en esta modalidad; por comparación, 52 acreditaciones únicamente tienen un costo operativo.

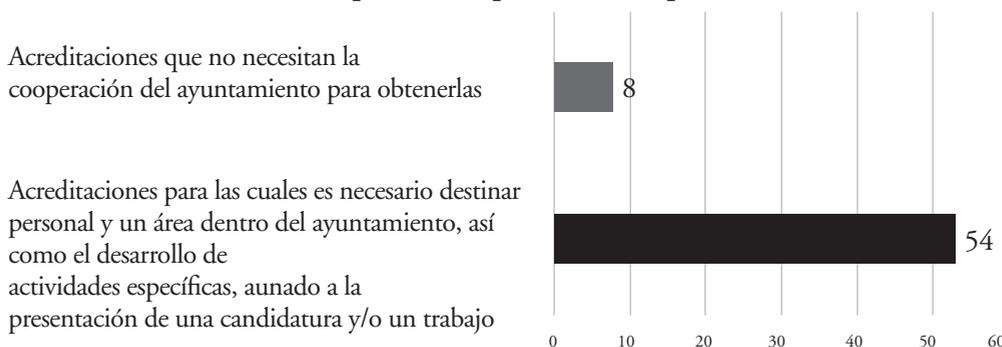
Acreditaciones que requieren un esfuerzo de organización adicional

La mayoría de las acreditaciones requieren de la atención constante de personal de la Administración municipal, tanto para lograr alcanzarla, como para conservarla al paso de los años. Esto significa una inversión de tiempo y muchas veces dinero,

adicionalmente al personal que permanece trabajando para conservar la acreditación en la siguiente evaluación.

Para podernos dar cuenta de la proporción de dichas modalidades, se puede acudir a la presente gráfica:

Gráfica 8
Implicaciones para el municipio

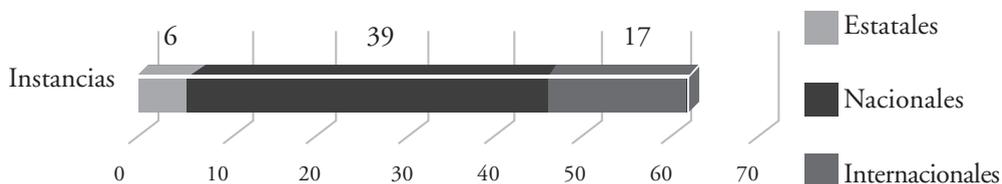


Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de las 62 acreditaciones analizadas.

¿Quién las otorga?

Son otorgadas por secretarías, dependencias o instituciones nacionales, seguidas por las que otorgan los organismos internacionales y, en último lugar, las de carácter estatal. Para apreciar mejor esta información, se puede ver la siguiente relación conforme a la muestra analizada:

Gráfica 9
Origen de las instituciones que las entregan

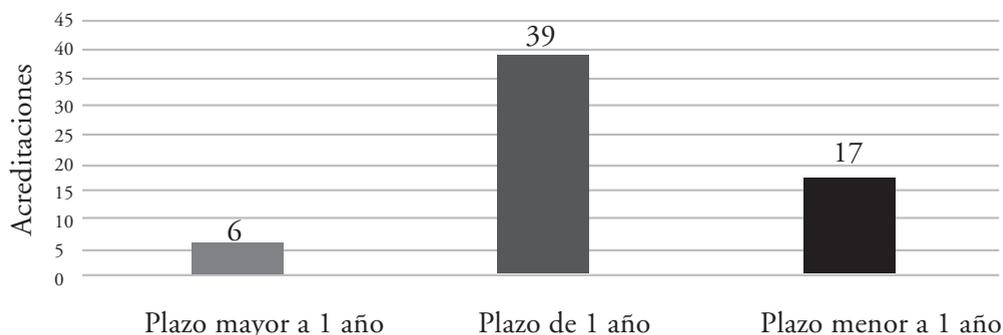


Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de las 62 acreditaciones analizadas.

Temporalidad para alcanzar y conservar las acreditaciones

Las variables a considerar fueron el tiempo que tomaba la realización de las diferentes acciones requeridas y el lapso que toma a los comités deliberadores o instituciones otorgar el reconocimiento. Por ello, los rangos para poder dar una clasificación de tiempo que le toma al ayuntamiento obtener una acreditación fueron: mayor a un año, un año y menor a un año. Podemos observar los resultados obtenidos en la siguiente gráfica.

Gráfica 10
Temporalidad



Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de las 62 acreditaciones analizadas.

Como nos podemos percatar, la mayoría de éstas se adquieren en un plazo de alrededor de un año, y la minoría son alcanzadas al cabo de más de un año, lo cual significa que se emplea un uso de recursos importante por parte del ayuntamiento en esta labor.

Beneficios

La parte del beneficio hace alusión a los premios que se otorgan, que puede ir desde un reconocimiento y/o insignia, hasta una remuneración económica para el municipio, lo cual no siempre se puede traducir en una ganancia para el mismo, el dinero obtenido no siempre es mayor al que se destinó a la consecución de actividades que derivaron a la obtención de la acreditación.

Las acreditaciones efectivamente sirven para dar prestigio y renombre a un ayuntamiento, sin embargo, en la mayoría de los casos tienen reducidos impactos positivos en la provisión de servicios públicos municipales, lo cual los vuelve en muchas ocasiones, una carga para el ayuntamiento a largo plazo, si a cambio no se observan mejoras en los servicios públicos municipales obligatorios. Enseguida presentamos una interesante matriz que contiene los nombres de las 62 acreditaciones, con los servicios públicos que califican.

Tabla 8
Las acreditaciones, los temas que reconocen y los costos y beneficios para los municipios

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?			¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público conforme a la Ley orgánica municipal de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	Otros fines	De instancias estatales	De instancias de carácter nacional	De instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Acreditaciones que reciben una remuneración económica	Acreditaciones por las cuales solo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Acreditaciones por las cuales se debe pagar	Acreditaciones sin costo (solo operativo)	Acreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Acreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas
1. Premio Nacional de Desarrollo Municipal, Logro en la Transformación			X		X		X			X		X	X		X
2. Premio a la Innovación en Transparencia			X		X		X			X		X	X		X
3. Índice de Información Presupuestal Municipal			X		X		X			X		X	X		X
4. Acreditación CALEA	X					X					X		X		
5. Norma Mexicana de Igualdad Laboral y No Discriminación			X		X		X			X		X	X		X
6. Premio ICLEI		X				X		X				X	X		
7. Certificación ISO 9001:2015			X			X				X		X	X		X
8. Ranking Las Ciudades más Habitables de México	X				X		X			X		X	X		X

Continúa...

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?				¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público según la CREUM	Enfocadas a un servicio público conforme a la Ley orgánica municipal de alguna de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	Otros fines	De instancias estatales	De instancias de carácter nacional	De instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Acreditaciones que reciben una remuneración económica	Acreditaciones por las cuales sólo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Acreditaciones por las cuales se debe pagar	Acreditaciones sin costo	Acreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Acreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas	
9. Distintivo Gilberto Rincón Gallardo	X	X	X			X	X					X	X	X		
10. Calificación Crediticia HR Ratings (HR A+)				X		X		X				X	X	X		
11. Escoba de Oro	X					X		X				X	X	X		
12. Reconocimiento por eficientar operaciones en materia de energía eléctrica	X					X		X				X	X	X		
13. Experiencia exitosa por la integración del Centro de Valorización	X					X	X					X	X	X		
14. Ranking del Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales			X			X		X				X	X	X	X	
15. Premio GubernArte			X			X		X				X	X	X		
16. Premio I+T Gob	X				X			X				X	X	X		
17. Premio al Fomento de la Lectura			X			X		X				X	X	X		
18. Premio ONU-Agua a las mejores prácticas "El agua, fuente de vida"	X					X		X				X	X	X		
19. Premio Estatal de Medio Ambiente		X	X		X			X				X	X	X		
20. Premio Nacional de Cultura del Agua	X					X		X				X	X	X	X	

Continúa...

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?				¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público según la CPEUM	Enfocadas a un servicio público conforme a la Ley orgánica municipal de alguna de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	Otros fines	De instancias estatales	De instancias de carácter nacional	De instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Acreditaciones que reciben una remuneración económica	Acreditaciones por las cuales sólo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Acreditaciones por las cuales se debe pagar	Acreditaciones sin costo (sólo operativo)	Acreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Acreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas
21. Distintivo Empresa Familiarmente Responsable	X	X	X			X			X				X	X		
22. Norma Mexicana en Igualdad Laboral y no Discriminación	X	X	X			X			X				X	X		
23. Índice de Información Presupuestal Municipal				X		X			X				X	X		X
24. Premio Nacional de Protección Civil		X	X			X			X				X	X		
25. Reconocimiento de las Buenas Prácticas y Prácticas Promisorias para la Prevención Social del Delito	X					X			X				X	X		
26. Certificación Proshare				X		X							X	X		
27. Plataforma Mi negocio México		X	X			X		X					X	X		
28. Jornada Infantil por la Paz		X	X			X							X	X		
29. Distintivo México sin Trabajo Infantil				X		X							X	X		
30. Premio Letriza de Accesibilidad Universal de Municipios Latinoamericanos		X	X						X				X	X		
31. Índice de Rezago Social		X	X			X			X				X	X		X
32. Sistema de Gestión Vecinal Municipal	X				X				X				X	X		

Continúa...

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?				¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público según la CPUM	Enfocadas a un servicio público conforme a la Ley orgánica municipal de alguna de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	Otros fines	De instancias estatales	De instancias de carácter nacional	De instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Acreditaciones que reciben una remuneración económica	Acreditaciones por las cuales sólo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Acreditaciones por las cuales se debe pagar	Acreditaciones sin costo (sólo operativo)	Acreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Acreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas
33. Premio Iberoamericano de Igualdad Cortes de Cádiz	X	X				X		X			X		X	X		
34. Distintivo "M"			X			X			X				X	X		
35. Adhesión a la Agenda 21 de la Cultura	X								X		X		X	X		
36. Premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales				X		X		X			X		X	X	X	
37. Experiencias Exitosas de la FENAMM				X		X			X				X	X		
38. Premio de la Unión Iberoamericana de Municipios				X				X					X	X		
39. Premio Nacional al Buen Gobierno Municipal				X		X		X					X	X		
40. Premio Novogob Excelencia				X				X					X	X		
41. Premio IAPEM a la Gestión				X				X					X	X		
42. Premio Gobierno y Gestión Local				X				X					X	X		
43. Premio a la Innovación en Transparencia				X				X					X	X		
44. Certificación de Cartas de Servicio para la Administración Pública	X								X				X	X		

Continúa...

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?			¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público según la CPEUM	Enfocadas a un servicio público municipal de alguna de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	De Instancias estatales	De Instancias de carácter nacional	De Instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Acreditaciones que reciben una remuneración económica	Acreditaciones por las cuales sólo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Acreditaciones por las cuales se debe pagar	Acreditaciones sin costo (sólo operativo)	Acreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Acreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas
45. Implantación del Estándar SAMUR	X					X		X		X		X	X		
46. Reconocimiento como práctica exitosa por la implementación del Monitor de Cabildo				X	X		X			X		X	X		
47. Reconocimiento como práctica exitosa por la implementación de la Estrategia de Comunicación de Resultados				X	X			X		X	X		X		
48. Premio Esfuerzo Hacendario Municipal				X				X				X	X		
49. Calificación Crediticia HR Ratings (HRA+)				X				X		X	X		X		
50. Calificación Crediticia Moody's (A1.mx)				X				X		X	X		X		
51. Índice de transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios				X	X			X		X		X	X		
52. Sistema de Seguridad de la Información bajo la norma ISO 27001:2013				X				X		X	X		X		
53. Premio Estatal de Controloría Social				X	X			X				X	X		

Continúa...

Acreditaciones	¿Atienden servicios públicos?				¿Quién las otorga?			¿Qué tiempo tardan en obtenerlas?			¿Qué tipo de premios otorgan?		¿Por cuáles se paga?		Implicaciones	
	Enfocadas a un servicio público según la CPEUM	Enfocadas a un servicio público conforme a la Ley orgánica municipal de alguna de las 32 entidades federativas	Enfocadas a un servicio público conforme al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de alguna de las 32 entidades federativas	Otros fines	De instancias estatales	De instancias de carácter nacional	De instancias internacionales	Premios que se otorgan en un plazo mayor a un año	Premios que se otorgan en un año	Premios que se otorgan en un plazo menor a un año	Accreditaciones que reciben una remuneración económica	Accreditaciones por las cuales sólo se obtiene un reconocimiento o insignia y/o el prestigio	Accreditaciones por las cuales se debe pagar	Accreditaciones sin costo (sólo operativo)	Accreditaciones para las cuales es necesario destinar personal y un área dentro del ayuntamiento, así como el desarrollo de actividades específicas, aunado a la presentación de una candidatura y/o un trabajo	Accreditaciones que no necesitan la cooperación del ayuntamiento para obtenerlas
54. Comisión Municipal Anticorrupción				X	X			X			X	X		X		
55. Premio Nacional de Contraloría Social				X	X			X			X		X	X		
56. Ciclociudades			X		X			X			X		X	X		
57. Índice de competitividad urbana (ICU)				X	X			X			X		X	X		X
58. 15 Mejores Prácticas en Materia de Juventudes	X		X					X			X		X	X		
59. Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN)	X		X		X				X		X		X	X		
60. Modelo Innovador de Gestión Ambiental Urbana Agencia GIZ	X		X			X					X		X	X		
61. Índice de Sustentabilidad Ambiental (ISA)	X		X		X						X		X	X		X
62. Premio al Mérito Ecológico	X		X		X									X		
TOTAL	12	17	18	23	6	39	17	6	39	17	7	10	52	54	8	

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de las 62 acreditaciones.

CONCLUSIONES

Jerarquizar qué tareas realizar: ¿servicios públicos, certificaciones o reelección?

La autoridad municipal debe decidir entre atender los servicios públicos municipales a que está obligado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica Municipal local y su Bando Municipal cuando es el caso; o atender los servicios adicionales que se indiquen en la normatividad estatal y municipal a que nos hemos referido; o prestar atención a la consecución de las certificaciones o reconocimientos que se han vuelto muy atractivas para las autoridades municipales.

A partir de la reforma electoral de 2014, se establece que las autoridades locales (diputados y presidentes municipales) podrán optar por la reelección, por dos y por un periodo más, respectivamente. Esto sin duda resultará atractivo a muchos presidentes municipales y habrán de dar los pasos necesarios para alcanzar tal posibilidad, destinando recursos y tiempo para ello y quizás destinando un menor esfuerzo en la mejora de los servicios públicos municipales y más en la atención a los votantes.

Regresar a hacer las tareas que son obligaciones constitucionales y legales

Es muy importante participar de una gran discusión nacional, acerca de lo que corresponde hacer a cada ámbito de gobierno y diseñar los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento. El cambio gubernamental de la presidencia en 2018 es una nueva y gran oportunidad para corregir el “desorden” con el que trabajan los tres “órdenes” de gobierno federal, estatal y municipal. Todos sabemos que actualmente cada ámbito de gobierno realiza las tareas más rentables políticamente y en ocasiones con diferentes “dosis” de corrupción. Si ha de atacarse este problema de fondo, en algún momento habrá que poner en la mesa de los debates cuál es el marco jurídico que regula el quehacer gubernamental, ponerlo en práctica y hacerlo respetar.

FUENTES DE CONSULTA

- Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016), *Análisis e implicaciones de la Ley disciplinaria financiera de las entidades federativas y los municipios*, México.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2016), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Imco (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.) (2016), *Índice de Información Presupuestal Estatal*, Ciudad de México.
- Imco (Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.) (2016), *Índice de Información Presupuestal Municipal*, Ciudad de México.
- Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2014), *Indicadores Financieros Federales 1989-2014*, Ciudad de México.
- Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2014), *Indicadores Financieros Municipales 1989-2014*, Ciudad de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, Ciudad de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Tabulados básicos*, Ciudad de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2013), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, Ciudad de México.
- Páginas web de los gobiernos estatales y de las capitales de la República mexicana. Portales web de las 62 acreditaciones y/o reconocimientos municipales.

LOS MALES DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL Y SUS REMEDIOS

Julián Salazar Medina¹

Para dar inicio al presente trabajo, es necesario analizar nuestro deficiente federalismo, que desde 1824 ha venido acarreado errores por una lectura equivocada de la Constitución norteamericana. ¿Por qué señalamos lo anterior?, porque el municipio mexicano es uno de los tres ámbitos de gobierno junto con el estatal y el federal; causa de nuestros males por la falta de autonomía y libertad, siendo la institución municipal, la autoridad más cercana a la población.

Debemos entender al federalismo mexicano como un orden de libertades públicas, de responsabilidades políticas y de adecuada distribución de competencias como sucede en otras latitudes que coordinan su administración local.

Es necesario impedir que continúe su deterioro como una instancia para saquear, inhibir libertades o facilitar actividades delictivas en todo el territorio nacional.

Tenemos que agregar que el error inicia en 1824, se hizo más profundo a partir de la Constitución de 1827 cuando esta Carta Magna señala que los estados deberían ser “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”; sin embargo, a través del tiempo se han interpretado distorsiones políticas y jurídicas, como ha sucedido por la falta de un federalismo democrático y funcional, que motiva las infracciones a las disposiciones constitucionales para intentar gobernar al país; como ejemplo, la dictadura porfiriana y la hegemonía de un partido político. A lo largo de los años los gobernadores se convierten en colaboradores de los presidentes en turno, quedando expuestos a ser cambiados mediante argucias locales. Los actos de corrupción de los gobernadores se han convertido en noticia nacional; los ciudadanos saben perfectamente quiénes son los gobernantes corruptos que manejan a su antojo tribunales y congresos que trastocan libertades y se enriquecen ilícitamente.

¹ Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, integrante de la Unidad de Aprendizaje Administración Pública Municipal.

Por otro lado, hay que señalar que la variada legislación penal hace que el mismo delito sea castigado de diferente manera en cada entidad federativa y que se limite a la lucha contra la delincuencia, contribuyendo así a uno de los males de la administración local: la impunidad.

Nuestra Constitución de 1917, que cumple un siglo, ha tenido 19 presidentes y ha sufrido 699 reformas que la han dejado remendada y rebasada; otro dato más para completar esta idea es la Constitución original de 1917 que tenía 21 mil palabras, hoy cuenta con 65 447, lo que da una idea de cuántas veces ha sido modificada.

Para concluir estas ideas sobre nuestro federalismo, debe entenderse como un conjunto de libertades públicas, de una adecuada distribución de competencias; entre el ámbito federal, estatal y municipal. Esto lleva a comprender cómo fortalecer a los estados y a los municipios, principalmente cuando plantean problemas de recursos financieros y apoyos para cumplir sus atribuciones, pero cuando vemos cuánto recaudan por predial y agua potable, se nota el esfuerzo que se hace en la casi totalidad de los municipios del país que dista mucho de ser lo deseable para generar sus propios recursos; provocando que los gobiernos municipales esperen los montos cada vez más importantes de las participaciones y aportaciones del gobierno federal. Lo que provoca poco interés por recaudar sus recursos propios.

El problema de la recaudación en los municipios cada día es más complejo y con muchas aristas, ya que cada municipio tiene una realidad distinta y única, marcada por sus costumbres, sus dialectos, su geografía, su clima, su economía, sus distancias, que hace, en muchos de sus casos, un difícil acceso a su territorio por falta de caminos, entre otros.

Con las transferencias federales, la gran mayoría de los municipios tiende a reducir sus esfuerzos de recaudación propia; esto se traduce en que actualmente las entidades federativas no podrán cubrir en general ni la mitad de sus costos de operación con sus recursos propios; es preocupante señalar que hoy, las participaciones federales representan más de 80% de sus ingresos (estados-municipios).

Este fenómeno de recaudación de los municipios, como referencia, ya se presentaba en la época de la Colonia (Carta de 1812, artículo 332, Constitución de Cádiz); que señala que el municipio quedaba limitado para la obtención de recursos necesarios para la operación de infraestructura, pues tenía que ser por medio de la aprobación de la Diputación Provisional y la aprobación de las cortes.

Con todos estos antecedentes se busca aportar ideas y puntos de vista para la reflexión y el análisis de temas, relacionados sin duda, con la hacienda pública municipal, sus debilidades y fortalezas. Por lo anterior, en líneas más adelante señalaremos los males y los remedios de las finanzas municipales de nuestro país.

LOS MALES DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES

El problema de la recaudación en los municipios es complejo; derivado de sus múltiples características, cada municipio es distinto entre sí, no hay ninguno igual; la geografía, el clima, la economía, los caminos, las distancias, son algunos de sus problemas. Podemos señalar qué municipios del norte del país son muy diferentes, así como sus problemáticas en relación con los municipios del sur o centro.

El tiempo de tres años de la gestión administrativa es insuficiente, impidiendo estrategias, políticas públicas y gubernamentales que impiden cumplir con objetivos y metas programadas.

El plan de desarrollo municipal no se lleva a cabo en su objetivo de corto y mediano plazo, puesto que la mayoría de los municipios escasamente cumple programas anuales y no planes de desarrollo. Cada tres años el municipio se reinventa, en función de los intereses y las ideas del nuevo gobernante. Es imposible pensar en una continuidad, derivado de que si el presidente municipal es de un partido político diferente de su antecesor, hay cambio total de personal de la Administración pública municipal, lo que ocasiona entre otros males:

- a) Profesionalización del personal.
- b) Desconfianza, falta de credibilidad social, desempeño, rendición de cuentas, vicios y corrupción.
- c) La falta de una cultura de la contribución, la cual es más señalada en municipios con menor capacidad económica y con menos población; facilitando el amiguismo, compadrazgo, etc., haciendo del recaudo de impuestos, productos y aprovechamientos, un instrumento político que les genera rentabilidad electoral.
- d) La participación de los ciudadanos que en antaño se convertía en solidaridad, se representa en la faena para participar en obras y servicios públicos; todavía es una vía que se debe explotar para generar ingresos que podrán reducir costos, pero esta costumbre se ha ido perdiendo.

- e) El siguiente mal municipal radica en la excesiva dependencia de los municipios de las participaciones, lo cual ha provocado el poco interés de sus autoridades para elaborar sistemas de recaudación de ingresos que sean eficaces.
- f) En su mayoría, los municipios no utilizan sus facultades reglamentarias para recaudar sus impuestos, productos, aprovechamientos, ya sea por ignorancia de su marco legal, apatía o por la falta de capacidades recaudatorias. No lo saben o no tienen la capacidad para hacerlo.
- g) Los males que representa la recaudación de ingresos propios, cada día se hace más grave por no contar con un padrón catastral de servicios públicos, de patrimonio municipal entre otros, causando dificultades para la planeación y obviamente para la presupuestación que impiden el diseño de políticas integrales que fortalezca su hacienda.
- h) La falta de servicios de calidad reduce las posibilidades de aumentar los propios, porque el ciudadano al ver estas deficiencias contribuirá menos; como disponer de agua potable un solo día a la semana.
- i) En el caso de los asentamientos humanos de concentración (dispersión de la población); hace que un mayor número de poblados corresponda a un menor volumen de habitantes, y en otros casos, las grandes concentraciones de población generan graves problemas en la prestación de servicios públicos básicos para la ciudadanía. Todo esto impide una adecuada recaudación de recursos para poderlos mantener y administrar.
- j) Las condiciones de pobreza y marginación de algunos municipios hace que los ingresos de los contribuyentes sean causa de ingresos bajos para las arcas municipales.
- k) La deficiente asignación del gasto municipal destinado a obras y servicios con rentabilidad fiscal, ya que sus ingresos dependen de las participaciones; su asignación es fundamentalmente gasto corriente, el cual en la mayoría de los casos supera siempre los gastos de inversión.
- l) La revisión de las cuentas se deberá realizar en dos sentidos: la fiscalización interna y la fiscalización externa; la primera se ejercerá por el órgano interno comúnmente llamado “contraloría” y la segunda por el órgano externo de fiscalización que pertenece al poder legislativo, que normalmente se convierte en instancia correctiva, pero no preventiva del control, y debe tener las siguientes características:

- Participativo: involucra diversos responsables de la ejecución de los programas de trabajo, así como diferentes jerarquías de la administración municipal.
- Integral: el control se presenta en todos los procesos de la administración pública municipal.
- Dinámico: genera un flujo de información constante y permanente que origina decisiones y acciones que retroalimentan el quehacer gubernamental.
- Cuantitativo: verifica el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en programas, proyectos y actividades.
- Cualitativo: ubica el logro de objetivos y determina la eficacia y eficiencia de sistemas y procedimientos administrativos.
- Total: abarca las actividades de la gestión municipal, tanto municipales como de apoyo y las meramente técnicas.
- Flexible: permite vigilar las modalidades en la acción de cada unidad administrativa, con lo que el control de gestión puede adecuarse a cada área específica (Manual de Control de Gestión Municipal, 1988).

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que en materia de impuestos el análisis deberá contemplar la identificación de todas las fuentes tributarias propias y concurrentes que pueden ser explotadas y la conveniencia de su aplicación específica en los distintos municipios.

Antecedentes

Para iniciar este apartado partiremos del refrán popular que dice: “El remedio, el trapito y amárrale aquí tantito”, y trataremos de aportar para que las haciendas municipales puedan funcionar acorde a las características de cada municipio. La población requiere de estructuras que regulen y normen la relación entre sus integrantes. Estas estructuras no son otra cosa que el gobierno municipal, las cuales dirigen sus actividades al ejercicio político sobre la sociedad, la cual se sujeta al mandato del orden público y a la satisfacción de necesidades básicas de la población que se traduce en la presentación de los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 constitucional.

Para que los gobiernos municipales puedan cumplir con este fundamento constitucional, es necesario que sus administraciones acaten tres grandes funciones:

- Administración
- Satisfacción de actividades primarias, hasta las de tipo cultural, económico, social, y
- Administración hacendaria

La primera se refiere a la administración de personal, recursos materiales, informáticos, comunicación interna; además, estructura de procedimientos y sistemas administrativos, entre algunos que podemos mencionar, la segunda es la dotación de servicios públicos a la comunidad y la infraestructura necesaria para su funcionamiento y la tercera es la administración de los recursos financieros para cumplir sus objetivos, que se traduce en la hacienda pública municipal.

A continuación, de las tres funciones analizaremos la que es nuestro objeto de estudio para referirnos concretamente a la función hacendaria, que se puede entender como “la obtención de recursos, patrimonio propio; el ejercicio de su gasto que incluye funciones de planeación, organización, dirección y control financiero del municipio” (Nolasco, 2002:154).

No puede dejar de ser punto obligado, con una jerarquía de primer orden, al referirnos a las finanzas municipales, pues su fortalecimiento es una condición indispensable para la reestructuración de la economía municipal; por tanto, no habrá cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica.

Al ser el municipio la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, también constituye la cédula social y jurídica fundamental para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de nuestro país.

La Constitución de 1917 determina otorgarle personalidad jurídica propia y darle el libre manejo de su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

El municipio tiene autonomía política y administrativa, pero de acuerdo con el artículo 115 fracción IV de la misma Constitución, carece de la facultad legislativa para definir las contribuciones que interesan a su hacienda, puesto que son los congresos

locales los que están facultados para establecer las cargas fiscales que a los habitantes de cada entidad les corresponden.

Ha ocurrido que en el ámbito fiscal las fuentes de los ingresos municipales han sido muy exiguas; basta comparar las leyes fiscales de los estados y sus municipios de años anteriores para conocer esta situación, pues bien, los gravámenes más recaudatorios y crecientes se adjudican a la federación y a los estados. Los recursos de los municipios han sido los menos que históricamente han reducido su capacidad de acción.

El establecimiento de una ley para el cobro de los impuestos no ha sido razón suficiente para una adecuada recaudación de éstos, sin embargo, en algunos se ha logrado un aumento significativo (ver cuadro 1).

Para completar la información anterior es necesario agregar los siguientes datos tomados del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) que señala

que la principal fuente de ingresos de la mayoría de los municipios mexicanos, hoy en día, son las transferencias federales. En promedio las participaciones federales representan 37.8% de sus ingresos, pero hay 908 municipios cuya dependencia es aún mayor al promedio. De igual forma, las aportaciones federales significan 49% de sus ingresos, en promedio, pero hay 1 020 municipios cuya dependencia es mayor a dicho promedio.

Esto nos lleva a señalar que los ingresos propios sólo representan en promedio, 7.8% de sus ingresos, pero hay 1 361 municipios cuya recaudación no alcanza ese promedio (INEGI, 2014).

Una de las fuentes más importantes se refiere al impuesto predial en los municipios, sin embargo, la recaudación obtenida representa apenas el equivalente a 0.135% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, el tercero más bajo entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde el promedio es de 0.76%, siete veces más que en nuestro país (OCDE, 2012).

La recaudación en los municipios mexicanos es totalmente diferente en datos oficiales de 2014; únicamente 36 municipios recaudan más de 1 000 pesos anuales per cápita en impuestos (no sólo a los relativos al predial). Por dar un ejemplo, en el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, se recaudaron \$6 806 pesos anuales por habitante por concepto de dicho impuesto, indicador cuyo promedio nacional es de 124 pesos.

Por otro lado, el esquema de transferencias no etiquetadas (participaciones) ha propiciado en los municipios un desequilibrio entre el gasto corriente y el gasto de inversión. Los municipios tienden a priorizar el gasto corriente; por el contrario, en momentos de crisis económica disminuyen las participaciones (como sucedió en 2009), las partidas afectadas son sin duda el gasto de capital (inversión).

Cabe agregar lo referente a la estructura de organización y de recursos humanos, que estas funciones corren a cargo de personas e instituciones bajo el mando del presidente municipal. Normalmente, las áreas básicas de todo municipio son la tesorería, la secretaría del ayuntamiento, la dirección de obras públicas, la contraloría y la dirección de seguridad pública. Por lo tanto, no existe una estructura organizativa única, pues el diseño de las estructuras se ha adoptado a las demandas y necesidades de la población, así como de sus posibilidades económicas.

Al respecto, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones (INEGI, 2015), algunos municipios carecen de dependencias elementales: 254 manifestaron no tener secretaría del ayuntamiento y 184 carecen de tesorería; en cambio, hay algunos municipios que han creado instituciones para ocuparse de funciones no necesariamente exclusivas, por ejemplo, 61 y 44% de ellos cuentan con áreas que realizan funciones en materia de educación y salud respectivamente.

Los remedios de la hacienda municipal

- a) Fomentar por todos los medios, el esfuerzo recaudatorio propio de nuestros municipios. Esto demanda una reforma de fondo que deberá comprender no solamente los aspectos fiscales o financieros que requieren incidir adicionalmente en aspectos institucionales y orgánicos que incorporen eficiencia y eficacia en el quehacer público.
- b) La reforma de la hacienda municipal implica inscribirse en un propósito de mayor alcance, porque supone cambios en la asignación de competencias y de recursos entre los tres ámbitos de gobierno; la reforma de la hacienda municipal no puede estar ajena a los procesos de reforma de los sistemas tributarios nacional y estatal.
- c) La suficiencia financiera de los municipios ha sido una tarea pendiente en el área nacional y cobra actualmente demanda frente a la renovada exigencia social, sobre todo, en lo que corresponde a la transparencia en el ejercicio de

sus recursos y que obliga al fortalecimiento de la participación social en la toma de decisiones gubernamentales.

- d) Explotación de ingresos propios, tales como:
- Impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria (predial, operación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles sobre fraccionamientos, entre otros).
 - Impuestos sobre el uso del suelo, subsuelo o “vuelo” en vías de dominio público por el tendido de redes o ductos para la conducción de gas, energía eléctrica o cables para teléfono, internet, telecomunicaciones y acceso radial; o un impuesto para publicidad en la vía pública.
 - Gravar el establecimiento territorial de actividades mercantiles o la realización de actividades que generen demanda de incremento de servicios públicos de carácter general no divisible, como el impuesto sobre radicación, y los impuestos sobre juegos, espectáculos y diversiones públicas.
 - En el ramo de los “derechos” debe ampliarse la cobertura como contra-prestación por la recepción de servicios públicos específicos que sean susceptibles de contribución, como agua potable, sanidad y drenaje, alumbrado público, estacionamiento de vehículos, recolección y tratamiento de basura.
 - Imponer la contribución de mejoras para recuperar a favor de la comunidad el costo de su ejecución de una obra pública mediante el incremento en el valor de la propiedad a determinados contribuyentes en lo particular.
- e) Recaudar fuentes tributarias propias no nada más cumple los propósitos de suficiencia recaudatoria, sino que constituye un elemento sustantivo del ejercicio democrático porque permite al ciudadano el derecho a exigir los servicios o las acciones de su financiamiento y obliga a la autoridad a prestarlo con eficiencia, sobre todo a la transparencia y a la rendición de cuentas que el ayuntamiento tiene la obligación de cumplir con el núcleo social que representa.
- f) Participación equitativa en impuestos federales y estatales (Ley de coordinación fiscal).

- g) Entender la realidad en marco normativo y de políticas públicas para dar un adecuado tratamiento a la diversidad de nuestros municipios.
- h) Racionalizar los costos de administración y de la carga económica y de los procedimientos para atención al contribuyente, que permitirá una administración eficiente que facilite la recaudación de impuestos y derechos y un costo reducido en el servicio de la misma.
- i) Garantizar la seguridad jurídica a los contribuyentes. Los sistemas tributarios municipales deben cumplir con los principios de legalidad y certidumbre, informale al contribuyente, con claridad y oportunidad, sus obligaciones y que la defensa de sus derechos debe estar garantizada.
- j) Ampliación de su periodo de gestión, que permitirá una continuidad y eficiencia operativa.
- k) Asociación e interrelación municipal enfocados a servicios técnicos de alto nivel de especialización como los catastrales que pueden ser atendidos regionalmente. Otros, como el transporte, tratadoras de basura, plantas de tratamiento de agua potable, pueden ser de alcance regional, en lugar de atenderlos en forma particular por cada municipio.

Finalmente, se llega a la reflexión de que una suficiencia financiera conlleva a un ejercicio del ingreso y gasto que se traduce a mayor ingreso, mayor posibilidad del mismo; esto obliga a una selección de proyectos viables y se deberá hacer con transparencia, con honestidad y con una verdadera vocación de servicio.

FUENTES DE CONSULTA

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) (2000), revista *Federalismo y Desarrollo*, no. 68, abril-mayo-junio, Méxicol, Banobras.

Inafed (2016), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inafed>.

INEGI (2014), Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/>

INEGI (2015), Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/>

Nolasco E., Edgar (2002), “Hacienda pública municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, no. 64.

OCDE (2012), Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de: <https://www.ocde.org/centromexico/laocde/>

MANUALES

Manuales de Administración y Organización Municipal (1997), *Fuentes de financiamiento municipal*, México, Banobras-INAP.

Manuales de Administración y Organización Municipal (1997), *Hacienda pública municipal, administración de la hacienda pública municipal*, México, Banobras-INAP.

Manual de Control de Gestión Municipal (1988), México, Banobras-INAP.

Anexo 1
Ingresos brutos municipales por entidad federativa según fracción de la Ley de ingresos 2013 y 2014 (millones de pesos)

Entidad federativa	Total	Impuestos	Cuotas y aportaciones de seguridad social	Contribuciones de mejoras	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales	Aportaciones federales y estatales	Financiamiento	Disponibilidad inicial	Otros ingresos
2013	335 399	39 326	301	764	18 411	3 233	7 960	114 684	121 442	16 409	4 426	8 442
Estados Unidos Mexicanos	4 434	396	0	1	458	109	137	1 787	1 171	120	222	33
Agascalientes	10 713	2 249	0	4	819	102	428	3 670	2 149	934	54	304
Baja California	3 482	784	0	0	357	41	134	1 071	538	451	64	41
Baja California Sur	4 423	210	0	0	334	37	56	1 851	1 419	251	0	265
Campeche	8 346	1 325	127	8	698	34	248	3 123	1 827	116	194	647
Coahuila de Zaragoza	2 513	333	0	0	221	44	110	993	631	180	0	0
Colima	18 152	517	0	20	143	61	91	4 724	9 924	1 111	1 560	0
Chiapas	9 062	1 560	39	13	1 132	137	301	3 160	2 354	165	10	192
Chihuahua	5 140	500	64	0	653	39	164	1 797	1 639	163	0	119
Durango	16 005	1 634	0	79	409	312	452	4 956	7 452	196	60	455
Guatemala	10 965	765	0	8	360	101	79	2 389	7 076	105	0	82
Guerrero	7 452	511	0	0	315	50	196	2 817	3 471	22	0	71
Hidalgo	26 326	4 690	0	14	2 090	447	591	9 684	7 224	1 464	47	73
Jalisco	47 901	6 350	0	195	1 685	357	1 216	16 503	17 618	3 523	332	122
México	12 051	742	0	136	701	94	235	4 161	5 295	671	0	14
Michoacán de Ocampo	6 149	881	0	16	441	23	106	2 089	1 999	491	0	103
Morelos	4 319	425	1	16	147	13	76	1 548	1 524	565	0	6
Navarrit	18 130	3 290	11	21	586	266	651	6 112	4 627	383	765	1 419
Nuevo León	11 390	286	1	11	388	60	111	3 276	4 634	773	39	1 811
Oaxaca	6 987	947	13	6	647	336	175	2 153	2 038	30	228	214
Puebla	8 365	1 841	0	10	507	78	143	2 623	2 039	363	428	547
Querétaro	8 443	1 829	0	0	802	115	536	2 057	1 436	1 255	233	179
Quintana Roo	8 123	635	0	35	384	25	124	2 671	3 957	204	11	77
San Luis Potosí	8 985	1 873	16	6	255	46	656	3 166	2 592	375	0	2
Sinaloa	10 799	1 342	0	3	525	64	346	3 742	3 188	1 301	8	281
Sonora	9 308	330	30	0	316	19	105	4 871	3 212	67	156	202
Tlaxcala	9 916	947	0	1	286	22	94	4 241	2 228	29	27	42
Tampulipas	3 109	78	0	2	127	14	16	1 351	1 305	189	0	28
Veracruz de Ignacio de la Llave	22 217	1 250	0	159	2 061	85	163	7 253	9 895	341	2	1 008
Yucatán	6 404	540	0	0	199	49	46	2 505	2 805	184	0	75
Zacatecas	5 791	266	0	0	365	54	173	2 338	2 177	385	0	34

Continúa...

Entidad federativa	Total	Impuestos	Cuotas y aportaciones de seguridad social	Contribuciones de mejoras	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales	Aportaciones federales y estatales	Financiamiento	Disponibilidad inicial	Otros ingresos
2014 P/ Estados Unidos Mexicanos	284 520	36 342	18	1 000	14 239	3 588	6 216	99 988	91 964	16 487	4 382	10 336
Agascalientes	4 189	406	0	1	485	62	194	1 693	1 307	2	0	39
Baja California	11 422	2 407	2	86	335	541	440	6 043	849	454	0	264
Baja California Sur	3 239	778	0	0	336	61	103	880	610	280	55	137
Campeche	5 065	257	1	2	387	61	98	1 924	1 887	449	0	0
Coahuila de Zaragoza	6 649	1 078	0	40	560	79	327	2 343	1 808	60	332	23
Colima	2 408	276	0	0	160	59	94	741	982	136	0	50
Chiapas	13 569	385	0	17	129	68	31	3 127	7 162	2 631	0	19
Chihuahua	1 177	105	0	0	60	6	37	591	304	72	0	1
Durango	5 278	467	13	0	491	14	132	1 834	2 100	192	0	36
Guanajuato	12 209	1 590	0	25	522	291	458	4 040	4 280	263	0	740
Guerrero	5 230	596	0	0	252	73	58	1 376	2 722	21	132	132
Hidalgo	2 217	287	0	0	169	21	70	603	850	18	0	200
Jalisco	18 824	4 105	0	59	1 760	641	643	4 212	4 443	392	3	2 565
México	50 816	7 235	0	242	1 782	186	567	17 618	14 541	5 077	1 586	1 962
Michoacán de Ocampo	7 202	352	0	48	344	114	139	2 675	3 248	274	0	7
Morélos	6 438	1 051	0	15	505	17	101	1 748	2 264	665	0	72
Nayarit	4 273	396	0	10	259	7	109	1 507	1 647	334	0	5
Nuevo León	14 944	2 944	0	20	473	275	489	4 913	3 522	312	1 617	380
Oaxaca	8 144	88	0	10	132	44	50	2 184	5 572	64	0	0
Puebla	6 196	1 002	0	2	614	277	168	1 981	1968	69	3	112
Querétaro	9 388	2 144	0	9	632	64	549	3 819	1 712	86	81	292
Quintana Roo	8 048	1 830	0	0	903	36	218	1 875	1 597	900	332	357
San Luis Potosí	9 323	730	3	42	436	120	141	3 294	3 285	1 180	40	53
Sinaloa	8 151	1 719	0	1	277	31	214	4 651	1 102	147	0	9
Sonora	5 566	817	0	1	311	97	226	1 786	1 343	307	0	678
Tabasco	10 021	383	0	0	317	14	163	5 075	3 290	109	338	331
Tamaulipas	11 727	979	0	1	305	50	88	6 110	3 371	822	0	0
Tlaxcala	3 108	81	0	5	126	17	4	1 384	1 465	25	0	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	23 182	1 290	0	364	979	189	265	7 612	9 931	852	0	1 701
Yucatán	6 515	560	0	1	199	34	41	2 349	2 893	289	0	150
Zacatecas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México. Consulta interactiva de datos. Recuperado de: www.inegi.org.mx (consultado el 14 de agosto de 2015).

Ingresos brutos municipales por entidad federativa según fracción de la Ley de ingresos 2015 (millones de pesos)

Entidad federativa	Total	Impuestos	Cuotas y aportaciones de seguridad social	Contribuciones de mejoras	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones federales	Aportaciones federales y estatales	Financiamiento	Disponibilidad inicial	Otros ingresos
2015 P/ Estados Unidos Mexicanos	286 147	37 049	157	730	16 320	2 574	7 976	109 624	88 916	6 217	11 619	4 964
Aguascalientes	4 759	427	0	4	522	52	128	3 002	376	6	240	0
Baja California	12 267	2 221	2	3	884	36	726	5 013	1 851	18	1 208	306
Baja California Sur	3 644	853	0	0	409	64	139	1 051	714	203	147	64
Campeche	5 547	249	0	1	298	28	197	2 100	2 188	0	486	0
Coahuila de Zaragoza	7 322	1 152	0	47	789	203	151	2 712	1 847	31	109	281
Colima	2 351	344	0	0	184	95	89	885	600	2	153	0
Chiapas	11 303	352	104	16	36	0	69	2 991	6 378	0	0	1 355
Chihuahua	8 735	2 098	49	30	320	61	313	4 043	1 097	1	141	0
Durango	5 677	530	0	0	709	19	185	2 043	1 983	0	208	0
Guajuato	12 000	1 636	0	17	609	455	528	4 277	3 663	632	183	0
Guerrero	4 517	496	0	66	217	67	50	1 282	2 264	0	75	0
Hidalgo	2 369	273	0	0	160	22	85	701	1 010	118	0	0
Jalisco	14 329	2 995	0	51	1 269	196	326	5 568	3 621	16	286	0
México	35 918	5 113	0	143	1 405	100	978	13 330	10 621	802	2 566	859
Michoacán de Ocampo	11 157	797	0	74	740	115	169	4 053	4 681	11	175	342
Morelos	5 279	928	0	33	497	18	136	1 611	1 717	103	236	0
Nayarit	4 673	414	0	12	178	7	65	1 728	1 994	2	274	0
Nuevo León	14 979	3 243	0	47	623	248	475	5 949	2 779	515	498	602
Oaxaca	14 101	339	0	8	433	52	232	3 837	8 679	7	514	0
Puebla	7 699	1 203	0	6	750	165	217	2 346	2 683	194	90	45
Querétaro	6 891	1 942	0	3	538	37	271	2 166	1 405	414	54	60
Quintana Roo	7 615	1 900	0	0	958	30	282	2 356	1 446	123	513	8
San Luis Potosí	5 209	925	0	32	353	24	149	1 662	1 523	226	239	76
Sinaloa	9 331	1 964	0	1	284	35	396	3 396	2 957	36	411	0
Sonora	12 389	1 315	0	2	567	123	741	3 794	4 476	504	582	286
Tlaxcala	9 161	351	2	0	271	6	214	6	3 037	85	485	609
Tamaulipas	12 326	893	0	1	326	51	77	6 396	3 573	22	919	68
Tlaxcala	2 884	79	0	9	127	21	6	1 198	1 342	0	103	0
Veraacruz de Ignacio de la Llave	24 124	1 211	0	125	882	106	808	12 492	5 792	2 141	568	0
Yucatán	6 468	722	0	1	320	129	19	3 030	2 091	0	155	0
Zacatecas	1 123	84	0	0	82	10	18	396	527	5	0	0

Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México. Recuperado de www.inegi.org.mx (consultado el 10 de abril de 2017).

Anexo 2 Presupuesto Federalizado México 2016

Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (millones de pesos)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	10 144.00	16 754.70	10 079.20	12 367.70	11 400.20	9 237.70
México	429.90	1 416.40	402.10	489.70	437.80	345.10

<i>Subprogramas</i>	<i>Nacional</i>	<i>México</i>
Concurrencia con entidades federativas	3 271.80	142.90
Extensionismo	600.00	25.70
Infraestructura productiva para el aprovechamiento sustentable del suelo y agua	415.30	18.10
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	2 604.30	102.60
Información estadística y estudios (SNIDRUS)	67.70	2.20
Sanidad e inocuidad agroalimentaria	2 278.60	53.60
Total	9 237.70	345.10

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018 (PEC), fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 2014, y comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo; contribuye a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

En el PEC participan 13 dependencias: SAGARPA, SHCP, SALUD, SEP, SE, Sener, Sedatu, Sector, Semarnat, SRE, STPS, SCT y Sedesol. En 2015 el programa se integró por siete componentes, para 2016 se redujo a seis.

Ramo 23: Provisiones salariales y económicas (millones de pesos)

Fondo metropolitano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total fondos metropolitanos	7 846.00	8 331.90	8 616.06	9 943.47	10 381.55	10 400.28
Zona Metropolitana de Toluca	133.62	350.00	350.76	404.80	418.56	418.56
Zona Metropolitana del Valle de México	3 348.54	3 388.50	3 395.86	3 919.04	4 052.28	4 052.28

El Ramo General 23 es un instrumento de política presupuestaria, específicamente de las provisiones salariales y económicas. El Fondo Regional se creó por el Ejecutivo federal en 2007 y sus recursos se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el desarrollo de las regiones de las diez entidades federativas con menor índice de desarrollo humano. Fondo metropolitano: las decisiones sobre la asignación de los recursos de este fondo, las tomarán los gobiernos en los estrados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental.

Erogaciones plurianuales para proyectos de infraestructura (millones de pesos)

Infraestructura hidráulica		
Proyecto	2015	2016
Tunel Emisor Oriente (TEO)	85.90	3 913.00

Las entidades federativas que se beneficiarán de este proceso son México, Distrito Federal e Hidalgo.

Distribución del Fondo para la accesibilidad en el transporte público para personas con discapacidad (millones de pesos)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	445 000.00	458 350.00	500 000.00	500 000.00	600 000.00	600 000.00
México	47 467.00	48 891.01	54 517.63	54 517.63	65 421.15	64 421.15

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 31 de enero, emitirá las disposiciones o lineamientos para la aplicación de los recursos en este fondo. Dichos recursos se destinarán a programas y proyectos de inversión para promover la integración y acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte público e instalaciones abiertas al público, tanto en zonas urbanas como rurales. Artículo 10, fracción II del PEF 2016.

Fondo de pavimentación y desarrollo municipal (pesos)

Entidad	2015	2016
Nacional	5 000 000 000.00	0.00
México	689 259 709.00	0.00

En 2015, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de las entidades federativas, solicitaron los recursos del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal, cuyo presupuesto aprobado fue de \$5 000 000 000.00. Para el ejercicio fiscal 2016 no se presupuestaron recursos para dicho fondo, sin embargo, se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (incluyendo recursos para el D.F.) con un presupuesto total de \$9 948 655 991.00 que tiene como finalidad, entre otras, la pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado.

Fondo de cultura (pesos)

Entidad	2015	2016
Nacional	2 235 164 311.00	0.00
México/Proyectos estatales	175 600 000.00	0.00
México/Proyectos municipales	183 410 079.00	0.00

En 2015, los estados, el Distrito Federal y algunos municipios, recibieron los beneficios de los recursos del Fondo de Cultura, con un presupuesto aprobado de 2 235 164 311.00, cuya finalidad

fue la construcción, rehabilitación, remodelación y equipamiento de espacios artísticos y culturales para la consolidación de la infraestructura pública de los espacios dedicados a la difusión cultural. Para el ejercicio fiscal 2016 no se presupuestaron recursos para dicho fondo, sin embargo, se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (incluyendo recursos para el D.F.) con un presupuesto total de \$948 655 991.00 que tiene como finalidad, entre otras, la rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales.

Fondo de infraestructura deportiva (pesos)

Entidad	2015	2016
Nacional	3 420 872 448.00	0.00
México/Infraestructura estatal	0.00	0.00
México/Infraestructura municipal	387 438 245.00	0.00

En 2015, los estados, el Distrito Federal y algunos municipios, recibieron los beneficios del Fondo de Infraestructura Deportiva que tenía como finalidad fortalecer el desarrollo del deporte y la actividad física mediante proyectos de inversión en infraestructura deportiva, que comprenden acciones de obra pública y equipamiento deportivo, a fin de crear, ampliar y mejorar los espacios para la práctica del deporte en general y de alto nivel competitivo, incluida la instalación de bebederos con suministro continuo de agua potable en los inmuebles deportivos. Para el ejercicio fiscal 2016 no se presupuestaron recursos para dicho fondo, sin embargo, se creó el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (incluyendo recursos para el D.F.) con un presupuesto total de \$948 655 991.00 que tiene como finalidad, entre otras, la rehabilitación y mantenimiento de los espacios para la práctica del deporte.

Fondo para el fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal (pesos)

Infraestructura estatal	
Total fondo estatal y municipal	9 948 655 991.00
Total fondo estatal (entidades beneficiadas)	2 486 349 995.00
México	780 000 000.00

Infraestructura municipal		
Entidad	Municipio	Monto
México	Amatepec	9 500 000.00
México	Amecameca	54 000 000.00
México	Atizapán de Zaragoza	40 000 000.00
México	Atlacomulco	25 000 000.00
México	Chapa de Mota	5 630 860.00
México	Coacalco de Berriozábal	44 723.00
México	Cuautitlán Izcalli	450 000.00
México	Donato Guerra	20 000 000.00
México	Huehuetoca	20 000 000.00
México	Ixtapan de la Sal	25 000 000.00
México	Jilotzingo	14 000 000.00
México	Luvianos	3 037 727.00
México	Naucalpan de Juárez	40 050 000.00
México	Nezahualcóyotl	89 000 000.00
México	Ozumba	10 000 000.00
México	San Antonio la Isla	6 000 000.00
México	San Martín de las Pirámides	314 400.00
México	Soyaniquilpan de Juárez	10 000 000.00
México	Tecámac	350 000.00
México	Teotihuacán	568 800.00
México	Tepetlixpa	8 500 000.00
México	Tepotzotlán	5 000 000.00
México	Texcalyacac	5 000 000.00

Continúa...

México	Texcoco	110 000 000.00
México	Tlatlaya	4 000 000.00
México	Tultepec	18 800 000.00
México	Tultitlán	700 000.00
México	Zumpango	600 000.00
Total México		528 546 510.00
Total nacional		7 462 305 996.00

Los recursos para el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; tendrán como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentaciones de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social. La SHCP publicará las disposiciones para la aplicación de este Fondo a más tardar el 29 de enero. Los proyectos se deberán presentar a más tardar el último día de marzo. Consultar el artículo 11, fracciones I a la IX del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 para mayor referencia.

Ampliaciones para proyectos de desarrollo regional (pesos)

Proyectos de pavimentación e infraestructura de vialidad vehicular y peatonal	2015	2016
Nacional	5 970 379 808.00	8 058 967 573.00
México	28 600 000.00	1 359 000 000.00
<i>Proyectos de infraestructura económica</i>	2015	2016
Nacional	2 333 843 571.00	6 473 137 764.00
México	100 000 000.00	109 800 000.00
<i>Proyectos de infraestructura social</i>	2015	2016
Nacional	7 815 652 541.00	3 335 687 756.00
México	549 098 463.00	188 971 218.00

<i>Proyectos de infraestructura gubernamental</i>	2015	2016
Nacional	433 446 565.00	448 653 543.00
México	100 000 000.00	0.00
<i>Proyectos de infraestructura regional y municipal</i>	2015	2016
Nacional	4 801 233 900.00	1 455 000 000.00
México	0.00	0.00

Proyectos de pavimentación e infraestructura de vialidad vehicular y peatonal	
Proyecto	Monto
Camino a las cascadas San Agustín en el municipio de Soyaniquilpan de Juárez, Estado de México	5 414 990.00
Camino de San Antonio de las Palmas a Santa María Palapa en el municipio de San Martín de las Pirámides, Estado de México	18 880 000.00
Camino la Vega-Santiago Oxthoc en el municipio de Soyaniquilpan de Juárez, Estado de México	6 573 313.00
Camino Pinal del Marquesado a Valle de Bravo en el municipio de Oztoloapan, Estado de México	26 150 000.00
Camino Pozo de Bombeo-Ahorcado Santa Cruz/ en el municipio de Soyaniquilpan, Estado de México	8 742 698.00
Construcción de la escuela primaria en el barrio Primera de Zacanguillo en el municipio de Coatepec Harinas, Estado de México	14 000 000.00
Construcción de la segunda etapa de la carretera Zumpahuacán-Tonatico en el municipio de Tonatico, Estado de México	10 000 000.00
Construcción del puente vehicular sobre el río Lerma en la comunidad de Jalpa de Dolores, en el municipio de Ixtlahuaca, Estado de México	17 000 000.00
Construcción del circuito vial Santa Rosa en el municipio de Atenco, Estado de México	12 000 000.00
Construcción del distribuidor vial “El Risco” en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	45 000 000.00
Construcción, ampliación y modernización de obras públicas en el Estado de México	700 000 000.00

Continúa...

Proyecto	Monto
Construcción, ampliación, modernización, pavimentación y rehabilitación de vialidades de comunicación en el Estado de México	300 000 000.00
Infraestructura vial Atlacomulco-el Oro-Temascalcingo, TR. E.C. (Atlacomulco- El Oro-Temascalcingo) en el municipio de Temascalcingo, Estado de México	35 000 000.00
Infraestructura vial Tencancingo-Tenería-Tecomatlán en el municipio de Tenancingo, Estado de México	10 000 000.00
Infraestructura vial Tlanepantla-Villa del Carbón en el municipio de Nicolás Romero, Estado de México	30 000 000.00
Pavimentación del camino viejo a San Miguel Totocuitlapilco a San Bartolo Tlatelulco en el municipio de Metepec, Estado de México	20 000 000.00
Rehabilitación en una primera etapa de la carretera La Concha a Mecavaca en el municipio de Chapa de Mota, Estado de México	25 000 000.00
Repavimentación de Av. Doctores, Colonia Santiago Teyahualco, Barrio la Manzana, en el municipio de Tultepec, Estado de México.	6 000 000.00
Repavimentación de la Av. Toluca, colonias: Fraccionamientos Dorado y el Bosque en el municipio de Tultepec, Estado de México	18 000 000.00
Repavimentación de la calle Emiliano Zapata en la colonia 10 de Junio en el municipio de Tultepec, Estado de México	6 000 000.00
San Simón de Guerrero-la Cumbre en el municipio de San Simón de Guerrero, Estado de México	18 488 999.00
Tramo carretero La Trinidad. San Antonio Pachuquilla en el municipio de Coatepec Harinas, Estado de México	26 750 000.00

Proyectos de infraestructura económica	
Proyecto	Monto
Infraestructura municipal en Huixquilucan, Estado México	14 300 000.00
Infraestructura municipal en Melchor Ocampo, Estado de México	2 900 000.00
Proyectos de desarrollo municipal en Atizapán de Zaragoza, Estado de México	29 000 000.00
Proyectos de desarrollo municipal en Huehuetoca, Estado de México	5 900 000.00
Proyectos de desarrollo municipal en Valle de Bravo, Estado de México	3 600 000.00
Proyectos de infraestructura municipal en Naucalpan de Juárez, Estado de México	50 000 000.0
Proyectos de infraestructura municipal en Tianguistenco, Estado de México	4 100 000.00

Proyectos de infraestructura social	
Proyecto	Monto
Construcción de arcotecho y de dos aulas, en escuela Telesecundaria “Ricardo Flores Magón”, en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	500 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Naucalpan de Juárez Estado de México	1 380 000.00
Construcción de acotechos en el municipio de San Martín de las Pirámides, Estado de México	2 041 600.00
Construcción de acotechos en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	760 000.00
Construcción de aula de cómputo en el municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México	250 000.00
Construcción de dos aulas y de un domo en la Escuela Primaria “Francisco González Bocanegra” en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	1 000 000.00
Construcción de arcotecho y dos aulas en la Escuela Telesecundaria “Ricardo Flores Magón” en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	500 000.00
Construcción de tres aulas en el municipio de Teotihuacán, Estado de México	1 483 218.00
Construcción del arcotecho en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México	700 000.00
Construcción de arcotecho en el municipio de La Paz, Estado de México	1 200 000.00
Construcción de arcotecho en el municipio de Zumpango, Estado de México	700 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Chalco, Estado de México	2 100 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Coacalco de Berriozábal, Estado de México	160 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Tecámac, Estado de México	3 900 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Teoloyucan, Estado de México	1 400 000.00
Construcción de arcotechos en el municipio de Teotihuacán, Estado de México	6 800 000.00
Construcción de aula de medios en el municipio de Teotihuacán, Estado de México	1 100 000.00
Construcción de Aula de Medios en el municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México	250 000.00

Continúa...

Construcción de barda perimetral en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	500 000.00
Construcción de la segunda etapa de la escuela de Artes Escénicas UAEM en el municipio de Zinacantepec, Estado de Mexico	20 000 000.00
Construcción de la segunda etapa del edificio "G" de la unidad académica profesional, UAEM, en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México	12 500 000.00
Construcción de módulo sanitario en el preescolar Xilonen, en el municipio de Chicoloapan, Estado de México	900 000.00
Construcción de núcleo de baños en Escuela Primaria "Adolfo López Mateos" en el municipio de Teotihuacán, Estado de México	626 400.00
Construcción de techumbres en el municipio de Nicolás Romero, Estado de México	4 000 000.00
Construcción de techumbres en el municipio de Tultitlán, Estado de México	4 050 000.00
Construcción de un deportivo de usos múltiples en el municipio de Tepetlixpa, Estado de México	3 000 000.00
Construcción de un edificio para la Licenciatura de Gerontología y la Licenciatura en Enfermería en la Facultad de Enfermería UAEM en el municipio de Toluca, Estado de México	25 000 000.00
Construcción de un aula de medios en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México	750 000.00
Construcción del gimnasio en el Centro Universitario UAEM en el municipio de Amecameca, Estado de México	7 000 000.00
Construcción del gimnasio en el Centro Universitario UAEM en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México	7 000 000.00
Construcción y equipamiento del Círculo Empresarial de Atención a las Personas (CEAPS) en la localidad Magdalena Ocotitlán en el municipio de Metepec, Estado de México	35 000 000.00
Infraestructura educativa en el municipio de Coacalco de Berriozábal, Estado de México	400 000.00
Infraestructura social en Atlacomulco, Estado de México	25 000 000.00
Reconstrucción de la barda perimetral en el municipio de La Paz, Estado de México	1 000 000.00
Reconstrucción de la barda perimetral en el municipio de Chicoloapan, Estado de México	800 000.00

Continúa...

Proyectos de infraestructura social	
Rehabilitación de la unidad deportiva “Filiberto Navas Valdés” UAEM en el municipio de Toluca, Estado de México	13 000 000.00
Rehabilitación de los sanitarios de los alumnos y reconstrucción de barda perimetral en el municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México	800 000.00
Techumbre e instalación de drenaje en el municipio de Chicoloapan, Estado de México	1 300 000.00
Techumbre patio central en el municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México	120 000.00

Los proyectos de Desarrollo Regional se destinarán para inversión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes serán responsables de la integración e información contenida en los expedientes técnicos correspondientes, la aplicación, seguimientos, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades federales en materia de fiscalización. La información referida deberá estar disponible en la página de Internet del ejecutor de gastos, o a través de medios accesibles a los ciudadanos, según sea el caso. La Secretaría de Hacienda y Crédito público emitirá, a más tardar el 29 de enero, las disposiciones específicas para la aplicación de los recursos destinados a estos proyectos. Del costo total de cada proyecto, se podrá destinar hasta 30% de los recursos para equipamiento.

Conservación y mantenimiento carretero (miles de pesos)

Concepto	2014	2015	2016
Conservación de infraestructura	653 156.77	675 364.10	815 272.30
Conservación y estudios y proyectos de caminos rurales y carreteras alimentadoras	261 362.67	270 249.00	333 824.68
Programa de empleo temporal	84 480.00	87 352.32	0.00
Total México	998 999.44	1 032 965.42	1 149 096.98
Nacional	15 799 510.18	19 133 374.81	21 585 527.97

El programa cambia su nombre a Conservación y mantenimiento carretero para 2016 y elimina el componente empleo temporal.

Proyectos de transporte multimodal, ferroviarios y puertos (miles de pesos)

Proyectos de infraestructura económica de carreteras	
Entidad y proyecto	2016
Nacional	250.00
México/Viaducto Naucalpan	250.00

Subsidio ordinario para organismos descentralizados estatales (pesos)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	35 231 294 141.00	39 984 767 187.00	41 237 535 957.00	47 062 816 925.00	52 315 636 754.00	53 961 459 128.00
México	1 181 089 522.00	1 459 751 624.00	1 507 771 768.00	1 679 809 868.00	1 853 101 874.00	1 911 399 484.00

Este programa busca contribuir al mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios proporcionados por los Organismos Descentralizados Estatales de la Educación Media Superior (EMS), Superior (ES) y Formación para el Trabajo (FT), mediante la asignación de subsidios federales para cubrir sus necesidades de gasto corriente (pago de nóminas del personal docente y administrativo) y, en menor proporción, de gasto de operación. Estos recursos económicos buscan dar certeza a la operación regular de las ODES beneficiarias para que puedan atender la demanda de servicios de EMS, ES y FT en las entidades federativas. La Secretaría de Educación Pública es la dependencia responsable de este programa.

Fondo de apoyo para saneamiento financiero de las UPES (Programa de Carrera Docente) (pesos)

Entidad/Institución	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	8000 000 000.00	800 000 000.00	1 000 000 000.00	1 037 966 821.00	1 073 257 694.00	1 106 528 682.00
Universidad Autónoma del Estado de México	35 438 718.00	62 735 787.00	78 419 734.00	81 397 082.00	84 164 583.00	86 773 685.00

Fondo para la consolidación de las universidades interculturales (pesos)

Entidad/ Institución	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	60 000 000.00	70 000 000.00	72 450 000.00	97 104 677.00	100 406 333.00	102 414 460.00
Universidad Autónoma del Estado de México	10 230 732.00	11 935 854.00	12 353 609.00	16 557 532.00	17 120 505.00	17 462 915.00

Instituciones estatales de cultura (pesos)

Entidad/ Institución	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	480 000 000.00	1 045 960 018.00	1 025 960 032.00	1 025 960 032.00	1 060 842 688.00	1 093 728 811.00
México	15 000 000.00	32 055 001.00	32 061 251.00	32 061 251.00	33 151 334.00	34 179 025.00

Ampliaciones a cultura (pesos)

Proyectos de cultura estatales
México no tiene recursos asignados en las ampliaciones de este tipo de proyectos. Se destinaron \$107 920 479.00 pesos a las entidades federativas beneficiadas por estos proyectos

Proyectos de cultura municipales		
México/Donato Guerra	Programa cultural en el municipio de Donato Guerra, México	2 400 000.00
México/Nezahualcóyotl	Jornadas del Pensamiento 2016	1 400 000.00
México/Nezahualcóyotl	Proyecto cultural: Coro y Orquesta Infantil y Juvenil Formación Musical y Coral de Niños y Jóvenes de 6 a 16 años de edad	2 400 000.00
México/Nezahualcóyotl	Proyecto educativo de producción: Conexión Espacial	1 000 000.00

Continúa...

México/Tultepec	Festival pirotécnico “Domadores de Fuego”	1 200 000.00
México/Tultepec	VII Festival Calaveras y Muertitos	1 200 000.00
Total México		9 600 000.00
Nacional		509 698 168.00

Proyectos no gubernamentales		
Entidad/municipio	Proyecto	Monto
Estado de México/Atizapán	Festival cultural Atizapán	3 000 000.00
Estado de México	Interculturales 2016	4 000 000.00
Estado de México	Programa de promoción, cultura, arte, sociedad e historia mexiquense	10 000 000.00
México/Amecameca	Restauración del retablo de San José de la Parroquia de Nuestra Señora de la Asunción del municipio de Amecameca	3 000 000.00
México/Nezahualcóyotl	“Teatro y música para Todos”	5 000 000.00
México/Tejupilco	Festival Cultural	2 400 000.00
México	Artboretum	3 000 000.00
México	Celebración al Estado de México. Giras de la Orquesta Sinfónica Mexiquense y el Coro Juvenil del Estado de México	8 900 000.00
México	Filo 2016 Caricatura Congreso	1 560 000.00
Total México		40 860 000.00
Nacional		947 960 968.00

Programa de fortalecimiento de los servicios estatales de salud (pesos)

Entidad	2013	2014	2015	2016
Nacional	3 913 122 651.00	4 113 123 811.00	4 113 123 811.00	3 499 999 998.00
México	332 678 640.00	349 681 969.00	292 861 819.00	253 209 069.00

El programa cambia su nombre de “Programa de apoyo para fortalecer la calidad en los servicios de salud”, utilizado en 2015, a “Programa de fortalecimiento de los servicios estatales de salud” en 2016. Los recursos considerados de este programa serán destinados al proceso de formalización de los trabajadores en la salud en las entidades federativas, establecido por la SS, así como las previsiones que permitan mantener la homologación salarial de ejercicios anteriores y serán transferidos a las entidades federativas a través del fondo de aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33.

Programa medio ambiente y recursos naturales (pesos)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	1 350 000 000.00	1 510 915 325.00	1 513 214 598.00	1 570 736 147.00	1 624 141 176.00	0.00
México	274 108 390.00	255 400 000.00	256 433 320.00	266 181 073.00	275 231 229.00	0.00

En 2015, los estados, el Distrito Federal y algunos municipios recibieron los beneficios del programa de medio ambiente y recursos naturales, con un presupuesto aprobado de \$1 624 141 176.00. Para 2016 no se presupuestaron recursos para dicho programa.

Recursos destinados al programa hidráulico (millones de pesos)

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total nacional	36 880.70	38 856.01	15 392.54	16 424.01	17 168.42	15 487.52
México (A+B)	1 023.62	1 166.88	1 106.49	1 199.91	1 255.32	1 169.62

Continúa...

Agua potable y saneamiento (A)	976.73	1 114.00	1 069.07	1 109.59	1 161.93	1 117.83
Subsidios hidroagrícolas (B)	46.89	52.88	37.42	90.32	93.39	51.78

Para 2011 y 2012, los recursos del Programa Administración del Agua y Agua Potable, resultan de la suma de dos programas: 1) Administración del Agua y 2) Agua Potable. El componente Subsidio agua potable y saneamiento corresponde al componente llamado en 2015 como Subsidios administración del agua y agua potable.

Otras provisiones económicas (pesos)

Fondo	2015	2016
Operación y mantenimiento del Programa Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1 500 000 000.00	1 500 000 000.00

Anexo 3

Municipios y delegaciones más poblados

Entidad federativa	Municipio o delegación	Habitantes
Ciudad de México	Iztapalapa	1 827 868
México	Ecatepec de Morelos	1 677 678
Baja California	Tijuana	1 641 570
Guanajuato	León	1 578 626

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Municipios y delegaciones menos poblados

Entidad federativa	Municipio o delegación	Habitantes
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	87
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	114
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayápam	132
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	224

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

LOS MALES Y LOS REMEDIOS DEL SISTEMA DE BOTÍN EN LOS GOBIERNOS LOCALES

José Juan Sánchez González¹

Las dos últimas décadas del siglo xx presentaron un aumento en el alcance de la democracia local en todo el mundo desarrollado, con un traspaso cada vez mayor de la autoridad política, económica y administrativa hacia los gobiernos locales (Bardhan y Mookherjee, 2014: 55). Los gobiernos locales tienen un papel estratégico en el mundo contemporáneo; quizá no resulte exagerado decir que no habían jugado un rol como este en ningún otro momento del desarrollo del Estado moderno. Esto se debe a que la economía mundial ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas. Además es el resultado del nuevo modelo de desarrollo asociado a tecnologías mucho más sofisticadas y a la generación y distribución de información que ha redistribuido la revalorización de los aspectos ecológicos y de las especificidades sociales territoriales (Díaz, 2014: 17).

Los gobiernos locales también han ampliado su papel estratégico en la dinámica política de las democracias contemporáneas. Es una realidad que las formas tradicionales de mediación y articulación política han ido debilitándose en su poder representativo y, en consecuencia, también en su legitimidad. Los cambios sociales han trasladado el foco de tensión a los niveles más próximos a los ciudadanos (Subirats, 2014) que son los gobiernos de proximidad. Se vuelve imperativo dar juego a las nuevas formas de expresión y organización social, muchas veces también articuladas a través de las redes de comunicación o a partir de formas de organización más efímeras y poco estructuradas (Díaz, 2014: 18).

Si aceptamos que la esfera local tiene una nueva dimensión y un nuevo relieve, haría falta ver qué características específicas tiene la nueva y emergente política local. Para Subirats (2014) destacan dos factores: la exigencia de superar una visión administrativa y operativa del gobierno local y el adelanto hacia nuevas funciones, con agendas de temas

¹ Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, Unidad Zumpango.

más amplias con nuevas exigencias estratégicas y cualitativas; y la necesidad de superar estilos de autosuficiencia y de avanzar hacia dinámicas más de relación vertical y horizontal, tanto con otros protagonistas institucionales y políticos de diferentes niveles de gobierno como otros actores sociales, económicos y comunitarios (Subirats, 2014: 45-46).

Los gobiernos locales son el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas relevantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy presenta este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia. En concreto: la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración (Arrellano *et al.*, 2014: 139). La institución más tradicional y antigua es el sistema de botín que contribuye a esta fragilidad institucional en los gobiernos locales.

Sin embargo, debe reconocerse que en México los gobiernos locales también se transforman poco a poco. Si bien la tradición centralista del país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y la práctica gubernamental, es indudable que pese a ello las cosas cambian. Algunas reformas constitucionales en 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la mayor atención que los gobiernos federal y estatales presentan al nivel municipal, son factores que indudablemente han contribuido al cambio. Sin embargo, al parecer, son las presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen (Arrellano *et al.*, 2014: 204).

Al respecto, los esfuerzos de modernización de la Administración pública han quedado subordinados a otras prioridades, notablemente el crecimiento económico y la estabilidad política, en lugar de haber servido para acompañar estos esfuerzos (Pardo, 2010: 398-399). El gran pendiente en los gobiernos locales es la implementación de un servicio profesional local que pueda eliminar los vicios y males del sistema de botín. La profesionalización de los servidores públicos locales es un avance en este proceso de transformación del sistema de botín al servicio profesional local, pero todavía falta mucho para institucionalizar el proceso de cambio al interior de los gobiernos locales y entre los servidores públicos locales.

En este capítulo se tiene como finalidad definir los males del sistema de botín y su remedio más importante: el servicio civil de carrera en los gobiernos locales. Se presenta en cuatro apartados. En el primero se describe los males del sistema de botín o spoils system (sistema de despojo), como instrumento patrimonial. En el segundo, se describe el remedio del sistema de botín que es el servicio civil de carrera local, como mecanismo meritocrático para la función pública. En el tercero, se enumeran los males —políticos y administrativos— del sistema de botín en los gobiernos locales mexicanos, los cuales impiden una función pública moderna y eficiente. Por último, el remedio para acabar con el sistema de botín local es una reforma al artículo 115 constitucional para que sea una obligación de los gobiernos locales la instauración de un servicio civil de carrera local, para lo cual podría elaborarse una ley federal respectiva que permita una mejor gestión pública local.

LOS MALES DEL SISTEMA DE BOTÍN: INSTRUMENTO PATRIMONIAL Y SISTEMA DE DESPOJO

La evolución de la función pública ha generado en la historia tres grandes sistemas de manejo del personal público: 1) El sistema patrimonialista se caracteriza por considerar los cargos públicos como una propiedad privada, como un bien del gobernante o político, que se puede comprar o heredar o que es susceptible de estimación económica; 2) el sistema de botín que corresponde a la concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder (*spoils system*); y 3) el sistema de mérito o carrera administrativa, que pretende la selección y promoción de los empleados, teniendo como base únicamente la idoneidad, capacidad y méritos de la persona (Jiménez, 2012: 144).

Los antecedentes del sistema de botín se encuentran en los Estados Unidos. El sistema del botín, *spoils system* o sistema de despojos, es traducción de la expresión con la que en Estados Unidos se designaba al sistema tradicional que consideraba a los cargos administrativos del gobierno como “botín de guerra”, a disposición de las autoridades elegidas para apartar a sus ocupantes anteriores y nombrar en ellos a sus seguidores y ayudantes en la campaña, para premiarlos por su colaboración, así como para asegurarse un cuerpo de administradores leal, que no boicotee sus políticas desde la burocracia. El sistema de botín cumple dos objetivos básicos: estimula la participación en la campaña electoral (por la esperanza de conseguir un

puesto); y asegura en alguna medida la lealtad de los administradores, no tanto su idoneidad, experiencia y méritos.

El sistema de botín describe una práctica por la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder. La línea general de este comportamiento político tiene sus bases en el sistema de clientelismo político. Este sistema tiene como principal característica, no vincular al personal administrativo en forma permanente. El origen del término deriva de la frase “*to the victor go the spoils*” (“al vencedor va el botín”), acuñada a inicios del siglo XIX en el noreste norteamericano. En Estados Unidos, el sistema de botín deja de existir con la Ley Pendleton de 1883 (en honor a su principal promotor el senador George Pendleton), lo que supone desde esa fecha, la utilización de un sistema neutral basado en criterios de igualdad y de mérito para acceder a un cargo público.² En Gran Bretaña, unos decenios antes con la Order in Council (Decreto Real) del 21 de mayo de 1855, se aplasta el clientelismo al desarrollar procedimientos selectivos basados en el principio del mérito (Conesa, 2012: 52), para combatir el mismo problema: el sistema de botín.

En el sistema de botín suele considerarse el servicio público como una especie de beneficencia, como un medio de emplear a muchas personas, sin tener en cuenta su capacidad, para remediar calamidades y disminuir el desempleo. El bajo nivel de los salarios da lugar al doble empleo y al conflicto de intereses. A menudo no es necesario someterse a una prueba de competencia para ingresar o ascender en las carreras administrativas del Estado, ya que en ellas impera el favoritismo (ONU, 1962: 8). Se da por desgracia con frecuencia el caso de que se considere el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como el requisito para un nombramiento (ONU, 1962: 43).

En México, desde el inicio de la vida independiente, el sistema de botín fue reemplazando gradualmente la carrera administrativa legada por el virreinato, proceso culminado a finales de 1855. El saldo fue que las oficinas públicas estaban repletas

² El sistema de botín estadounidense descansaba en la idea de que la rotación en la función pública era “democrática”. El presidente Andrew Jackson en 1829 declaraba: “ningún hombre tiene un derecho intrínseco a un cargo público más que otro (...) los deberes de todos los oficiales públicos son, o al menos debe admitirse, hechos tan llanos y simples que hombres de inteligencia común pueden rápidamente calificar para desempeñarlos” (Conesa, 2012: 53). Este juicio de Jackson era de dudosa validez en 1829 y completamente falso un siglo después, ante la creciente especialización de funcionarios.

de empleados que ignoraban gramática y aritmética, que mal hablaban el español y no sabían escribir. La corrupción no se había aún generalizado, pero existían empleados con sueldos modestos que eran propietarios de haciendas y vivían con lujo y prodigalidad (Guerrero, 2011: 18).

Los gobiernos locales mexicanos funcionan con el mismo sistema de botín como en el México independiente del siglo XIX, en su sistema de ingreso, reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño. El sistema de botín local estaba basado en la lealtad al presidente electo, no cuenta con el perfil adecuado de idoneidad al cargo, con una débil experiencia en los asuntos públicos, no constituye un sistema de mérito, sino de lealtades personales, estaba constituido para fomentar el patrimonialismo y el compadrazgo, ineficiencia y en algunos casos impide el control efectivo de la corrupción.

A partir de la Revolución y mayormente en la posrevolución, el interés central fue la estabilidad política; se adelantó la integración de agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De ahí que resultaba una situación dual; por un lado, se tomaban decisiones y aparecían organizaciones con claros deseos de modernizar y profesionalizar; y por el otro, también aparecían y se sobreponían agencias cuya naturaleza tenían que ver con la defensa de los derechos. La profesionalización tiene referentes difusos al mezclarse con derechos laborales (Pardo, 2005: 600).

En México, el sistema de botín se encargó de formar cuadros, darles capacitación, rotar a los cuerpos administrativos y a las personas, con cierto grado de estabilidad. Son estas características las que permitieron al sistema político funcionar sin un servicio civil de carrera y mantener el monopolio de los beneficios de la administración pública hasta el 2000 (Pardo, 2005: 65). En los gobiernos locales, el sistema de botín tradicional basado en la repartición de cargo por lealtades y vínculos familiares, se ha ido transformando en un sistema de botín cuasi profesional que cuenta cada vez con servidores públicos con alguna preparación profesional, mayor experiencia, sin embargo en los cargos de alto nivel municipal continúan los leales, los protegidos y familiares del político elegido.

En el sistema de botín el régimen de ingreso se configura en función del titular del Ejecutivo, dotándolo del poder de nombramiento omnímodo de sus colaboradores a lo largo y ancho de la organización, así como de la jerarquía de la Administración pública. Pero aquí una ficción: como representante de la nación, merced al voto

popular, el jefe del Ejecutivo es responsable único de toda la administración pública y, por tanto, de cada uno de sus colaboradores. Este sistema supone de colaboradores nombrados a modo del titular del Ejecutivo, no necesariamente en concordancia con la aptitud, la idoneidad y el mérito, ni tampoco con la expectativa de la ciudadanía. El llamado sistema de libre nombramiento, o “de confianza”, desconoce al ciudadano (Guerrero, 2011: 18-19).

El control político que ejerció el partido hasta hace muy pocos años hegemónico —el PRI—, significó también el control del Estado y sus recursos; los políticos utilizaron el aparato del Estado y los recursos del gobierno para obtener ganancias políticas de corto plazo y para proporcionar recompensas a los miembros del partido a cambio de apoyo en la confección y puesta en marcha de políticas gubernamentales. No existieron incentivos para introducir medidas que impidieran el uso discrecional de bienes y servicios públicos, como el servicio civil de carrera (Pardo, 2005: 600). El sistema de botín era el instrumento idóneo del sistema de partido hegemónico para dominar el sistema político y, al mismo tiempo, controlar el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos leales a los ideales partidarios.

Hasta la década de 1980, para ingresar a los altos puestos de la Administración pública mexicana, había que formar parte de grupos políticos, que aunque fueran distintas sus divergencias, cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución mexicana (Pardo, 2011: 60). Los funcionarios públicos en el sistema de botín trabajaban y se sentían responsables con el régimen en turno representado por el funcionario que los recomendaba, mientras que siempre dejaron de lado a la Constitución como elemento de legitimidad y actuación pública. Esta era la perversidad política del sistema de botín: primero los intereses del partido y del líder patrocinador, en segundo lugar, quedaban, si los había, los fundamentos constitucionales de la función pública.

El sistema de botín no estuvo exento de problemas, ya que trajo consecuencias perversas en la función pública, como ineficiencia, escasa rendición de cuentas y lentitud en el aprendizaje organizacional. La continua rotación de funcionarios, si bien era un componente necesario para la permanencia del sistema político, ocasionó una memoria institucional raquítica y falta de continuidad en planes y programas. Se dilapidaba inversión en capital humano al no encontrar cauces institucionales sólidos para los esfuerzos en capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, pero sobre todo los de evaluación del desempeño. Esto generó escenarios propicios para

la corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en poca atención a la ciudadanía (Pardo, 2005: 65-66).

De esta manera, es posible afirmar que, en el ámbito federal, México ha pasado del sistema de botín a una profesionalización simulada. En los ámbitos subnacional y local sólo cinco entidades de 32 han aprobado leyes en esta materia, pero en ninguno de ellos se aplica, por lo que el sistema de botín es allí aún predominante (Méndez, 2016: 186-187). En las entidades del país y en los gobiernos locales sigue siendo un sistema de botín en que los servidores públicos son nombrados discrecionalmente en buena medida como recompensa por su apoyo electoral o su relación con un partido o funcionario.

La función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por sus discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. Es por ello que hacia finales del siglo xx aparece la necesidad de incluir controles, normas, órganos, para cuidar el desempeño de los funcionarios públicos (Pardo, 2005: 600-601). Además se pasaba por la preocupación de revisar las estructuras y funciones, a fin de encontrar en ellas los problemas y las ineficiencias ya evidentes en la función pública.

LOS REMEDIOS DEL SISTEMA DE BOTÍN: EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El sistema de botín, conocido por pernicioso, es fuente de corrupción y lesivo amateurismo donde está vigente. Por su parte, el régimen administrativo profesional consistente en el *servicio civil* de carrera, cuyo carácter es el desarrollo profesional del funcionario público por medio de un proceso de selección y formación previa al ingreso. Una vez en el cargo, es actor de un desempeño ascendente en una escala regida por el principio de mérito, la experiencia (Guerrero, 2011: 24-25), el principio de la idoneidad en el puesto y la actualización de conocimientos. Para transitar de un sistema de botín a un servicio civil en el caso mexicano, hay resistencias de una tradición administrativista basada en la informalidad, el amiguismo y el patronazgo, así como fallas en el diseño de las leyes propuestas o la falta de capacidades administrativas para la implementación de sistemas modernos de gestión, han sido factores que han impedido que la profesionalización administrativa avanzara (Dessauge y Méndez, 2011: 41-42), y por tanto, se consolidara un servicio civil de carrera en los tres niveles de gobierno.

El sistema de botín es caro desde un principio y lo es más aún con el paso del tiempo, cuando junto con el usufructo generoso del cargo por la vía del sueldo, hay un incremento incesante de desperdicio y abuso. En contraste, el servicio civil de carrera implica una inversión elevada al principio, y después rendimientos enormes en beneficio del país; también significa una inversión de tiempo, al pasar de muchos años para que el sistema se perfeccione (Guerrero, 2011: 24), mejore el desempeño administrativo, sea transparente, rinda cuentas y se consolide un sistema que combata cualquier acto de corrupción.

Los sistemas de servicio civil tienen diversos propósitos fundamentales: permiten a los gobiernos reclutar personal calificado para puestos públicos, resguardar y desarrollar la fuerza de trabajo pública; y proporcionan lineamientos o reglas para organizar esa fuerza de trabajo y alcanzar objetivos públicos (Ingraham, 2011: 186). Un cuarto propósito es contar con una función pública blindada contra la corrupción y las prácticas corruptas (Sánchez, 2012). El servicio civil de carrera tiene dos factores esenciales: la promoción de la eficacia, honestidad y estabilidad gubernamentales a través de la valoración del mérito profesional; y el respeto a la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de la Administración pública, que sin duda representan bienes públicos (Dessauge y Méndez, 2011: 17).

Méndez (2016) afirma que Weber adjudicó el surgimiento de una burocracia profesional a las necesidades del desarrollo capitalista que se venían dando desde el siglo XIX en varias naciones. Más avanzado el siglo XX, diversos estudios asociarán empíricamente al servicio civil de carrera con el desarrollo nacional. Cita el trabajo de Evans y Rauch (1999), por ejemplo, quienes realizaron un análisis cuantitativo de una muestra de 35 países (30 semiindustrializados y cinco pobres) y encontraron una relación positiva y fuerte estadísticamente significativa entre los elementos básicos de dicho modelo y el crecimiento económico. Otros estudios mostraron la existencia de burocracias profesionalizadas con el buen desempeño gubernamental en varios países de Asia, como Japón, Corea y Taiwán. El propio Banco Mundial reconoció el papel crucial que dicho tipo de burocracias jugó en el impresionante ritmo de industrialización de estos tigres asiáticos (Méndez, 2016: 188-189).

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la Administración pública para formar servidores públicos, cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basado en el mérito,

la imparcialidad y la igualdad de oportunidades (Pardo, 2005: 9). La ONU lo defendía en el siglo XX en los siguientes términos:

Un servicio de carrera (...) es el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio para ser competente y eficaz debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país (ONU, 1962: 42).

Los valores sobre los que se fundan los servicios de carrera son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos, y la estabilidad en el cargo como mecanismos para evitar el sistema de despojos o de botín (*spoils system*) (Pardo, 2005: 10). Además, los servicios civiles comparten algunos elementos básicos: un conjunto de valores administrativos esenciales; un estatus legal específico dentro del conjunto del servicio público; y una serie de subsistemas de gestión de personal que guían la operación cotidiana del mismo (Dessauge y Méndez, 2011:19). También su diseño y operatividad describen una visión nacional del gobierno y del papel del gobierno en la sociedad (Ingraham, 2011: 186), incluyente y sin favoritismos.

El servicio civil o sistema de carrera está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Como está basado en el principio de mérito, los funcionarios así nombrados no dependen del favor del jefe del Ejecutivo, rinden cuentas a la nación y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso, promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están reglamentadas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas (Guerrero, 2011: 19). La carrera administrativa es ajena a la arbitrariedad absoluta de nominación de cargos y la apropiación privada de los mismos con fines diversos a los propios del nombramiento.

En México la mayoría de los servidores públicos no estaban realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se había intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la Administración pública. Los obstáculos habían sido diversos. Entre ellos el clientelismo y presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de una democracia efectiva. Un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo y en

general al PRI. Lograr profesionalizar las administraciones públicas de países donde ha privado la desconfianza dentro de la clase política y con largas tradiciones clientelistas y autoritarias, como en el caso mexicano, se antojaba todavía más difícil (Méndez, 2011: 88, 97). A nivel local, parecía todavía más difícil por la naturaleza de su dinámica de rotación cada tres años y del alto nivel de rotación de funcionarios locales.

En suma, el servicio civil de carrera significa un curso de profesionalización que está regido por requisitos de ingreso, estabilidad y promoción, verificado por medio de exámenes de idoneidad para el ingreso, los ascensos y la permanencia. Implica un proceso de formación continua, porque la estabilidad otorga seguridad del empleo, pero exige un desempeño con calidad gradual y periódicamente evaluado (Guerrero, 2011: 26). Es un remedio esencial para acabar definitivamente con el sistema de botín tradicional o el sistema de botín cuasi profesional, que tiene nuevos elementos de profesionalización y capacitación, pero que sigue siendo una forma patrimonialista de repartición de cargos públicos.

LOS MALES DEL SISTEMA DE BOTÍN EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

Los males del sistema de botín en los gobiernos locales mexicanos son políticos y administrativos. Aunque no se pueden separar artificialmente, convencionalmente se describen de forma separada para demostrar que se encuentran inmersos en un “círculo perverso”. A nivel político, el cual empieza con las campañas políticas para la elección de los municipios en el que los candidatos adquieren compromisos con proveedores y contratistas que apoyan sus candidaturas con recursos económicos y otra clase de ayudas en especie, personal de apoyo y diversos mecanismos fuera del marco legal.

Mientras que a nivel administrativo, el político que es elegido por medio de los votos, a través del sistema de botín se encarga de pagar con cargos directivos en el gobierno local, así como contratos y licitaciones a los promotores de su campaña. Lo que empieza en la política acaba en la administración pública local.

Los males políticos del sistema de botín: financiamiento ilegal de las campañas políticas y patrimonialismo

Ugalde (2015) señala que en 1996 se establecieron las bases del sistema actual de financiamiento público de los partidos y las campañas, se buscaba blindar al sistema electoral de un mal que aquejaba a casi todas las democracias: la influencia indebida del dinero en la política. Si se mide por sus resultados, hay que decir que el modelo ha sido ineficaz (Ugalde, 2015: 14). Existe un financiamiento ilegal de actores políticos que contribuyen a las campañas políticas con recursos económicos, en especie y con toda clase de apoyos no contemplados en la normatividad electoral. Este tipo de financiamiento ilegal de las campañas políticas tiene una contraprestación administrativa, en la cual se pagan los favores recibidos mediante la asignación de cargos públicos.

Para este autor las campañas electorales se han encarecido por tres factores. Primero, por la enorme liquidez de las haciendas gubernamentales, tanto la federal como las locales. En los últimos años, los gobernadores han contado con sumas crecientes de recursos, fruto de los elevados precios del petróleo y de sus políticas de endeudamiento.

La segunda razón que ha elevado el costo de las campañas es el clientelismo electoral: intentos de compra del voto y estrategias de movilización de votantes. Quizá en el siglo xx sólo era practicado por un partido; pero la mayor competitividad electoral y la mayor liquidez de las haciendas públicas han acentuado el fenómeno en todos los partidos políticos mexicanos. La tercera razón que ha elevado el costo de las campañas es el pago de coberturas informativas. La publicidad cuesta mucho más que antes (Ugalde, 2015: 14-15).

Al preguntarse qué tan caras son las campañas electorales, Ugalde (2015) afirma con un estudio especializado al respecto, que las campañas cuestan varias veces más que los topes que la ley establece. En 2015 el tope de una campaña de diputado federal será de 1.2 millones de pesos, la realidad es que el costo promedio de una campaña de diputado federal es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones (Ugalde, 2015: 15). Lo mismo ocurre con las campañas electorales de los gobiernos locales, dependiendo del tipo de municipio y de la importancia económica, el costo es varias veces el tope de campaña fijada por la ley electoral. Hay gobiernos locales con una importancia económica por la recaudación de impuestos

o por apoyos federales que se convierten en piezas claves en las aspiraciones políticas de los partidos políticos, por lo que destinan más recursos, mayores participantes y donde una vez que obtienen el triunfo, los compromisos políticos y administrativos se multiplican. La contraprestación es la asignación de un cargo directivo local (que permite al favorecido designar a personas de su confianza) o bien a otros compromisos del político electo, además de la asignación de contratos públicos, licitaciones por designación directa y otras clases de prebendas.

Las campañas electorales se fondean con desvío de recursos públicos y con aportaciones ilegales de otras fuentes: contratistas que quieren asegurar negocios con el nuevo alcalde; constructores que quieren ganar licitaciones de obra pública a modo; hoteleros, antreros o comerciantes que quieren permisos de uso de suelo, concesiones u otros permisos. Un aportador no frecuente, ahora se sabe, es el crimen organizado (Ugalde, 2015: 16). El pago, en algunos casos, para estos actores que financian las campañas electorales de los gobiernos locales, son altos cargos públicos en los gobiernos locales, sin importar si cuentan con el perfil deseable, el nivel profesional, la idoneidad al puesto o una experiencia mínima en dicho nombramiento. Aquí empieza el sistema de botín como una compensación a los financiadores de la campaña electoral.

El mayor efecto de este sistema de financiamiento paralelo es la enorme corrupción que está generando: cada alcalde “importante” que llega a la silla debe a sus patrocinadores varios cientos de millones que debe pagar. Si fue con dinero público que donó el gobierno del estado u otro gobierno, no se paga en efectivo, pero sí con impunidad o con otro tipo de favores políticos, lo cual resulta más caro en términos sociales. Pero si es dinero de particulares, se les debe pagar con obra pública, contratos o tomando dinero de la caja pública (Ugalde, 2015: 17). Otra forma de pago o compensación es otorgar un cargo en el gobierno local por los tres años de su mandato, sin importar si cuenta con los méritos académicos, la experiencia en el ámbito gubernamental o el perfil idóneo en el cargo.

En un relato que cita Ugalde, el ex secretario de un ayuntamiento señalaba que:

Antes y durante las campañas políticas es común que los candidatos a alcalde busquen financiamiento con empresarios y proveedores de servicios municipales. Éstos financian en especie o en efectivo con el fin de garantizar privilegios (licencias) y contratos (licitaciones). Para lograrlo, se manipulan las bases de licitación o de

adquisiciones, se usa la figura de adjudicación directa o simplemente se simulan concursos abiertos pero al final se favorece a un ganador, dándole vuelta a la normatividad por diversas rutas y con un entramado de empresas ficticias que simulan y lavan los activos (Ugalde, 2015: 17).

Para Ugalde (2015), aunque el germen de la corrupción no surge del financiamiento paralelo e ilegal de campañas políticas, ese fenómeno ha disparado la corrupción a niveles inéditos. Combatir la corrupción requiere romper el círculo vicioso y ascendente de campañas caras que requieren financiamiento ilegal y luego pagarlas desde los gobiernos mediante obra pública, permisos chuecos o malversación de fondos públicos (Ugalde, 2015: 22). El sistema de botín es un reproductor sistemático de conductas ilícitas y corruptas, que sólo un servicio civil de carrera local podría contener y suprimir gradualmente.

Los males políticos del sistema de botín en los gobiernos locales son producto de un sistema electoral que no ha logrado controlar el financiamiento alterno de las campañas políticas y la distribución de cargos en el nivel local. El patrimonialismo de otorgar cargos a personas leales al político elegido, sin contar con los niveles mínimos de preparación para la función pública. El amiguismo y el compadrazgo como instituciones de sistema de botín, donde cada tres años que inician la gestión de nuevos alcaldes, la rotación y despido de la mayoría de los funcionarios locales hacen que el sistema de botín impida la profesionalización o la posibilidad de un sistema civil de carrera permanente en el nivel local.

Los males administrativos del sistema de botín: patrimonialismo, nepotismo y corrupción

Los males administrativos del sistema de botín en el nivel local son el patrimonialismo, nepotismo y la corrupción. El patrimonialismo es una antigua forma de considerar el cargo público como un patrimonio propio, en el cual se puede designar a las personas que se desee, sin importar su perfil, experiencia e idoneidad del puesto. El nepotismo es una forma de designación de puestos en los gobiernos locales, en los que el político electo otorga cargos a los familiares directos (padres, hermanos, hijos, tíos, yernos, entre otros) que no cuentan con los estudios necesarios, que difícilmente tienen experiencia en el servicio público y que su mayor cualidad es tener un vínculo sanguíneo con el político electo en el gobierno local. Tanto el patrimonialismo como el nepotismo

fomentan la corrupción, ya que no encuentran ninguna diferencia entre el patrimonio de la comunidad con el propio patrimonio que se deriva de su ejercicio público.

El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades, adolece de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano. El actual diseño institucional propicia que los actores locales (presidentes municipales, regidores, funcionarios e incluso ciudadanos) sean adversos a dinámicas de cooperación y por lo general no están dispuestos a construir una acción pública sostenida y comprometida (Arrellano *et al.*, 2014: 139-140). Los acuerdos efímeros, la desconfianza entre actores locales y las interrupciones permanentes de cualquier iniciativa de mayor alcance caracterizan el acontecer de la vida municipal en el país.

Según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, entre 1995 y el 2000, el número de funcionarios locales creció de 336 414 a 478 010, es decir, tuvo un incremento de 30% del personal de los gobiernos locales (Olivos, 2003: 4). Este aumento de servidores locales es un signo evidente de que los gobiernos locales han ingresado mayor personal ante los requerimientos de mayores atribuciones en la administración local. Por todo ello, es importante la profesionalización de los servidores públicos locales, para superar las deficiencias notables en los perfiles del funcionario local, además de que existe una alta rotación de personal (García y Rivera, 2008: 133-137).

En el nivel local, es evidente que se trata de una realidad de contrastes en los gobiernos locales. Por ejemplo, los municipios más grandes tienen en promedio 1 700 trabajadores en la Administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio setenta empleados, aunque hay algunos de menos de 20. En municipios grandes casi la totalidad tiene un plan de desarrollo municipal, en municipios pequeños menos de una quinta parte. De igual forma, el grado de autonomía de los gobiernos municipales es muy diferente, en municipios grandes los ingresos propios que generan impuestos y derechos locales significan casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal. En cambio, en municipios pequeños sólo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal (Cabrero, 2005: 1).

En la administración municipal existe la falta de continuidad en planes y programas de gestión que se hace presente en todo momento. Se encuentran funcionarios

municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales, con una antigüedad en el puesto que no rebasa tres años, que llegan y se van con los periodos de gobierno, que difícilmente culminan un proyecto integral de mejoras estructuradas o de atención a los problemas públicos de los municipios. Bajos niveles de profesionalización y arraigo hacen de la administración municipal un espacio de improvisación y experimentación continua (Arrellano *et al.*, 2014: 140).

Adicionalmente, siguiendo a Cabrero (2005), en relación con los contrastes existentes en las capacidades administrativas de los gobiernos locales mexicanos, se arroja la siguiente información:

- a) *La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por un débil marco normativo y reglamentario:* en 64% de los municipios no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación; en 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública; en 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- b) *Sistemas administrativos obsoletos en los municipios:* en 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; casi la mitad de los municipios del país reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%; en 65% de los municipios no hay un área de administración de personal; una gran mayoría de municipios reconoce haber recaudado impuestos y derechos, 75% por debajo de lo presupuestado; en 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas sustantivas.
- c) *Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales:* 18% de los presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en algún campo profesional; la mitad de los presidentes municipales no tenían experiencia previa en administración pública; los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tiene menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto, la mitad de los funcionarios locales de primer nivel no tenían experiencia previa en la administración municipal (Cabrero, 2005: 6-7).

A partir de estos datos, se puede afirmar que claramente hay rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos, producto

de un sistema de botín tradicional o cuasi profesional: débil marco normativo y reglamentario; sistemas administrativos obsoletos en los municipios; y un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales.

Uno de los males administrativos en el sistema de botín es que los perfiles, preparación y experiencia gubernamental de los presidentes municipales serán muy escasos. Tanto los presidentes municipales como los funcionarios no tienen la formación requerida, ya que la mayoría la aprenderá en la experiencia y su nivel profesional será por debajo de lo deseable.

La encuesta muestra que los gobiernos locales en México usan la designación política como sistema de administración de personal, y más alarmante, que dichos funcionarios no repiten en el puesto. Los datos muestran que sólo 59 municipios tienen cinco o más funcionarios con más de dos periodos de tres años de gestión. De estos funcionarios los de mayor permanencia en el puesto son: secretarios del ayuntamiento, tesoreros, encargados de servicios públicos y de seguridad pública, es decir, las áreas críticas de la gestión son las que han mantenido a sus funcionarios.

Puede decirse también que la permanencia en el puesto tiene una estrecha relación con la permanencia del partido gobernante. En suma, 90% de los municipios mexicanos empiezan de cero sus actividades de gestión cada tres años, con mandos medios y superiores totalmente nuevos. Al tener estas tasas de rotación, los gobiernos locales pierden experiencia y continuidad constantemente (García y Rivera, 2008: 137).

En un estudio detallado en la materia, se llegan a tres conclusiones relacionadas con la administración municipal mexicana (Arrellano *et al.*, 2014: 192). En primer lugar, los gobiernos locales mexicanos se integran con funcionarios y servidores públicos medianamente preparados, el nivel de educación se corresponde con el tamaño del municipio; en municipios pequeños —rurales y mixtos— se registran niveles de educación elemental. Así también, las zonas del país más rezagadas en esta materia son el sur y la península. Además, pese a que en algunos casos se registran funcionarios o titulares de área con niveles de posgrado, el promedio de años no rebasa los diez años en ningún municipio del país.

En segundo lugar, si bien los gobiernos municipales en México aumentan el número de unidades administrativas conforme se vuelven más complejas las tareas locales, esto no implica una mayor eficiencia en la gestión, ya que siguen enfrentando

dilemas estructurales como la baja preparación de sus funcionarios locales y la poca experiencia en el ámbito gubernamental local (menos del 20%, considerando todos los municipios) y, al igual que los presidentes municipales, los empleos anteriores de los titulares de área en su mayoría provienen de la iniciativa privada.

Por ejemplo, si se toma en cuenta como parámetro cinco o más funcionarios con estudios universitarios incompletos o terminados, sólo la cuarta parte de los municipios cumple esta condición. Es decir, alrededor de 25% de los municipios tiene cinco o más funcionarios a cargo de sus áreas administrativas críticas. Parece ser que los municipios medios o grandes toman más en consideración el grado universitario como criterio de designación de funcionarios.

En tercer lugar, la alta rotación en los puestos de los funcionarios municipales, que en la mayoría de los municipios obedece a esquemas de contratación por confianza, es un síntoma de inestabilidad de los gobiernos locales que resulta una fuerte restricción para la continuidad de proyectos municipales de largo plazo. El resultado es un débil desarrollo profesional de los servidores públicos locales: esquemas de contratación tan flexibles y una escasa base profesional que termina por propiciar inestabilidad e improvisación en las tareas de los gobiernos locales.

En los últimos años ha crecido el papel de los municipios en la construcción y puesta en marcha de alternativas de desarrollo. El reconocimiento del municipio como nivel de gobierno lo coloca a las puertas de nuevos compromisos que no podrá cubrir de no contar con funciones capaces, preparados y capacitados en la administración local, así como instituciones y organizaciones que permitan la continuidad de programas bajo ópticas integrales de desarrollo (García y Rivera, 2008: 115). Sin un servicio civil de carrera local, los procesos, procedimientos y servicios públicos locales, cumplirán parcialmente las expectativas y demandas de los ciudadanos que esperan un mejor gobierno local.

En suma, los gobiernos locales presentan una actuación institucional rezagada para llevar a cabo la profesionalización, ante las insuficiencias de recursos públicos, administrativos y legales. La profesionalización de los gobiernos locales puede contribuir a mejorar la atención de los asuntos públicos comunitarios (Olivos, 2003: 1), mejorar la transparencia y rendición de cuentas locales, aminorar la corrupción y propiciar una mejor vida democrática local. Pero el sistema de botín como forma de organización y administración del gobierno local mexicano, impide una mayor profesionalización y la consolidación de un sistema civil de carrera en la función pública local.

LOS REMEDIOS PARA ACABAR CON EL SISTEMA DE BOTÍN EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: PROFESIONALIZACIÓN Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La profesionalización y el servicio civil de carrera en México y de manera particular, en sus gobiernos locales, es un reto y una necesidad no sólo sentida, sino que emerge de una demanda de las nuevas transformaciones y reforma del Estado. Así, el mejoramiento administrativo no puede plantearse de manera aislada, sino en relación con factores importantes para la vida de las comunidades en los municipios de nuestro país, ya que corre en la misma dirección a la propia formación del Estado (Morales, 2009: 5).

Existen algunos avances del servicio civil de carrera en los gobiernos locales mexicanos. En ocho legislaturas locales habían establecido normas para que las administraciones municipales se profesionalizaran. Para 2005, varios municipios habían avanzado significativamente hacia una mayor profesionalización, aunque sin establecer realmente un servicio civil de carrera, entre ellos estaban: Aguascalientes, Aguascalientes; Acapulco de Juárez, Guerrero; Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla de Baz, Estado de México; Zitácuaro, Michoacán; Monterrey, Nuevo León; y Hermosillo, Sonora (Méndez, 2016: 199), con más de 2 456 gobiernos locales (datos de 2014). Estos casos son aislados y excepcionales, por lo que se puede afirmar que el sistema de botín sigue prevaleciendo en las instancias municipales.

La necesidad de la profesionalización de los gobiernos locales mexicanos se justifica por el mayor desarrollo de funciones asignadas al gobierno local. En los estudios previamente descritos, se establece que en relación con los perfiles de los funcionarios, se pueden identificar como ya se comentó, otros problemas como la inexperiencia, nula capacitación, escasa antigüedad, así como bajos niveles educativos y profesionales. El gobierno local sigue siendo visto como un trampolín político o espacio de poder personalizado y no como un lugar de servicio público hacia los ciudadanos. Hay que desterrar del espacio local la idea del puesto público como un bien personal y como fuente de beneficios particulares, perspectivas que aún prevalecen en los cacicazgos tradicionales (García y Rivera, 2008: 139). La profesionalización de los servidores locales es una necesidad impostergable, pero mucho más la instauración de un servicio civil de carrera local que pueda institucionalizar mejores prácticas de gobierno y que los servidores públicos sean los más capacitados y preparados para la función pública local.

La sola posibilidad de establecer el servicio civil de carrera, en la Administración municipal, genera posiciones a favor y en contra, según se resalten las ventajas y desventajas de esta medida. No obstante, casi nadie se opondría a elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y a reconocer sus méritos en el desempeño de sus responsabilidades (Consuelo, 1993: 23). Lo que también es impostergable es el inicio de un esfuerzo sistemático, aunque gradual y selectivo para avanzar en el mejoramiento de la administración y condiciones laborales del personal público (Sánchez, 2011).

El servicio público de carrera en la Administración pública municipal debe contribuir a que los funcionarios del gobierno local tengan una forma de vida honesta y con mejor remuneración. La implementación de un servicio público de carrera en los gobiernos locales debe establecerse en un ordenamiento jurídico, en una ley de profesionalización para los gobiernos locales, a través de la cual se finquen los principios, valores, procesos y bases para la adecuada operación de la carrera administrativa pública municipal, con el objeto de evitar que sea sólo un instrumento administrativo (Olivos, 2003: 3). Esto daría seguridad jurídica al ejercicio del servicio público de carrera municipal en la vida pública local.

No se debe olvidar la importancia de los recursos humanos, puesto que la actualización y capacitación repercuten directamente en la calidad del servicio y permiten una mejor utilización de los demás recursos con los que se cuenta. Dentro de los obstáculos identificados en la prestación de servicios suele destacarse —junto a la falta de recursos financieros— la falta de personal capacitado (García, 1993: 299), con la experiencia requerida, los estudios profesionales adecuados para el cargo público local.

En general, los niveles de experiencia y profesionalización de los presidentes municipales, síndicos, regidores y responsables de áreas críticas de la administración municipal son claramente insuficientes (Arrellano *et al.*, 2014: 199). Aunque hay quien propone una estrategia de acuerdos para la regulación de la profesionalización del servicio civil de la Administración pública municipal y las correspondientes acciones para impulsarlo (Olivos, 2003: 7-8), a nuestro parecer el remedio para comenzar a acabar con el sistema de botín local, sería mediante dos medidas fundamentales: primero, una reforma al artículo 115 constitucional que incluya la obligación de los gobiernos locales de instaurar un servicio profesional local; y segundo, la creación de una Ley Federal de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México.

Dentro de las condicionantes administrativas, es necesario establecer una adición al artículo 115 constitucional para establecer la profesionalización en los gobiernos locales, así como proponer una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México, que coadyuve en el desempeño de los funcionarios locales; elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la capacitación y entrenamiento de los funcionarios municipales; fomentar políticas públicas que permitan conformar una carrera administrativa municipal; la propensión actual de mayores recursos fiscales exige una mayor formación y capacitación de los funcionarios; ampliar y mejorar los sistemas de control interno y externo para evitar prácticas corruptas y de opacidad. En suma, la reforma de la Administración pública en México debe iniciar desde los gobiernos locales para consolidar la modernización de la gestión pública federal (Sánchez, 2011).

En primer lugar, la reforma constitucional al artículo 115 constitucional deberá establecer que en todos los gobiernos locales del país se instaurará un servicio civil de carrera local formados por un conjunto de subsistemas de ingreso, promoción, desempeño, profesionalización, actualización y separación del cargo, bajo los principios del mérito, la idoneidad, la experiencia y valores de honestidad y espíritu del cuerpo administrativo.

En segundo lugar, con una ley de profesionalización de los servidores de gobiernos locales se lograría el establecimiento de un servicio profesional local, como un conjunto de sistemas de selección, ingreso, reclutamiento, capacitación, promoción y evaluación del desempeño, para consolidar un sistema de mérito que mejore la competencia, la eficacia, la oportunidad y la optimización de los recursos públicos. Con el objetivo de conformar una carrera administrativa municipal que permita contar con funcionarios locales más aptos, con vocación de servicio, permanentemente preparados y alejados de los cambios de los “políticos”.

A partir de esta misma ley, establecer la creación de un organismo federal de capacitación de gobiernos locales que sea el encargado de la formación y capacitación de los empleados públicos de los gobiernos locales, fijando las políticas, normas y reglamentación necesaria para profesionalizar a los gobiernos locales. Por ejemplo, podría rescatarse la experiencia alcanzada por el Centro Nacional de la Función Pública Territorial francesa, en la formación y capacitación de funcionarios locales, organización de concursos de admisión y de ascenso en la carrera administrativa; sería un punto de partida para concebir un organismo de este tipo (Martínez, 2001; 1).

Por ello es necesario establecer una reforma administrativa que permita mejorar las atribuciones de los gobiernos locales, así como su profesionalización en los gobiernos locales mexicanos. Entre las condicionantes políticas aparecen: la consolidación de la democracia como forma de gobierno; la propensión a una mayor participación ciudadana en los asuntos del nivel local; la tendencia a un sistema tripartito PRI, PAN, PRD obliga a “despolitizar” los gobiernos locales para convertirlos en verdaderos sistemas de mérito y de eficiencia. En el ámbito administrativo, es necesario llegar a un gran acuerdo nacional por parte de los partidos políticos para reconocer la necesidad urgente de un servicio civil de carrera local que pueda modernizar desde abajo, en la instancia de proximidad, a la Administración pública municipal.

CONCLUSIONES

Los gobiernos locales han vuelto a colocarse como instancias de gobierno de proximidad con los ciudadanos, para atender una creciente agenda de demandas comunitarias y aquellas que provienen de los cambios en la globalización, la interdependencia mundial y el uso intenso de las tecnologías de la información y la comunicación. Aunque el aumento de modernos requerimientos administrativos necesitan nuevas capacidades administrativas en las instancias locales, la profesionalización de los servidores públicos locales es una, entre otras muchas, de las alternativas más viables para el mejoramiento de los servicios públicos.

Los males del sistema de botín, en los gobiernos locales mexicanos, son el patrimonialismo, el nepotismo, la ineficiencia, la corrupción, la falta de aplicación de los principios de idoneidad, insuficiencia en la preparación profesional, carencia de experiencia en el ámbito gubernamental, alta rotación de personal, pérdida de capital humano calificado cada tres años, entre las características más representativas de una forma tradicional de organización administrativa corporativa que se reproduce al final del periodo de los gobiernos municipales.

Los males políticos del sistema de botín empiezan en las campañas políticas donde los políticos que aspiran a ser presidentes municipales buscan patrocinadores y proveedores que apoyen sus campañas con recursos adicionales, en especie, en efectivo, con recursos, que se convierten en una contraprestación en el momento que obtienen el cargo público. Ya sea mediante nuevos contratos, licitaciones por asignación directa o bien, mediante cargos directivos en los gobiernos locales, el

sistema de botín es la manifestación directa de la política en el ámbito local que es una compensación a los apoyos otorgados en las campañas. Política y Administración pública local son parte de un mismo proceso interactivo.

Uno de los mejores remedios para acabar con el sistema de botín tradicional o el sistema de botín cuasi profesionalizado, es el servicio civil de carrera local que puede impulsarse mediante una reforma constitucional al artículo 115 para establecer como una obligación de los gobiernos municipales el servicio civil de carrera local. Resultado de esta reforma administrativa local, sería necesario la elaboración de una Ley de servicio civil de carrera local para establecer los subsistemas que la integrarán, las condiciones, las características, las modalidades y todo lo relacionado con la carrera administrativa municipal.

Parece una utopía en esta época, pero los ciudadanos nos merecemos un gobierno local del siglo XXI que funcione de forma moderna, eficiente y colaborativa, no una forma de gobierno que proviene del siglo XIX. El servicio civil de carrera local sería la verdadera modernización administrativa que requieren los gobiernos municipales.

FUENTES DE CONSULTA

- Arrellano Gault, David, Cabrero Mendoza, Enrique, Montiel Cuatlayol, María José y Márquez, Israel (2014), “Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Ana Díaz Aldret (compiladora), *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Bardhan, Pranab y Mookherjee, Dilip (2014), “El surgimiento de los gobiernos locales: una visión de conjunto”, en Ana Díaz Aldret (compiladora), *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Conesa, Eduardo (2012), “La economía política del sistema de botín y la decadencia de la república”, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, año VI, no 8.

- Consuelo Ferreira, María del Pilar (1993), “Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México”, en Eduardo A. Sandoval Forero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coordinadores), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México.
- Dessaugue, Laguna Mauricio y Méndez, José Luis (2011), “Una introducción general”, en José Luis Méndez (compilador), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Díaz Aldret, Ana (2014), “Estudio introductorio: gobiernos locales en México procesos inconclusos y retos hacia delante”, en Ana Díaz Aldret (compiladora), *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- García del Castillo, Rodolfo (1993), “Los servicios municipales de cara al futuro”, Eduardo A. Sandoval Forero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coordinadores), *El municipio mexicano de cara al Siglo XXI*, Toluca, México.
- García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo (2008), “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”. Recuperado de: www.indesol.gob.mx/docs5/5_comunicación, 17/05/2008.
- Guerrero, Omar (2011), *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.
- Ingraham, Patricia Wallace (2011), “La fundación del mérito. El servicio público en la democracia norteamericana”, en José Luis Méndez (compilador), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Jiménez B., William Guillermo (2012), “Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia”, en *Reflexión Política*, Colombia, año 14, no. 28.
- Martínez, Jean-Marie (2001), “La formación de los altos funcionarios públicos de las administraciones públicas locales en Francia”, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Méndez, José Luis (2011), “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (compilador), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Méndez, José Luis (2016), “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo

- M. Cejudo (editores), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: El Colegio de México.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2009), *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*, México, UAEM, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Olivos Campos, José René (2003), “La profesionalización en los gobiernos municipales en México”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá.
- ONU (1962), *Manual de Administración Pública*, Nueva York, Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.
- Pardo, María del Carmen (2005), *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 8.
- Pardo, María del Carmen (2010), “La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. L, no. 2, abril-junio.
- Pardo, María del Carmen (2011), “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en José Luis Méndez (compilador), *Servicio profesional de carrera*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Sánchez González, José Juan (2011), “Profesionalizar los gobiernos locales en México: una necesidad imprescindible”, en Roberto Moreno y Juan Miguel Morales y Gómez (coordinadores), *Democracia y gestión pública. Fundamentos para la reforma del Estado en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/ Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, José Juan (2012), *La corrupción administrativa en México*, Toluca, IAPEM.
- Subirats, Joan (2014), “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana”, en Ana Díaz Aldret (compiladora), *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Ugalde, Carlos (2015), “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, en *Nexos*, no. 446, febrero.

LOS MALES DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES EN MÉXICO Y SUS REMEDIOS

Juan Miguel Morales y Gómez¹

El propósito de este capítulo es mostrar, mediante diversos indicadores y prácticas de gestión administrativa en los gobiernos del ámbito municipal en México, las causas de la corrupción que inhiben sin duda el desarrollo de las sociedades, especialmente de países como el nuestro, que por este flagelo inmerso hasta los huesos y entrañas de individuos e instituciones, tanto los que forman parte de las estructuras gubernamentales como de la sociedad civil y en general de toda la sociedad en su conjunto, hace que se transite a espacios cada vez más complejos y de difícil salida de esquemas de vidas mejores, en donde valores, principios y prácticas positivas en términos de convivencia y solidaridad, se conjuguen para arribar a un sistema de una calidad de vida superior para toda la sociedad, pero que difícilmente se superan hoy en la actualidad.

Por otra parte, es indispensable abordar en este capítulo los remedios para superar este mal que, desde la Conquista, ha estado presente. Asimismo, con el devenir del tiempo en donde guerras internas e intervenciones extranjeras, además de luchas políticas para instaurar modelos sociales, políticos y económicos dentro del sistema político mexicano, han construido las condiciones para no solamente no salir de este mal, sino al contrario, se han agudizado y crecido, en consecuencia se presenta el gran reto que es complicado para reducirlo, y con ello, en verdad avanzar como colectividad.

¹ Doctor en Ciencias por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM.

EL ESTADO DE DERECHO

Es pertinente partir de la idea de lo que le corresponde al Estado en sus cometidos fundamentales como: justicia, democracia, igualdad, combate a la pobreza y, por supuesto, a la corrupción y a la impunidad, principalmente, en las esferas del gobierno, como responsables de conducirse con ética para demostrar que quienes gobiernan están decididos a cambiar no sólo la imagen, sino también la esencia del Estado, que es justicia, equidad, el Estado de Derecho y el buen gobierno.

Se busca que las instituciones sean importantes en el logro de sus fines, los cuales se traduzcan en hacer lo necesario para que se formen ciudadanos libres y en la medida de lo posible, iguales y con una mejor calidad de vida en general (Villoria, 2011).

En este rubro, se trata que la organización política, que es el Estado, se sujete a las normas jurídicas sin ninguna posibilidad de transgresión y, en su caso, aplicando fielmente la ley a aquel que la violente, haciéndose merecedor a las sanciones correspondientes.

La reflexión que nos plantea la definición anterior clarifica que toda persona que forma parte de una sociedad y, por lo tanto, de su organización política, como es el Estado, debe saber y estar plenamente consciente de que si incumple la norma, desde una falta mínima hasta una grave, deberá someterse a un juicio y, derivado de éste, cumplir con una sanción; aplicación sin ninguna posibilidad de su incumplimiento y ejercicio de justicia.

El respeto al Estado de Derecho significa que todos los individuos e instituciones públicas, privadas, sociales y gubernamentales se subordinan al Estado y a sus leyes para que se puedan garantizar las libertades de todo individuo que forma parte de una sociedad, así como sus derechos y el respeto a los derechos y libertades del otro. Al mismo tiempo, es importante reconocer que los poderes de un Estado, como son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también deberán estar sujetos a las normas jurídicas aplicables, teniendo claro que ningún miembro perteneciente a estos poderes incumplan sus leyes internas y las generales, puesto que de lo contrario, al igual que cualquier ciudadano, serán merecedores de las sanciones establecidas en los mismos ordenamientos jurídicos.

Es importante ampliar las reflexiones sobre esta concepción, en virtud de que permite conocer los elementos principales que lo caracterizan y, con ello, tener una base sólida de entendimiento teórico que servirá como el referente para posteriormente contrastar el concepto y/o conceptos existentes con la realidad en la que se vive hoy,

principalmente en los países con más problemas en sus crisis de valores, principios y prácticas cotidianas, tanto de la ciudadanía como de los funcionarios y servidores públicos ubicados en las burocracias gubernamentales.

Pichardo sostiene que el Estado de Derecho se ha vuelto poco preciso, sin embargo, se alude a un elemento indispensable para la convivencia social, por lo que su definición es indispensable:

es la voluntad de los integrantes de una colectividad, incluyendo naturalmente a las personas morales y a quienes las representan, regir sus actos y conductas con apego a las normas jurídicas en vigor. La aceptación generalizada de la comunidad de respetar, es decir, de observar y cumplir las normas jurídicas vigentes en sus relaciones con otros particulares y con las autoridades; la decisión de las autoridades de actuar sólo en los términos estrictos de la leyes vigentes les autorizan (Pichardo, 2002: 17).

En el Estado de Derecho existe una condicionante principal que es la aceptación de la comunidad y del propio gobierno de respetar y sujetarse estrictamente a las leyes, además de que sus conductas cotidianas estén siempre apegadas al respeto de las normas vigentes, lo cual significa que toda la sociedad en su conjunto, se concientice de saber, entender y actuar siempre en ese respeto a los estatutos jurídicos y a la autoridad responsable de hacerla cumplir, sabiendo que ya no se trata de personas las que hacen cumplir, sino que es el imperio de la ley que determina y garantiza que se respete la norma, en el ánimo de generar las condiciones para que todos logremos un ambiente de convivencia social que eleve la calidad de vida de todos.

Por otra parte, es fundamental señalar que debe evitarse lo que ha venido sucediendo a lo largo de la historia en México, donde lo importante es que la ley se acate pero no se cumpla (Pichardo, 2002: 17). Esta práctica es lo que verdaderamente permite desviar el sentido de intención de la esencia del Estado de Derecho. Puesto que el acatamiento significa obediencia y respeto, aunque en la práctica mexicana implica que se diga que se respetará la ley pero en la realidad no se cumplirá, porque no se está de acuerdo o afecta los intereses de la persona o personas e instituciones que tienen la obligación de cumplirla, pero que buscan evadir la responsabilidad de su cumplimiento en aras de obtener beneficios.

Sánchez González nos plantea que

uno de los temas más discutidos, después de la Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la corrupción. ¿Cómo aspirar a una modernización económica, política y social, si en lo administrativo continuamos con un aparato tradicional, autoritario? y que, en algunos casos, facilita el abuso de poderes de ciertos funcionarios (Sánchez, 1998: 196).

Lo anterior, como se puede apreciar, indica que lo administrativo es fundamental para lograr el cumplimiento de la Ley en términos del tema que venimos analizando y discutiendo, puesto que es importante hacer coincidir la modernización administrativa por la vía de la reforma cuando diseñamos una Reforma del Estado y, por lo tanto, a un Estado de Derecho.

El Estado futuro tendrá la misión de reacomodar a la luz de la justicia social los principios del Estado de Derecho acentuando la marcha, porque no es posible pensar ya en el Estado de los años ochenta, inoperante y estático. Pero tomando en cuenta que la planificación económica tampoco debe ser función monopolista del Estado, éste se encuentra obligado a compartirla con los particulares con el principio de subsidiaridad (Porrúa, 1983: 512-513).

Es claramente destacable que, en nuestro tema del Estado de Derecho, resulta pertinente abordarlo desde el punto de vista del cometido del propio Estado, que es la justicia social, conjuntamente con la garantía de justicia, la democracia, el combate a la pobreza y a la corrupción; todos ellos propósitos y responsabilidades esenciales para hacer del Estado un ente que promueva estas funciones con apego a las leyes y logrando como resultado un Estado próspero, justo y equitativo, con ello se asegura la paz, la convivencia social y se fomenta una cultura de respeto a leyes, instituciones y personas.

Se requiere de un Estado, como diría Bobbio:

como remedio al pecado porque la masa es malvada y debe ser mantenida a raya con el miedo (que para Montesquieu será el principio del despotismo y para Robespierre, conjugando con la virtud, el principio del gobierno revolucionario): *In Gentibus principes, resques electi sunt uterrore suo populos a malo coercent atque adrecte vividum legibus*

subderent (En relación con las gentes, los príncipes y los reyes son instituidos para que el pueblo, por temor a ellos, quede disuadido del mal y se someta a las leyes una vida justa) (Bobbio, 1994: 180).

Lo anterior confirma la importancia de las responsabilidades del Estado donde las leyes son un gran instrumento para hacer valer al Estado y también la existencia y aplicabilidad de éstas. Ambos aspectos son parte de un mismo propósito para someter al ciudadano para que cumpla y, en caso de no hacerlo, devenga el temor que es la aplicación de castigos y con ello la garantía de la gobernabilidad; sin embargo, es de reconocer que para ello es indispensable disponer de un aparato constituido por personas que no sólo cumplen la ley, sino que además, en su cultura, estén presentes los principios de honestidad, responsabilidad y solidaridad apegados a la ética.

CORRUPCIÓN: UNA MIRADA CONCEPTUAL

En esta parte del capítulo se pretende abordar conceptualmente el significado de la corrupción, puesto que a partir de la idea precisa que sobre ella se tenga, será posible entender la idealidad del término y, en consecuencia, el referente más conveniente para ponerlo a disposición y contraste con la realidad de estos tiempos en México. Es así que la corrupción es: “un modo particular de ejercer influencia; influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Está encuadrada en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones” (Bobbio *et al.*, 1998: 378).

En esta definición se abordan tres conceptos que están asociados a conductas, sean particulares o grupales o de instituciones, las cuales señalan violaciones a la ley y a las normas morales generales de una sociedad en un determinado tiempo y espacio, lo que se traduce en una forma de hacer indebidamente acciones que afectan no sólo la cantidad de recursos y su destino, sino todo un sistema de vida de una comunidad, impactándola negativamente, principalmente en el terreno de hacer y de decidir, violenta los valores humanos que por tradición y por convicción forman parte de una cultura. De aquí se desprende el efecto a corto y largo plazo de las buenas costumbres de una sociedad en la que se suministran en detrimento de todos y en beneficio “de unos cuantos”.

La corrupción también tiene que ver con (...) “la ampliación de sector público respecto del privado en tanto que provoca un aumento en las posibilidades de

comportamiento corrupto. Pero no es solamente la amplitud del sector público sino el ritmo con que se expende lo que influye en las posibilidades de corrupción” Bobbio *et al.*, 1998: 178). Aquí, como puede apreciarse, se ratifica que lo más grave en la corrupción es el cambio de conductas individuales y colectivas hasta transformarlas como un sistema de vida que tiende a la normalización de conductas, en donde ya menos personas e instituciones tienen influencia y poder de volver a los sistemas adecuados y donde las conductas éticas son el fundamento de actuación de las sociedades de una nación.

Por otra parte,

en ambientes establemente institucionalizados, los comportamientos corruptos tienden a ser, al mismo tiempo, menos y más viables que en ambientes de institucionalización parcial o fluctuante. La corrupción, por fin, no está ligada solamente al grado de institucionalización, a la amplitud del sector público y al ritmo del cambio social, sino que también es considerada en relación con la cultura de las élites y de las masas (Bobbio *et al.*, 1998: 178).

Sin duda que las élites y masas son responsables de instaurar el cambio hacia las condiciones de corrupción y, por ende, a las prácticas que se convierten en ciertos tiempos cotidianos como algo que ya influye en toda la sociedad, puesto que como ya se había planteado, élites y masas paulatinamente con el tiempo y con las conductas cotidianas, han transformado la cultura de la corrupción como algo que llegó para quedarse. Por otra parte, se llega a hacer muy poco para reducirla y mucho menos para acabarla. Ello evita que las sociedades modernas como la mexicana puedan verdaderamente avanzar hacia condiciones de anticorrupción y de ética para bien de toda la sociedad:

El fenómeno de la corrupción es, por lo tanto, producido por la existencia de un imperfecto sistema de representación y de un discriminatorio acceso al poder decisional. (...) Cuanto más segura esté la élite de conservar o reconquistar el poder con medios legales o de ser castigada si usa los ilegales, tanto menor será la corrupción (Bobbio *et al.*, 1998: 178).

En este aspecto, la posibilidad del acceso al poder por medios legales garantiza que la autoridad cumplirá con la ley, puesto que su cargo está en juego por parte de los órganos encargados de aplicar la norma y por el rol que juega la ciudadanía, mediante el conocimiento a través de los sistemas de transparencia, lo cual asegura que dicha autoridad intentará cumplir en el ánimo de continuar o reconquistar el poder, quedando para el análisis si su cumplimiento es continuo y no solamente al inicio de la gestión, o cuando está en el proceso de su acceso al poder. “La corrupción alcanza el nivel de norma social: de una creencia compartida de que usar el cargo público para beneficiarse a sí mismo, a los familiares o a los amigos es un comportamiento generalizado, esperado y tolerado de una conducta individual” (World Bank, 2015 en Casar, 2015: 61).

La corrupción tiene una dimensión personal o individual, una institucional y una cultural. Las tres están vinculadas. La individual tiene que ver con el costo-beneficio y la percepción de que al incurrir en un acto de corrupción el individuo tiene poco que perder y mucho que ganar. La institucional, con las oportunidades de corrupción y el deficiente funcionamiento de los aparatos de procuración e impartición de justicia. La cultural, con el conjunto de actitudes y valores frente a las autoridades y la ley (Casar, 2015: 62).

Claramente desde esta posición, la corrupción tiene dimensiones complejas, puesto que no sólo es vista individualmente sino de otras formas, como bien se ha señalado, la institucional, con características de creación de ambientes propiciados por quienes están y forman parte de ella, convertida ya no en ocasional, acaso en permanente, hasta enquistarse en una forma de ser y actuar por la mayoría de los que participan en una sociedad y, en particular, en una institución principalmente pública. De esta manera resulta verdaderamente muy difícil responder a este reto para bien de la sociedad.

(...) que un funcionario bajo probablemente no gane mucho dinero efectuando actos corruptos, es más, quizás incluso gane tanto o más cumpliendo su función de acuerdo a la ley, sin embargo, la corrupción permite generar alianzas que movilizan a los actores mucho más que los bienes que se obtienenobtienen [...] La corrupciónLa corrupción no se constriñe a los incentivos que tienden a plantearse como argumentación central ni se podría solucionar “aumentando sueldos a los funcionarios”, la corrupción funcionaría entonces como un complejo mecanismo de creación de alianzas sociales y canales de movimiento de los flujos de poder internos. Es más, el dinero pasaría (en algunos casos)

a un segundo plano, quedando en primera instancia el poder simbólico que ésta lleva consigo, la introducción a un mecanismo de poder y a una tecnología disciplinaria de relaciones sociales. Por supuesto, no se trata de afirmar que esto sucede siempre así, pero lo que intentamos decir es que quizás esto sea válido para funcionarios medios o bajos que pretenden entrar en un grupo de poder (Mujica, 2004: 14).

La corrupción, bajo estas ideas, adquiere nuevas dimensiones complejizándose todavía más, puesto que va de la acción a la tecnología y a las relaciones sociales, creando ahora redes sociales que le dan a cada actor más que el dinero, la permanencia y la oportunidad de ser parte de un grupo que se beneficia y favorece a otros de mayor poder, así como, afecta a otros y a todo un país, en general, evitando de esta manera salir adelante o por lo menos reducir este fenómeno. Por lo tanto, la corrupción más que un acto aislado es una serie de actos que integran la relación social.

¿Qué explica la corrupción?

En esta sección se aborda cómo surgen, cómo se entienden y conocen los actos de corrupción en México, para lo cual conviene apuntar una cita de María Amparo Casar

(...) sabemos tres cosas. Primero, la *percepción* sobre la corrupción, particularmente la que campea en el sector público, crece año con año. Segundo, en las mediciones de percepción de los problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como uno de los *principales problemas*, incluso por encima de la pobreza. Tercero, la *impunidad* que acompaña a la corrupción se ha mantenido constante. Como ocurre con el resto de los delitos, faltas e infracciones en México, los que se definen como actos de corrupción casi nunca se castigan (Casar, 2015: 5).

Es muy contundente la autora, pues reconoce las formas y características que la corrupción toma en nuestro país. Lo primero por destacar es el aumento conforme transcurren los años e inclusive, manifestado en los gobiernos en todos los ámbitos gubernamentales. Pareciera una explicación que se ha complejizado en la planeación y acciones de corrupción, donde no sólo es el dinero, sino también el grupo que participa en corrupción, en el sentido de sentirse parte de la estrategia delictiva o incluso en la normalización de esta práctica, expuesta como una serie de actos cometidos en un ambiente propicio y asumidos como acciones normales, definidos, finalmente, como

una subcultura negativa, así como la permanencia en la acción de ésta y, en el caso mexicano, acompañada con el indulto.

Es pertinente señalar que a partir de que en México los gobiernos de todos los ámbitos reciben más recursos de las participaciones federales, se aprecia el manejo de un número más elevado de presupuesto en el ánimo de fortalecer a los gobiernos, pero es también, que al tener más recursos, muchos de los montos se desvían hacia otros cometidos particulares o de grupo, confirmándose la hipótesis de que a más dinero mayor será la corrupción y, entre más se generalice, más difícilmente se podrá sancionar, porque no habrá voluntad para hacerlo por parte de los órganos judiciales, puesto que en el futuro sus integrantes podrán ser tratados de la misma manera, produciéndose complicidades colectivas con toda nitidez.

También es fundamental decir que la corrupción es hoy un tema central en todos los gobiernos, puesto que las recomendaciones de organismos internacionales como Transparencia Internacional y Estado de Derecho, entre otros, determinan que los países deberán reducir los actos y los montos que éstos representan, principalmente los que provienen del sector gubernamental, puesto que ello permitirá que los gobiernos y los grupos gobernantes se vean favorecidos con una opinión positiva por parte de la sociedad local y, por lo tanto, de la confianza de los grupos de inversionistas internacionales para colocar sus recursos en empresas y negocios que le darán a unos y a otros mejores condiciones de desarrollo económico y social:

Ante la dificultad o incluso imposibilidad de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición. La mayoría de los estudios corresponden a una de tres categorías de encuestas: de percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción, sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción, y de actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros. Junto a estos estudios coexisten aquellos de investigación participativa o experimental, los que recopilan, dan seguimiento y clasifican los actos de corrupción a partir de las investigaciones, expedientes abiertos y/o el número de condenas y, desde luego, los estudios de caso a partir de los cuales se desentrañan los mecanismos finos de la corrupción en un país (Casar, 2015: 9 y 10).

En el siguiente cuadro se aprecian indicadores de corrupción de acuerdo con María Amparo Casar:

Cuadro 1
Indicadores de medición de la corrupción en el mundo

<i>Organización/ Publicación</i>	<i>Metodología</i>	<i>Indicador/Medida</i>	<i>Rango</i>
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114 000 participantes de 107 países	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices i. Percepción de la corrupción ii. Leyes anti corrupción iii. Prácticas anti corrupción	Peor (1) Mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)

Continúa...

<i>Organización/ Publicación</i>	<i>Metodología</i>	<i>Indicador/Medida</i>	<i>Rango</i>
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20 000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anticorrupción con base en trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de Control de la corrupción, que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes	Incluye un indicador de Percepción de la corrupción en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: elaboración propia con base en Casar, 2015: 10.

Está claro que este cuadro de indicadores muestra percepción, pero también el número de actos de corrupción y los valores existentes frente a estos actos, lo cual en su conjunto son positivos para el análisis y la explicación de las razones por las que los países están en el lugar en que están, incluyendo a México, que se ubica en los lugares donde se muestra un nivel de mayor corrupción y, en lugar de mejorar, se aprecia un retroceso marcado. Para los analistas es motivo de atención, se busca encontrar las causas del porqué se retrocede a pesar de haber normatividades especializadas, encargadas de medir y en su

caso vigilar los niveles de corrupción, hasta sancionar duramente a quienes cometen desvíos de recursos de su propósito establecido, originando ambientes y espacios de corrupción, que no se desean pero que subsisten, aunque habrá que señalar que no en todos los casos se aplica la Ley, generándose el otro gran mal que acompaña a la corrupción: la impunidad.

“(…) La única explicación a esta realidad es que los nuevos jugadores de la política han encontrado en la corrupción y la impunidad un modo de vida que les resulta más rentable no llamar a cuentas a los adversarios si éstos tampoco los llaman a cuenta a ellos” (Casar, 2015: 23). Estas complicidades se presentan con toda claridad precisamente en las cúpulas de los partidos políticos, en donde todos son culpables, probablemente unos más que otros. Hoy en día podemos observar que tratándose de los partidos políticos, la ciudadanía tiene cada vez menos confianza en su actuación, cuando son gobierno e inclusive cuando no lo son, puesto que las formas de cometer corrupción pueden ser diferentes, pero al final todos participan arrancando del erario recursos o aprovechando el poder para beneficio de grupos en un ambiente de normalización y de continuidad, garantizando un sistema permanente de corrupción donde todos los partidos, al menos los tres más representativos de México, pactan, aunque para los arreglos políticos pueda haber diferencias y coincidencias, también traducidas en actos de corrupción.

Otra explicación que vale incluir es la relativa a la velocidad y la eficiencia con las que trabaje en el gobierno, puesto que son factores clave para reducir el potencial de corrupción. Si el proceso burocrático es largo, tardado y hasta complicado, será claramente una invitación a que se pida u ofrezcan sobornos (Bliss y DeShazo, 2009: 14). Lo anterior se ve reflejado en acciones permanentes y hasta cotidianas de los grupos de funcionarios públicos que forman parte de las mafias enquistadas dentro de las organizaciones gubernamentales, aunque deberá reconocerse que también existen en la sociedad en general, es decir, en los grupos de gestión entre gobiernos y empresas que ofrecen servicios a las dependencias y entidades de gobierno de cualquier nivel, e incluso se puede asegurar que están actuando en esa relación de forma permanente.

Para confirmar lo señalado en el párrafo anterior es pertinente mencionar lo siguiente:

Felipe González (director del Centro de Estudios de la Gobernabilidad Institucional, Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), México, y el Programa

Hills sobre Gobernabilidad del CSIS, México, 2008), concentrándose en la importancia del liderazgo en el esfuerzo por promover la transparencia en el ámbito local (...) explicó que el programa de encuestas municipales es una actividad de comparación referencial que mide la cantidad de tiempo y dinero que se requiere para que las entidades del sector privado obtengan permisos para realizar actividades comerciales en los municipios. Suministra información sobre tres aspectos de la permisología [*sic*]: licencias de operación, licencias de construcción e impuestos municipales. Presentó datos que comparan el tiempo que se requiere para obtener permisos en los municipios mexicanos y en otros países, y analizó la percepción existente acerca del tiempo y esfuerzo involucrados. Señaló la importancia de las herramientas, información, inspecciones, infraestructura y formación para mejorar el desempeño municipalobtienen [...] La corrupciónafirmó que mientras más rápido se preste el servicio, menor será la oportunidad de que exista corrupciónobtienen [...] La corrupcióndestacó que existe una gran necesidad de profesionalizar el gobierno municipal a través de un proceso de contratación más selectivo y una mejor formación de los funcionarios públicos” (Bliss y DeShazo, 2009: 8 y 9).

Se desprende de lo anotado que los procesos traducidos en procedimientos administrativos que no se someten a sistematización, inclusive que no están alineados a las tecnologías de la información y comunicación, están diseñados intencionalmente para que existan condiciones de corrupción y, por consiguiente, desde la autoridad del máximo nivel hasta los niveles intermedios y bajos, se evitará a toda costa la implementación de procesos simplificados, optimizados y computarizados, puesto que es evidente que se cancelarían las posibilidades de corrupción para estos funcionarios, afectándolos en su afán de lucrar con el presupuesto y bienes de las instituciones gubernamentales, que son los recursos de los contribuyentes.

Otra manera de entender y explicarse la presencia de condiciones de corrupción es cuando los funcionarios se comprometen a cumplir con determinados programas y resultados, lo cual si bien no está directamente relacionado con la corrupción, sí tiene que ver con ella indirectamente en los compromisos traducidos a metas y resultados en donde están en juego el uso de recursos de todo tipo, sean financieros, materiales, de información, así como los vinculados con la acción humana al desempeñar un cargo y en donde también está presente el apego a los procedimientos y metodologías para desarrollar tareas gubernamentales. Entonces, quienes no cumplen y no se ajustan a los procesos se perfila o perfilan hacia actos de corrupción, desde el simple

incumplimiento hasta la comisión de algún delito contra el erario público. También la no independencia de los órganos de auditoría pública ligado con la politización y la falta de profesionalización son prácticas que definitivamente permiten la desorganización, la falta de control y vigilancia y, por supuesto, la falta de capacidad para realizar las funciones conforme lo marca la descripción y análisis de cada puesto, todo ello afecta las condiciones para reducir y evitar corrupción. En el siguiente cuadro se advierte con mayor claridad cuáles son los procesos de responsabilidad de los gobiernos municipales que están bajo la lupa del ciudadano y que por ello tienen una opinión relativa a actos de corrupción por parte de los empleados de las administraciones públicas.

Cuadro 2
Oportunidades de corrupción y trámites de las empresas

<i>Trámites</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Licencia de funcionamiento (renovación, operación, etcétera) • Pago de predial, catastro y otros trámites relacionados • Pago de agua, cambio de tomas • <i>Trámites ante Hacienda, inscripción al RFC, pago de impuestos, declaraciones</i> • Uso de suelo, derecho de piso • Tenencia, licencia vehicular, tarjeta de circulación • <i>Pago de impuesto sobre la nómina</i> • Recolección de basura • Publicidad (anuncios luminosos, propaganda) • Protección civil • Solicitudes y aclaraciones de trámites municipales, constancias y multas • <i>Cambio de placas, emplacado</i> • Servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Trámite para uso de vía pública, arreglo de calles, banquetas, etcétera • Permiso de construcción • Actualización al padrón fiscal municipal de giros, cambio de cédula, empadronamiento • <i>Salubridad, licencia sanitaria</i> • Bomberos • <i>Permiso de venta de alcohol</i> • Cambio de domicilio, cambio de propietario • <i>Seguro social, seguro de trabajadores</i> • Autorización para eventos • <i>Ecología</i> • Permiso horarios de operación • <i>Alta y baja de vehículos</i> • Actas de registro civil • Alineación y número oficial • <i>Trámites ante Ministerio Público, denuncias, seguridad pública</i>

Fuente: Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado 2014 (Casar, 2015: 30).

Como se podrá apreciar, la gran mayoría de los trámites son de incumbencia municipal, aunque hay otros en el mismo cuadro señalados con cursivas, que pertenecen a la responsabilidad estatal. No obstante, el problema en los municipios está presente, lo cual sin duda es conocido, sea que hayamos tenido la amarga experiencia personal o por amistades, parientes y conocidos que coinciden en esta problemática. Se deduce también que todas estas gestiones realizadas con regularidad, ya forman parte de actos de corrupción, si bien no de todos los municipios ni de todos los trámites, sí hay condiciones de corrupción en donde el responsable único no es el funcionario público, sino también el causante, usuario o ciudadano. Es pertinente reflexionar que a veces quien inicia el acto de corrupción es el funcionario público y en otras el ciudadano. Ello permite afirmar que están dadas las situaciones para la corrupción y, por lo tanto, no conocemos información transparente de las sanciones para todos los funcionarios y ciudadanos que cometen estos actos en el ámbito municipal y, si existe alguna, claramente observamos impunidad.

Por otra parte, al referirnos a la corrupción es indispensable incluir su papel al activar otro problema más devastador: la violencia en manos del crimen organizado. En este tenor, el origen de la delincuencia organizada y su instrumento demoledor, la violencia delictiva, se origina de sus actividades ilícitas, reconociendo que no es exclusiva de la responsabilidad del Estado mexicano, puesto que existen factores de orden global que contribuyen a engendrarlas y que han permitido su expansión, permanencia y diversificación. Lo que sí es una enorme responsabilidad es la falta de previsión y comportamiento ético por parte de las autoridades, de sus instituciones y por supuesto de los políticos, quienes no han sido eficientes para advertir, anticiparse y resolver en tiempo los efectos nocivos para la vida pública (Martí, 2015).

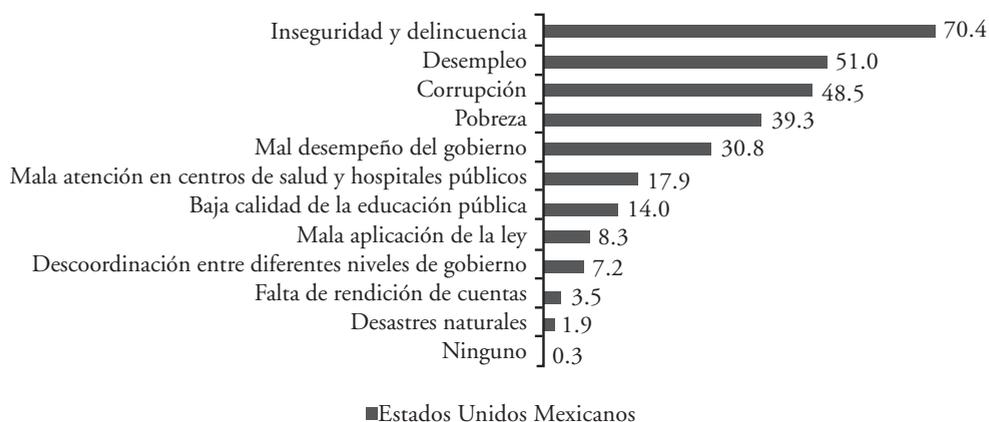
Se puede entonces apuntar que el Estado mexicano no es en sí mismo la corrupción, pero sí la ha permitido, mostrando ineficacia institucional y también intereses de grupo que se sintetizan en corrupción, lo que le ha impedido contener la violencia, provocando que las estructuras de todos los ámbitos de gobierno sean penetrados unos más que otros por la delincuencia organizada, donde claramente por su evidente clima de corrupción y complicidad no sólo se manifiesta, sino que se expende y permanece (Martí, 2015).

Esta situación hace todavía más difícil combatir a la corrupción y también al crimen organizado, puesto que estos dos aspectos se conjugan para edificar las condiciones de violencia solapadas por la autoridad gubernamental por la vía de la

corrupción, e inclusive por la vía del sometimiento y miedo de la sociedad a los grupos delincuenciales, en donde se aprecia el poder de éstos, pues ya no actúan al amparo de la autoridad gubernamental como en otras épocas, sino por encima de ellas y a pesar de ellas.

Es oportuno señalar datos y estadísticas que revelan la situación en general de los gobiernos municipales como a continuación se señalan: “según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (2014), se estima que a nivel nacional, 70.4% de la población considera que la inseguridad y delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día a las entidades federativas, seguido del desempleo con 51% y la corrupción con 48.5 por ciento” (ENCIG, 2014: 47).

Percepción sobre los problemas más importantes



Fuente: ENCIG, 2014: 47.

Como puede apreciarse en esta gráfica, se muestran varios aspectos que miden la problemática de los gobiernos en México, destacando de acuerdo con el objeto de nuestro tema, que la corrupción ocupa el tercer lugar después de la inseguridad y el desempleo, cuestiones que en su conjunto están interrelacionadas, puesto que la corrupción se asocia a los asuntos de criminalidad, una responsabilidad de las instituciones de seguridad para su combate, pero que, tal como se han comportado en los últimos años, revela relaciones de los cuerpos de seguridad con el crimen

organizado a través de sus diferentes formas: narcotráfico, extorsión, secuestro, desaparición forzada, tráfico de personas, tráfico de órganos, robos a casa habitación, robo de vehículos y, por supuesto, homicidios, que son crecientes en comparación con los años anteriores de inicio del sexenio actual (2012-2018). Los problemas del desempleo, si bien están asociados con impactos provenientes del exterior, juegan con la corrupción desde varios aspectos, entre ellos la venta de plazas a cambio de dinero o de otras situaciones como favores personales provenientes de proposiciones indecorosas principalmente a las mujeres, además de una reducción en general del mercado laboral y la contratación por horas de acuerdo con la reforma laboral vigente, que significa reducir las posibilidades de una mejor condición de vida para los trabajadores jóvenes, lo cual favorece la corrupción a través de las formas ya mencionadas.

Conviene apuntar datos que señalan el nivel de percepción de la población entre gobiernos. A partir de la ENCIG se estima que, a nivel nacional, 75.6% de la población de 18 años y más considera que la corrupción “En el sector gobierno federal es *Muy frecuente y Frecuente*” (ENCIG, 2014: 51). En el sector Gobiernos Estatales “a nivel nacional, 77.2% de la población de 18 años y más considera que la corrupción es *Muy frecuente y Frecuente*” (ENCIG, 2014: 52), mientras que en el sector gobiernos municipales, “se estima que a nivel nacional, 75.8% de la población de 18 años y más considera que la corrupción es *Muy frecuente y Frecuente*” (ENCIG, 2014: 53).

Con estos datos es posible advertir que el nivel de mayor corrupción son los gobiernos estatales seguidos de los gobiernos municipales y, hasta el final, el gobierno federal. No obstante, todos los gobiernos muestran verdaderamente un alto porcentaje de corrupción, porque se puede afirmar que de cada 10 personas, más de siete perciben que existe corrupción en los diferentes gobiernos, en donde los municipales muestran un mayor desprestigio de la población sobre su actuación en las diversas tareas que les toca atender, tomando en consideración su responsabilidad de administración más cercana a la población para conocer y responder con eficacia en la solución de sus obligaciones, como los servicios públicos.

Por lo que corresponde a las experiencias de corrupción por tipo de trámite, a partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional la tasa por cada 100 000 habitantes que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron fue de 12 080 (ENCIG, 2014). En el ámbito municipal es del orden de 11 773, cifra a todas luces muy alta, lo cual significa que en los municipios de este país, los actos de corrupción son muy frecuentes, especialmente en los trámites que efectúa el ciudadano.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2013), la percepción que tiene la población de 18 años y más, residente en áreas urbanas, sobre qué tan frecuente se dan los actos de corrupción en diversos ámbitos, tanto públicos como privados, las policías tuvieron el mayor porcentaje de percepción de corrupción, con 89.7%, seguido de los partidos políticos con 84.4%. Para el sector privado, 66.4% de la población percibe que la corrupción es una práctica frecuente en los sindicatos, mientras que 63.5% percibe este tipo de prácticas entre los empresarios. La encuesta revela que los ámbitos de convivencia más cercanos al individuo, como la familia o los vecinos, se perciben como espacios de menor corrupción (INEGI, 2015: 7).

Lo que se puede constatar con esta información es que la percepción de la población respecto al sector público y al privado respecto a los actos de corrupción son muy frecuentes y de alto impacto en el sector gubernamental en contraste con el sector privado. Sin embargo, hay que señalar que el sector privado está en proceso permanente de caer en actos de corrupción, y se antoja cada vez más difícil salir de este flagelo tan negativo para la sociedad mexicana, puesto que ya no sólo es un sector sino que la sociedad en su conjunto está entremezclada.

Otra información que da cuenta del panorama de corrupción en los municipios de nuestro país es:

En cuanto a los servidores públicos sancionados, en total hubo 4 088 durante 2014. (...) siendo los cinco más sancionados los de Baja California, Querétaro, Hidalgo, Chihuahua y el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, entidades con mayor índice de servidores públicos sancionados por cada cien laborando en las administraciones públicas municipales, con 1.53 a casi uno. Por su parte, Tlaxcala, Jalisco, Michoacán, Yucatán y Nayarit tienen la menor cifra al reportar una tasa de 0.05 a 0.09, es decir, mucho menos de una décima de servidor público (INEGI, 2016: 24).

LOS REMEDIOS PARA SU SOLUCIÓN

La idea de los remedios para la Administración pública están asociados al alivio, a la corrección y a subsanar los males que existen o que se han generado con el tiempo y que resultan difíciles de combatir en los gobiernos de nuestro país, por lo que a continuación se presentarán una serie de planteamientos y propuestas que permitan

darle a la Administración pública municipal salida y que a su vez pueda contribuir en acciones viables, pero en lo fundamental deberán tener como condición cambios, tanto en las estructuras gubernamentales como en la sociedad.

Como primera solución a los problemas de corrupción en los municipios de México, es necesario incluir la percepción generalizada entre los ciudadanos acerca de que nuestros gobiernos son corruptos. Así que 97% de los ciudadanos encuestados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dice estar de acuerdo en que sancionar a los funcionarios públicos corruptos favorecería el resultado de los trámites que realizan y la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía. Ello sin duda, permite advertir que la opinión y sentimiento de parte de la sociedad en relación con la corrupción es demasiado alta, por lo que atender a estas tareas de forma prioritaria de parte de los gobiernos municipales en su conjunto es una tarea vital para la gobernabilidad y para mostrar una imagen positiva diferente de estas estructuras gubernamentales.

El municipio es el gobierno inmediato con el que hace contacto permanentemente el ciudadano, desde el personal de seguridad preventiva, hasta quien expide licencias o el servidor público de la ventanilla que recibe los cobros de impuestos y derechos, por lo que es imperativa la conciencia y responsabilidad de los funcionarios municipales para entender la importancia del desempeño de sus funciones en torno a la transparencia, la rendición de cuentas y la publicitación de los servicios que prestan las gestiones municipales. Sólo así es posible ir reduciendo los problemas de corrupción.

Transparencia Mexicana (2011) publicó un estudio (Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010) en el que aseguraba que en 10.3 ocasiones de 100 en que se realizó un trámite o se accedió a un servicio público, los hogares tuvieron que dar un soborno o una “mordida” al funcionario público en turno. Ello constata la importancia de realizar dos acciones fundamentales: la transparencia y la selección de servidores públicos en torno a los manejos de recursos públicos, incluso con la instalación de cámaras de vigilancia ubicadas en las oficinas recaudadoras para que cualquier ciudadano y autoridad vea cómo se realizan estos trámites y estar ciertos de que cada vez existen más condiciones propicias para un manejo honesto de los recursos y apego a los trámites por realizar. Pues bien, sabemos que la corrupción se genera en ambientes sin transparencia, que son una buena parte de los municipios del país. Un reducido número de municipios cuentan con portales de Internet e información clara y precisa sobre los trámites a realizar, además de sistemas de pagos

automatizados. Todo ello forma parte de establecer políticas que tiendan a inhibir esquemas de opacidad y de discrecionalidad para bien de los gobiernos municipales y para la ciudadanía.

Estos son los desafíos que las administraciones municipales deberán implantar y poner en operación para luego evaluar y medir el impacto que deberá estar relacionado con la reducción de prácticas de corrupción.

Otro aspecto a considerar para combatir la corrupción es avanzar en materia de impunidad, para lo cual es necesario en el incremento de un número mayor de jueces que impartan justicia en cada región. De esta forma se tendrían las autoridades especializadas en esta materia, lo que implica tener al número de jueces necesarios y preparados para una adecuada administración de justicia, que se traduzca en una mejor distribución del trabajo judicial y una mayor eficiencia en los resultados para reducir al máximo el número de casos de violación a la ley sin resolución y, en consecuencia, sin sanción. Esta política deberá dar dividendos adecuados, ya que no sólo se reducirá la impunidad, sino también la corrupción en un esquema de operación de un Estado de Derecho.

Un remedio fundamental para reducir la corrupción en el ámbito municipal es obligar a todos los gobiernos para crear y poner en práctica un catálogo de valores éticos que cada servidor público debe cumplir, a fin de que las organizaciones municipales lo tengan como el documento base para la selección de personal, para su capacitación y para evaluarlo en términos de contrastar el deber ser con la realidad y, con ello, motivar e incentivar a aquellos servidores que lo cumplan correctamente, incluyendo un reconocimiento público para ser publicitado en los medios de comunicación de cada municipio o, en su caso, llevar a cabo entrevistas de corrección, hasta la aplicación de sanciones administrativas y/o judiciales.

La Administración pública en los gobiernos municipales tiene un gran cometido: desarrollar y mantener los valores del servicio público, entre los cuales están competencia, integridad, equidad, transparencia, rendir cuentas, merecimiento y ética. Todos estos valores deberán ser incorporados en cada unidad administrativa a fin de que en conjunto se forme un ambiente de responsabilidad con la sociedad, lo que significa entregarle buenos resultados que se traduzcan en satisfactores que la beneficien de acuerdo con un programa de buen gobierno, que a su vez muestre claridad en el manejo de los recursos públicos y, por lo tanto, honestidad e integridad. Ello generará confianza de la población y certidumbre en el futuro de las ciudades y comunidades.

Poner especial atención en el manejo, transparencia y rendición de cuentas de las áreas de tesorería, adquisición de bienes y servicios, las de obras y servicios públicos, donde se manejan recursos de todo tipo y más resultan necesarias de clarificar, a fin de que la sociedad, además de las instancias evaluadoras del manejo del presupuesto como: las contralorías internas, los órganos de fiscalización del Congreso Local, así como la Auditoría Superior de la Federación, tengan certeza del buen manejo de recursos federales por parte de los municipios. El conjunto de acciones de todos estos órganos fiscalizadores y evaluadores permitirá que cada administración municipal presente la documentación necesaria para dar cuenta del desempeño de las áreas administrativas y de los funcionarios públicos en el manejo de recursos, cumplimiento de normas y procesos previamente establecidos para evitar al máximo la tolerancia, discrecionalidad y corrupción de personas o de grupos, sean internos o la combinación de internos y externos.

Elaborar una política que también puede ser parte de esta estrategia para remediar los males de la corrupción, así como llevar un registro local, estatal y nacional de servidores públicos municipales sancionados principalmente por actos de cohecho, extorsión y violación a las leyes, que son las que más afectan al manejo correcto de la Administración pública y su impacto en la sociedad. Dicho registro incidirá en la confianza de los gobiernos, pues la sociedad conocerá quiénes han sido sancionados, el nivel de gravedad de sus actos de corrupción y el tipo de sanciones aplicadas, lo que seguramente permitirá reducir los porcentajes de corrupción e impunidad en este nivel de gobierno en México y contribuirá a evitar, prevenir, sancionar, reducir y poco a poco erradicar los actos de corrupción (Departamento de Derecho Internacional, OEA, 1996: s/p).

Por otro lado, es pertinente (...)

que el gobierno municipal implemente una oficina interna de quejas y demandas del público pero con control ciudadano. Esto garantiza un triple control: entre los funcionarios, de los usuarios hacia los funcionarios y desde los funcionarios a los usuarios. Lo que deviene de esto es un sistema burocrático con controles múltiples, lo que no pretende ser una solución del problema, aunque sí podría ayudar a comenzar un proceso de ordenamiento (Mujica, 2004: 35).

Contar con una oficina de quejas ciudadanas le permitirá a la autoridad y al gobierno municipal de manera integral estar atentos a cualquier anomalía y desvío de recursos que afectan no sólo la imagen del gobierno, sino que reducen significativamente las posibilidades de atender los programas previamente establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo, lo cual en última instancia impacta negativamente el funcionamiento de la Administración municipal y, en consecuencia, la satisfacción de necesidades colectivas de la comuna. También

es necesario poner en práctica estrategias eficaces para erradicar la corrupción, así como aquellas que se derivan de la actividad; se necesita desarrollar y fortalecer los esfuerzos nacionales relacionados con la lucha pública y ciudadana contra la corrupción, con el fin de educar para una cultura ética, tanto en las instituciones públicas como de la ciudadanía, y modernizar la legislación y su aplicación incorporando la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar eficazmente las conductas consideradas como corruptas y los actos que de ellas se desprenden. Si bien es cierto estas propuestas no abarcan todos los requerimientos de la lucha contra la corrupción, consideramos que la puesta en práctica de medidas de este tipo contribuyen a proporcionar transparencia en los asuntos públicos y privados, consolidando reglas mínimas e introduciendo nuevas normas para el respeto pleno de los derechos de los ciudadanos (Salazar, 2000: s/p).

Estas medidas son adecuadas, puesto que se dirigen a las instituciones y a sus ambientes y abonan a las conductas de los funcionarios públicos en términos de ética, para adicionalmente, con el concurso de la norma o normas necesarias, inhibir, controlar y sancionar los actos de corrupción y de impunidad.

Instituir el premio a la unidad administrativa dependiente de cada gobierno municipal, así como al servidor o servidores públicos, respecto de los mejores resultados de honestidad en el manejo de recursos y de cumplimiento de programas y procesos administrativos durante el periodo de un año, estimulará el desempeño de unidades y servidores públicos, y permitirá reproducirlo en más espacios y funcionarios públicos para instituir el premio al municipio que demuestre el mejor manejo de recursos en términos de transparencia e integridad institucional.

Es también necesario fortalecer o establecer la profesionalización, capacitación y el servicio civil en su caso. Todos estos esfuerzos tendrán como sustento códigos de ética y de responsabilidad civil para cimentar una cultura anticorrupción, de tal manera que los servidores públicos planteen soluciones en tiempo y forma a las demandas de

la ciudadanía. Para ello, es indispensable que exista voluntad política de autoridades municipales, estatales y legislativas de cada entidad federativa.

La creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción, como ha sido establecido en el Estado de México, es positiva, puesto que se busca que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y transparentes; asimismo, que todo servidor público presente sus declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses. En estas manifestaciones es fundamental contar con la institución y con los evaluadores que garanticen el cumplimiento permanente de todos los servidores públicos que forman parte de las administraciones municipales y que los resultados sean del conocimiento de la sociedad.

REFLEXIONES FINALES

Existe la certeza de que el Estado tiene la alta responsabilidad de garantizar la justicia, la equidad, la democracia, y de reducir la pobreza en todas sus expresiones como una tarea que involucra al propio gobierno, pero también a la sociedad, al igual que el abatimiento de la corrupción y a la impunidad, dos males que están presentes y que no sólo son de responsabilidad gubernamental, sino que atraviesa a la sociedad tanto en su sector privado como social. Por lo tanto, es indispensable entender las causas que lo generan y se enquistan en la sociedad en su interior, posteriormente analizar profundamente las posibles salidas de estas conductas que se manifiestan y se hacen sentir con la comisión de delitos que afectan al erario público y, en general, a la economía y a la sociedad de los países y regiones locales. Se hace necesario estudiar detenidamente el fenómeno y proponer medidas para su prevención y abatimiento.

Es indispensable saber la importancia del respeto al Estado de Derecho, que tiene el gran cometido de hacer cumplir con las leyes en igualdad de circunstancias para todos ciudadanos, autoridades y funcionarios públicos sin distinción de ninguna especie, para garantizar las libertades y derechos de todo individuo que forma parte de una sociedad, pero también se cumplan con las obligaciones establecidas en las normas jurídicas aplicables a cada realidad y región de un país. De aquí se desprende que no habrá ninguna institución o persona que se escape de la observancia de las leyes. Todos son responsables de cumplir pero también de exigir que la autoridad cumpla con su cometido para instaurar un sistema político, económico y social al que todos aspiran, que sea el garante del respeto de derechos y obligaciones.

El Estado de Derecho constituye el sistema que propiciará que la sociedad se transforme positivamente y, a su vez, las instituciones gubernamentales cambien para bien del conjunto de todo el Estado, lo cual hará que fenómenos negativos y perversos como la corrupción y la impunidad, puedan desterrarse de las realidades de los países, principalmente, de aquellos que se ubican en condiciones de carencias económicas agudas. Por otra parte, es pertinente señalar que los comportamientos corruptos tienden a ser menos practicables cuando se manifiestan en espacios no permanentes, lo cual invita a que los estados y los gobiernos generen condiciones inestables de corrupción, puesto que de esta forma es claro que estará presente el accionar de las leyes con la eficacia de los órganos gubernamentales que lo hacen una realidad y, por lo tanto, el Estado Derecho, lo cual seguramente hará que se inhiban estas conductas que tanto afectan a las sociedades del mundo.

Habrà que destacar que los jugadores de la política en los tiempos actuales han encontrado en la corrupción y la impunidad una forma de vida que tiende a convertirse en permanente, incluso provoca negociaciones económicas y políticas que estos jugadores realizan para no afectarse mutuamente en sus intereses, sino todo lo contrario, beneficiarse sistémicamente, lo que implica que se extienda el campo de la corrupción y los participantes aseguren estabilidad y que además evadan la aplicación de la ley para vivir en la impunidad.

La percepción de la población de que el sector gubernamental tiene un nivel de corrupción muy elevado es una realidad; sin embargo, el sector privado en los últimos tiempos ha empezado a cobrar gran fuerza, puesto que ha entrado al sistema de corrupción en conjunción con los gobiernos, o bien, da forma independiente, por lo que deberá detenerse esta liga para que el fenómeno negativo se rompa y permita crear otras condiciones para su combate en el corto y mediano plazo y, a su vez, pueda ser efectivo para bien de todos los sectores de la población.

La sociedad y los gobiernos tienen la alta responsabilidad de reducir e inhibir la corrupción, para lo cual deberán mejorar y eficientar el manejo, transparencia y rendición de cuentas de las áreas donde haya más flujo de dinero, en los gobiernos estatales como municipales. Se requiere que en estos espacios gubernamentales la organización y sus servidores públicos, así como las instancias evaluadoras del manejo del presupuesto como las contralorías internas, los órganos de fiscalización del Congreso local, la Auditoría Superior de la Federación, en lo tocante al manejo de recursos federales por parte de los municipios, se coordinen mediante una división

efectiva del trabajo y establezcan a su vez el compromiso de reducir y prevenir el delito de la corrupción en todas sus manifestaciones, haciendo pagar a quienes se les compruebe la comisión de delitos penales y/o faltas administrativas, y sancionar de acuerdo con lo señalado en las leyes.

Lo que se persigue con estas acciones es combatir la corrupción, la impunidad y crear un ambiente diferente y positivo de relaciones sociales, como son: las de gobierno con la sociedad, la de grupos sociales entre sí, la del gobierno con la iniciativa privada y entre funcionarios públicos, a fin de que se pase del abandono de la corrupción a conformar ciudadanos y funcionarios públicos con conductas morales, lo que significa que estos grupos influyan en los niños, jóvenes y familias en conductas éticas.

FUENTES DE CONSULTA

- Bliss, Katherine y DeShazo, Peter (2009), *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*, Documentos de Política sobre las Américas, vol. XX, Estudio 1, Washington, D.C., Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, CSIS.
- Bobbio, Norberto (1994), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1998), *Diccionario de Política, a-j*, 11ª edición, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Casar, María Amparo (2015), *México: Anatomía de la corrupción*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. e Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2014), Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno en los Principales Municipios de México.
- Departamento de Derecho Internacional (OEA) (1996), “Convención interamericana contra la corrupción”, en *Tratados multilaterales*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>, consultado el 4 de mayo de 2016.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG 2013 (2014), Principales resultados, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), Estadística a propósito del Día Internacional Contra la Corrupción (9 de diciembre). Datos nacionales, México, INEGI.

- Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/seg_pub_jus.pdf, consultado el 14 de septiembre de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2016), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2015: Resultados, México, INEGI. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825085759>, consultado el 26 de septiembre de 2016.
- Martí, Alejandro (2015), “Corrupción, violencia e impunidad: el costo para México”, en *Animal Político*, México. Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-mexico-sos/2015/03/18/corruccion-violencia-e-impunidad-el-costo-para-mexico/>, consultado el 22 de septiembre de 2016.
- Mujica Pujazon, Jaris (2004), “Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales”, en XVIII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica”, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0052009.pdf>, consultado el 2 de febrero de 2016.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la nueva administración pública de México*, vol. 1, México, INAP.
- Porrúa Pérez, Francisco (1983), *Teoría del Estado*, decimoctava edición, México, Porrúa.
- Salazar, Roxana (2000), *Acciones en la lucha contra la corrupción*, Costa Rica, Transparencia, Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Recuperado de: <http://www.revistaprobidad.info/010/art20.html>, consultado el 26 de enero de 2016.
- Sánchez González, José Juan (1998), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.
- Transparencia Mexicana (2011), *Comunicado de Prensa – Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Primera Serie Histórica de Corrupción en México*, México, Transparencia Mexicana. Recuperado de: <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/>, consultado el 14 de septiembre de 2016.
- Transparencia Mexicana (2011), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo 2010*, México, Transparencia Mexicana. Recuperado de: http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2011/05/INFORME_EJECUTIVO_INCBG2010.pdf, consultado el 14 de septiembre de 2016.

Villoria Mendieta, Manuel (2011), “Transformación del Estado y Desarrollo en el Paraguay”, en XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de: <https://transformaciondelestado.wordpress.com/2011/11/12/515/M>, consultado el 2 de febrero de 2016.

World Bank (2015), World Development Report.

LOS MALES DE UNA TRANSPARENCIA LIMITADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS REMEDIOS

Gabriel Reyes Jaramillo¹

La opacidad, la corrupción, el tráfico de influencias, el secreto, entre otras variables, son acciones que han caracterizado al gobierno desde tiempos inmemorables. Es por ello que, a inicios del siglo XXI, la transparencia se mostró como una alternativa para evidenciar y combatir estos males de la Administración pública, tanto que llegó a ser una moda en el discurso de los gobernantes. Sin embargo, los esfuerzos realizados por el Estado en favor de la transparencia se ven limitados por la falta de precisión en la normativa que la regula, por los escasos recursos e infraestructura, así como por la falta de voluntad política de los gobernantes que dificultan la aplicación de la transparencia como una práctica administrativa cotidiana. En la Administración pública municipal, estas limitaciones se acentúan. Por tal motivo, este capítulo tiene como propósito describir los males de una transparencia limitada que viven los municipios del Estado de México para proponer los remedios correspondientes.

Este capítulo contiene cuatro apartados: el primero describe los referentes teóricos de la transparencia. El segundo hace una breve explicación de las generalidades que tienen los municipios del Estado de México. El tercero refiere la limitada práctica de la transparencia en la Administración pública municipal. Finalmente, en el cuarto se describen los males de la transparencia limitada y sus posibles remedios.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México; exsubdirector académico en el Plantel “Dr. Ángel Ma. Garibay Kintana” de la Escuela Preparatoria de la UAEM.

GENERALIDADES DE LA TRANSPARENCIA

El origen de la transparencia

El origen de la transparencia no es del todo preciso, pero tiene tres antecedentes fehacientes: Primero, la obra *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act* (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas), publicada en Suecia en 1766. Segundo, *On Liberty*, publicada en Londres por John Stuart Mill en 1816. Tercero, la Ley de Transparencia publicada en Colombia en 1888. Estas acciones son relevantes porque marcaron el inicio de una práctica administrativa gubernamental que el resto del mundo aplicaría casi un siglo después con la publicación de leyes de transparencia (ver tabla 1).

Tabla 1
Publicación de leyes de transparencia en el mundo

<i>País</i>	<i>Año</i>
Finlandia	1951
Estados Unidos	1966
Dinamarca y Noruega	1970
Francia	1978
Australia y Nueva Zelanda	1982
Austria y Filipinas	1987
Italia	1990
Holanda	1991
Hungría, España y Ucrania	1992
Portugal	1993
Belice y Bélgica	1994
Islandia y Corea del Sur	1996
Tailandia e Irlanda	1997
Israel y Letonia	1998

Continúa...

<i>País</i>	<i>Año</i>
República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Trinidad y Tobago, Liechtenstein y Sudáfrica	1999
Polonia y Rumania	2001
Panamá, Pakistán, México, Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbague y Angola	2002
Croacia, Kosovo, Armenia, Eslovenia y Turquía	2003
República Dominicana, Serbia, Suiza, Ecuador, Bosnia y Herzegovina y Antigua Barbuda	2004
Azerbaiyán, Alemania, India, Montenegro y Uganda	2005
Honduras, Kirguistán y Macedonia	2006

Fuente: Guerrero (2008).

En México, el antecedente de la transparencia se dio con la reforma constitucional de 1977 realizada por el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco, la cual señalaba en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que el derecho a la información sería garantizado por el Estado:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información (CPEUM, 2016:10).

Sin embargo, fue con la alternancia política del 2000 que el tema de transparencia cobró relevancia, debido a la acumulación de casos de corrupción e impunidad que se tenían en ese momento a lo largo y ancho del país. Esta situación favoreció la iniciativa del Grupo Oaxaca en 2001, cuya reflexión hacía evidente la necesidad de que el Estado tuviera mayor vigilancia y control por parte de los ciudadanos. Por tal motivo elaboraron una propuesta de ley en materia de transparencia (Ackerman, 2008; Transparencia Mexicana, 2011). Esta acción se concretó en el 2002 cuando el presidente Vicente Fox Quesada publicó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y un año después se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental, con ello se comenzó la práctica de transparencia en México.

En correspondencia con el gobierno federal, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, publicó en 2003 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado Libre y Soberano de México² y un año después creó el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem). A partir del 2005 se inició la práctica de la transparencia en los municipios mexiquenses, tal como establecía la ley correspondiente.

Los problemas de conceptualización de la transparencia

Pese a que la transparencia es una moda en el discurso de los gobernantes y es de uso común en la sociedad actual, no se le ha dado el rigor conceptual que requiere esta categoría de análisis (Barrera, 2010). Algunas de las distintas concepciones que se le han atribuido son las siguientes:

Tabla 2
Concepto y afinidades de la transparencia

Richard (2004)	Es una divulgación activa de información pública.
Guerrero (2005)	Acción del gobierno que muestra su funcionamiento y le permite ser sujeto de escrutinio público.

Continúa...

² De aquí en adelante será llamada Ley de transparencia solamente.

Vergara (2005)	Es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer a quien le solicite la información existente sobre un asunto público.
Merino (2005)	Es un derecho cívico que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos, cuyo propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego.
Guerrero (2008)	Atributo o cualidad que permite tener información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación. Tiene tres significados: primero, como la cualidad de un objeto; segundo, como característica de una persona; y tercero, como una práctica gubernamental.
Aguilar (2008)	Práctica o instrumento que utilizan las organizaciones para publicar cierto tipo de información, o bien, para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.
Ferranti (2009)	Disponibilidad y creciente flujo de información oportuna, comprensiva, relevante y de alta calidad, relacionada con las actividades gubernamentales.
Barrera (2010)	Cualidad de la gestión pública que se manifiesta en la existencia de archivos que contienen y resguardan evidencias documentales que dan cuenta de información significativa y de calidad, resultado de las tareas cotidianas de la propia gestión pública, accesible de manera tradicional o electrónica (o ambas) a los interesados, sea que pertenezca o no a la propia administración, con la posibilidad de que ésta sea significativa para ser utilizada, entre otras finalidades, para valorar la actuación y el desempeño de las autoridades gubernamentales y de los servidores públicos.
Naessens (2010)	Tiene varios significados: es un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad. También es el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, es por ello un valor de la democracia. O bien, puede ser un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo.

Continúa...

Transparencia internacional (2010)	Estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, administradores y fideicomisarios para que éstos actúen visible, predecible y comprensivamente.
Cantú <i>et al.</i> (2011)	Atributo del Estado que guarda un sistema público. Componente estratégico de toda la política pública que se vincula con instituciones e instrumentos concretos. Es decir, se trata de un código genético reutilizable que debe combinarse de manera creativa para potenciar patrones de comportamiento y derechos participativos exigibles.
Fox <i>et al.</i> (2011)	Existen dos tipos: primero, la transparencia clara que refleja cómo se comportan realmente, en la práctica, las instituciones: qué decisiones toman, cómo las toman, a dónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones. Segundo, la transparencia opaca que se refiere a la entrega de información disponible sólo nominalmente; es decir, está accesible en teoría pero no en la práctica, son datos cuya significación no es clara, o la información que se difunde no es confiable.
Jiménez (2012)	Proceso democrático en el que uno de sus elementos claves es conocer cómo se adoptan las decisiones y qué consecuencias tienen con la finalidad de establecer un sistema de rendición de cuentas.
Uvalle (2012)	Política pública que contribuye a que el Estado y la sociedad queden unidos en términos de responsabilidad, corresponsabilidad y funcionalidad, donde se hace factible que el acceso a la información sea institucionalizado en el ámbito del Estado de Derecho.
Ávila (2013)	Forma en que los ciudadanos podemos conocer lo que hace el gobierno con los impuestos que pagamos, la operatividad de los programas sociales, niveles de educación, seguridad, empleo, pobreza, los procedimientos para realizar trámites gubernamentales, entre otros aspectos que permiten conocer el desempeño del gobierno respecto a lo prometido en las campañas electorales.
Reyes (2017)	Información que publica un ente colectivo, gobierno o empresa que es de interés social.

Es pertinente señalar que la falta de definición de la misma dificulta vislumbrar sus alcances y limitaciones. Asimismo, hace subjetiva su comprensión, ya que cada gobernante la interpreta según los conocimientos previos que tiene de la misma.

Esta situación, de acuerdo con Barrera (2010), da lugar a un variado conjunto de transparencias específicas sobre la educación, el ambiente, la transparencia laboral, sanitaria, presupuestal, entre otras.

Al respecto, tiene lugar la afirmación de Norbert (2008), en la que señala la importancia de contar con conceptos claros para facilitar la comunicación. En su ejemplo señala que toda persona que escucha la palabra sociedad, sabe a qué se está aludiendo porque le han asignado una conceptualización generalizada. En cambio, en la transparencia, plantea Schedler (2006), ¿cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros?

La importancia de la transparencia en un gobierno democrático

Los cambios ocurridos a partir de la Segunda Guerra Mundial dieron origen a una nueva forma de gobierno que implicaba pasar de los regímenes autoritarios a unos democráticos. En éstos, variables tales como alternancia política, participación ciudadana, legitimidad, acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas se volvieron ejes centrales de los mismos. Asimismo, afirma Uvalle (2007), a la luz de los cambios democráticos, la gobernabilidad, la transparencia y la gobernanza abren paso a nuevas formas de convivencia, en las cuales la sociedad y el Estado revisan sus relaciones, ámbitos y espacios de acción para ampliar y fortalecer la convivencia republicana en términos modernos.

La transparencia dentro de un contexto democrático, señalan Villanueva (2005), Uvalle (2012) y Reyes (2017), cobra relevancia debido a que es la única forma en que los ciudadanos pueden conocer lo que hace el gobierno con los impuestos que pagan. De esta forma conocen cómo se gastan los recursos en los programas sociales, la educación, la seguridad, el empleo, el combate a la pobreza. Asimismo, pueden conocer los procedimientos para realizar trámites gubernamentales y los indicadores que evidencian el desempeño del gobierno respecto a lo prometido en las campañas electorales. Esta información permite al ciudadano hacer valoraciones antes de emitir su voto, ya sea como premio al votar nuevamente por el partido gobernante o como castigo al votar por la oposición.

En este tenor, cabe mencionar que por medio de la transparencia se ha hecho notoria la incapacidad del gobierno para continuar con sus programas de bienestar social y protagonismo económico. Asimismo, es observable su déficit fiscal, el

incremento de la deuda pública, la pérdida de calidad de vida de los habitantes, así como la falta de calidad de servicios públicos, por lo que el gobierno ha comenzado a adoptar técnicas de las empresas privadas para mejorar las acciones gubernamentales, tales como la calidad y la eficiencia (Guerrero, 2003).

Respecto a lo anterior, es pertinente señalar que en las organizaciones, quienes tienen información controlan las zonas de incertidumbre para su propio beneficio (Crozier y Friedberg, 1990), de modo tal que la transparencia busca reducir la zona de incertidumbre que tiene la sociedad respecto al gobierno, por ello los gobernantes procuran no dar a conocer la información que pudiera poner en peligro su legitimidad o la del Estado, ya que esto impediría seguir maximizando sus propios beneficios.

No se debe olvidar que los gobernantes son fundamentalmente actores con intereses políticos y, por lo tanto, resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene. Sin considerar que la sociedad solicita información clasificada como reservada o en condiciones que no la tienen las dependencias (Arellano, 2007).

Visto de esta manera, la transparencia tiene que ver con el desempeño de la comunidad política, de sus representantes y de sus autoridades, quienes tienen que aclarar sus acciones para fortalecer al gobierno (Naessens, 2010). De ahí viene la importancia de que la sociedad participe, entienda y valore la transparencia como una institución útil para la vida en común, no como un mal inevitable. Sin embargo, afirma Guerrero (2010), solamente los ciudadanos bien informados son capaces de ejercer plenamente sus derechos políticos, participar activamente en la política e influir en la agenda del gobierno, ya que los ciudadanos poco informados pueden dar oportunidad al gobierno de manipular la información de acuerdo con sus intereses. Por su parte, los gobernantes deben realizar acciones para que el acceso a la información y la transparencia se muestren de forma sencilla y comprensible a la sociedad, dado que la mayoría de los ciudadanos no ejercen el derecho de acceso a la información porque no saben que lo tienen (Quintanilla, 2012).

La transparencia es entonces, un asunto que concierne a la sociedad, a los ciudadanos y al Estado, motivo por el cual su importancia no se restringe sólo a lo gubernamental y lo no gubernamental, sino que contiene a uno y otro sobre la estructuración de reglas institucionales que motivan la interacción de ámbitos que imprimen dinámica a la correlación de fuerzas con la sociedad (Uvalle, 2012). Por tal motivo, “la cultura de la transparencia fomenta la rendición de cuentas, legitima a las

instituciones públicas y establece un puente de comunicación entre la sociedad y el gobierno” (Infoem, 2011:9).

Dentro de este escenario de derechos es pertinente aclarar que la transparencia no es contraria al Estado ni tampoco implica desmantelarlo para que sea abierto sin límites, a fin de que sea conocido desde la sociedad. En los tiempos de las sociedades democráticas, la transparencia es reconocida por el Estado para dar respuesta a las exigencias del público ciudadano que tiene interés por conocer el significado de la información que se resguarda en los archivos gubernamentales (Uvalle, 2012).

Los beneficios de la transparencia en la Administración pública

Vista como una estrategia político-administrativa, la transparencia puede contribuir a generar una serie de beneficios para el gobierno que favorecen la eficiencia de la Administración pública y mejoran su legitimidad, algunos de éstos son los siguientes:

1. Fomenta la rendición de cuentas, legitima a las instituciones públicas y establece un puente de comunicación entre la sociedad y el gobierno (Guerrero, 2008; Obama, 2009; Infoem, 2011).
2. Facilita la comunicación y propicia una relación más comprensiva entre los seres humanos, al tiempo que permite ejercer vigilancia (Naessens, 2010).
3. Permite conocer la información que, como bien público, interesa a los miembros de la sociedad, desde el momento en que la vida civil es la fuente que genera los datos que se convierten en motivo de interés público para institucionalizar el derecho de acceso a la información (Uvalle, 2012).
4. Se avanza hacia una nueva gobernanza que tiende hacia la democratización y vigilancia del aparato estatal (Uvalle, 2012 y ONU, 2014).
5. Permite poner en marcha un mecanismo de rendición de cuentas que expone su gestión a la crítica y deliberación públicas, con lo que se eleva la probabilidad de detectar errores y, a su vez, de prevenirlos o corregirlos para tener una gestión gubernamental de mejor calidad (Guerrero, 2008).
6. Se diluye el paradigma de la administración unilateral, pudorosa y celosa por cuanto concedora única de los datos públicos (Uvalle, 2012).

7. Facilita a los ciudadanos institucionalizar el derecho a la información para conocer y evaluar la acción de los gobernantes. Asimismo, restringe los secretos de Estado (Uvalle, 2007).
8. Facilita y fortalece la relación gobierno-ciudadano e incrementa la legitimidad del gobierno (Barrera, 2010).
9. Contribuye a mejorar la eficiencia gubernamental, ya que se impide el desvío de funciones de la burocracia (Vergara, 2005 y Merino, 2007).
10. Los documentos y archivos son administrados sobre la base de reglas más puntuales y operativas (Uvalle, 2012).
11. Permite a las personas encontrar información que fácilmente pueden consultar y usar (Obama, 2009).
12. Permite combatir la corrupción (Vergara, 2005 y Naessens, 2010).
13. Permite establecer marcos de medición y comparación del desempeño, evita la duplicidad de funciones y contribuye a una mayor eficiencia gubernamental (Vergara, 2005, Arellano, 2007; Pardiñas y Granados, 2012).
14. Promueve la operación ordenada y eficiente de los mercados financieros porque mantiene mejor informados a los participantes y perfecciona el desempeño económico (FMI, 2001).
15. Se reconoce el derecho de los ciudadanos a ser informados (Uvalle, 2012).

LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Generalidades de los municipios mexiquenses

Dado que los 125 municipios del Estado de México tienen características diferentes, resulta relevante agruparlos con ciertas condiciones que permitan hacerlos homogéneos. En este sentido, afirma Salazar (2009), hacer tipologías permite conocer y comprender mejor un fenómeno o situación. En el caso de los municipios, se puede hacer una mejor planeación, asignación y racionalización de los recursos.

Una de las clasificaciones más utilizadas es la de Salazar (2009), que los divide en a) municipios metropolitanos, en los que se concentra la mayor actividad económica y tienen poblaciones mayores a 500 mil habitantes; b) municipios urbanos, cuya economía es pequeña con industria mediana y tienen población estimada entre 100 mil y 500 mil habitantes; c) municipios semiurbanos, cuyas actividades económicas

están más enfocadas al sector primario, pero intentan ingresar a la pequeña industria y su población oscila entre 25 mil y 100 mil habitantes; d) municipios rurales, que básicamente realizan actividades primarias, carecen de industria y oscilan en poblaciones menores a 25 mil habitantes. En este sentido el Estado de México cuenta con:

- 8 municipios metropolitanos
- 20 municipios urbanos
- 62 municipios semiurbanos
- 35 municipios rurales

Sobre el grado de marginación es pertinente destacar que, de acuerdo con el Coespo, en 2010 los municipios mexiquenses presentaban las siguientes características:

- 37 municipios tenían nivel bajo
- 36 municipios tenían nivel medio
- 39 municipios tenían nivel alto
- 11 municipios tenían nivel muy alto

El grado de escolaridad de los municipios mexiquenses en el 2010 tuvo un promedio de 3.76. Mientras que el número de alternancias evidencia lo siguiente:

- 27 municipios no han tenido alternancia desde las elecciones de 2003
- 69 municipios han tenido una alternancia
- 29 municipios han tenido tres alternancias

Fundamento normativo del municipio mexiquense

Un aspecto fundamental a considerar en cualquier organización pública para valorar las prácticas administrativas es el aspecto normativo, ya que la ley cumple una doble función: faculta a los servidores públicos sobre lo que se debe hacer, pero también los limita, ya que no pueden hacer más de lo que la ley establece. En este sentido, lo que se espera encontrar en la práctica de la Administración pública municipal es lo que establece la Ley de transparencia.

En el caso de los municipios, el artículo 115 de la CPEUM señala que éstos adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo el municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. Asimismo, conforme a la fracción I del mismo artículo, el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

En la fracción II se establece que los ayuntamientos tendrán facultades para 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, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción IV establece que los municipios administrarán su hacienda y que el Estado aprobará su ley de ingresos. Asimismo, revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Respecto a lo anterior se marca una relación intergubernamental de forma piramidal, que parte de la federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios. Razón por la cual se deben coordinar los tres órdenes de gobierno para hacer eficiente la Administración pública y evitar la corrupción.

Práctica de la transparencia en la Administración pública municipal del Estado de México

Para el análisis de la práctica de la transparencia se han considerado cuatro aspectos: el primero de ellos se refiere a las solicitudes de información recibidas por los sujetos obligados durante el periodo 2005-2016, en donde se muestra a los municipios que tienen el mayor número de éstas. El segundo, alude a la revisión de los portales web de los municipios sobre la información que se ha publicado, según lo solicitan algunas cláusulas de la Ley de transparencia del Estado de México. El tercer aspecto contiene los resultados de las mediciones realizadas por el Infoem durante el periodo 2012-2015. Finalmente, el cuarto aspecto se basa en datos de una encuesta realizada por Reyes (2017) a los municipios mexiquenses en el año 2016.

Con esta información se pretende mostrar evidencias de cómo los resultados de la práctica de la transparencia en los municipios mexiquenses es muy limitada después de su primer década de operación.

Solicitudes de información

Tal como se mencionó anteriormente, el único mecanismo que tiene el ciudadano para conocer el funcionamiento del gobierno es la transparencia. Ya sea que busque la información en los portales web, realice solicitudes de manera presencial o se envíen solicitudes de información a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex). En este sentido, la siguiente tabla muestra cómo esa participación se ha venido incrementando a lo largo de esta primera década de implementación de la Ley de transparencia en el Estado de México:

Tabla 3
Solicitudes de información pública en el Estado de México 2005-2016
por año y sujeto obligado

<i>Año</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Poder Legislativo</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Municipios</i>	<i>Organismos autónomos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total por año</i>
2005	323	0	0	245	4	N/A	572
2006	368	0	0	291	14	N/A	673
2007	1 665	0	0	1 313	76	N/A	3 054
2008	4 339	97	48	4 093	191	N/A	8 768
2009	3 873	355	194	9 062	800	N/A	14 284
2010	4 614	341	310	11 365	1 024	N/A	17 654
2011	4 962	386	903	11 967	1 127	N/A	19 345
2012	4 819	493	312	7 981	1 663	N/A	15 268
2013	5 378	358	272	11 425	1 859	N/A	19 292

Continúa...

<i>Año</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Poder Legislativo</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Municipios</i>	<i>Organismos autónomos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total por año</i>
2014	6 768	363	443	8 781	1 095	N/A	17 450
2015	6 270	329	342	8 895	1 298	N/A	17 134
2016	7 654	635	613	17 376	1 985	387	28 650
Total por sujeto obligado	51 033	3 357	3 437	92 794	11 136	387	161 757

Fuente: Elaboración propia con datos del Infoem.

Esta tabla muestra cómo los municipios son el sujeto obligado con el mayor número de solicitudes recibidas con 92 794. No obstante, un aspecto relevante a considerar es que no todos los ciudadanos tienen acceso a internet para usar el sistema Saimex y que la solicitud de información hacia los municipios no es del todo equitativa en los municipios mexiquenses, ya que 80% de solicitudes se concentra sólo en 22 de los 125 municipios que integran la entidad. Es decir, 17.6% de los municipios son los receptores de casi todas las solicitudes de información, siendo éstos: Acambay, Almoloya de Juárez, Amecameca, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Juchitepec, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Polotitlán, Tenancingo, Teotihuacan, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Texcoco y Toluca.

REVISIÓN DE PORTALES WEB

La segunda fuente de información para conocer la práctica de la transparencia en los municipios del Estado de México consistió en revisar los portales web, con el propósito de verificar el tipo de información que publican a través del Infoem y constatar si existe alguna estandarización de la información que se considera como pública de oficio que marca el artículo 94 de la Ley de transparencia.

Es pertinente hacer mención que los portales web de los municipios varían en calidad de diseño sobre su funcionamiento, pero en el apartado referente a transparencia se encontró que todos direccionan a una estructura genérica que el Infoem implementó para los municipios, en la que se encuentra toda la información que es considerada pública de oficio. El acceso a dichos portales web puede ser de dos formas: una a través de la página del Infoem y otra a través de la página del municipio en el apartado de transparencia.

Derivado de la revisión que se hizo en diciembre de 2015 a los portales web de los municipios, se obtuvieron los siguientes datos sobre los 125 responsables de la unidad de transparencia:

- 38 son mujeres, 85 hombres y 2 municipios no tenían titular.
- 50 tenían estudios de licenciatura, 6 de maestría, 20 eran pasantes, 5 con formación técnica y 44 no reportaron grados académicos.
- 81 se dedican sólo a las tareas relacionadas con la transparencia y 44, además de la transparencia, desempeñan otras funciones.

Respecto a la información publicada por los gobiernos municipales, se pueden destacar los siguientes datos:

- 100% publica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 100% publica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 4% publica los tratados internacionales: Naucalpan de Juárez, Otumba, Ocoyoacac, Juchitepec y Capulhuac.
- 100% publica algunas leyes federales, destacando el municipio de Soyaniquilpan de Juárez con un total de 88.
- 79.2% publica las leyes locales, siendo Chicoloapan el municipio que más leyes publica con un total de 131. Resaltan 26 municipios que no publicaron ninguna.
- 66.4% publica códigos administrativos. Destaca Tlalnepantla de Baz y Tecámac, con 16 y 15 respectivamente. En contraste, 42 municipios no publicaron ninguno.
- 73.6% publican reglamentos. Chalco es el que más publica (97 reglamentos). En contraste 33 municipios no publicaron ninguno.
- 28.8% publica decretos. Destaca San José del Rincón con 19 decretos publicados y 33 municipios no publicaron ninguno.

- 21.6% publica acuerdos. Destaca Tlalnepantla de Baz con 41, mientras que 97 municipios no publicaron ninguno.
- 39.2% publica manuales de procedimientos. Destaca Tlalnepantla y Naucalpan con 50 y 47 manuales respectivamente. En contraste 75 municipios no publicaron ninguno.
- 45.6% publica manuales de organización. Destaca Tlalnepantla con 73; en contraste 67 municipios no publicaron ninguno.
- 18.4% publica otros manuales. Es de resaltar que 101 municipios no publicaron este tipo de información.
- 8% publica circulares. Destaca Nezahualcóyotl con 47, mientras que 113 municipios no publicaron ninguna.
- 48.8% publica otras disposiciones normativas y 64 no publicaron ninguna.
- 88% tiene publicado su organigrama de las dependencias que integran la administración municipal. Destaca el municipio de Huehuetoca como el que tiene mayor número de dependencias (52), de manera contrastante aparece Zumpahucán con tan sólo dos dependencias y 15 municipios aparecieron con cero.
- 70.4% menciona las regidurías que integran el H. Ayuntamiento. El municipio de Ecatepec de Morelos es el que tiene más regidurías con un total de 17, mientras que 37 municipios no reportaron ninguna.
- 63.2% municipios han publicado las remuneraciones de los servidores públicos y 46 municipios no reportaron información.

Es importante destacar que los municipios ponen a disposición de la sociedad la información básica, que puede ser consultada a través de otros medios. Pero toda la información más operativa y correspondiente a los municipios es la que menos se publica. Asimismo, no se ha notado diferencia entre los municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos o rurales como el que más publique información, ya que unos aparecen en algunos aspectos y otros en los demás.

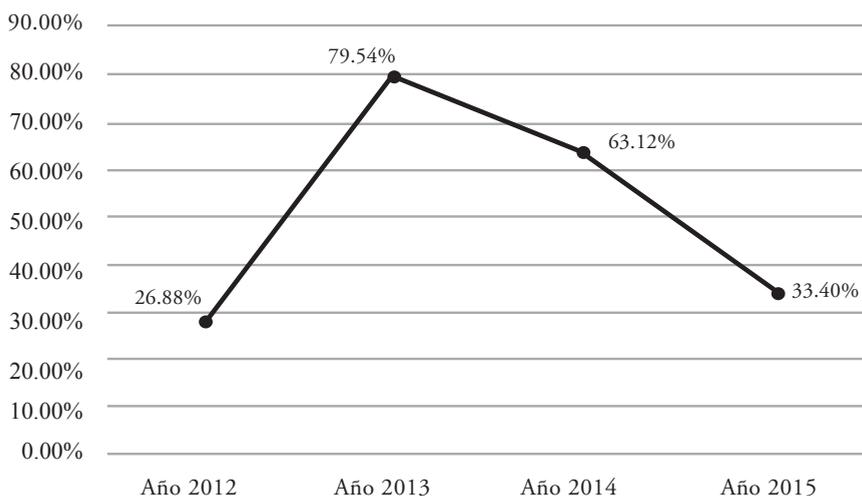
Mediciones del Infoem

El cumplimiento a la Ley de transparencia por parte de los municipios es medido por el Infoem, el cual ha realizado este ejercicio de 2012 a 2015.⁷ Sobre la formación de los responsables de las Unidades de Información (UI) que laboran en los municipios se obtuvieron los siguientes datos:

- 35% no tienen estudios profesionales, 16% son pasantes, 4% son técnicos, 40% tiene estudios profesionales y 5% cuenta con estudios de posgrado.
- De los 125 responsables de transparencia de los municipios 74% se dedica a las actividades propias de sus áreas y 26% restante realiza, además, otras actividades.

Durante el periodo que comprende de 2012 a 2015 se tuvo un promedio de cumplimiento de la ley tal como se describe a continuación:

Gráfica 1
Promedio de cumplimiento de la Ley de transparencia 2012-2015, realizado por el Infoem



Fuente: Elaboración propia, con datos del Infoem.

⁷ Es importante aclarar que esta revisión se realizó a inicios de 2016 con base en la información disponible en el Infoem. Por tal motivo difiere de los datos presentados en las características de los encuestados que se realizó a finales de 2015.

Tal como se puede observar en la gráfica 1, los municipios reflejaron un promedio de cumplimiento de la Ley de transparencia en 26.88% para 2012; 79.54% en 2013; 63.12% en 2014 y 33.4% en 2015. Algunos de los municipios han logrado obtener 100%, sin embargo, sólo el municipio de Huixquilucan volvió a repetir esa condición. De igual manera, es importante destacar que en promedio los municipios reflejaron su porcentaje más alto en 2013 con 79.5%, este nivel se dio al inicio de la administración entrante y la más baja en 2012 con 26.8, año en que concluía la administración en turno.

En la revisión de las evaluaciones realizadas por el Infoem se identificaron los siguientes datos:

- Las mujeres resultaron ser más transparentes, pues obtuvieron un promedio de cumplimiento de la ley de 52.82%, mientras los hombres 49.22%.
- El único partido que ha sido evaluado durante los cuatro años es el PT. En tanto que la coalición PRI-VEM-NA, el PAN y el PRD han sido evaluados en tres ocasiones. En sentido opuesto se encuentran la coalición PRD-PT-MC, PT-Convergencia, ES, MC y Morena no han sido evaluados.
- La alianza PT-MC resultó ser la más transparente, ya que reportaron 76.71%, seguidos del PT con 63.65% y de la alianza PRI-VEM-NA con 61.54%. En cuarto lugar aparece el PAN con 55.6%, seguido de la alianza PAN-PT con 50.86%. En sexto lugar aparece el PRI con 41.69%, seguido de la alianza PRI-PVEM-NA-PSD-PFD con 28.98%. En octavo lugar se ubica el PRD con 39.22%, seguido del PES con 29.90% y de Convergencia con 24.55%. Finalmente, se encuentran la alianza PRD-PT con 10.1% y la alianza PRD-MC con 5.58%.

Derivado de estos resultados de cumplimiento de la Ley de transparencia por parte de los municipios del Estado de México se desprende el top 10 de los municipios más transparentes durante el periodo 2012-2015:

Tabla 4
Los 10 municipios mexiquenses más transparentes en el periodo 2012-2015

<i>No.</i>	<i>Municipio</i>	<i>Años evaluados</i>	<i>% Promedio</i>
1	Toluca	2	98.75%
2	Huixquilucan	3	98.70%
3	Tlalnepantla de Baz	2	93.04%
4	Cuautitlán Izcalli	3	87.64%
5	Almoloya de Juárez	2	82.07%
6	Xonacatlán	1	81.85%
7	San Mateo Atenco	2	74.21%
8	Tepotzotlán	1	70.14%
9	Zinacantepec	2	67.69%
10	Polotitlán	2	67.29%

Fuente: Reyes (2017).

En la tabla 4 se puede apreciar cómo de acuerdo con las mediciones del Infoem, realizadas durante el periodo 2012-2015, el municipio de Toluca fue el más transparente con 98.75%, seguido de Huixquilucan con 98.7%; en tercer lugar aparece Tlalnepantla de Baz con 93.04%, en cuarto lugar Cuautitlán Izcalli con 87.64%, seguido de Almoloya de Juárez con 82.07% y Xonacatlán con 81.85%. Por su parte, San Mateo Atenco ocupa el séptimo lugar con 74.21%, Tepotzotlán es el octavo lugar con 70.24%, en noveno lugar Zinacantepec con 67.69% y en décimo lugar se encuentra Polotitlán con 67.29%.

De igual forma se han identificado los 11 municipios menos transparentes: Almoloya de Alquisiras, Ayapango, Coacalco de Berriozabal, Cocotitlán, Ecatingo, Jaltenco, Oztoloapan, San Simón de Guerrero, Tepetlaoxcoc, Tepetixpla y Zacazonapan, que tuvieron cero en las evaluaciones realizadas por el Infoem.

En la información anterior se puede apreciar cómo hay municipios de todo tipo, pero en el caso de los municipios más transparentes, predominan los metropolitanos y urbanos.

Encuesta

Derivado de los resultados obtenidos por Reyes (2017), la información proporcionada por los responsables de transparencia en los municipios, se obtuvo de los siguientes resultados:

Sobre la disposición de recursos con que cuentan para la realización de sus actividades los encuestados dijeron lo siguiente:

- 51.3% referenció que siempre cuenta con los recursos humanos para realizar sus actividades, 32.1% casi siempre, 9% casi nunca, 6.4% nunca y 1.3% no contestó.
- 56.4% señaló que siempre cuenta con recursos materiales (computadora, escritorio, archiveros, papelería, etc.) para realizar sus actividades, 34.6% casi siempre, 7.7% casi nunca y 1.3% no contestó.
- 59% señaló que siempre cuenta con los recursos tecnológicos (Internet, programas para almacenar la información) para realizar sus actividades, 33.3% casi siempre, 6.4% casi nunca y 1.3% no contestó.
- 28.2% señaló que los recursos financieros con los que cuentan siempre son suficientes para realizar sus actividades, 43.6% casi siempre, 11.5% casi nunca, 15.4% nunca y 1.3% no contestó.
- 53% referenció ser la única persona que trabaja en su área, 19% cuenta con dos personas, 13% tiene 3 integrantes, 10% referencia tener entre 4 y 5 integrantes, 3% entre 7 y 10, y el 2% no contestó.
- 4% referenció no tener equipos de cómputo para realizar sus actividades, 58% mencionó tener uno, 19% dos, 9% tiene tres y el 10% restante reportó tener entre cuatro y ocho equipos de cómputo para realizar sus actividades.
- 96.2% dijo que cuenta con Internet para el desarrollo de sus funciones y 3.8% no tiene este servicio.
- 73.1% afirmó que cuenta con bases de datos de información de su municipio, 25.6% señaló no contar con estos recursos y 1.3% no contestó.
- 64.1% referenció tener programas para el procesamiento de la información, 34.6% no tiene programas para procesar información y 1.3% no contestó.
- 73.1% mencionó que cuenta con información histórica de su municipio, 25.6% no tiene dicha información y 1.3% no contestó.
- 21.8% indicó que su municipio cuenta con políticas para el control de archivos que

- son completamente útiles, 39.7% lo suficiente, 25.6% lo necesario y 12.8% nada.
- 32.1% señaló que en su municipio se realizan comités, asociaciones, consejos, entre otros para fomentar la participación ciudadana.
 - 43.6% referenció que mantiene actualizada la información publicada en el sistema Saimex, 53.8% casi siempre, 1.3% nunca y 1.3% no contestó.
 - 52.6% señaló que siempre se sanciona a quienes incumplen la Ley de Transparencia, 21.8% casi siempre, 10.3% casi nunca, 11.5% nunca y 3.8% no contestó.
 - 16.7% afirmó que las acciones realizadas por la administración anterior le sirvieron completamente de base para el desarrollo de su trabajo, 30.8% lo suficiente, 29.5% lo necesario y 23.1% nada.
 - 14.1% dijo que las decisiones tomadas en administraciones pasadas han favorecido completamente la transparencia de su municipio, 37.2% lo suficiente, 25.6% lo necesario y 23.1% nada.
 - 43.6% señaló que la administración siguiente podrá mejorar completamente la transparencia en su municipio, 33.3% lo suficiente, 17.9% lo necesario, 2.6% nada y 2.6% no contestó.
 - 71.8% señaló que el presidente municipal cumple completamente la Ley de transparencia, 17.9% lo suficiente, 9% lo necesario y 1.3% nada.
 - 26.9% afirmó que los integrantes del gabinete (directores) cumplen completamente la Ley de transparencia, 47.4% lo suficiente, 21.8% lo necesario y 3.8% no contestó.
 - 41% dijo que los integrantes del cabildo (regidores) cumplen completamente la Ley de transparencia, 38.5% lo suficiente, 16.7% lo necesario y el 3.8% nada.
 - 34.6% afirmó que los mandos medios (jefes de departamento) cumplen completamente la Ley de transparencia, 51.3% lo suficiente, 10.3% lo necesario y 3.8% nada.
 - 30.8% señaló que los trabajadores operativos cumplen completamente la Ley de transparencia, 51.3% lo suficiente, 11.5% lo necesario, 5.1% nada y 1.3% no contestaron.
 - 38.5% de los encuestados afirmó que la participación ciudadana contribuye completamente a mejorar la transparencia en su municipio, 30.8% lo suficiente, 20.5% lo necesario y 10.3% nada.
 - 48.7% afirmó que promueve completamente la transparencia como una práctica cotidiana en su municipio, 38.5% lo necesario, 10.3% lo suficiente, 1.3% nada y 1.3% no contestó.

En cuanto al cumplimiento de la Ley de transparencia en su municipio, los encuestados referenciaron los siguientes datos:

1. Quienes tienen entre 41 y 46 años de edad son los más transparentes al obtener 65.81%, seguidos de los que tienen entre 59 y 64 años con 65.23%, en tercer lugar aparecen quienes tienen entre 29 y 34 años de edad con 55.3%; por su parte, los que tienen entre 35 y 40 años ocupan el cuarto lugar al haber obtenido 51.48%, seguidos de los que tienen entre 23 y 28 años con 45.35%; en tanto que quienes tienen entre 47 y 52 años reportaron 21.01%.
2. Los del género femenino son más transparentes que los del masculino, ya que obtuvieron 68.39% y 58.37% de cumplimiento de la ley respectivamente.
3. Los que tienen el grado de licenciatura fueron los más transparentes al obtener 64.34%. En segundo lugar los que tienen grado de maestría con 57.73%; en tercer lugar se encuentran quienes tienen licenciatura trunca al obtener 55.36%, en cuarto lugar aparecen los pasantes de licenciatura con 7.17% y en último lugar se encuentran quienes tienen preparatoria con 2.95%.
4. Los que tienen a su disposición de una a cinco personas son más transparentes, ya que tuvieron 64.21%, mientras que quienes tienen entre 6 y 10 personas obtuvieron 56.44%.
5. Los que tienen más actividades, además de la transparencia, son más transparentes ya que obtuvieron 66.70% y los que sólo se dedican a desempeñar la función de la transparencia tuvieron 59.06%.
6. Los que sí ocuparon un trabajo en la Administración pública antes de asumir el cargo de responsable de transparencia son más transparentes, ya que obtuvieron 68.78% y los que no trabajaban en la Administración pública tuvieron 42.51%.
7. Los que nunca cuentan con los recursos humanos para el desempeño de sus actividades son los más transparentes con 72.54%; en segundo lugar se encuentran los que casi nunca cuentan con estos recursos, obteniendo 67.61%; en tercer lugar se ubican los que casi siempre cuentan con los recursos humanos para el desempeño de sus actividades con 64.44%, y en cuarto lugar están los que siempre cuentan con estos recursos al obtener 63.45%.
8. Los que casi nunca cuentan con los recursos materiales para el desempeño de sus actividades son más transparentes con 71.28%; en segundo lugar los que siempre cuentan con estos recursos, obteniendo 63%; en tercer lugar se encuentran los

- que casi siempre cuentan con los recursos para el desempeño de sus actividades con 52.25%.
9. Los que casi siempre cuentan con los recursos tecnológicos para el desempeño de sus actividades son más transparentes con 69.28%; en segundo lugar se encuentran los que casi nunca cuentan con estos recursos, obteniendo 64.32%; en tercer lugar se encuentran los que siempre cuentan con los recursos para el desempeño de sus actividades con 61.44%.
 10. Los que casi nunca cuentan con los recursos financieros para el desempeño de sus actividades son más transparentes con 72.98%; en segundo lugar se encuentran los que casi siempre cuentan con estos recursos, obteniendo 64.70%; en tercer lugar se encuentran los que siempre cuentan con los recursos para el desempeño de sus actividades con 62.82%, y en cuarto lugar quienes nunca cuentan con los recursos financieros, obteniendo 53%.
 11. Los que no tienen scanner para el desempeño de sus actividades obtuvieron 70% de cumplimiento de la Ley de transparencia y los que sí cuentan con esta herramienta para desarrollar sus actividades lograron 61.67%.
 12. Los que sí cuentan con Internet para el desempeño de sus actividades obtuvieron 64.83% y los que no cuentan con esta herramienta sólo 7.79%.
 13. Los que no cuentan con base de datos de información de su municipio son más transparentes que quienes sí las tienen, ya que obtuvieron 72.27% y 65.85%, respectivamente.
 14. Los que no cuentan con programas procesadores de información tuvieron 66.19% y los que sí cuentan con ellos obtuvieron 62.87%.
 15. Los que no cuentan con información histórica son más transparentes que quienes sí la tienen, ya que obtuvieron 71.82 y 61.95% respectivamente.
 16. Los que conocen suficiente la Ley de transparencia tuvieron 64.66%; los que la conocen completamente tuvieron 63.36%; los que la conocen lo necesario un 60.78% y los que no la conocen sólo 3%.
 17. Los que conocen completamente la Ley de responsabilidades son los más transparentes con 64.67%; en segundo lugar aparecen los que conocen lo suficiente al obtener 63.78%; en tercer lugar se encuentran los que conocen lo necesario con 61.42%; en cuarto lugar están los que no contestaron con 40.52% y en quinto lugar los que no la conocen con 3%.

18. Los que promueven completamente la transparencia en su municipio son los más transparentes con 65.92%, en segundo lugar los que la promueven, lo necesario con 64.05%, en tercer lugar los que no la promueven obteniendo 63.62% y en cuarto lugar los que la promueven lo suficiente con 61.23%.
19. Los que forman comités para fomentar la participación ciudadana son los más transparentes con 68.02%, en segundo lugar aparecen los que sólo cuando es necesario forman los comités con 67.73%; en tercer lugar están los que no forman comités con 60.68%.
20. Los que tienen suficiente libertad para cambiar la forma en que se promueve la transparencia son los más transparentes con 71.43%; en segundo lugar están los que pueden modificar lo suficiente con 60.85%; en tercer lugar se encuentran los que pueden cambiar completamente la forma en que se promueve la transparencia en su municipio con 47.40% y en cuarto lugar están los que no pueden cambiar la forma de trabajo con 19.88%.
21. A quienes los obligan lo necesario para cumplir la Ley de transparencia fueron los más transparentes con 70.04%; en segundo lugar se encuentran los que reportaron ser obligados completamente con 69.57%; en tercer lugar se encuentran los que no fueron obligados con 41.01% y en cuarto lugar se encuentran los que son obligados lo suficiente con 28.84%.

Estas respuestas proporcionadas por los responsables de transparencia de los gobiernos municipales, permiten evidenciar el bajo cumplimiento de la Ley de transparencia, siendo congruente con los resultados obtenidos por el Infoem. Esta información servirá de base para desarrollar el apartado referido a los males de una transparencia limitada en los gobiernos municipales del Estado de México.

LOS MALES DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS REMEDIOS

Los males de la transparencia limitada

Derivado de la información presentada anteriormente se puede precisar que una transparencia limitada genera una serie de males que dificultan la práctica de ésta como algo cotidiano en el gobierno, los cuales pueden ser innumerables, pero se han considerado prioritarios los siguientes:

1. La ausencia de condiciones apropiadas para el cumplimiento de la ley, tales como la falta de sistemas para el manejo de información y control de archivos; no contar con personal que tenga perfil idóneo (licenciados en Ciencias de la Información Documental) para administrar la información; la ausencia de indicadores que reflejen si se está avanzando o retrocediendo en la práctica de la transparencia; los recursos limitados con los que cuentan los municipios, los cuales son insuficientes para contar con más personal y TIC que ayuden a promover la cultura de la transparencia; y la falta de precisión de la normativa.
2. La falta de acciones concretas que promuevan el cumplimiento de la ley. Ya sea incentivos a quienes tengan altos porcentajes de cumplimiento de ésta para seguir fomentando el compromiso de los servidores públicos o sanciones para quienes la incumplen, que sirvan de ejemplo para los demás.
3. La politización de la Administración pública, dado que el nombramiento de servidores públicos se da por compromisos y lealtades políticas. Por tal motivo, la práctica de la transparencia depende en gran medida de la voluntad del presidente municipal. Sin embargo, los gobernantes no han vislumbrado que ser transparentes les da mayor legitimidad, ya que las campañas sucias se basan en la corrupción y las acciones poco transparentes de los gobernantes.
4. Los constantes cambios de administración son un talón de Aquiles en varios sentidos: primero, porque los gobiernos entrantes rompen esquemas de lo que se hizo en administraciones anteriores; segundo, debido a los periodos de la Administración municipal se buscan resultados a corto plazo; tercero, el trabajo del Infoem es limitado cada trienio, ya que se enfoca a brindar capacitación sobre el uso de portales web, la Ley de transparencia y su cumplimiento a los responsables de transparencia entrantes, pero no considera acciones que permitan institucionalizar la transparencia como una práctica cotidiana.
5. La corrupción e impunidad, ya que el costo beneficio para los gobernantes en ocasiones es menor si incumple la ley y recibe una sanción mínima, que si dan a conocer asuntos gubernamentales que pongan en riesgo su carrera política. Esta situación también refleja cómo la transparencia es un discurso más que una práctica de la Administración pública municipal.
6. Las contradicciones de la normativa. La información confidencial y reservada reconocida por la Ley de transparencia es una contradicción del principio de máxima publicidad que señala la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que ha permitido a los gobernantes encontrar excusa para no practicar la transparencia. Asimismo, algunos datos (como nombre y firma en documentos oficiales) de los servidores públicos son considerados información pública de oficio en la Ley de transparencia, pero también son datos que deben ser protegidos (no publicados) en la Ley de protección de datos personales.

7. La falta de indicadores. Esta situación dificulta la posibilidad de crear parámetros para saber si se está avanzando o retrocediendo en materia de transparencia.
8. La cultura de opacidad. Los procedimientos y la ley están diseñados para permitir la negación de información por parte de las dependencias gubernamentales bajo el argumento de “no se cuenta con la información como usted la solicita”, enviando más información de lo que se ha solicitado o pidiendo una prórroga. Con estas acciones cumplen la ley al dar respuesta en el tiempo determinado, pero proporcionan la información solicitada.

LOS REMEDIOS DE LA LIMITADA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Haciendo la analogía de los malestares de una persona cuando acude al médico, lo primero es revisar los signos vitales. En este apartado se realizan propuestas para contrarrestar los males que se han considerado prioritarios para el funcionamiento de la transparencia como una práctica gubernamental cotidiana:

1. La información es la base de la transparencia, por tal motivo se debe emitir una normativa en torno al control de archivos dentro de los gobiernos municipales, así como la asignación de recursos para que se pueda procesar la información de manera clara, oportuna y en lenguaje sencillo que la sociedad entienda.
2. Especificar desde la Ley de transparencia, o su reglamento, toda la información que deben publicar los gobiernos municipales, de este modo se puede homologar la información pública de oficio que debe estar disponible para todos los ciudadanos. De modo tal que, sin importar el estado o municipio que se revise, se encuentre el mismo tipo de información sobre los asuntos públicos.
3. Considerar la transparencia como parte de la cultura organizacional. Incorporarla desde la misión, visión, manuales de organización y procedimientos. Asimismo, promover concursos de las mejores prácticas de transparencia municipal, para

que los gobernantes asuman un mayor compromiso y brinden las condiciones necesarias para que ésta pueda lograrse como una práctica cotidiana dentro de la Administración pública municipal.

4. Considerar la dimensión política. Se debe estar consciente de que la dualidad administración pública-política son inseparables. Por tal motivo, crear la necesidad de la transparencia en el gobierno es un factor determinante para lograr el éxito de las prácticas administrativas que se desarrollan dentro de la misma. Por lo que esta variable debe ser considerada cuando diseñan las leyes y procedimientos que regulan la operatividad de la misma, las plataformas políticas de los partidos, los requisitos para ser servidor público y la formación ética. Así como estar dispuesto a someterse al escrutinio público, rendición de cuentas, justificar o explicar sus acciones y responsabilizarse de ellas. De este modo, se irá disminuyendo la brecha entre corrupción, impunidad y transparencia.
5. Incluir a la sociedad para mejorar los procesos de participación ciudadana dentro de la toma de decisiones. Se puede incluir la figura de representante ciudadano como observador en el H. Ayuntamiento, así como establecer módulos de información en puntos clave de los municipios y fortalecer los comités de participación ciudadana, dando libertad a que sean los ciudadanos quienes los integren.
6. Diseñar indicadores de medición que permitan establecer estándares a partir de las mejores prácticas, para que sea una meta de los municipios mejorar la transparencia. Este sistema de medición debe considerar los diferentes tipos de municipios: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales para brindarles condiciones propias a cada uno.
7. Plan emergente de capacitación y separación de funciones. Dado que los cambios de administración son inevitables, se debe contar con una política de capacitación emergente para los responsables de transparencia en los primeros tres meses, la cual sea rápida y efectiva, partiendo de la estructura que ya tiene el Infoem y promoviendo continuidad y mejora de la administración saliente. Esta situación obliga a que los responsables de transparencia no sean también los jefes de Planeación, ya que en los primeros meses de gestión se elabora el Plan de desarrollo, los programas operativos anuales y presupuestarios, los cuales serían su prioridad.
8. Imponer sanciones ejemplares a quien incumpla la ley. Se deben imponer sanciones ejemplares a quienes incumplan la ley, ya que esta situación obligaría

a los servidores públicos a ser más institucionales y evitar tráfico de influencias, corrupción e impunidad.

CONCLUSIONES

1. Para evitar sesgos sobre la interpretación y aplicación de la transparencia, se debe definir desde la Ley de transparencia lo que se entiende por ésta. Asimismo, resaltar sus beneficios y establecer indicadores que permitan medir su grado de avance en la Administración pública. Finalmente, hacer reformas que permitan cuadrar la normativa desde la constitución federal hasta las leyes locales para evitar contradicciones.
2. El acceso a la información es la base de la transparencia. Mientras no se brinden las condiciones necesarias a los gobiernos municipales para tener un control de archivos, conservar información histórica, más TIC y personal con el perfil adecuado, así como la voluntad política de los presidentes municipales para garantizar el cumplimiento de la Ley de transparencia, no se logrará la institucionalización de la transparencia como una práctica cotidiana.
3. Para mejorar la transparencia es necesario incluir a la sociedad con formas de participación reales en los asuntos del gobierno. Asimismo, se debe implementar el enfoque al usuario para que se publique la información conforme a las necesidades de quienes la solicitan.
4. La transparencia se presenta como una práctica limitada en la Administración pública municipal del Estado de México, cuyos avances permiten a algunos municipios cumplir con la ley, pero sin ser completamente transparentes.
5. Una tarea pendiente es la de realizar estudios más focalizados en los municipios con mayor porcentaje de cumplimiento de la Ley de transparencia para identificar sus mejores prácticas y replicarlas en los demás municipios.

FUENTES DE CONSULTA

- Ackerman, J. (ed.) (2008), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI Editores.
- Aguilar Rivera, J. A. (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI.
- Arellano Gault, D. (2007), *Fallas de la transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, México, CIDE.
- Barrera Zapata, R. (2010), *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Cantú, G., González Aréchiga, B., Naranjo, E., & Sánchez Santana, A.G. (2011), “Retos para la transparencia y la rendición de cuentas en México: desarrollo de un sistema de indicadores de gestión municipal”, en *A una década: Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, I. T. Monterrey, Porrúa.
- Coespo (2010), Consejo Estatal de Población. Recuperado de: <http://coespo.edomex.gob.mx/CPEUM>
- (2016), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://ordenjuridico.gob.mx/contitucion/cn16.pdf>.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza.
- De Ferranti, David M. (2009), *How to Imperative Governance*, Washington. D.C, The Brooking Institution Press.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *Datos básicos*. (13 de noviembre de 2014). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.html>
- Fondo Monetario Internacional (FMI), (2001), “La transparencia es la clave para evitar las crisis financieras”, *Boletín*, vol. 30.
- Fox, J., Haight, L., & Palmer-Rubin, B. (2011), “Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?”, *Gestión y Política Pública*, XXI(1).
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008), *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Guerrero, E. (2005), “Libros, autores e ideas para abrir una discusión”, en M. Merino, *Transparencia, libros, autores e ideas*, México, IFAI/CIDE.
- Guerrero Orozco, O. (2003), *Gerencia pública en la globalización*, Toluca, México, UAEM.
- Infoem (2011), Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, Recuperado de: <https://www.infoem.org.mx/>

- Infoem (2014), Recuperado de: <https://www.infoem.org.mx/>
- Jiménez Asensio, R. (2012), “El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su posible impacto sobre los gobiernos locales”, en *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno.
- Merino, M. (2005), *Transparencia: autores e ideas*, México, IFAI–CIDE.
- Merino, M. (2007), “El desafío de la transparencia organizacional”, en J. Bustillos Roqueñí, & M. Carbonell, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM.
- Naessens, H. (2010), “Ética pública y transparencia”, XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica.
- Obama, B. (2009), *Transparency and open government*. Recuperado de: Memorandum para los Jefes de Departamentos Ejecutivos y Agencias: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- ONU (2014), *Temas mundiales. Gobernanza*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/globalissues/governance/index.shtml>
- ONU (2014), Comunicado de prensa del día 31 de marzo de 2014 de la ONU, *El mercado de materias primas requiere más transparencia*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=29088#.VDSorf5OPU>, consultado el 7 de septiembre de 2014.
- Pardiñas Carpizo, J. E., & Granados Franco, E. (2010), “El municipio ¿La institución de la opacidad?”, *Cuaderno de debate*, no.5, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, México, CIDE.
- Quintanilla Mendoza, G. (2012), “e-Transparencia y e-Rendición de cuentas en los sitios web mexicanos”, *Espacios Públicos*, 15(34), mayo-agosto.
- Reyes Jaramillo, G. (2017), *La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015* (tesis de doctorado), Toluca, México, UAEM.
- Ríos Cázares, A. (2011), “Transparencia gubernamental”, en *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Richard W., Oliver (2004), *What is transparency?*, New York, McGrawHill, pp.4-5.
- Salazar Medina, J. (2009), *Elementos básicos de la administración pública municipal*, UAEM-IAPEM.
- Schedler, A. (2006), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia* (3).
- Transparencia Internacional (2010). Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>

Transparencia Mexicana. Recuperado de: <https://www.tm.org.mx/>

Uvalle Berrones, R. (2007), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, XIV, 47-74, septiembre-diciembre.

Uvalle Berrones, R. (2012), “Democracia, Estado de derecho y transparencia”, en V. Peña, *A una década. Temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, México, Tecnológico de Monterrey/Ibero Ciudad de México/Porrúa.

Vergara, R. (2005), “La transparencia como problema”, *Cuadernos de Transparencia* (5).

LOS MALES DEL MUNICIPIO EN LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO Y SUS REMEDIOS

Alejandro Aguilar Miranda¹

Este trabajo cuestiona la estructura y funcionamiento del Estado mexicano como lugar idóneo para el desarrollo institucional de sus municipios. Sostiene que, en la configuración actual, los municipios se hallan flojamente acoplados con el resto de la trama institucional; y que, a pesar de dotarlo de abundantes funciones e instrumentos, no están coordinados en la atención de los asuntos públicos, con la totalidad institucional que comprende el Estado.

El objetivo es analizar el papel de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, a través de la revisión histórica sobre su importancia institucional y el estudio de sus facultades y funcionamiento en la actualidad, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en la atención de los asuntos públicos.

INTRODUCCIÓN

La resonancia del municipio en la vida nacional es intermitente y multifacética. En diferentes episodios históricos ha cobrado vigencia que luego languidece para esperar en la sombra por tiempos prolongados. También ha sido glorificado como esperanza de un arreglo político más democrático que el que hoy nos caracteriza, o bien, ha sido señalado como el lugar de los peores yerros de la Administración pública. En este ir y venir se han propuesto múltiples alternativas para mejorar su desempeño en la atención de los problemas de orden común con resultado variopinto. Así, le han acompañado reformas jurídicas, modas administrativas y diversas interpretaciones intelectuales, que no tocan el fondo de su insuficiencia y rezago.

Este trabajo atiende una de aquellas cuestiones de fondo respecto a la situación actual del municipio, se pregunta si el Estado, por su funcionamiento y estructura, es

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma del Estado de México, plantel Texcoco.

armónico con su razón de ser. Hipotéticamente, la arquitectura del Estado mexicano no concuerda con la misión del municipio, a pesar de que la historia reciente refleja abundantes mecanismos de apoyo.

El propósito es analizar el lugar de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano; para ello, se ha recurrido a la revisión de la historia municipal en referencia a su trayectoria institucional. De esta manera podemos inferir la importancia que ha tenido en la construcción del propio Estado. También se ha revisado la inserción municipal en los diferentes nodos estatales, como de hecho sucede, con el propósito de identificar los límites de los propósitos federalistas renovadores.

El texto se organiza en seis partes. Primero, plantea el problema que detona el trabajo, cuestionándose sobre la habitabilidad del Estado mexicano para el municipio. La relevancia de este segmento consiste en privilegiar el estudio del Estado como vía para entender los problemas más acuciantes del municipio que, de ordinario, se buscan en fenómenos de menor escala. En segundo lugar describe la estrategia de análisis, destacando las categorías de régimen y sistema políticos para aproximarse a la comprensión del arreglo estatal contemporáneo. Este apartado se encuentra en íntima conexión con el primero, ya que en conjunto revelan el qué y el cómo del estudio. Se podrá observar que régimen y sistema se separan con el fin de comprender los componentes del método, pero la separación no se presenta de manera nítida en el curso del análisis. En tercer lugar se describe la evolución institucional del municipio frente a los episodios más significativos de la historia. La premisa es que no basta con el estudio del Estado en la actualidad, pues muchas de sus tendencias se han determinado históricamente. La línea de desarrollo histórico abarca la Colonia, el siglo XIX y la posrevolución. En extensión al apartado anterior, en el siguiente se describe la relación del municipio con otros poderes públicos, además de ponerse en perspectiva la importancia municipal por sus funciones social, económica y política.

En el penúltimo apartado se sugiere, como ruta de investigaciones posteriores, invertir la cuestión que descalifica a los municipios en la vida pública. De la pregunta ¿es el municipio un problema para el Estado? se transita a la cuestión siguiente ¿es el Estado un problema para el municipio? Este aparente juego de palabras abre una rica veta de discusión sobre estrategias estériles de transformación en la vida pública que no cursan por el estudio de la estructura mayor de organización política. Por último, se delinearán algunos trazos de la agenda pública para la transformación real de los municipios. Las ideas de este apartado no pretenden

ser concluyentes, sino el detonador de proyectos de estudio y reconfiguración de alternativas de mayor alcance.

EL PROBLEMA

El título de este documento puede parecer fuera de lugar en un estudio sobre las instituciones políticas Estado y municipio, pero resultó sugerente usar como metáfora el término arquitectura; de él aprendemos que, a partir de las necesidades humanas, estudia y clasifica las actividades que el ser humano realiza para satisfacerlas, proponiendo el espacio ideal para desarrollarlas, además de fijar las cotas adecuadas en la idea de brindar confort y facilitar la vida (Plazola Cisneros y Plazola Anguiano, 1986). De manera semejante, nos planteamos que a partir de las necesidades de la vida en sociedad (orden, economía, convivencia) hemos desarrollado satisfactores institucionales que nos permiten la continuidad del sistema. Las instituciones cobran diferentes cotas, es decir, diferentes dimensiones y diferentes funciones, pero todas ellas son importantes e imprescindibles para alcanzar los objetivos de confort y realización social. El conjunto de instituciones conforma el espacio que denominamos Estado. Así, diseño y funcionamiento arquitectónico son contrarios a desorden, desproporción, disfunción.

En tal analogía nos cuestionamos sobre el papel del municipio en la arquitectura del Estado mexicano. ¿Es un espacio apto para la coexistencia (equitativa, paritaria) de los municipios con otras instituciones públicas? ¿La arquitectura estatal refleja la importancia sustantiva de los municipios en atención de los asuntos públicos? ¿Las funciones y tareas municipales se corresponden con el funcionamiento del Estado en la atención de los asuntos públicos? ¿El Estado, como totalidad institucional, ha provisto a los municipios de los instrumentos necesarios y suficientes para coadyuvar en la atención de los asuntos públicos?

A manera de hipótesis, podemos sostener que, en el orden estatal mexicano, los municipios se hallan flojamente acoplados con el resto de la trama institucional; con abundantes funciones e instrumentos, pero no alineados coordinadamente en la atención de los asuntos públicos, en la totalidad institucional que comprende el Estado.

El objetivo general consiste en analizar el papel de los municipios en la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, a través de la revisión histórica sobre su importancia institucional y el estudio de sus facultades y funcionamiento en la

actualidad, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones en la atención de los asuntos públicos.

EL ESTADO MEXICANO. RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICOS

Conviene para este estudio retomar la triada Estado, régimen y sistema, articulada por Luis Aguilar (1984), pues a partir de su desdoblamiento y reintegración se facilita el análisis del *Estado*, al hacer asequible la identificación de sus componentes empíricos, tan necesarios para dar cuenta de las características que ha cobrado esta institución en México y del lugar que le ha reservado al municipio. *Régimen político* refiere el conjunto de instituciones jurídicas que norman la distribución y ejercicio del poder en el Estado, así como las formas y procedimientos para alcanzarlo, mientras que *sistema político* refiere el conjunto de relaciones de poder, como de hecho se presentan en la sociedad, mismas que suelen determinar y ser determinadas por el régimen.

El régimen político recoge el proyecto histórico de sociedad e independientemente de la viabilidad y existencia real de éste, lo convierte en norma jurídica y orienta en alguna medida, por convicción o de manera coactiva, las relaciones de poder en la sociedad. La capacidad relativa de orientación no significa que pueda haber un nivel significativo de incoherencia entre la norma y el hecho social, sólo advierte que no hay una relación determinista y que el nivel de identidad depende del tiempo y del espacio de referencia.

El sistema político provee de sustancia a la norma y advierte sobre la vigencia o caducidad de ésta, para reafirmarla o provocar su transformación. La relación entre sistema político y norma es dinámica y de ajuste mutuo permanente, aunque suele haber inconsistencias entre ambas, producto de las relaciones de poder existentes en un momento de la historia o de un significativo déficit de racionalidad de la vida pública.

Régimen y sistema políticos se separan sólo para fines analíticos, pues su formulación estatal alude a una totalidad indisoluble, así: Estado es la suma, o mejor dicho, la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico, de *poder y dominación*, en la medida en que hoy el Estado es simultáneamente la soberanía del poder social real y la legalización constitucional de esa realidad del poder social soberano (Aguilar, 205).

Identificar las coordenadas del municipio en el plano estatal es una tarea que demanda identificar simultáneamente el régimen y sistema político referidos, es decir, identificar el conjunto de instituciones jurídicas, así como sus relaciones que norman la estructura y funcionamiento estatal, averiguando en la producción jurídica, sea histórica o positiva, el lugar que las luchas históricas y actuantes han reservado para el municipio. Ello implica ubicar constitucionalmente al municipio, catalogando su relación con otros poderes públicos y escudriñar la estructura de poder que de ella se deriva.

Por otro lado, identificar el conjunto de relaciones de poder que animan la vida cotidiana de las instituciones municipales y que expresan las formas políticas que otros actores privilegian para indicar su importancia en la vida asociada. Ello implica estudiar las imágenes que del municipio existen y que revelan el nivel de relevancia en la vida pública.

LA CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Aunque se busque en la época precolombina el origen del municipio mexicano, en realidad se encuentra en las instituciones políticas que los españoles fueron formando en ocasión de su prolongado periodo colonizador. Pese a que fueron producto de la adaptación continua a las adversidades políticas, han mantenido una respetable fortaleza que los ha hecho “una institución que ha sobrevivido... a la Conquista, a la Independencia, a la República y a la Federación” (Salazar, 2009: 25). Parece que ha sido el refugio reservado para la sociedad en los dramáticos y convulsivos episodios de la historia. Las siguientes líneas abordan justamente algunos de esos episodios cuyas vicisitudes han golpeado al municipio, ya por desinterés, ya por sometimiento, pero no lo han extinguido, acaso porque se encuentra en la naturaleza de la organización social.

El municipio colonial

El origen del municipio mexicano, a la llegada de los españoles, no se encuentra en un proyecto racional de organización política. De manera poco venturosa, la Villa Rica de la Vera Cruz se erigió como primer municipio en la trayectoria de escape de Hernán Cortés, él huía de la orden de aprehensión del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez; las ambiciones de enriquecimiento del expedicionario aprovechándose

de su misión de exploración del nuevo mundo fueron las causas del enfrentamiento entre ellos (Lucena Salmoral, 1990).

En la tradición e institucionalidad española, el municipio tenía la capacidad de generar instituciones que investían de poder y autoridad específica a los funcionarios. Por eso, para lograr el cargo de Capitán del Ejército y Justicia Mayor y escapar de su inminente captura como proscrito (Díaz del Castillo, 1987), Cortés simuló condiciones sociales adecuadas para el primer municipio, y “satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación” (Robles, 2009: 66).

En efecto, “al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo, en medio de enramadas” (Robles, 2009: 67), para fundar el municipio en las costas del actual Golfo de México, ardid que marcó el inicio de sucesivos episodios en donde las instituciones municipales se originaban con fines utilitaristas y para “fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español” (Robles, 2009: 69), aunque paralelamente se fueron instalando en el espíritu novohispano que las dotarían de identidad propia y servirían de adhesivo social.

Las Ordenanzas de 1524 y 1525, emitidas por Cortés, constituyeron la base para organizar la “vida político-administrativa, con ellas trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del municipio a establecerse de forma permanente” (Robles, 2009: 70). El arraigo social era el complemento para que la maniobra del español no fracasara al iniciar con pura formalidad jurídica.

Dichas Ordenanzas, y sucesivas ediciones, articularon la vida municipal. Constituyeron un aparato de índole jurídica, política y administrativa, configurando vastas áreas de la vida asociada; religión, agricultura, comercio, residencia, rastro y estructura de gobierno fueron materias reguladas que permitieron una atención focalizada en la vida comunitaria. La tiranía colonial y su aparato operativo eran cuestiones lejanas, aunque sentidas por el saqueo y el sometimiento político e ideológico, pero la convivencia social, con sus estímulos y restricciones se resolvía en lo local, en lo municipal.

Abundando en la importancia del municipio colonial, es de interés particular para la Administración pública que las Ordenanzas atendieran cuestiones que aún hoy son materia de la agenda pública; como instrumento de protección social, por ejemplo, limitó el abuso de mercaderes al controlar el precio de los productos que tenían que ver con la subsistencia de la población; o bien, como administración del espacio público, detallaba la logística en los servicios públicos; o de manera sorprendente, como

procuración en la calidad de la función pública, al “atender los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades... mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio para garantizar los intereses del público” (Robles, 2009: 77).

La vida de la Corona a expensas de los territorios colonizados terminó por costarle muy caro al ser expulsada del club de potencias europeas, mientras, a los territorios invadidos les permitió probar que la vida comunitaria podía generar instituciones locales que podían resolver la vida contingente. Los ayuntamientos se ocuparon, de

obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y pocitos *sic.* (Robles 2009: 76).

En la actualidad, cuesta trabajo imaginar que las instituciones municipales han acumulado vasta experiencia (centenaria) para resolver la vida comunitaria, acostumbrados como estamos a que lo importante es gestionado desde el centro; sin embargo, en estas líneas se aprecia la importancia que el municipio tuvo, aun cuando fue recurrentemente vulnerado políticamente por las instituciones de dominación colonial. Pese a ello, el ayuntamiento sigue siendo “la institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad” (Salazar, 2009: 49).

El siglo XIX

La importancia que el municipio colonial adquirió en la vida comunitaria debía haber servido de base para diseñar instituciones municipales fuertes, luego de la consumación de la Independencia, sin embargo, no fue así; el siglo XIX fue de florecimiento de las instituciones del nuevo Estado, pero los municipios no figuraron significativamente en los proyectos de nación. En realidad, quedaron al margen, a pesar de que fueron contribuyentes decisivos en la construcción del orden emergente.

De hecho, el fermento independentista se alojó en los municipios, particularmente, fue en el “Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida

pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política” (Rolland, 1921, citado en Robles, 2009: 81). Es célebre el episodio de 1808, en el que Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, definiendo que la soberanía residía en la nación, propuso que se convocara a Cortes Generales para que, ante el vacío en la Corona, se formara un gobierno provisional, lo que lo condujo a ser acusado de rebelión.

En plena formación del Estado mexicano y en curso la lucha ideológica entre liberales y conservadores, el municipio no gozó de gran importancia; los primeros, aún con su propuesta de formar una república democrática y federal, soslayaron las instituciones locales, sin concederles envergadura nacional; los segundos, enfrascados en conservar un régimen de privilegios, con una figura monárquica al mando, menos se ocuparon de diseñar instituciones para dispersar el poder, como las municipales.

Ante la indiferencia de las facciones ideológicas, la Constitución de Cádiz logró influir de manera importante en el diseño institucional de los municipios. Una muestra de ello fue la relevancia del jefe político en el funcionamiento de las estructuras municipales. Éste y la estructura prefectural pervivieron sometiendo a alcaldes, regidores, procuradores y síndicos (Salazar, 2009) al servicio de los factores reales de poder en las provincias y en el país.

Los principales instrumentos político-jurídicos del siglo XIX —a saber, Elementos Constitucionales de Rayón, Decreto de Apatzingán, Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, Plan de la Constitución Política de 1824, Constitución Federal de 1824, Bases Constitucionales de 1835, Constitución de 1836, Proyectos de Constitución de 1842, Bases Orgánicas de 1843, Proyecto de Constitución de 1856 e, incluso, la Constitución de 1857— no fueron alojamiento de proyecto municipal alguno, dicho de otra manera, el naciente Estado se construyó sin considerar el significado social que había logrado el municipio en tantos años; a diferencia de la Constitución de 1917, se reservó al régimen interno provincial.

Recapitulando, a pesar de que, en el siglo XIX, las instituciones municipales fueron soslayadas por los grandes proyectos de la nación y de que fueron sometidos por otras estructuras gubernamentales despóticas, los municipios siguieron siendo lugar de reproducción de la vida comunitaria y germen de las luchas libertarias, sin embargo, “fueron perdiendo atribuciones y poderes paulatina, pero constantemente, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza (...), podría decirse que el Estado nacional se gestó con la sangre y la vida de sus municipios” (Merino, 1998: 18).

El municipio del siglo xx

Los múltiples proyectos sociales y políticos que confluyeron en la Revolución mexicana fueron acogidos en la Constitución de 1917; uno de ellos, el del municipio libre, cobró forma en la confección del artículo 115. Se saldó así, parcialmente, la deuda política de siglos de sometimiento y descuido de los municipios, sin embargo, las circunstancias que se derivaron del movimiento armado recondujeron el destino de las localidades a un nuevo episodio del centralismo.

Éste, que había inhibido el desarrollo municipal, se institucionalizó plenamente con el presidencialismo del siglo xx; la necesidad de estabilizar al país, luego de la lucha de facciones durante la Revolución y de las aspiraciones políticas de caudillos en la segunda década (Medina Peña, 1994), cobijó la idea de que un régimen fuerte, encabezado también por un hombre fuerte, era la mejor manera de lograrlo, acaso por ello, los micro poderes instalados en municipios y regiones fueron anulándose al canalizarlos hacia las grandes estructuras políticas, perdiendo así vigencia y cediendo dirección.

El presidencialismo mexicano (Carpizo, 2003) coartó, una vez más, la posibilidad de que el municipio fuera un importante eslabón en la cadena institucional que forjó el México contemporáneo; la fórmula carrancista de 1914, que postuló el “aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas” (Salazar, 2009: 71), sucumbió, como lo hicieron el resto de las instituciones políticas, ante el fenómeno omnímodo que dominaría gran parte de la centuria.

La etapa temprana del Estado contemporáneo excluyó a los municipios, al menos como elementos importantes en las tareas del desarrollo. En su lugar, fue fortificando dos instituciones que le proveyeron de estabilidad, la figura del presidente de la República y el partido dominante (Cosío Villegas, 1976), con ellos logró dirección y mando, además de cierta prosperidad económica, pero simultáneamente se amputaron las extremidades municipales que después necesitaría para resolver, o al menos paliar, la crisis de fin de siglo.

En efecto, la crisis fiscal del Estado, iniciada en los años setenta y agudizada en los ochenta, inspiró las políticas de descentralización de la vida nacional, impulsadas por el presidente De la Madrid, una de ellas se instrumentó a través de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, la cual, por su contenido ha sido de gran trascendencia

al ampliar facultades y funciones municipales. El recurso de reforma constitucional de contenido municipal ha sido recurrente y con resultados diferenciados (Aguilar Miranda, 2015), pero insuficiente para operar un federalismo de base centralista como el nuestro.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO MEXICANO, HOY

La república federal

No es el objetivo describir el federalismo desde sus bases teóricas ni ideológicas, como tampoco lo es describir las peculiaridades de la versión mexicana, con sus desviaciones y gran vocación centralista. En este breve apartado es suficiente con señalar dos cuestiones que contextualizan la tragedia municipal respecto a esta forma de organización estatal. Por un lado, que el federalismo ha sido una invocación de emergencia en ocasión de crisis estatal, una terapia al agotamiento de las formas centralizadoras; por otro lado, que el federalismo renovado de los últimos años ha sido pensado como descentralización administrativa y no como pacto, como alianza, como relación dialógica.

La primera cuestión se entiende al revisar la dinámica del Estado desarrollista en el México posrevolucionario. La asunción del Estado como promotor del desarrollo lo llevó a absorber las más diversas tareas que en otras mentes pertenecían al perímetro de la sociedad, de los empresarios, de las entidades federativas o de los municipios. La compulsión por concentrar recursos, mando y dirección provocaron que el resto de los órdenes de gobierno se subsumieran en el gobierno federal (el gobierno del Estado), cancelando así, la organización federal de distribución de tareas y redistribución de poder territorial.

Al agotamiento del Estado desarrollista y ya en curso su crisis fiscal, de fines de los setenta y principios de los ochenta, una de las rutas de escape fue la redistribución de responsabilidades, por lo que inició un movimiento funcional centrífugo para aligerarle la carga al centro. Esta etapa fue vista como el refloramiento del federalismo, aunque los motivos no embonaran con un proyecto integral de transformación político-administrativa sustanciado socialmente.

La segunda cuestión se refiere a la insuficiencia de las medidas enfáticamente técnicas de la descentralización. Su proliferación a raíz de la crisis fiscal produjo cierto encanto y

esperanza sobre la resurrección del federalismo. Descentralización y federalismo fueron idénticos a los ojos inadvertidos. La insuficiencia de la descentralización radica en su limitación para transformar el interjuego de las instituciones, es decir, la transferencia de recursos del centro hacia la periferia en un ambiente de rigidez interinstitucional, de dominación y jerarquía entre los componentes que en el origen se suponen aliados, asociados. No produce organización federal.

Lo que se quiere destacar, entonces, es que las prácticas de apariencia federalista, especialmente la descentralización, poseen valor en sí mismas cuando mejoran los resultados en la producción de bienes y servicios públicos, pero representan, también, una venda en los ojos si el objetivo se extiende a la reconfiguración de la forma del Estado. Hoy habría que entender que el federalismo, como de hecho se presenta, ha sido insuficiente para mejorar las instituciones municipales, a pesar de la gran masa de transferencias financieras y programáticas.

El municipio y los gobiernos estatales

A diferencia de los Estados Unidos, en donde los municipios son materia de los estados; por ser sus criaturas, en México la Constitución ha preceptuado la vida municipal, arreglo constitucional que prevé ciertas garantías en contra de las tentaciones del centralismo. Hurgando en el origen y las reformas al artículo 115 se puede constatar que en diferentes episodios de la historia se ha tratado de blindar al municipio; ya sea para protegerlo de los decimonónicos jefes políticos, ya sea para declarar la exclusividad de algunas de sus funciones, o bien, para asegurarle el mínimo de subsistencia financiera. Dicho de otra manera, más que delinear al municipio como una institución del Estado, la Constitución ha tenido que mantenerlo al margen de la compulsión de dominio de otros poderes públicos (con éxito relativo), incluido el Ejecutivo estatal.

Refiere el artículo 115 que el municipio libre, para los estados de la federación, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, cuestión perfectamente entendible, pues corresponde a las legislaturas estatales su origen jurídico y modificación; la libertad municipal no tiene identidad con la autonomía municipal, el municipio es libre para determinar su régimen interno (con arreglo a las constituciones, estatal y federal). Pero el problema no radica en esa eventual confusión; el problema real es el histórico desdén-sometimiento de los municipios a las estructuras estatales, particularmente al Ejecutivo estatal.

Ante el desdibujamiento del presidencialismo mexicano, producto de la alternancia política, se esperaba que floreciera la pluralidad política, al menos como tendencia sostenida; sin embargo, el reacomodo del poder político transfiguró el otrora poder del presidente en poder de los gobernadores, es decir, para el municipio sólo ocurrió un relevo en el mandante.

Algunas mentes ya preveían cómo se colmaría el vacío del presidencialismo. Para Monsiváis (1994), la ruta de la democratización atravesaba la sociedad civil, no los emergentes gobiernos de la alternancia, tal vez porque veía en ellos la reedición del poder centralizado. El subcomandante Marcos, en su peculiar crítica al sistema dominante, denunció (Narváez, 2007) que, ante el lánguido presidencialismo, los gobernadores habían escalado a virreyes, concentrando gran poder en sus demarcaciones, luego del relevo al PRI en la Presidencia de la República en el año 2000.

El poder de los gobernadores ni es nuevo ni es derivación de la alternancia política; forma parte de la construcción piramidal del poder político en México. El debilitamiento (que no desaparición) del presidencialismo ha prohijado gobernadores fuertes a la luz de las reformas administrativas y presupuestales (Hernández, 2006) del último cuarto del siglo pasado, lo que explica la condición subalterna de los municipios.

Para Hernández (2006: 104), una de las tareas de los gobernadores en México posrevolucionario fue la de estabilizar sus territorios, impidiendo el surgimiento de la oposición política, el riesgo de fallar en la encomienda consistía en ser removidos de su cargo; para ello contaban con las herramientas y tradición de reproducir el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial; qué decir de los ayuntamientos, con menos guarnición que aquellos. A pesar del frenesí de la alternancia, se mantiene la tendencia de que desde las gubernaturas se brinde y retire apoyo (político, financiero) hacia los ayuntamientos, así como al resto de los poderes públicos estatales.

El municipio y los poderes públicos de la federación

Particularmente, la relación de algunos de los poderes públicos de la federación con los municipios es prácticamente nula. En el federalismo mexicano la división gubernamental vertical reconoce tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, cada uno de ellos con su propia zona de exclusividad, por lo que no hay, formalmente, subordinación de uno a otro, sino coordinación para las materias concurrentes. Sin embargo, los vínculos, actuales y potenciales, muestran una distancia considerable entre ellos.

Años atrás, la naturaleza del presidencialismo hacía muy nítida la condición subalterna de todas las instituciones del Estado; nada se movía sin la complacencia y aprobación presidencial. Hoy, cuando la fuerza del predominio del Ejecutivo ha disminuido, podría esperarse un esquema de relaciones interinstitucionales con mayor racionalidad, específicamente, podría esperarse que se hubieran renovado las instituciones en la atención del rezago municipal, pero no es así.

El Senado de la República, después de sus tareas legislativas y de vigilancia, ostenta la representación territorial en la federación, de tal manera que los estados miembros se reconocen en este órgano legislativo. Cada senador se distingue de otro por la representación de su entidad federativa, por lo que cada una de ellas es representada de forma equitativa, sin importar su peso electoral. Es el Senado la institución más cercana al municipio, de acuerdo con su extracción territorial.

El Senado, llamado a cobijar a su entidad federativa y a sus municipios, dispersa su atención entre sus múltiples sujetos/objetos de representación: el partido político postulante, los electores y la propia república. En este gran abanico de representación, el municipio no ha sacado la mejor parte; la agenda senatorial no ha sido de gran contenido municipalista.

Abundando, si las entidades federativas tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio y el Senado representa territorialmente a las primeras, debería esperarse una interacción positiva a favor de los municipios, pero sus funciones más importantes son de otra naturaleza. En consecuencia, no hay vínculos significativos ni agendas sincronizadas entre el Senado y los municipios; el eslabonamiento entre el senado, las entidades federativas y los municipios es inexistente.

Entre el gobierno federal y los municipios media un conjunto de vínculos hacendarios; el primero realiza una serie de transferencias económicas a los segundos (de manera indirecta, pues primero llegan a cada gobierno estatal) para apoyar el gasto público de los segundos. Dichos recursos (participaciones y aportaciones) son producto de la coordinación fiscal, impulsada para establecer la participación en sus haciendas en los ingresos federales, fijar reglas de colaboración administrativa y organizar en general el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los instrumentos más importantes son el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, a pesar de que los municipios se nutren de manera importante de los recursos,

no revisten mayor importancia en la definición de los mecanismos de coordinación y en la toma de decisiones. El vínculo más cercano se establece a partir de la invitación a las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, al presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México, quien acude, por supuesto, con restricciones en las decisiones fundamentales.

Las participaciones y aportaciones tienen el propósito de, por un lado, reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un determinado gobierno y, por otro, reducir la brecha entre la capacidad de gasto/inversión entre los gobiernos de un mismo orden. Al despuntar el presente sexenio, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, el gasto federalizado (para estados y municipios) ascendía a 28% del gasto neto total, mientras que para 2014 alcanzó casi la tercera parte del presupuesto total.

Aunque las transferencias del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia los municipios han sido crecientes en los últimos años, no ha sido la mejor manera de vincularse si se considera que éstos resienten aún las décadas de atrofia a sus capacidades por efecto del centralismo. La cuestión es de una escala no sólo económica, sino de solidaridades institucionales para atender cuestiones colaterales que, igual que la carencia de recursos financieros, lastiman el desempeño local.

En materia de planeación, los municipios debieran de coordinarse con los gobiernos estatales y a través de éstos con el Federal, ya que, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la manera en que las partes se suman a las políticas nacionales. En efecto, los Coplademun (Comités de planeación para el desarrollo municipal) debieran de transmitir diagnósticos y propuestas para constituir la agenda de asuntos públicos por efecto capilar, a través de los Coplades (Comités de planeación para el desarrollo estatal) al gobierno federal. Pero el sistema no aporta evidencias de que la demanda agregada de los municipios se convierta efectivamente en políticas. La imagen que prevalece respecto a la planeación así concebida es de ritualismo puro, más que de coordinación y apoyo.

La función social del municipio

Independientemente de la forma del Estado, unitario o federal, el municipio, bajo la denominación que adquiera, tiene naturaleza comunitaria, es decir, más allá de su carácter de institución jurídica es un constructo social. La nota es importante

al considerar que la formación de los grandes estados nacionales respondió a la necesidad de construir instituciones complejas capaces de enfrentar problemas complejos relativos a la soberanía, defensa, juridificación de la vida asociada, entre otros, sin cuestionarse sobre la necesidad e inevitabilidad de la vida comunitaria.

El hecho es que los municipios son por antonomasia reproductores de la vida asociada. Uno de los fines en los regímenes federales es que el poder federal se responsabilice de los asuntos que las localidades, por sí solas, difícilmente podrían atender; en contrapartida, los miembros de la federación y sus localidades se responsabilizan de aquellas cuestiones que el poder federal difícilmente podría atender o atendería mal. El cultivo de las relaciones identitarias, así como el de la cohesión social son cuestiones que escapan al perímetro de las instituciones de dimensiones mayúsculas.

Ahora bien, no es conveniente pensar en la función social del municipio en clave chauvinista, como de mera defensa heroica y anarquista en contra del centro. Es importante considerar que muchos de los problemas complejos encuentran resolutivos de base comunitaria. Un ejemplo es la gestión del agua (recurso escaso) de uso público urbano; por más que se esfuercen las instituciones nacionales, no son ellas las que pueden conseguir un uso más racional del líquido, considerando que el problema central de la escasez no se encuentra en el suministro sino en el consumo. Así, las estrategias racionalizadoras atraviesan por el cuidado de la propia comunidad, por la inserción del problema en la agenda social.

La prestación de los servicios públicos municipales constituye una actividad técnica, claro, pero tienen la peculiaridad de dar o impedir confort a la población, razón por la cual el tejido social se robustece o se debilita de acuerdo con la calidad del desempeño del gobierno municipal en esta materia. Esta es una de las actividades importantes, cotidianas y significativas en los municipios, con capacidad para evaluar el desarrollo comunitario, así sea parcialmente.

La función económica del municipio

Antes de la reforma de 1999, el artículo 115 constitucional establecía que el municipio sería administrado por un ayuntamiento, después de ella, precisó que sería gobernado y no administrado. El cambio no es baladí si consideramos que por administración se entendía sólo distribuir recursos, a la manera de un encomendero, mientras que gobierno significa guiar, dirigir. Efectivamente, el ayuntamiento debe gobernar

a su comunidad para conducirla a mejores estándares de vida, lo que incluye una administración sana.

Una de las formas de mejorar la vida de las comunidades es impulsando la economía local, a través de encontrar o construir los medios idóneos para crecer económicamente. Las principales herramientas de los gobiernos municipales de índole económica se refieren a su papel en la zonificación y elaboración de planes de desarrollo urbano, su inserción en los planes de desarrollo regional su intervención en la regularización de la tenencia de la tierra y en el ordenamiento del transporte. El uso intensivo de sus herramientas de gobierno proporciona certidumbre a los actores económicos y crea ambientes de idoneidad para la inversión y dinámica económica.

Además de crear las condiciones para los actores económicos, el gobierno municipal implica interpretar la vocación económica de la comunidad municipal para detonar las capacidades actuantes y potenciales y, en el caso menos favorable, de crear tales condiciones. De esa manera los ayuntamientos guían a sus comunidades a destinos más afortunados y se desvanece la idea de que sólo los gobiernos nacionales son promotores económicos.

Por último, quizá la herramienta más potente de los gobiernos municipales en materia económica sea la gestión. Las cotas de facultades y obligaciones municipales pueden parecer claras en la letra de la legislación; sin embargo, la proactividad de autoridades y funcionarios a favor de la promoción económica ante los diferentes sectores del conjunto social es prácticamente ilimitada. La gestión, entendida como el proceso en el que convergen una serie de actividades, competencias, formas de organización, de organismos de gobierno y no gubernamentales, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación en donde se persiguen uno o más objetivos relativos a la promoción económica, es, entonces, un área privilegiada en los gobiernos municipales.

La función política del municipio

Pese a que el municipio ha tenido un papel marginal en la distribución del poder político, su importancia política es mayúscula si atendemos diferentes episodios de la historia; descartando aquellos tan lejanos en el tiempo, como los primeros aires conspiradores orientados a la Independencia, como el que escenificó Francisco Primo de Verdad, encontramos verdaderos parteaguas en la conformación del Estado mexicano.

El municipio ha sido iniciador en los cambios políticos trascendentes; en 1947 instituyó el voto de la mujer, siete años antes que en las elecciones federales; en 1977 introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos; y de múltiples maneras abrió la etapa reciente de las políticas descentralizadoras, al ser uno de los objetivos principales en la descentralización de la vida nacional de Miguel de la Madrid. Más aún, se podrían señalar dos cuestiones contemporáneas que indican la relevancia política de los municipios: la alternancia política y la emergencia de la participación ciudadana.

La decadencia del presidencialismo mexicano entró por los municipios ante el triunfo de fuerzas políticas diferentes al PRI; el escenario sucesivo fue de creciente incertidumbre electoral, es decir, la reestructuración del poder político permitió que cualquier fuerza política tuviera la oportunidad de conquistar el poder a través de los procesos electorales legales, sin la intervención del gobierno o su partido, fenómeno conocido como alternancia política.

La historia registra el triunfo del PAN en las elecciones de ayuntamiento de Chihuahua en 1983, con un presidente municipal combativo, de recurrente protesta en contra de los gobiernos estatal y federal. A este parteaguas le sucedieron otros episodios de la misma naturaleza en el norte mexicano. Tal recurrencia derivó, en 1989, con el triunfo panista en la disputa electoral por la gubernatura de Baja California, hasta lograr la presidencia de la república en 2000. En medio de esta cadena de triunfos panistas, diferentes partidos fueron obteniendo triunfos en diferentes municipios del país.

Respecto a la participación ciudadana, Nuria Cunill (1991) identifica su inserción en la vida pública de los regímenes capitalistas desarrollados, a raíz de la crisis de representación de los años sesenta y, contemporáneamente, por la crisis de eficacia del Estado, señalamiento perfectamente entendible como macro fenómeno de las grandes estructuras estatales. Sin embargo, en el orden municipal, de proximidad con la sociedad, ha sido moneda de curso común, aún ante ciudadanías débiles y tolerantes al intervencionismo estatal.

La participación ciudadana ha sido asumida de dos maneras posibles, una, como la posibilidad legalizada de que los individuos de un Estado se involucren en algunos tramos de la vida política: derecho a ser votado, derecho al voto, derecho a la información, entre otros momentos, la otra, que los ciudadanos se corresponsabilicen de la prosperidad de sus comunidades a través de las diferentes formas participativas.

Esta segunda posibilidad encuentra como su lugar natural justamente al municipio. La participación ciudadana en el desarrollo nacional es una abstracción; la concreción del fenómeno tiene lugar en los espacios comunitarios.

EL MUNICIPIO COMO PROBLEMA DEL ESTADO O EL ESTADO COMO PROBLEMA DEL MUNICIPIO

La arquitectura del Estado mexicano es inhabitable para las instituciones municipales, así como de hecho se presenta. Persiste la imagen de que el municipio no es una institución que contribuya significativamente en los asuntos públicos, por lo que aún y con la creciente transferencia de recursos es objeto de atención marginal (cuando no de desdén), pese a que ha demostrado su carácter imprescindible y su hospitalidad en diversos episodios de la vida nacional. Para algunos actores de la vida pública/estatal el municipio es una institución menor, no sólo por el tamaño, sino por la relevancia que les merece; entre las instituciones municipales y la trama estatal no hay firme acoplamiento.

Ante diferentes instancias del Estado, como se ha narrado líneas arriba, el municipio es una institución marginal, que más que coadyuvar en el quehacer público es un *problema* más. Hay una serie de ejemplos que documentan esta tendencia; en ellos se percibe un diagnóstico de fracaso municipal, cuya terapia es (re)centralizar la función. En dicho diagnóstico implícito no se alude a las explicaciones históricas que han atrofiado o impedido el desarrollo de las capacidades municipales (sometimiento, indiferencia); en cambio, resalta la gravedad del problema como justificación de la intervención.

En 2009, el senador Silvano Aureoles presentó la iniciativa para la Ley de agua y alcantarillado con el propósito de regular ese servicio público reservado para los municipios. Entre otros puntos, el proyecto contemplaba la creación de instancias nacionales para regular esta actividad ante la ineficiencia de los gobiernos locales. El señalamiento central fue que los municipios carecían de recursos para atender el ramo, por lo que debería atenderse con la intervención de otras instancias.

La estela de intervenciones del senador Aureoles se vistió de datos respecto a la gravedad del problema; el descomunal consumo de agua embotellada por los mexicanos, el nivel de enfermedades relacionadas con un abasto insuficiente de agua potable y saneamiento, el desperdicio por fugas en las redes hidráulicas, entre otros. Notable fue la ausencia de datos respecto al rezago histórico de los municipios por efecto del centralismo y la indiferencia de otros poderes públicos. De manera sintética, desde el Senado se propuso hacer a un lado a los

municipios para resolver un problema de orden público, postergando otro: las capacidades municipales.

En otro rubro, los presidentes de la República, Felipe Calderón y Enrique Peña, impulsaron la idea de que las corporaciones policiacas respondan a un mando único con la finalidad de mejorar la respuesta en materia de seguridad pública. En efecto, los índices de seguridad pública en lo que va del milenio son alarmantes, y si a ello se suman los diversos episodios de criminalidad, corrupción e ineficiencia de las policías municipales, se entiende el tono de urgencia. La firma de convenios entre entidades federativas y sus municipios es creciente; parece que ha sido convincente la idea de retirar la facultad a las municipalidades.

La terapia ha sido la misma; si las corporaciones policiacas de los municipios no son coadyuvantes con sus pares estatales y federales, debido a su pobre desempeño y peor capacitación, se retirarán para no entorpecer el desempeño general del sistema de seguridad pública. Es claro que es una medida inmedatista (tal vez justificada, también en lo inmediato) que desdeña la colaboración municipal, pero también la posibilidad de aprendizaje organizacional solidario. Es también un eslabón en la cadena de la recentralización.

Los convenios de colaboración administrativa entre los estados y sus municipios son herramientas previstas constitucionalmente en los casos en que los segundos sean insuficientes en alguna de sus tareas, es decir, ordinariamente los ayuntamientos deben asumir la responsabilidad asignada por la ley suprema y, sólo en casos extraordinarios, hacer uso de la colaboración. Se convierte en un problema para el cultivo de las capacidades municipales que un evento extraordinario se convierta en ordinario. Es el caso de la recaudación fiscal en los municipios.

En el Estado de México se han celebrado, en los últimos años, convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial, signados entre el Ejecutivo estatal y algunos ayuntamientos. Es cierto, el impuesto predial es el gravamen más importante en el orden municipal, como también es cierto que la recaudación es deficiente en la mayoría de los municipios del país, pero, como en los rubros anteriores, la medida significa la retracción en las responsabilidades municipales. A este paso, no tardaría mucho en dismantelar al municipio de todas aquellas tareas en que sus capacidades se han mermado o no han sido fortalecidas.

Pero, ¿es, entonces, el municipio un problema para el Estado mexicano? O repensando el planteamiento ¿Es el Estado, con su estructura y funcionamiento actuales, un problema para los municipios?

Las líneas desarrolladas en este trabajo indican que la arquitectura del Estado mexicano no ha sido desarrollada para la inclusión de los municipios. En razón de ello, es convincente la idea de que la transformación de los municipios requiere simultáneamente la transformación del Estado. Cambios en el régimen y el sistema políticos; cambios en las instituciones (jurídico-políticas) y cambio en el sistema de relaciones factuales entre los pobladores de la comunidad estatal.

EL REMEDIO POSIBLE

La reforma del Estado, paradójicamente, ha sido una expresión igualmente confeccionada en clave centralista; se ha entendido que ella ocurre por la transformación de las grandes instituciones, así como las macro tendencias. Para Carlos Salinas implicaba reformar el andamiaje jurídico e institucional para dismantelar al Estado interventor; programáticamente auspició el libre mercado. En el sexenio siguiente se le dedicó especial atención a la liberalización política como antesala de la alternancia, además de insistir en la reconversión de la Administración pública federal en administración de base gerencialista. Los sexenios de la alternancia afinaron su impulso al libre mercado y los días corrientes son de *reformas estructurales*.

La cuestión municipal ha sido, erróneamente, una cuestión menor, acaso por ser vista a través del prisma de lo local, de lo comunitario, de lo territorialmente pequeño, pero basta con revisar los factores comunes de alrededor de 2 400 municipios; capacidades insuficientes de índole financiera, jurídica, técnica, administrativa, política, entre otras. Es decir, la repetibilidad de los problemas municipales indica que el fenómeno es estructural; como también indica que es un problema del Estado que los municipios, dejados a sí mismos, difícilmente enfrentarán con éxito.

La postura menos audaz indica que el régimen y el sistema políticos deben ser transformados en la búsqueda de un Estado más amigable con su huésped municipal. ¿Cuál es la agenda mínima?

Una idea seductora de reconcepción del federalismo descansa en el concepto de subsidiariedad. Señala Mendoza (2010) que: Positivamente, debe existir una

procuración para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad.

Bajo esta interpretación, el autor deja entrever que, amén de las transferencias pecuniarias, las estructuras mayores (piénsese en los gobiernos federal y estatal) deben colaborar en la formación de capacidades para revertir el débil desempeño de las estructuras menores (piénsese en los municipios). La nitidez de esta premisa indica que la operación del sistema requiere del concurso de las partes, es decir, que los municipios no son organizaciones autárquicas y requieren el apoyo del bagaje de otras instancias con más fortuna en el desarrollo institucional. Así, los municipios requieren del apoyo subsidiario de otras instancias de la trama estatal.

Acaso la pregunta más candente es ¿pueden los gobiernos federal y estatal ser subsidiarios de los municipios a partir de su tradición y compulsión centralista? ¿Pueden los poderes públicos que han soslayado al municipio reconfigurar su agenda y escala de preferencias en beneficio de la reforma municipal? ¿Qué otras alternativas institucionales, bajo el principio de subsidiariedad, caben en la arquitectura del Estado?

La respuesta no es fácil, pero se pueden aventurar algunas ideas aplicadas en circunstancias similares. En ocasión de problemas trascendentes, como la falta de credibilidad en los procesos electorales (antes de 1994) o de la crisis de respeto a los derechos humanos, la alternativa no se enfocó en las instituciones gubernamentales. ¿Cómo hacerlo si la patología de estos fenómenos se les adjudicaba precisamente a ellas? La alternativa fue la creación de instituciones autónomas, lejos de la inducción gubernamental.

El rediseño de la arquitectura del Estado mexicano permite pensar en instituciones diferentes a las que hoy existen; para el municipio mexicano es posible una institución nacional y autónoma, con capacidad para enfrentar subsidiariamente sus recurrentes problemas y aprovechar de mejor manera las oportunidades que el entorno les ofrece. A nivel de régimen político, la atención normativa y programática, a nivel de sistema político, la procuración de relaciones dialógicas con sus interlocutores actuales y potenciales.

Además de la renovación institucional, se debe agregar el papel fundamental de los medios informativos y de los intelectuales. De los primeros, la recurrencia discursiva para reivindicar al municipio mexicano y reencarrilarlo en los proyectos de desarrollo, de los segundos, para generar conocimiento de la institución municipal, tan próxima a nuestra cotidianidad, pero tan poco entendida.

FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar Miranda Alejandro, Alejo Pompilio (2015), “La reforma municipal. Obstáculos y retos”, en Moreno Roberto (coord.), *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (AICPAEF) o International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies (IAPAS-FS) por su denominación y siglas en inglés.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1984), “Estado, régimen y sistema político (notas para una discusión sobre la crisis del *Welfare State*)”, en Vega Juan, *Teoría y política en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Carpizo, Jorge (2003), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, ERA.
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- Díaz del Castillo, Bernal (1987), *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, tomo III, México, Océano.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006), “La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México”, en Foro Internacional, enero/marzo, volumen XLVI, número 001, México, El Colegio de México.
- Lucena Salmoral, Manuel (1990), *Hernán Cortés. La espada de Quetzalcóatl*, México, Biblioteca Iberoamericana, Red Editorial Iberoamericana.
- Medina Peña, Luis (1994), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, FCE.
- Mendoza Ruiz, Joel (2010), “Federalismo subsidiario: Los gobiernos estatales en la función de integrar las políticas de carácter distributivo, redistributivo y urbano-regulatorias”, *Revista Xihnmái*, enero-julio.
- Merino Huerta, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.
- Monsiváis Carlos (1994), “En la agonía del presidencialismo”, en *Nexos en línea*, 1 de agosto de 1994. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=447577>, consultado el 10 de julio de 2012.
- Narváez Robles, Jesús (2007), “Los gobernadores actúan como virreyes ante el fin del presidencialismo: Marcos”, *La jornada*, miércoles 30 de mayo. Recuperado de: <http://>

www.jornada.unam.mx/2007/05/30/index.php?section=politica&article=016n1pol, Consultado el 10 de julio de 2012.

Plazola Cisneros y Plazola Anguiano (1986), *Arquitectura habitacional*, volumen II, México, Limusa.

Robles Martínez, Reynaldo (2009), *El municipio*, 1987, México, Porrúa.

Salazar Medina, Julián (2009), *Elementos básicos de la Administración municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Los males de la Administración pública y sus remedios.
Tomo I. Municipal, de José Chanes Nieto, se terminó de
editar en mayo del 2019.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección
de Publicaciones Universitarias de la UAEM.

Editor responsable
Jorge E. Robles Álvarez



LOS MALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REMEDIOS TOMO I / MUNICIPAL

La administración municipal es uno de los ámbitos de gobierno más importantes, pues mantiene una relación cercana e inmediata con los ciudadanos; sabiendo esto, la preocupación de los municipalistas fue detectar las principales deficiencias y limitantes para el desarrollo de los municipios con miras a desarrollar soluciones o estrategias resolutivas. Por esa razón, el libro funciona como un diagnóstico y contiene diferentes estudios sobre las zonas metropolitanas, los servicios públicos, la hacienda pública municipal, así como dos de temas más sensibles y urgentes de nuestra actualidad: corrupción y transparencia limitada. El municipio funciona como bisagra para redefinir la arquitectura del Estado mexicano. Con una multiplicidad de plumas experimentadas y especialistas en sus ámbitos correspondientes, José Chanes Nieto coordina sendos tomos sobre la administración pública en nuestro país.

José Chanes Nieto es doctor en Derecho Administrativo por la Universidad de París e investigador SNI 3, con múltiples publicaciones; ha fungido como docente, conferencista y se ha desempeñado en distintos puestos de la administración pública federal y estatal, así como vicepresidente de la Academia de Centros Históricos de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Es miembro del Instituto de Administración Pública del Estado de México, de la Junta de Gobierno de El Colegio Mexiquense y del claustro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

SDC

AUTONOMÍA
UAEM
75°
ANIVERSARIO