





**Asociados Fundadores**

Jaime Almazán Delgado  
Andrés Caso Lombardo *(In memoriam)*  
Miguel Ángel Cruz Guerrero  
Carlos Hank González *(In memoriam)*  
Jorge Hernández García  
Filiberto Hernández Ordóñez *(In memoriam)*  
Ignacio J. Hernández Orihuela  
Jorge Laris Casillas  
Jorge Guadarrama López  
Raúl Martínez Almazán  
Arturo Martínez Legorreta  
Alberto Mena Flores *(In memoriam)*  
Víctor Manuel Mulhia Melo  
Guillermo Ortiz Garduño  
Juan Carlos Padilla Aguilar  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Roberto Rayón Villegas  
Adalberto Saldaña Harlow  
Gerardo Sánchez y Sánchez  
Gregorio Valmer Onjas  
Raúl Zárate Machuca

**Consejo Directivo 2010-2013**

Mauricio Valdés Rodríguez  
PRESIDENTE  
Eduardo Gasca Pliego  
VICEPRESIDENTE  
Francisco Javier Funtanet Mange  
TESORERO  
Nelson Arteaga Botello  
María Elena Barrera Tapia  
Gilberto Cortés Bastida  
Miguel Ángel Cortez Alarcón  
Alfredo del Mazo Maza  
Eriko Flores Pérez  
Ernesto Nemer Álvarez  
Roberto Padilla Domínguez  
Francisco J. Pantoja Salinas  
José Alejandro Vargas Castro  
CONSEJEROS  
Román López Flores  
SECRETARIO EJECUTIVO

**Directorio**

Mauricio Valdés Rodríguez  
PRESIDENTE

Román López Flores  
SECRETARIO EJECUTIVO

**COORDINADORES**

José Luis Palacios Arzate  
INVESTIGACIÓN

Adriana E. Bazán Trousselle  
CONSULTORÍA Y ENCARGADA DEL DESPACHO  
DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Constanza Márquez Aguilar  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

Celia Martínez Paulín  
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Roberto A. Rodríguez Reyes  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS



#### Edición

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública  
del Estado de México, A.C.

Directora de la Revista  
Guillermina Baena Paz

Dirección Editorial

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Col. La Merced, Toluca, México,  
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73  
y 213 46 74  
correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088  
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido  
Núm. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título:  
04-2007-082814234900-102

**Revista IAPEM.** Impresa en Ecatepec, México,  
(abril, 2012)

Los trabajos que aparecen en esta revista son res-  
ponsabilidad de los autores y no necesariamente  
expresan el punto de vista del Instituto de Admi-  
nistración Pública del Estado de México, A.C.

Formación y cuidado editorial: ORPA Consultoría  
y Comunicación

#### Comité Editorial

Guillermina Baena Paz  
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán  
Julián Salazar Medina

#### VOCALES

Carlos Arriaga Jordán  
Roberto Moreno Espinosa

Adriana E. Bazán Trousselle  
SECRETARIO TÉCNICO

## **Carta del Presidente del IAPEM**

Estimados lectores y colaboradores,

En representación del Instituto de Administración Pública del Estado de México expreso nuestro agradecimiento a Ricardo Uvalle Berrones, quien dedicó un tiempo estimado de casi diez años a la dirección de nuestra revista IAPEM.

Con base en su trayectoria académico-profesional en el ámbito de la administración pública y a su conocimiento en la labor editorial, reconocemos su valiosa contribución en la divulgación del conocimiento sobre la disciplina a la que se dedica esta publicación periódica.

Al mismo tiempo, le damos la bienvenida a Guillermina Baena Paz, quien asume dicha tarea; con la plena convicción de que su formación profesional y experiencia adquirida en este campo, coadyuvarán con el Instituto para mantener los estándares de calidad en la estructuración, redacción y presentación de sus publicaciones.

En ese contexto, se ha decidido introducir algunos cambios en el diseño y contenido de la revista IAPEM a partir de su próximo número 82 esperando contar con el beneplácito de todos ustedes.

Estamos convencidos de que la revista IAPEM continuará siendo una publicación de referencia obligada en el ámbito local, nacional e internacional.

Mi gratitud a Ricardo Uvalle por la labor que tan responsablemente llevó a cabo y a Guillermina Baena por aceptar dicho compromiso.

Mauricio Valdés Rodríguez

## Editorial

Después de una experiencia de más de cuarenta años de participación ciudadana, cuando los gobiernos en la década de los setentas llegaron a la conclusión que no podrían avanzar mucho en sus decisiones sin el concurso de la gente, aun no podemos decir que se haya logrado.

El concepto se ha introducido en los discursos, pero cuando mucho se han logrado tímidos intentos de participación en algunas legislaciones o como legitimadores de acciones políticas a través de la llamada consulta popular. Se han intentado los Consejos de participación ciudadana dándoles voz, pero no voto, y muchos han caído en el control de militantes de partidos políticos que defienden intereses partidarios.

Sin embargo al final del siglo XX se empezó a vislumbrar con más claridad la tendencia que dominaría el siglo venidero: la gobernanza en su acepción de incorporar a la gente en la toma de decisiones. De esta manera nuevos actores entrarían al debate estratégico y la participación de la sociedad sería una realidad a partir de diversos mecanismos que se planteaban como una



triple hélice: más sociedad, menos gobierno, menos sociedad y más gobierno o bien gobierno y sociedad juntos. Independientemente del modelo, la gobernanza está presente para incorporar las acciones de una ciudadanía participativa.

Los teóricos de la administración y la política se empezaron a preocupar por definir el concepto puesto que se enfrentaba al concepto de la gobernabilidad. No debería usarse como sinónimo y empezaron por rastrear su origen y delimitar las características, tanto de gobernabilidad como de gobernanza.

Los funcionarios se enfrentaron a nuevas situaciones donde la gente empezaba a exigir su participación o bien a la falta de madurez para ello. Lo que no hay duda es que se ha conformado como tendencia para este siglo y su estudio y práctica aun llevarán un tiempo. Así también dos artículos se enfocan en la participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal Alejandro Vargas Castro con el tema *Participación Ciudadana en la Operación y Administración del Desarrollo Urbano Municipal en la Región Metropolitana del Valle de Toluca 1999-2007*

Por su parte, Juan José Sánchez escribe sobre la urgente necesidad de capacitar a los gobiernos locales para lograr una nueva gobernanza en su artículo llamado *Formación y actualización en los gobiernos locales en México. Hacia una nueva gobernanza local* cuyo propósito es: destacar la importancia de la formación y actualización de los servidores públicos municipales en un estudio de caso —México— donde se pueda demostrar como una tendencia, la necesidad de contar con un mayor grado de profesionalización de los funcionarios locales. Esta tendencia

es irreversible, ya que cada vez más los gobiernos locales adquieren nuevas atribuciones, capacidades y requerimientos que deben convertir en servicios públicos adecuados, eficaces y eficientes a su comunidad.

De ahí nuestra reseña acerca de *Una Revolución de la gobernanza* elaborada por Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega con base en un libro del mismo nombre del francés Pierre Calame, quien a principios de este siglo incorporó en la discusión social la idea de la revolución de la gobernanza como antesala de la reinención de la democracia, entendida ésta como la aspiración humana de que las personas se hagan cargo de su propio destino.

La constitucionalización de la transparencia así como de la profesionalización en la administración pública federal son dos preocupaciones que recoge este número de la revista. Rodolfo Téllez, *Constitucionalización de la profesionalización en la administración pública federal, después de un recorrido histórico desde la Colonia, el interés del artículo está centrado en considerar la constitucionalización de la profesionalización publico-administrativa, en tiempos actuales donde se habla de Reforma del Estado. De igual manera, Víctor Peña con el texto Constitucionalización de la transparencia en México: apuntes sobre la formación de agenda de alto gobierno y lecciones aprovechables*, a decir de su autor, recrea, de manera crítica, la inclusión de la transparencia en el texto constitucional nacional. El objetivo es poder identificar, desde esta óptica, mecanismos y procesos de formación de agenda de alto gobierno como base de la reflexión sobre las lecciones aprovechables

La preocupación por lo municipal nos lleva a la revisión de que sin duda

es el problema más complejo en este nivel de administración: la cuestión de la autonomía financiera, con un amplio análisis aplicando fórmulas matemáticas Ana Laura Bohórquez Carrillo y José Antonio Peña Ahumada escriben el texto: *Autonomía financiera municipal. Factores que explican el buen comportamiento financiero de los gobiernos locales en México*

Otro tema relacionado que se ha prestado a la reflexión y a la multiplicidad de visiones es el de las políticas públicas que han de surgir de las demandas y necesidades de la sociedad y no quedarse reducidas a meras políticas gubernamentales donde lo que más interesa es el proyecto de trabajo de las instituciones. Una revisión a las fuentes de abarcan políticas públicas es la razón de un artículo de Giselle González sobre el *Estado del arte de la implementación de las políticas públicas*.

En nuestra Sección Numeralia se revisan datos del *Plan estatal de Desarrollo 2010-2017*.

Finalmente la Agenda Glocal incorpora la *Ley de asociaciones público privadas*.

## Contenido

### Artículos

- Formación y actualización  
en los gobiernos locales en México**  
*Hacia una nueva gobernanza local*  
José Juan Sánchez González 13
- Participación ciudadana en la operación  
y administración del Desarrollo Urbano  
Municipal en la Región Metropolitana  
del Valle de Toluca, 1999-2007**  
José Alejandro Vargas Castro 49
- Autonomía financiera municipal**  
*Factores que explican el buen comportamiento  
financiero de los gobiernos locales en México*  
Ana Laura Bohórquez Carrillo  
y José Antonio Peña Ahumada 95
- Constitucionalización de la profesionalización  
en la Administración Pública Federal**  
Rodolfo Téllez Cuevas 167
- Constitucionalización de la transparencia  
en México**  
*Apuntes sobre la formación de agenda de alto  
gobierno y lecciones aprovechables*  
Víctor S. Peña 187

## **Estado del arte sobre la implementación de políticas públicas**

*Una revisión bibliográfica reciente*

*Giselle González* 217

## **Agenda Glocal**

Ley de asociaciones público privadas 243

## **Numeralia**

Plan de desarrollo del Estado de México  
2011-2017 327

## **Reseña**

Hacia la revolución de la gobernanza  
*Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega* 341

Criterios para colaborar en la revista IAPEM 353

Revistas de interés 369

# Formación y actualización en los gobiernos locales en México

*Hacia una nueva gobernanza local*

**José Juan Sánchez González\***

## **Abstract**

*El artículo tiene como propósito destacar la importancia de la formación y actualización de los servidores públicos municipales en un estudio de caso –México– donde se pueda demostrar como una tendencia, la necesidad de contar con un mayor grado de profesionalización de los funcionarios locales. Esta tendencia es irreversible, ya que cada vez más los gobiernos locales adquieren nuevas atribuciones, capacidades y requerimientos que deben convertir en servicios públicos adecuados, eficaces y eficientes a su comunidad. En este contexto, la formación y actualización de los servidores públicos locales, puede al mismo tiempo, contribuir a una mayor integración de la sociedad civil en los asuntos del gobierno local provocando una nueva gobernanza local participativa, ciudadana y democrática.*

*Palabras clave: Formación, actualización, profesionalización, gobiernos locales, captura de élites locales.*

*The paper aims to highlight the importance of training and updating of municipal public servants in a case-study of Mexico, where it can be shown as a trend, the need for greater professionalization of local officials. This trend is irreversible and increasingly local governments acquire new powers, abilities and requirements that utilities must make appropriate, effective and efficient community. In this context, training and updating of local public servants. May at the same time, contribute to greater integration of civil society in local government affairs provoking a new participatory local governance, civic and democratic*

*Keywords: Training, retraining, professional, local governments, local elitecapture.*

13

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán" UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del INAP y del IAPEM. Profesor de la UAEM.

Políticas y

Administración Pública

por la Facultad

de Estudios Superiores "Acatlán" UNAM.

Maestro y Doctor en Administración Pública

por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Miembro del INAP y del IAPEM.

Profesor de la UAEM.

La función pública en México está en un momento de transición y de renovación. El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

El Estado mexicano ha experimentado un proceso de modernización y de apertura a la luz de los problemas, demandas y necesidades. El público en para la Administración que lo define como una institución responsable sobre la atención y satisfacción de los problemas entendidos en términos de la satisfacción como un espacio que se forma y se desarrolla en la vida moderna.

Artículo

## **Introducción**

La importancia de la formación y actualización de los servidores públicos en los gobiernos locales en México, se muestra como una tendencia definitiva en el ámbito local, por las nuevas atribuciones y un entorno complejo, lo que establece la necesidad de contar con un mayor grado de profesionalización de los funcionarios locales. Esta tendencia es irreversible, ya que cada vez más los gobiernos locales adquieren nuevas atribuciones, capacidades y requerimientos que deben convertir en servicios públicos adecuados, eficaces, eficientes y suficientes a su comunidad.

En este contexto, el proceso de formación, actualización y profesionalización de los servidores públicos locales, puede al mismo tiempo, contribuir a una mayor integración de la sociedad civil en los asuntos del gobierno local provocando una nueva gobernanza local participativa, ciudadana y democrática.

El artículo tiene como propósito básico enfatizar la importancia de la formación y actualización de los servidores públicos en los gobiernos locales en México, para propiciar una gobernanza local democrática y participativa. Primero, se describe la importancia de la formación y la actualización en la profesionalización de los funcionarios locales; segundo, se argumenta que con la formación y la actualización es posible fortalecer la gobernanza local; tercero, mediante datos duros se demuestra que existen condiciones estructurales para incrementar la formación y actualización de los funcionarios locales; por último, se propone la creación de la carrera administrativa local mexicana.

## **I. Formación y actualización de los funcionarios públicos**

La formación y la actualización son elementos fundamentales para la profesionalización de los funcionarios públicos locales. La formación consiste en el proceso global y complejo dentro del cual se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber: cumplir una misión o seguir una carrera en la administración pública (Molitor, 1961: 15). La formación es la preparación previa o simultánea al ingreso en el servicio público, cuya finalidad es adiestrar a los futuros funcionarios para completar la preparación de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo (Guerrero, 1998: 111).

André Molitor (1961) explica que “la formación es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública (Molitor, 1961: 15).

La enseñanza, por su parte, es “la organización y control generalmente planeado y deliberado del medio ambiente para facilitar el aprendizaje de los alumnos” (CNME, 1974: 194). La clave radica en el modo en que la enseñanza, la formación y la capacitación se articulan para preparar a un profesional para desempeñarse con un nivel de comportamiento complejo y superior. El eje de la formación del funcionario se construye por dos vías: la universitaria y la administrativa (Guerrero, 1998: 54).

En general, la formación se divide en universitaria y administrativa. La formación universitaria tiene un carácter general y se elige cuando se

buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa.

Prepara al servidor público para comprender el mundo social donde se desempeña y lo hace entender su propia situación existencial, de modo que el entrenamiento tecnológico sin este contexto vital suele provocar deficiencias de desempeño en perjuicio de la sociedad y en el descrédito del servidor público (Debbiasch, 1981: 356-357).

La formación universitaria permite al funcionario desarrollar actividades polivalentes en razón de su capacidad para seguir una carrera administrativa. Normalmente es una formación abstracta que está aislada de las necesidades y expectativas institucionales que significa un desarrollo a base de desafíos (Guerrero, 1998: 55).

En las universidades, el objeto de la enseñanza es el conocimiento, ya que las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado –el qué–, los principios de su comportamiento –el cómo– y las causas que inducen a la acción –el por qué–, en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer administrativo: el cómo hacerlo (Ridley, 1972: 20).

El proceso de enseñanza-aprendizaje está orientado en las universidades, con base en el conocimiento científico-social que se inicia en la investigación con la vinculación de la práctica pública para analizar la acción del Estado –el qué–, el comportamiento –el cómo–, y las causas que inducen a la acción –el por qué–, en tanto que las escuelas profesionales acentúan las actividades docentes en las tecnologías del quehacer estatal, en el cómo hacerlo, con un énfasis en las técnicas del aprendizaje con base en la solución de problemas y toma de decisiones. (Guerrero, 1998: 55).

Mientras que la formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público.

La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos. Generalmente se divide en dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional (Guerrero, 1998: 112).

Primero, la formación que se obtiene en la administración pública es producto de la formación de un grupo funcional o mediante una formación adquirida en una escuela profesional. Esta formación se inspira con base en la práctica y la acción en la toma de decisiones y solución de problemas en el ejercicio del servicio público, por lo que reduce sus actividades a la función que desempeña.

Segundo, la formación profesional en administración pública se realiza a través de un programa académico, independientemente de la estrategia seguida por las naciones. Los británicos la realizan en forma autodidáctica en tanto que los alemanes la practican a través de un prolongado curso preparatorio y los franceses por medio de un plantel de complementación y aplicación (Guerrero, 1998: 110).

La regla es el programa académico, es el secreto del éxito de la formación administrativa ante la diversidad contrastante del estilo de cada país.

Las escuelas de formación de servidores públicos de carrera suelen poner el acento en las pasantías y ejercicios aplicados, es decir, se empeñan en todos aquellos procesos que capacitan al administrador público para desempeñarse actualmente, así como aquellos otros relativos a una

carrera administrativa hasta el retiro. Otros países enfatizan la enseñanza, de modo que las profesiones administrativas se cursan en las universidades junto con una variedad de objetivos académicos, entre ellos, sentar bases para la formación o dotarle de conocimientos sin fines aplicados.

Hay, asimismo, tradiciones intermedias que equilibran curricularmente los ingredientes de enseñanza y formación (Guerrero, 1998: 97). En México se han desenvuelto ambas tradiciones, aunque con más énfasis en la enseñanza que se ha encomendado a las instituciones de educación superior.

Hay que anotar, que la preparación profesional está nutrida con una fuerte dosis de formación a través de asignaturas aplicadas y de una variedad de cursos de actualización.

En la actualidad, se reconoce que la formación, la actualización y la capacitación es un proceso continuo y necesario dentro de la administración pública. El debate gira en torno al momento en que se sitúa la formación del servidor público. Puede ser iniciada antes o después del servicio público.

En principio, la formación es un proceso permanente que no debe restringirse a cuestiones académicas, puesto que, se desarrolla durante el ejercicio profesional. En el Reino Unido, el servicio civil con carrera administrativa se desarrolla durante el ejercicio público, como una escuela práctica de los funcionarios que se encuentran en el servicio y la enseñanza es un accesorio. No todos los países tienen carrera administrativa, y muy pocos la detentan con la calidad y el reconocimientos del servicio civil (Guerrero, 1998: 57).

En otros países, la calidad profesional de la administración pública se

restringe a una ocupación y la enseñanza es separada de la formación y circunscrita a las aulas universitarias.

El problema central consiste en ubicar al servicio público como profesión, con un carácter profesional. El servicio público se encuentra circunscrito en un proceso de enseñanza-aprendizaje formal e informal, permanente. No necesariamente está articulado a un sistema educativo de aula, de transmisión de conocimientos ni a un proceso autodidáctico por sí mismo.

La formación profesional de servidores públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación en cursos ofrecidos por los gobiernos, o cualquiera otra, requiere de la asociación necesaria entre la enseñanza ofrecida por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por las escuelas de formación gubernamentales. (Guerrero, 1998: 60). Ambas escuelas de formación son complementarias para completar las habilidades y capacidades de los servidores públicos.

La enseñanza de la administración pública tiene vínculos con la carrera administrativa así como las universidades participan en el campo de la gestión pública, particularmente como instituciones de desenvolvimiento de las ciencias y tecnologías gerenciales, en tanto que el Estado debe preocuparse por la formación académica y profesional de sus administradores (Guerrero, 1998: 61).

En la medida que la formación de servidores públicos reclama dosis sustanciales de enseñanza universitaria y de capacitación gubernamental, independientemente de que ceden a instituciones de educación superior o en escuelas profesionales de servicio público, es evidente que

la colaboración entre el sector educativo y el sector público se aprecia como indispensable a favor de la preparación administrativa adecuada.

De la formación universitaria y la formación administrativa deriva la denominación de especialista. Los servidores públicos son especializados para ocupar los cargos que les son asignados en cuanto a la tecnicidad de las tareas administrativas de acuerdo a una formación adaptada al puesto que desempeña, ejemplo de ello, son los funcionarios hacendarios. Es necesario poner énfasis en la polivalencia de los servidores públicos en la medida que refleja la capacidad de adaptación más que en la competencia técnica pues ofrece mejores garantías que conocimientos especiales cuando se hace mención a una carrera administrativa.

Por lo que se refiere a la actualización, esta tiene también elementos importantes para la formación. La actualización, es todo proceso de estudios teóricos o prácticos realizado por funcionarios que desempeñan ya, desde hace más o menos tiempo, un puesto en la administración pública (Guerrero, 1998: 69).

El perfeccionamiento del servidor público a través del proceso de enseñanza-aprendizaje se orienta a las funciones específicas del cargo que ocupa, para escalar a posiciones de mayor responsabilidad, tal como la Asamblea de Servicio Civil de Estados Unidos y Canadá lo sugerían en 1941 (Debbasch, 1981: 82).

Dentro del proceso de actualización se encuentran entre otras las siguientes actividades: instrucción de grupos fuera del trabajo, a través de cursos, conferencias, visitas de observación, viajes a las unidades descentralizadas de la empresa, demostraciones, prácticas, laboratorios, reuniones, discusiones, institutos, seminarios; instrucción individual fuera del trabajo.

También son importantes los cursos a distancia, lecturas e investigaciones supervisadas, clubes de lectura; programas oficiales con disposiciones especiales de reclutamiento y promoción.

Asimismo, el aprendizaje en los oficios, aprendizaje en las profesiones, internados, estudios y trabajos alternados; instrucción individual en el trabajo. Además de las prácticas supervisadas, rotación en funciones distintas; recursos; bibliotecas, técnicas audiovisuales, manuales, circulación de correspondencia y documentos especiales, publicaciones, participación en sociedades profesionales.

Un planteamiento que abarca diversas discusiones en relación con la formación de los servidores públicos es la que se propone para tratar de obtener conclusiones útiles sobre la correlación de la formación suministrada y las necesidades del sector público a efecto de formular propuestas de perfeccionamiento (Kliksberg, 1983: 125). Kliksberg considera que la formación del administrador público requiere de cuatro grupos de características: 1) posesión de capacidades tecnológicas en el campo de la Administración Pública; 2) creación de conocimientos administrativos para la transferencia de tecnologías y para la innovación doméstica; 3) preparación científica en materia administrativa; y 4) capacidad para razonar de manera crítica y creativa (Kliksberg, 1983: 126).

Estas capacidades no son innatas, sino adquiridas mediante aprendizaje y habilitan al profesional de la administración pública para producir tecnología administrativa para resolver los problemas propios a la realidad nacional y para transferirla del exterior mirando al interés nacional, con el fin de estimular la innovación doméstica. La habilidad para transferir tecnología, debe capacitar de acuerdo con los problemas sociales de forma lógica, específica para poder producirla en el país mismo. Estas capacidades de

producir y transferir tecnologías administrativas no son accesibles sin una formación científica sólida porque su producción no es viable sin el dominio de los procesos para producir conocimientos científicos.

Un *curriculum* no puede prescindir de cursos que comprendan materias de epistemología, lógica y filosofía de la ciencia; tampoco es soslayable una preparación básica en metodología de la investigación, con el objeto de producir tecnologías o transferir razonablemente las importables del extranjero (Kliksberg, 1983: 126).

Otro insumo formativo indispensable en el pensamiento, es su proximidad deseable con la realidad nacional, particularmente con referencia a las necesidades sociales, las posibilidades y limitaciones de la transferencia de tecnología, en función de ella. Debe asimismo, considerar la situación del comportamiento en el seno de las organizaciones públicas sobre su desenvolvimiento y transformación, así como de los elementos que las integran, sus potencialidades y limitaciones con respecto a los instrumentos fundamentales de la gestión gubernamental (Kliksberg, 1983: 126).

El énfasis en el aspecto público de las organizaciones gubernamentales no puede ser obviado en su *currícula* para atender a los elementos primordiales que se refieren al administrador público deseable.

Finalmente, es indispensable que el administrador público razone creativa y críticamente y que estos elementos del pensamiento humano los aplique directamente al conocimiento y las tecnologías administrativas. En especial, la criticidad es útil para la importación juiciosa de tecnologías procedentes del extranjero, en tanto que la creatividad lo es para su producción pero sus respectivas funciones son más trascendentales:

ambas sirven para plantear y proponer soluciones a los problemas de la Administración Pública. (Kliksberg, 1983: 127).<sup>1</sup>

De acuerdo con Kliksberg (1983), el administrador público debe tener disposición para el cambio, debe ser apto para desempeñarse con eficacia en entornos sociales complejos, de transformación continua y rápida.

En este sentido, la preparación de un administrador público no puede soslayar su capacitación para ofrecer soluciones de fondo y de carácter estructural, no solamente respuestas coyunturales sujetas a problemas instantáneos. Debe tener permanentemente una disposición al aprendizaje que debe suponer incluso un sistema de educación continua dentro de las organizaciones públicas. Su formación profesional debe contener valores en cuanto a la función gubernamental que asumirá principalmente con base en el interés nacional y el comportamiento ético.

“La formación del administrador público necesario dependerá de la medida en que el plan de estudios, sus contenidos concretos y metodologías de enseñanza y aprendizaje (incluyendo entre ellas el uso de la investigación científica en el proceso docente), produzcan efectivamente los insumos formativos necesarios.” (Kliksberg, 1983: 129).

---

<sup>1</sup> Bernardo Kliksberg (1983) ha formulado un perfil de lo que en México se define como un funcionario de mando superior, principalmente porque como configurador de políticas cuenta con potestades de mando. Por consiguiente, debe saber dirigir y para ello debe adquirir capacidades de liderazgo cuyo destinatario, el grupo de servidores públicos bajo su autoridad, representa un fenómeno de alta complejidad. Debemos recordar que el comportamiento profesional significa precisamente una conducta altamente compleja. En el seno de las organizaciones públicas son vigentes fenómenos de incomunicación, liderazgo informal y resistencias al cambio. Las cualidades del liderazgo son innatas pero dentro de una organización pueden adquirirse fórmulas de mando que Max Weber llamaba de “rutinización del carisma” y que consiste en la capacitación de dirigentes para saber mandar con base en el conocimiento y la especificidad del comportamiento social en el seno de una organización compleja. p. 127.

La carrera administrativa debe estar articulada a la vinculación de la enseñanza y la formación. La formación y actualización de un servidor público es la capacitación previa o simultánea al ingreso en la función pública. Su finalidad es la preparación de los futuros funcionarios o bien completar la de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o futuro (Jordana, 1962: 57).

## **II. La formación y actualización de los funcionarios públicos como medios para fortalecer la gobernanza local**

La formación y actualización de los servidores públicos, permite el mejoramiento en los servicios públicos que producen los gobiernos locales y en esa medida, produce nuevas formas de interacción con los ciudadanos. La formación de los servidores públicos locales mejora, sin lugar a dudas, la gobernanza local.

La *governance* se traduce de diferentes maneras de acuerdo con los idiomas donde se utiliza. En español, incluye las voces gestión pública, gestión del sector público, buen gobierno, ejercicio del poder, función de gobierno y por supuesto, gobernabilidad. En francés, se define como la buena gestión de los asuntos públicos; eficacia de la administración; calidad de la administración; modo de gobernar. Hay que recordar que *governance* proviene de la voz francesa *gouvernance*, por lo que se incrementa su empleo. En portugués se emplean las voces gestión pública (*gestão pública*) y administración pública (*administração pública*). Por buen gobierno o gobernabilidad en portugués equivale a *governabilidade* es algo que emplea de manera frecuente (Sánchez, 2005: 310).

La *governance* puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores que intervienen. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico, es decir, es el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos (Prats, 2001; 117).

Gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Incluso, se utiliza como algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000: 3-4).

En suma, la traducción más aceptada al español de la *governance* es la de gobernanza. La mayoría de los organismos internacionales y centros de investigación se inclinan por esta versión.

En particular, a la gobernanza local se le puede definir como la descentralización del poder a nivel estatal o provincial. Hay muchos problemas de gobernanza local. Uno es que en el nivel local, no siempre se dispone de personal técnico o administrativo adecuado, con formación suficiente y perfil idóneo (Sánchez, 2009: 116). El funcionario local en ese nivel no tiene experiencia administrativa, aunque a veces tiene un ingenio destacable y soluciones a problemas particulares (Bardhan, 2004: 8). Otro problema, es que en muchos países la democracia local no funciona correctamente, en parte porque los mecanismos de rendición de cuen-

tas son generalmente débiles. No siempre hay relación entre el régimen democrático general y el funcionamiento de la democracia local.

Un problema relacionado con la gobernanza local es que está sujeto a lo que se denomina captura por parte de las élites locales (Bardhan, 2004: 11). La gente poderosa, generalmente las élites, capturan al gobierno local y desvía los recursos en su beneficio personal y gremial. Mientras que la gente pobre no tiene suficientes y adecuados servicios públicos, además de que no cuenta el poder de organización para reclamar sus derechos. En el nivel local, si la situación es de gran inequidad, pequeños grupos de gente influyente pueden cooperar e ir juntos contra los intereses de la mayoría de los pobladores.

Pueden organizarse una camarilla de funcionarios, políticos, contratistas y grupos de interés, para beneficio propio. Entonces, uno de los efectos de la captura se muestra en forma de corrupción. Y la corrupción del gobierno dependerá de la fortaleza de los mecanismos locales de rendición de cuentas.

Con la captura de los gobiernos locales, hay una tendencia a que los servicios públicos sean suministrados desmesuradamente a las élites locales a expensas de los que no pertenecen a dichos grupos privilegiados. La magnitud de la ineficiencia y la inequidad entre las diferentes jurisdicciones capturadas dependerá del grado de captura de los gobiernos locales (Navarro, 2004: 318).

Por lo tanto, la captura de los gobiernos locales es un elemento crucial para entender la gobernanza local y el impacto de la descentralización desde los gobiernos centrales (Sánchez, 2009: 111).

El gobierno local es la instancia donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y donde se instalan las relaciones más próximas entre gobierno y la ciudadanía. El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente (Ziccardi, 1996: 13).

Los gobiernos locales en su organización y funcionamiento cotidiano encuentran diversas fuerzas que pueden, por un lado, contribuir a su acción colectiva mediante apoyos para alcanzar el interés público, pero por otro lado, también pueden obstaculizar la gestión local. Entre estas tendencias se encuentran las condiciones políticas y las administrativas existentes en los gobiernos locales.

Dentro de los asuntos políticos, un problema central en los gobiernos locales es que está sujeto a la “captura por parte de las élites locales” (Bardhan, 2004: 12). En áreas de elevada desigualdad social y económica, los problemas de la “captura” de las agencias locales de gobierno por parte de la élite local pueden ser rígidos, quedando las secciones más débiles y pobres de la población gravemente expuestas a su merced y malversación (Bardhan, 2001: 93), producto de la imposición de sus intereses particulares como élite por encima de los intereses comunitarios.

Por lo que se refiere al ámbito de la acción de la administración pública, hay muchas dificultades para la gobernanza local. En el municipio, no siempre se dispone de personal técnico y administrativo apropiado. La gente en ese nivel local, no cuenta con el perfil, la preparación y formación profesional adecuada. No tiene experiencia técnica o administrativa,

aunque a veces lo suple con ingenio sorprendente y propone soluciones a problemas complejos (Bardhan, 2004: 10).

Adicionalmente, en el nivel local en ocasiones el gobierno no tiene la suficiente capacidad para aumentar los impuestos, por lo que si se devuelve la autoridad al gobierno puede tener problemas en gestionar sus competencias, dado que no tiene la suficiente capacidad administrativa o los suficientes ingresos para contratar personal. En los impuestos locales, el alcance de su gravamen suele ser bajo, particularmente en los gobiernos locales pobres.

Con esta lógica, a las élites locales les conviene que los gobiernos locales sean débiles, cuenten con personal técnico y administrativo poco preparado y carente de formación profesional, con una mínima experiencia, alta rotación de personal, falta de continuidad en los programas de trabajo y con un escaso nivel de formación y profesionalización.

Bajo estos supuestos la “captura” de las élites locales será relativamente sencilla y provechosa para sus intereses particulares, en detrimento de los intereses de las comunidades locales. El sistema idóneo para esta clase de “captura” de las elites locales es el botín político, donde el político que obtiene un cargo de elección popular –presidente municipal– es el encargado de designar libremente a funcionarios locales en relación de su cercanía, vínculos familiares o intereses personales, sin considerar su preparación y perfil profesional. El sistema de botín prevalece en lugar del sistema de mérito o servicio civil de carrera en un sistema de captura del gobierno local (Sánchez, 2009: 118).

Por ello, resulta común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local, el presidente municipal forme

un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gobierno del territorio.

En el caso de México, no existen reglas de juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco de los funcionarios y los técnicos (Ziccardi, 1996: 15-16). Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Sin embargo, es obvio que los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación gubernamental tanto eficiente como democrática, y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía.

En el caso de los gobiernos locales mexicanos, la parte administrativa se encuentra prácticamente bajo la responsabilidad de un conjunto de funcionarios designados –sistema de botín– que lejos de instituirse una continuidad en sus funciones, se encuentran sujetos a las variaciones de la política. Además, las formas asumidas por la administración local en sus procesos técnicos y decisorios no son las más idóneas.

Las estructuras organizacionales de los municipios no responden a funciones y procesos desarrollados; la toma de decisiones obedece a condiciones de poder que no necesariamente conducen a mejores resultados; de hecho la mayoría de los municipios presentan serias deficiencias en el manejo administrativo; la planeación no cumple una función clara y aparece como un prerequisite formal a cumplirse por norma; y se da una baja profesionalización de los cuadros administrativos municipales (García, 1999: 14-15), así como una cultura clientelar y patrimonialista de algunos partidos políticos y autoridades municipales (Acosta, 2004;

139), que propician una política de botín en los cargos públicos locales (Moreno, 2002: 1).

En los gobiernos locales, a pesar de sus facultades, los derechos y la profesionalización de los servidores públicos han tenido un magro desenvolvimiento. Hasta hoy ha privado el sistema de botín político, compadrazgo, amiguismo o capricho, en lugar del mérito. La sindicalización es embrionaria, como lo es también la contratación colectiva y la definición de los requerimientos para desempeñar los distintos cargos y empleos en sus administraciones.

El cambio de servidores públicos locales abarcan todos los niveles, sin respetar las disposiciones jurídicas garantes de la estabilidad y de la competencia de quienes laboran en los gobiernos locales. Hasta hoy lo que ha privado: es la lealtad personal y no la institucional; el pago de favores y no del eficaz desempeño; el aprovechar la oportunidad de mejorar su situación económica personal y no la de los habitantes del gobierno local; el otorgar dádivas y prebendas a los amigos o a los poderosos y no la satisfacción de los intereses generales; el pagar salarios oficiales y exigir requisitos menores a los existentes en el mercado y no los correspondientes a la función desempeñada (Sánchez, 2009: 115).

En este contexto, es importante la profesionalización como proceso de formación y actualización de conocimientos para los servidores públicos. La profesionalización en la administración pública tiene dosis variables de enseñanza dentro de la formación, con base en las tradiciones nacionales del caso. Hay países que enfatizan la preparación profesional en el aprendizaje y la vivencia en el servicio público, soslayando los aspectos de enseñanza. (Guerrero, 1998: 97).

### **III. Condiciones actuales en la formación y actualización de los funcionarios locales mexicanos**

Las condiciones estructurales administrativas en las que se desenvuelven los gobiernos locales mexicanos, muestran de forma clara, la necesidad de formación y actualización de los funcionarios locales para mejorar la prestación de los servicios públicos, así como generar condiciones para fortalecer la gobernanza local. En México existen 2 439 municipios de los cuales 7% tiene más de 50 000 habitantes, 13% entre 10 000 y 50 000, 19% entre 2 500 y 10 000, y finalmente 61% menos de 2 500 habitantes.

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 70 empleados, aunque hay algunos de menos de 20 trabajadores. En municipios grandes casi la totalidad tienen 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 solo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal (Cabrero, 2005: 1).

A partir de los datos aportados por Cabrero (2005: 6-7) en relación a los contrastes existentes en las capacidades administrativas de los gobiernos locales mexicanos, destacan los rasgos siguientes:

- 1) En primer lugar, existe una gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por un débil marco normativo y reglamentario. Debido a que 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.
  
- 2) En segundo lugar, los 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 a 75%; en 65% de los municipios no hay un área de administración de personal; una gran mayoría de municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de los presupuestado; en 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas sustantivas. Existe, por tanto, una gran disparidad entre capacidades y requerimientos de los servidores públicos locales.
  
- 3) En tercer lugar, existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales. El 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.

A partir de estos datos, se puede afirmar que claramente hay rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos y sus funcionarios locales, sin embargo, en los municipios urbanos más grandes estas capacidades se han desarrollado de forma notable en los últimos años. Tanto los presidentes municipales como los funcionarios locales no tienen la formación requerida, ya que la mayoría la aprenderá en la experiencia y su nivel profesional será por debajo de lo deseable. Pero no existen programas de formación y actualización de los servidores locales que les permitan formarse en una carrera administrativa municipal.

En los últimos años ha crecido el papel de los gobiernos locales –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 funcionarios 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). La formación y la actualización de los servidores públicos locales, mejorarían la profesionalización de los gobiernos locales y la gobernanza local.

Tomando en cuenta datos duros, según la *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios locales creció de 336 414 a 478 010, 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 más administración local.

Por todo ello, es importante la formación, actualización y 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). Por rubros como la diversidad de géneros, grado de estudios, procedencia de funcionarios, rotación de personal, papel de las unidades de personal, los datos con los funcionarios locales son relevantes:

En diversidad de géneros, la presencia femenina en puestos de mando medio o superior de los gobiernos locales, no alcanza para ninguno de los puestos señalados, más de 28%, en la Unidad de Promoción de la Participación Social. En la Unidad de Personal el porcentaje es de 22%, sin embargo dicha unidad únicamente se encuentra en una cantidad menor de municipios (25%). Por lo que puede afirmarse, que los puestos claves de la administración local siguen siendo destinados al sexo masculino.

En lo relativo al grado de estudios, 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. Al aplicar el criterio de urbanización con profesionalización, los resultados son que de 567 casos reportados bajo este criterio, sólo 29 se ubican en poblaciones de hasta 10 000 habitantes. Poblaciones de 10 000 habitantes o más contienen el resto de los municipios con cinco o más funcionarios con estudios universitarios. Parece ser, que los municipios medios o grandes toman

más en consideración el grado universitario como criterio de designación de funcionarios.

Por lo que se refiere a la procedencia de funcionarios, al interior de los gobiernos locales mexicanos existen tres grupos:

- 1) municipios donde la extracción de sus funcionarios es netamente del sector público;
- 2) municipios que tienen mezcla sector público-sector privado; y
- 3) municipios donde los equipos de trabajo provienen exclusivamente del sector privado.

A nivel nacional, la proporción es de uno a uno entre funcionarios provenientes del sector público y privado. Sin embargo hay entidades federativas como Quintana Roo, cuyos municipios en promedio no reclutan a miembros del sector privado. Existen 19 casos de municipios cuyos mandos medios y superiores surgen totalmente del sector privado, contra 21 que provienen en su totalidad del sector público.

En relación a las altas tasas de rotación de personal, 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: los secretarios del ayuntamiento, los tesoreros, los 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. Si se añade el poco espacio de tiempo para la gestión municipal –tres años– la pérdida es doble.

En relación con el papel de las Unidades de Personal, desafortunadamente, en los municipios mexicanos no existe la unidad de personal. Solo 30% de los gobiernos locales la tienen contemplada en su estructura organizacional. Más preocupante es que las cuatro funciones básicas del personal, únicamente se desarrollan integralmente en 239 municipios.

En la práctica común, para determinados puestos, es el Cabildo en conjunto quien ejecuta la selección de funcionarios. El resultado es que sigue siendo una designación política de funcionarios.

Por último, la complejidad administrativa de los municipios mexicanos. Para los autores (García y Rivera, 2008: 137) su hipótesis es que a mayor número de población mayor es la necesidad de cubrir áreas tradicionales y nuevas de gestión, es decir, a medida que los gobiernos locales crecen sus campos de acción se incrementan y por tanto, requieren de un mayor nivel de formación, actualización y profesionalización de los servidores públicos locales.

Esta hipótesis de complejidad en relación al número de habitantes se cumple en 764 casos. Estos municipios con 10 000 o más habitantes de población, concentran 80% del nivel de complejidad administrativa. Mientras que de 367 casos de baja complejidad, 305 corresponden a municipios de alta o muy alta marginación con 280 con poblaciones menores a 10 000 habitantes. Así, se puede afirmar que el nivel de población si determina las características que adopta el gobierno local.

En suma, los gobiernos locales presentan una actuación institucional rezagada para llevar a cabo la profesionalización, ante las insuficiencias de formación 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 mejora vida democrática local. Un primer paso para lograr paulatinamente la profesionalización de los funcionarios locales, es mediante la formación y actualización permanente.

#### **IV. La formación y actualización para crear la carrera administrativa local en México**

Los gobiernos locales mexicanos, como se mostró en el apartado anterior, muestran la tendencia al crecimiento de mayores funciones, capacidades y recursos, pero al mismo tiempo, mayores requerimientos de formación, actualización y profesionalización de los servidores públicos locales. La carrera administrativa local permitiría a funcionarios locales contar con estabilidad, permanencia, capacitación y evaluación del desempeño continuo en los gobiernos locales. Incluso, antes de crear el servicio civil local, un primer paso sería conformar la carrera administrativa local con un mayor grado de formación, actualización y profesionalización en los gobiernos locales.

La formación para la carrera administrativa estaría determinada por un programa académico. En México, se ha dado un pronunciamiento por la creación de una escuela de formación profesional del servicio público dependiente del Estado. Se pone como ejemplo la Escuela Nacional de Administración de Francia. Uno de los argumentos es que sea el Estado

mismo el que forme a sus servidores públicos y que México ha estado al margen de esa tendencia en perjuicio del servicio público (Guerrero, 1998: 111).

La escuela de formación profesional tendría como misión desarrollar la formación administrativa, la cual debe ser distinguida de la formación universitaria. Se deben identificar los rasgos inherentes a la escuela profesional de servicio público, ya que en México podría confundirse con la misión de las universidades.

En la administración pública local, por lo general, siempre es necesario un proceso de adiestramiento práctico, que, de manera deseable, sea consciente, dirigido y permanente. Igualmente, es conveniente que dicho adiestramiento sea preliminar a la entrada en funciones (Guerrero, 1998: 70).

En primera instancia, la formación inicial es un requisito previo al ingreso de la función pública mediante la capacitación para las tareas de mayor dificultad o responsabilidad, así como para conseguir una mejor aptitud. Lo que significa que el perfeccionamiento es parte de un proceso de formación continua. Los estudios adquiridos por los funcionarios, previo al ingreso en el servicio, no ofrecen toda la preparación que se necesita para desempeñar las funciones administrativas en razón a la especialización de las labores de dirección y control.

En segunda instancia, la administración pública entraña la educación recíproca de los servidores públicos dentro del trabajo, con miras a que participen en su programación y actúen coordinadamente en el desarrollo de sus actividades. Los cambios en la administración pública responden a nuevas formas de gobernar, nuevas reglas del juego, modificación de

las relaciones del Estado, mercado y sociedad que requieren de mayor receptividad, de ello deriva, que la administración pública debe dar seguimiento a las reformas del Estado, lo que implica transformaciones administrativas en los fines, los medios, la organización del trabajo, las técnicas y las personalidades de los servidores públicos.

La formación y actualización de los servidores de carrera tiene como objeto facilitar su adaptación constante a las tareas que deben cumplir, desarrollar sus capacidades para progresar en la jerarquía y prosperar en la carrera administrativa. Un aspecto importante en la formación y actualización, es el sentido de progreso social dentro de la administración pública que supone una participación activa del servidor público, amigra la pasividad, la falta de confianza, disminuye el costo de las operaciones administrativas y fortalece la innovación. Facilita la actualización de los conocimientos y las técnicas de acción del ejercicio público así como posibilita a los servidores públicos a cambiar de sector de actividad administrativa y sirve para preparar nuevas responsabilidades que coadyuvan al desarrollo de la carrera administrativa.

Hay que destacar que la carrera administrativa es una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad que se debe. Ciertamente dicha carrera se establece para que el Estado cumpla con sus fines sociales, pero no por ello debe sustituir su potestad y deberes, sino operar en su provecho.

Todo gobierno democrático debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus órganos a la carrera administrativa y tolerar el monopolio de una profesión sobre la misma (Guerrero, 2003: 3).

La sola posibilidad de establecer el servicio civil 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 administrativas (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 local (Sánchez, 2009: 118).

El servicio profesional en la administración local tendría tres grandes retos (Arellano, 1999; 135-136):

- 1) El primero es sobre la profesionalización a nivel municipal. La continuidad requiere de un servicio profesional, de un equipo capaz y comprometido para llevar a cabo actividades del municipio. Un servicio profesional que dé seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental.
- 2) El segundo reto, de un servicio profesional es que éste debe evaluar el desempeño de sus miembros, con una perspectiva de premiar el desempeño y no solamente la permanencia o la antigüedad, por lo que se requiere de un sistema de información y de una estructura transparente.
- 3) El tercer reto, es tratar de hacer transparentes los mecanismos para darle legitimidad institucional al servicio civil de carrera municipal.

El servicio público de carrera en la administración pública municipal debe contribuir a propiciar que los funcionarios del gobierno local, tengan una forma de vida honesta y una 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 solo un instrumento administrativo (Olivos, 2003; 3). Esto daría seguridad jurídica al ejercicio del servicio público de carrera municipal en la vida pública local.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a las administraciones locales sin una experiencia o preparación previas, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable.

La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional (Morales, 2009: 104). Aunque hay quien propone una estrategia de acuerdos graduales para la profesionalización del servicio civil de la administración pública municipal y las correspondientes acciones para impulsarlo (Olivos, 2003: 7-8), a nuestro parecer lo que se requiere es:

- a) Primero, una adición al artículo 115 constitucional en la que se establezca la necesidad de la profesionalización de los gobiernos locales;
- b) Segundo, la creación de una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México, con rango constitucional que garantice una estructura adecuada, perfiles de puestos idóneos,

subsistemas de personal aptos, concurso de plazas abierto, la continuidad de la carrera local y en general, un sistema meritocrático donde solo estén los mejores y los más capacitados; y

- c) Tercero, la creación de un organismo que propicie y fomente la profesionalización en los gobiernos locales (Sánchez, 2009: 117).

Con esta Ley de profesionalización de los servidores de gobiernos locales se lograría 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 lograr conformar una carrera administrativa municipal, que permita contar con funcionarios locales más aptos, con vocación de servicio, permanentemente preparados y alejados de los vaivenes de los cambios “políticos” (Sánchez, 2009: 118).

## **A manera de conclusión**

La formación y actualización de los funcionarios locales es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata. A saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública.

La actividad del estado constituye la exigencia insoslayable para determinar los insumos curriculares básicos que todo plan de estudios debe contener para satisfacer las necesidades funcionales de la Administración del Estado. Tales insumos deben orientarse a la adquisición y desa-

rollo de capacidades profesionales de desempeño; es decir, se trata de insumos formativos que debe tomar en consideración la enseñanza universitaria.

La formación y actualización son elementos que contribuyen en la profesionalización de los funcionarios locales para propiciar una carrera administrativa local, que permita lograr una meritocracia municipal que realice mejores servicios públicos en los ámbitos locales.

La gobernanza local requiere de mejores funcionarios locales que puedan generar nuevas condiciones de comunicación y de interrelación con los ciudadanos, las comunidades y los distintos actores como las ONG's, entre otros. Los gobiernos locales no pueden asumirse como sistemas cerrados burocráticos, por el contrario cada vez más son sistemas abiertos e interactivos con los distintos actores en los que se desenvuelven los gobiernos locales.

En el caso de México, es necesaria la modificación en el artículo 115 Constitucional para establecer la carrera administrativa local, y al mismo tiempo, la expedición de la Ley de Servicio Profesional Local que contribuiría a la permanencia, promoción, evaluación y desarrollo de los funcionarios locales mejor preparados, formados, actualizados y competentes a los nuevos retos de los gobiernos locales.

## **Fuentes**

Acosta Arévalo, José Octavio (2004). "La profesionalización del servicio público en administraciones municipales". *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1, núm. 1, México, Red Mexicana de Servicio Profesional,

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.

Arellano Gault, David (1999). “Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración pública municipal”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Bardhan, Pranab (2001). “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 10.

Bardhan, Pranab (2004). “Democracia local y gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 16.

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.

Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza (1974). *El diseño de planes de estudio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, dos volúmenes, vol. I.

Consuelo Ferreira, María del Pilar (1993). “Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México” en Eduardo A. Sandoval Ferrero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coords.). *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México.

Debbasch, Charles (1981). *Ciencia Administrativa: administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

García del Castillo, Rodolfo (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa,.

García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo (2008). “La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo” ([www.indesol.gob.mx/docs5/5\\_comunicación](http://www.indesol.gob.mx/docs5/5_comunicación), 17/05/2008).

Guerrero Orozco, Omar (1998), *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés editores.

Guerrero, Omar (2003). *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*. México, UNAM.

Jordana de Pozas, Luis (1962), “El centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios de Alcalá de Henares: precedentes del centro”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. XXVIII, núm. 1.

Kliksberg, Bernardo (1983). *Universidad, formación y sector público en América Latina*. México, FCE, ONU, INAP y CLAD.

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.

Molitor, André (1961), *Las ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*, Madrid, UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública.

Morales y Gómez, Juan Miguel (2009). *Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México*. México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Moreno Espinosa, Roberto (2002). "Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

Moreno Espinosa, Roberto (2009). *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Navarro, Marc (2004), "Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

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.

Pierre, Jon *et al.* (2000), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Prats i Catalá, Joan (2001), “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”. *Instituciones y Desarrollo*. España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 10.

Ridley, F.F. (1972), “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50.

Sánchez González, José Juan (2005). *Gestión pública y governance*. Toluca, IAPEM.

Sánchez González, José Juan (2009). “Condiciones para profesionalizar los gobiernos locales en México”. *Revista IAPEM*, Toluca, IAPEM, núm. 74.

Ziccardi, Alicia (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.



# Participación ciudadana en la operación y administración del Desarrollo Urbano Municipal en la Región Metropolitana del Valle de Toluca, 1999-2007

José Alejandro Vargas Castro\*

## Abstract

*El texto se divide en cuatro partes. La primera fundamenta el concepto de participación ciudadana en varios autores, la segunda trata sobre la administración y promoción del desarrollo urbano municipal y la participación social en el Estado de México, la tercera parte refiere el marco formal de los planes de desarrollo urbano y la cuarta, revisa la participación social en la consulta pública. Concluye marcando retos y perspectivas que están aún por enfrentarse.*

*Palabras clave: participación ciudadana, desarrollo urbano municipal, región metropolitana, Valle de Toluca, planes municipales, consulta pública.*

*The text is divided into four parts. The first underlying the concept of citizen participation in various authors, the second on the Administration and promotion of municipal urban development and social participation in the State of Mexico, the third part concerns the formal framework of urban development plans and the fourth check the social participation in the public consultation. It concludes marking challenges and prospects which are yet to face.*

*Keywords: citizen participation, urban municipal development, metropolitan region, Toluca Valley, Municipals Plans, Public consulting.*

\* Presidente de El Colegio Mexiquense A.C. y Consejero del Consejo Directivo 2010-2013 del Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

## **I. Elementos para la definición de la participación ciudadana**

La definición de la participación ciudadana resulta fundamental para el desarrollo de la presente investigación, especialmente si se considera el uso frecuente que se hace de términos como participación social, participación comunitaria, acción social o movimientos sociales para referirse a las acciones realizadas por conjuntos de individuos en pos de objetivos concretos, generalmente de beneficio de sus integrantes o en defensa de sus intereses.

En este sentido, se hace un desglose de los términos fundamentales que permitirán definir la acepción que se hará de la participación ciudadana como concepto básico en este documento.

### **a. Movimientos sociales y/o acción colectiva<sup>1</sup>**

Los movimientos sociales y la acción colectiva son temas que, por décadas han dado material de reflexión y estudio a quienes se ocupan de la trascendencia de estos sucesos con diferentes fines; su esfera de estudio natural es generalmente lo urbano, sin embargo, para efectos de este estudio, también se considerará lo municipal.<sup>2</sup> La producción literaria sobre este tópico ha sido abundante y variada, sin embargo, como lo señala claramente María Luisa Tarrés<sup>3</sup> en relación con los productos más

<sup>1</sup> En este caso no se está haciendo referencia a la teoría de la acción colectiva representada por Olson Mancur, Jacob Marshak, Radner o C.B. Mc Guire, quienes lo abordan desde una perspectiva muy relacionada con la economía neoclásica y que se fundamenta en el análisis de las organizaciones sociales que se generan con la finalidad de movilizar recursos a favor de sus integrantes, mediante la fuerza e instrumentos que proporciona la unión de individuos. El sentido que se otorga al término es, en este momento, más cercano a su connotación sociológica como se podrá percibir en el desarrollo del texto.

<sup>2</sup> Lo municipal en este caso como ámbito territorial que puede incluir a lo rural o a lo urbano, o bien, a la coexistencia de ambos estadios o formas de ocupación del espacio físico.

<sup>3</sup> Tarrés, María Luisa. "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva", en *Estudios Sociológicos*, núm. 30. El Colegio de México, A.C., México, 1992.

recientes, la inconsistencia o ligereza de los conceptos básicos manejados en ellos, conduce a pensar en la igualdad de los mismos, generando falsas interpretaciones o confusiones en la interpretación de la acción social.

Entre diversos estudiosos de los movimientos sociales (Tarrés, Martín Tanaka, Melucci y Cuéllar, entre otros), **existe consenso frente a la necesidad de establecer una diferenciación entre los movimientos sociales propiamente dichos y la acción colectiva**, ya que de forma indiscriminada se utilizan ambos términos generando así una serie de confusiones conceptuales y de interpretación en la realización de los estudios que sobre el tema se han generado en los últimos años.

En este sentido, los autores consultados señalan que la mayor parte de estos estudios se realizan sobre la marcha y desarrollo de lo que se piensa son los movimientos sociales y no de lo que los origina<sup>4</sup> lo cual resulta fundamental en tanto que permite identificar la naturaleza del acto analizado y su consecuente clasificación.

Al respecto, María Luisa Tarrés da una explicación acerca del contexto en el que el estudio de estos hechos toma mayor auge en América Latina y señala que es durante una época caracterizada por el decaimiento del marxismo y la represión de la izquierda. En este contexto, los movimientos sociales cubrieron el espacio que la represión, la corrupción y la cooptación crearon al afectar a los mecanismos reconocidos de participación en el sistema institucional. Lo anterior permite inferir ciertas condiciones para identificar algunas características de los movimientos sociales y su diferenciación con respecto a la acción colectiva.

---

<sup>4</sup> Melucci, Alberto. "La acción colectiva como construcción social", en *Estudios Sociológicos*, núm. 26.

Una primera perspectiva en torno al estudio de los movimientos sociales es la que sigue la Escuela de Chicago, donde se establece que éstos siempre parten de una acción colectiva, la cual se entiende como un componente más de la dinámica social y adquiere el carácter de movimiento social en el momento en que esta acción tiende a generar nuevas formas de relación u organización social. Sin embargo, existe otra perspectiva de los movimientos sociales en la que no se parte de una mirada estructuralista sino de una visión que rescata la individualidad que determina las relaciones sociales. Según Martín Tanaka, los movimientos sociales corresponden a la búsqueda de mejoras y beneficios individuales, con las características particulares de asumir formas colectivas de manifestación a través de la alteración de la organización social y su coincidencia (obviamente no casual) con momentos de cambios estructurales.

La tercera perspectiva es la que, de acuerdo con la taxonomía manejada por Tarrés, se denomina “nuevos movimientos sociales”, cuyo estudio encabezó Touraine y generó una fuerte influencia en sus seguidores, siendo los más destacados Castells, Melucci y Lojkine. Los rasgos generales de esta perspectiva indican que a diferencia de las dos anteriores, no sólo considera que el motor de los movimientos sociales son cuestiones estructurales o intereses particulares, sino que señala que éstos tienen una fuerte relación con creaciones simbólicas y culturales. Los ubica como el resultado de la ruptura en la secuencia de una práctica social mediante los diferentes sentidos que adquieren en ámbitos y contextos distintos, es decir, abre el paso a lo relacional y permite explicar la dinámica del comportamiento colectivo sin relacionarla forzosamente con la lucha por la dominación y el poder.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Una vertiente un poco diferente del término “nuevos movimientos sociales” es la que los define como las movilizaciones de grupos de individuos que tiene como finalidad la defensa de los logros generados por los movimientos sociales anteriores, o bien por la persistencia de la acción social sobre algún tópico.

Con base en estos preceptos, esta perspectiva identifica tres formas de acción social básica: la organizacional; la institucional y la histórica. Una interpretación de estas tres formas de acción social muestra la presencia constante de conflictos entre los actores de la sociedad, quienes luchan fundamentalmente por obtener el control político de ciertos gremios, influir en el proceso de toma de decisiones del sistema político institucional, o bien por provocar reacciones determinadas en el desarrollo de la sociedad.

Por su parte, Castells plantea que en un ámbito territorial complejo, como lo es una metrópoli, la relación de los elementos de la sociedad a través de diferentes procesos (producción, distribución, consumo y gestión, básicamente) genera movilizaciones colectivas en términos reivindicativos, aunque reconoce que coyunturalmente este tipo de acciones pueden adquirir un carácter prioritario, en función del efecto que logren generar sobre las relaciones de poder que se dan entre las clases sociales involucradas en dicha movilización.<sup>6</sup>

La modificación de las relaciones aludidas por Castells implica necesariamente la existencia de contradicciones y conflictos entre grupos antagonicos, los cuales ocasionalmente rebasan la esfera de lo inmediato y asumen un papel protagónico en materia de la lucha por el poder, dando lugar a la transición de un movimiento urbano a uno de corte político. Como una especie de árbitro, el Estado aparece entonces. Su papel principal, según Castells, consiste en aminorar las contradicciones y aminorar los conflictos entre clases, mediante una serie de acciones específicamente diseñadas para tal efecto.

Al respecto, Castells señala que los movimientos sociales urbanos

---

<sup>6</sup> Manuel Castells, *Movimientos sociales urbanos*. Siglo XXI, México, 1974.

pueden observarse desde dos planos: como “instrumento de participación dentro de los objetivos generales institucionalmente dominantes” y como “fuente del cambio social”.<sup>7</sup> Esta interpretación dicotómica de los movimientos sociales urbanos sugiere una división entre la acción del Estado y la lógica de los movimientos sociales.

Como señala Bettin en la reseña que hace de la obra de Castells “... es una quimera creer que el orden espacial pueda traducir un principio de racionalidad técnica fuera de una lógica de conflicto entre clases que vincula la intervención del Estado...”<sup>8</sup>

En este sentido, Castells hace una llamada de atención sobre la necesidad de definir el concepto de los movimientos sociales y establece que las “luchas urbanas” deben diferenciarse. Debe realizarse un “análisis estructural” de las causas que originan tales luchas y así identificar el objeto de las mismas y la representación que tienen para los integrantes de una sociedad<sup>9</sup> retornando el planteamiento de la necesidad de buscar las causas de la acción colectiva, planteada al inicio de este inciso.

Como puede observarse a través de las perspectivas analizadas, la diferenciación de los conceptos de movimientos sociales y acción colectiva es fundamental cuando se busca un acercamiento al estudio del comportamiento colectivo. Entre los puntos más destacables para tal efecto, señalaremos las coincidencias que los autores revisados apuntan.

En primer lugar, se advierte que los movimientos sociales son realizados por grupos de individuos que por motivos propios, causas estructurales

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Bettin, Gianfranco. *Los sociólogos de la ciudad*. Gustavo Gill, Barcelona, 1982. p. 152.

<sup>9</sup> Castells, Manuel. *Crisis urbana y cambio social*. Siglo Veintiuno, México, 1981.

o como resultado de su interpretación del mundo, se organizan voluntariamente para buscar las modificaciones, sustitución o adecuación en su favor, de un orden establecido.

En cierto modo, la diferenciación entre movimientos sociales y acción colectiva se manifiesta en este punto. Se deja entrever que los primeros se determinan por la búsqueda de trascendencia de los actos realizados, mientras que la acción colectiva es más común y generalmente de tipo reivindicativo. En concreto, la acción colectiva asume el carácter de movimiento social sólo si voluntaria y conscientemente busca la modificación del orden social existente.

La intención de trascender o la búsqueda de esa acción colectiva representa un estado de conciencia en el que los actos realizados tienen un objetivo más alto que la solución inmediata de una cuestión reivindicativa, por lo que el análisis del origen de los movimientos es decisivo para entender su naturaleza.

La observación de tres características básicas<sup>10</sup> llevaría a precisar la existencia o no de un movimiento social. En primer lugar, la solidaridad entre quienes deciden organizarse para llevar adelante el acto, es decir, la capacidad de quienes integran el movimiento, de reconocerse como parte de una unidad social. En segundo lugar, debe advertirse la existencia de un problema que origine la necesidad del cambio (crisis o debacle, desde la perspectiva ecologista) y finalmente, de manera decisiva, que los actos generados por el movimiento generen cambios en el orden establecido, es decir, que tengan trascendencia.

---

<sup>10</sup> Melucci, *op. cit.* p. 36.

Por otra parte, en relación con la acción colectiva, la acepción del término que se utilizará en el presente documento es la que la define como la actuación organizada de los individuos para obtener mejores condiciones de vida o defender sus intereses en una situación estable y en un ámbito territorial definido<sup>11</sup> (en nuestro caso, el municipio); de esta forma, el concepto de movimiento social pasa a un plano secundario pero prevalece, sirviendo como referente en la diferenciación de la naturaleza de los hechos a analizar.

En lo sucesivo se tratarán formas específicas de la acción colectiva que se encuentran en la relación de la sociedad con el gobierno municipal y que dan lugar a los tipos de participación aludidos al inicio de este inciso.

### ***b. La acción social como base de la participación social y sus vertientes***

La acción colectiva puede tener diferentes formas y corresponder a distintos motivos o estímulos. Hirschman señala que el surgimiento de esfuerzos colectivos obedece generalmente a dos motivos: *a)* la defensa comunitaria contra agresiones del exterior, que pueden provenir de la naturaleza (desastres naturales), de la sociedad (individuos o grupos de individuos poderosos en tanto su capacidad de alterar las formas de vida del resto de los integrantes de la población) y del Estado; *b)* estos esfuerzos corresponden también a la búsqueda de mejores condiciones de vida por parte de un sector de la población.<sup>12</sup>

En este sentido, la participación social se entendería como una forma

<sup>11</sup> Concepto propio.

<sup>12</sup> Hirschman, Albert. *El avance en colectividad*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 40-51, 1984.

de acción colectiva, que es desarrollada por los diferentes grupos de una comunidad y que se integran u originan con la finalidad de defender sus intereses y/o elevar su nivel de vida, sin contravenir el orden social establecido y dentro de un marco legal que limita su acción a cauces predefinidos.

En función de la naturaleza de los objetivos concretos perseguidos por esas formas de acción colectiva, así como por las características de quienes las promueven y sustentan, la participación social puede a su vez clasificarse en varias de las modalidades ya señaladas, es decir, participación comunitaria, popular, política y ciudadana, sin embargo, cabe hacer la aclaración de que en muchos casos, a pesar de las diferencias implícitas en cada una de ellas, generalmente éstas se emplean sin cortapisas para hacer referencia a un solo hecho: la movilización de los individuos en grupos para generar acciones o reacciones en relación con los actos u omisiones de quienes representan a una instancia de gobierno determinada.

Para el caso que nos interesa, es preciso definir a la participación ciudadana, a partir de la identificación de sus características, en contraposición o en referencia a las otras modalidades.

### ***c. La participación ciudadana***

Expuesta a partir del desglose de sus elementos, la participación ciudadana se entendería como

El conjunto de acciones realizadas a favor o en contra de una situación determinada por agregados de individuos cuyas características los definen como ciudadanos en términos netamente jurídicos, sin embargo, desde una

perspectiva analítica distinta, existe una gran cantidad de matices que la hacen diferente del resto de los actos que en la práctica cotidiana se desarrollan en la vida comunitaria y que también son realizadas por agrupaciones de individuos con similares configuraciones.

De este modo, en el intento de su definición, es preciso reconocer que en tanto la participación ciudadana se compone por actos que son realizados de manera agregada por ciudadanos, éstos son siempre ejecutados tomando como referente al gobierno en cualquiera de sus tres órdenes (para el caso que nos ocupa, se enfatizará constantemente el ámbito de gobierno municipal) requiere entenderse entonces en el sentido que Nuria Cunill<sup>13</sup> propone, es decir, la participación ciudadana debe asumirse en términos conceptuales y prácticos, como un "... medio de socialización de la política, ya que cuando los individuos se involucran en cualquier actividad pública, como portadores de intereses sociales generan una interacción con el Estado, logrando penetrar en él...".

Se advierte entonces que en la participación ciudadana se combinan dos facetas de la vida comunitaria: *a)* la social, en tanto la naturaleza de sus incentivos corresponde a la búsqueda del bienestar común y, *b)* la política, dado que en esa búsqueda del bienestar los individuos agrupados interactúan con la estructura del aparato buro político para conseguir intervenir en la realización de acciones concretas o bien, participar en la determinación de los acuerdos que habrán de regir las características de la vida comunitaria.

De la consideración de ambas facetas se pueden inferir, por una parte, los móviles, incentivos y desincentivos de la participación ciudadana (en

---

<sup>13</sup> "Citada por María Luisa Herrasti Aguirre en su documento denominado *Participación ciudadana en acciones municipales*, localizado en la página del Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., abril de 1997.

lo tocante al análisis de su matiz social) y por otra, la identificación de los canales, mecanismos y estrategias que utilizan en la consignación de sus acuerdos con el gobierno como interlocutor (obviamente, la parte política de la participación ciudadana).

Como puede advertirse, la participación ciudadana presupone también ciertas características de la configuración estatal, particularmente de los órganos de gobierno, aunque también de los individuos que en conjunto conforman a la ciudadanía. Entre las características requeridas por parte de las entidades gubernamentales se cuentan por un lado, la existencia de canales de interlocución o, mínimamente, la apertura política y disposición para crearlos. Por otro lado, se requiere la concepción o entendimiento de dicha participación como un conjunto de actos enfocados a la consecución de objetivos compartidos (que no comunes ni iguales) o bien, a su definición, para posteriormente proponer su búsqueda.

En relación con la ciudadanía, se requieren como condiciones básicas (además de su capacidad de organización y actuación que son la esencia del concepto) disposición y capacidad de diálogo, además de una intencionalidad de constancia en la acción, para evitar el carácter netamente utilitario e inmediatista de la misma. Finalmente, en ambos casos (el de la ciudadanía y el de las entidades gubernamentales) se debe reconocer que aún como agregados, las vicisitudes de la naturaleza humana son omnipresentes<sup>14</sup> y que por lo tanto, como producto agregado de su interacción, deben incluir la constante vigilancia de sus actos, para corregir oportunamente cualquier desviación.

---

<sup>14</sup> Lo anterior se señala en franca controversia a la utopía del “Déspota benevolente” planteada por Buchanan, en la que el espacio gubernamental le confiere a quienes lo representan la capacidad de despojarse de los intereses que como individuo común perseguía y de este modo, concentrarse en la atención de los intereses de la ciudadanía.

Una vez bosquejada la definición de participación ciudadana y sus principales condiciones, es conveniente señalar su posible desagregación a partir de las diferentes causas que la originan. En este sentido, la presentación de este ejercicio taxonómico de naturaleza *cladística* (*N. del A.*, rama de la *biología* que define las relaciones *evolutivas* entre los organismos basándose en similitudes *derivadas*) se justifica en tanto los procedimientos a seguir por los agregados de ciudadanos serán diferentes de acuerdo con su propio origen, disparidad que no se haría tan evidente si se clasificaran por objetivos, pues en este caso generalmente no llega a haber diferencias de enfoque, sino de destinatario.

Para efectos del presente estudio y en términos de la clasificación *cladística* ya referida, se considerará la modalidad de participación ciudadana institucional, que corresponde a la participación de la ciudadanía en los actos de los gobiernos municipales y que es promovida por ellos mismos mediante los canales legalmente establecidos.

#### ***d. Actores y sujetos de la participación ciudadana***

Para efectos del análisis del caso de estudio, en este apartado se plantea una definición de las categorías citadas en el título del inciso, así como una descripción esquemática de las relaciones y dinámica de ambos. Para ello, se tomará como base el esquema metodológico propuesto por Pedro Pírez<sup>15</sup> en el que se parte de hacer un recorte de lo social para definir un espacio de referencia, que en nuestro caso, será el municipio como lo local, con características propias que le permiten reproducirse y diferenciarse. Entonces, en esta perspectiva, el objeto de estudio se

---

<sup>15</sup> Pírez, Pedro. "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades*, núm. 28, octubre-diciembre, México, 1995.

caracteriza como una sociedad local (con su propia estructura y funciones) que mantiene una relación especial con el territorio. Es entonces, un sistema de relaciones entre actores asentada en un espacio delimitado y definido.

Los actores son quienes dan lugar a la trama o tejido social que nos ocupa, y se caracterizan por ser unidades reales de acción, es decir, son quienes toman decisiones, presionan, interactúan y dinamizan la vida en el ámbito local. Entre las clasificaciones más comunes encontramos:

- Las organizaciones sociales con estructura, programa e historia.
- Las agrupaciones de individuos que surgen espontáneamente.
- Agrupaciones de tipo gremial.
- La iniciativa privada local.
- Grupos o minorías que reclaman su derecho a la diferencia.
- Instituciones y canales oficiales de participación.
- Autoridades auxiliares y organizaciones tradicionales.
- Los partidos políticos.
- ONG's de diversas especialidades y,
- Los individuos como ciudadanos.

Con la finalidad de interpretar las relaciones entre los actores señalados, es importante entender la naturaleza de sus relaciones y la lógica de las mismas. Cabe señalar que la clasificación de los objetivos (políticos, financieros o de subsistencia) que dan lugar a dichas relaciones no indica que éstos sean privativos de algún actor en especial, sino que en diferentes circunstancias y momentos, cada uno pretende, de manera agregada o individual.

**e. La toma de decisiones: espacio de interlocución entre gobernantes y gobernados**

Como se ha señalado, se puede entender que es la actitud egoísta de los individuos la que conlleva al uso eficiente de los recursos, y es por ello que se generan ciertas decisiones de forma agregada con la finalidad de maximizar los beneficios individuales, esto quiere decir, que las elecciones que se toman de manera colectiva, están determinadas fundamentalmente por la búsqueda del interés individual de quienes forman al grupo que elige.

Concretamente, la Escuela de la Elección Pública y la Nueva Economía institucional, retoman los supuestos señalados y arrojan una serie de elementos de gran utilidad para el análisis de las relaciones entre los agregados de individuos que conforman a la Ciudadanía y quienes representan a las instituciones gubernamentales en el proceso de toma de decisiones que afectan a la colectividad. En los párrafos siguientes se exponen los principales argumentos de las teorías señaladas, partiendo de que cada una de ellas propone elementos discursivos que clarifican la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En estos modelos se introducen elementos de carácter político a considerar en el proceso de toma de decisiones sobre el gasto público y en general, sobre las estrategias y acciones a desarrollar por parte del gobierno.<sup>16</sup> Además, para el caso que nos ocupa, algunos aspectos relevantes de las teorías referidas,<sup>17</sup> son los siguientes:

<sup>16</sup> Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996. p. 243

<sup>17</sup> Para acceder a una información más detallada de estas teorías se sugiere la revisión de textos como los siguientes: Buchanan, J.M. y Tullock, Gordon. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Planeta-Agostini, España, 1993; de los mismos autores, "El

En primer lugar, tanto los políticos como los burócratas son individuos y como tales, tienen como primicia y guía de sus actos, la satisfacción de sus intereses y la procuración de su bienestar. La atención del interés público ocupa por lo tanto, un plano secundario. Esto es aplicable también para las agrupaciones de individuos que no pertenecen al aparato buró-político, entre las cuales se pueden incluir partidos políticos, sindicatos y agrupaciones gremiales, entre otras.

Considera que tanto en decisiones correspondientes al mercado económico como el político, las decisiones públicas deben corresponder a la equidad en el sentido de Pareto, o bien, la procuración de una operación de “suma positiva”, en la que todos ganan, aunque no en la misma proporción, o por lo menos, nadie pierde. Dentro de este punto se considera necesario valorar las relaciones que existen entre diferentes agentes, de modo que las acciones de uno de ellos tienen impactos diferentes en el resto.

Dado que los individuos son egoístas, pero además racionales, sus preferencias pueden cambiar sí varían sus fronteras de oportunidades, es decir, los criterios que definan la elección pública se amoldan siempre en relación con las perspectivas de mejorar los posibles beneficios.

El Estado puede promover o restringir ciertas actitudes de la ciudadanía mediante la generación de incentivos o desincentivos, es decir, puede inducir reacciones mediante alteraciones en las formas de distribución de los recursos. Algunos instrumentos son los impuestos, licencias y en general, la provisión de bienes que está a cargo del Estado y que son susceptibles de ser racionados (es decir, que no son bienes públicos

---

renacimiento de la teoría económica en la política”, en *Breviario Político*. CIDE, México, 1990; Cullis, J.G. y Jones, P.R. *Microeconomics and the public economy*. Oxford, 1987 y Niskanen, W, *Bureaucracy and representative government*. Aldinerthon, Chicago, 1971.

puros y de los cuales se puede excluir desde un individuo hasta a un sector de la población) y la capacidad de imponer castigos por parte del mismo (multas, negación de subsidios, créditos, por ejemplo).

Por su parte, la Nueva Economía Institucional combina el análisis económico con la teoría de las instituciones, con lo que muestra una concepción de las relaciones entre gobernantes y gobernados más rica que las teorías de la elección pública. Entre sus aportaciones se cuentan considerar las restricciones que enfrentan los ciudadanos y los individuos que forman parte del aparato buró-político mediante la existencia de las instituciones y, en contraparte, la explicación de algunas decisiones que no pueden explicarse racionalmente (aquellas de carácter altruista y solidario).

Entre los puntos relevantes de esta teoría,<sup>18</sup> se cuentan los siguientes:

- Incluye temas como el referente al Estado como paleador de los problemas de bienestar, disminuir costos de transacción, definir derechos de propiedad y contratos, así como constituirse en coordinador económico de agentes y del mercado.
- En relación con la teoría de las instituciones sociales señala que efectivamente existen instituciones (entendidas como modelos o patrones de conducta predefinidos y socialmente aceptados) y organizaciones económicas que afectan el comportamiento económico y político de los individuos.
- Acepta que el mercado no es el mejor mecanismo en la distribución

---

<sup>18</sup> Ayala Espino, *op. cit.*, pp. 315-373.

de los recursos y que, si bien el Estado comete errores en este proceso, también es factible su corrección.

En este sentido, plantea algunas líneas básicas de la relación entre el aparato buró-político del gobierno y la ciudadanía:

- El Estado se constituye en un agente capaz de mejorar la asignación de los recursos (en este caso, se puede asumir que en este proceso se incluyen las políticas públicas como instrumento para tal efecto).
- Se reconoce al Estado la capacidad de regular el comportamiento de los individuos al establecer las normas contractuales que garanticen el respeto a los derechos de propiedad y libertad de los individuos que intervienen en una transacción.
- Señala que cuando el carácter racional y egoísta de los individuos es controlado o restringido por las instituciones, genera la posibilidad de actuar en forma colectiva y, por lo tanto, de participar en la toma de decisiones del poder público, en el diseño de las políticas públicas y aún, en el cambio institucional.
- Relaciona los aspectos económicos de las instituciones con las características de las estructuras del poder gubernamental.

Por otra parte, dentro de los conceptos básicos que esta teoría plantea, define a las instituciones a partir de su origen en: *a)* sociales, si provienen de los acuerdos establecidos voluntariamente por los individuos y no requieren del poder público para su cumplimiento; *b)* estatales, si provienen del poder público y requieren de éste para su cumplimiento. En el primer caso, los códigos de conducta, valores y tradiciones son

ejemplos claros, mientras que en el segundo caso, lo son las leyes y reglamentos. Su valor en el análisis de las relaciones entre gobernantes y gobernados estriba en la seguridad y estabilidad que representan, su capacidad de agilizar y abaratar la difusión de la información.

Otros conceptos básicos para el análisis, son la disparidad de acceso a la información y los costos de transacción. En el primer caso, se hace referencia al hecho de que al tener mayor control sobre la información cualquiera de las partes involucradas en una transacción, la toma de decisiones por parte del otro agente puede ser manipulado. En el segundo caso, se entiende que los costos referidos deben ser considerados en el momento en que se plantea una transacción entre dos agentes.

## **II. Antecedentes de la administración y promoción del desarrollo urbano municipal y la participación social en el Estado de México**

Las reformas que se realizaron al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diciembre de 1999, fundamentalmente aquellas relacionadas con el desarrollo urbano municipal, dieron lugar a una serie de adecuaciones en las legislaciones correspondientes en cada una de las entidades federativas de la República Mexicana, y el Estado de México no fue la excepción.

Con la expedición del Código Administrativo del Estado de México, vigente desde el 13 de marzo de 2002, y de manera particular, con lo establecido en su Libro Quinto, relacionado con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, se definieron con precisión las competencias del gobierno estatal y de los municipales en la materia.

En relación con la participación social en la planeación del desarrollo urbano municipal, destaca el establecimiento del proceso de elaboración y aprobación de los planes correspondientes, en el cual se señala explícitamente la Consulta Pública, como una de las etapas más importantes, pues implica someter a la consideración de la ciudadanía los planteamientos y propuestas en materia de usos y normas para el aprovechamiento del territorio, dando lugar a un ejercicio real de concertación y búsqueda de consensos, haciendo evidente la faceta política de la planeación urbana, como elemento insoslayable para incorporar equilibradamente las demandas de la población, los aspectos técnicos elementales y la instrumentación que permita la operación eficiente del plan.

En este contexto, la participación social en el proceso de elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano municipal en el Estado de México asume una connotación diferente, más activa, compleja y determinante, superando la tradicional función legitimadora de decisiones cupulares, y estableciendo nuevos parámetros para la elaboración de políticas y estrategias de ordenamiento territorial.

Los retos que esta situación representa para los gobiernos municipales comienzan a vislumbrarse: los grandes proyectos urbanos son analizados en perspectiva por los habitantes de las ciudades, y su cuestionamiento en una primera etapa, así como la oposición radical en una subsecuente;<sup>19</sup> la ponderación de la rentabilidad de los usos del suelo asignados, así como de la normatividad conducente y las expectativas formuladas con base en estos elementos, son algunos de los móviles

---

<sup>19</sup> Entre los ejemplos más destacados de esta situación en la zona y periodo de estudio, pueden referirse la intención de reubicar la terminal de autobuses de la Ciudad de Toluca, problema que alcanzó su clímax en 2006 y la creación de la Ciudad Administrativa en el Conjunto Sedagro en 2007.

que inducen a una participación proactiva y en ocasiones, beligerante, por parte de la sociedad.

Lo anterior revela dos cuestiones, aparentemente divergentes, sobre este tema: por un lado, resulta innegable el avance institucional que representa la incorporación efectiva de la participación social en la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano, como elemento que fortalece el ejercicio democrático en la toma de decisiones, abatiendo la discrecionalidad y manejo patrimonialista del ordenamiento territorial, y por otra parte, da lugar a una serie de conflictos sociales y políticos, derivados de visiones opuestas sobre los usos y destinos del suelo urbano, así como de las expectativas monetarias que de ellos se desprenden y que pueden ocasionar serios problemas en el desempeño de los gobiernos locales.

### **III. La Planeación del Desarrollo Urbano Municipal en el Estado de México**

Hasta 1999, en el Estado de México existían 46 Planes de Centro de Población Estratégico, los cuales se desprendían del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, aprobado desde 1986. Lo anterior significaba que el elemento rector de la política estatal en materia de desarrollo urbano tenía un rezago de 13 años y que 76 de los 122 municipios existentes en la entidad en ese año, no contaban con ningún instrumento jurídico administrativo en materia de ordenamiento territorial.

Por otra parte, la mayoría de los planes de Centro de Población Estratégico, establecían las modalidades de ocupación y normatividad urbana, aplicables a sólo una porción del territorio municipal, principalmente a

la Cabecera Municipal y zonas urbanizables aledañas a la misma. Estos planes eran elaborados por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México, y su principal utilidad consistía en ser la base para la expedición de licencias de uso del suelo, por parte del gobierno estatal, a partir de la zonificación secundaria<sup>20</sup> del territorio comprendido dentro de los límites del Centro de Población Estratégico.

Si bien el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano vigente hasta marzo del 2002, incluía los planes municipales, en realidad el instrumento de planeación urbana prevaleciente en ese ámbito era el de Plan de Centro de Población Estratégico, aunque también se contaba con seis planes parciales, derivados de los primeros, y el Plan regional Metropolitano de Toluca, aprobado en 1993.

Esta situación reflejaba las carencias que en materia de planeación urbana prevalecían en la entidad, lo cual aunado a las reformas al artículo 115 constitucional, que entre otras cosas implicaban la transferencia de funciones como la expedición de Licencias de Uso de Suelo, de Cédulas Informativas de Zonificación, así como el control y vigilancia de los procesos de ocupación de su territorio, hicieron necesarias las reformas al marco jurídico estatal en la materia, el cual, por otra parte, se encontraba en un proceso de revisión integral y codificación, con la finalidad de sistematizar su contenido y mejorar la eficiencia y transparencia en la aplicación de sus ordenamientos correspondientes.

---

<sup>20</sup> Zonificación secundaria: clasificación del territorio a partir de los usos específicos, densidades e intensidades de ocupación que se permitirían en las diversas zonas con usos homogéneos en un área urbana o urbanizable. Por ejemplo, al interior de zonas con un uso de suelo habitacional puede establecerse una zonificación secundaria con base en las dimensiones del lote tipo predominante, las alturas y proporciones de superficies de construcción.

Al concluir este proceso, en el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México quedaron establecidas las bases para la operación y administración del desarrollo urbano, y de manera específica, como se establece en la Exposición de Motivos correspondiente, se redefinieron los ámbitos de competencia de las autoridades estatales y municipales, con el objetivo de establecer las bases instrumentales para transferir a estas últimas, las nuevas funciones que les confirió el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este modo se establecieron las atribuciones de los municipios para expedir licencias de uso del suelo y autorizar los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de su aprovechamiento y de la altura máxima permitida. Asimismo, se determinó que la emisión del Dictamen de Impacto Regional, para usos que produzcan impactos significativos sobre la infraestructura y equipamiento urbanos y los servicios públicos previstos para una región o para un centro de población, era un requisito insoslayable para obtener las autorizaciones municipales correspondientes.

En materia de planeación urbana, se facultó al Ejecutivo del Estado y a los municipios para que, en el ámbito de su competencia, formulen, aprueben y modifiquen sus respectivos planes, conforme a lo establecido en el artículo 5.28 del Libro Quinto, el cual textualmente señala lo siguiente:

Los planes de desarrollo urbano, para su elaboración, aprobación publicación e inscripción, se sujetarán a las reglas siguientes:

- I. La autoridad administrativa estatal o municipal competente formulará el proyecto de plan, o de sus modificaciones en su caso, y dará aviso público del inicio del proceso de consulta;

II. En el aviso a que se refiere la fracción anterior, se deberá establecer el plazo y el calendario de audiencias públicas para que los particulares presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto de plan, o de sus modificaciones. Dicho plazo no podrá ser inferior a un mes, debiéndose celebrar al menos dos audiencias;

III. Se analizarán las opiniones recibidas y con ellas se integrará el proyecto definitivo del plan correspondiente, o de su modificación. En el caso de los de competencia municipal, se recabará previamente, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el dictamen de congruencia del proyecto de plan con las políticas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y las del plan regional de desarrollo urbano aplicable, en su caso. Será requisito obligatorio para la validez jurídica del plan, integrar al mismo el dictamen de congruencia mencionado;

IV. Cumplidas las formalidades anteriores, el plan o su modificación, se aprobará y expedirá, según sea el caso, por el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o el ayuntamiento correspondiente;

V. Los planes, una vez aprobados, deberán publicarse conjuntamente con el acuerdo de aprobación respectivo, en la Gaceta del Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación;

VI. Los planes serán inscritos, con todos sus documentos integrantes, en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Estatal de Desarrollo Urbano, dentro de los quince días siguientes al de su publicación.

En estas disposiciones quedó claramente establecida la secuencia de

pasos para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano, partiendo de la presentación del proyecto que sería sometido a la Consulta Pública. Se infiere que en la elaboración de dicho proyecto prevalecen los criterios técnicos en la determinación de usos, normas y estrategias del desarrollo urbano municipal, y que durante la consulta referida, la sociedad se informa, analiza y en consecuencia, propone, cuestiona y promueve las modificaciones que considere convenientes, enriqueciendo así los lineamientos del plan.

Por su parte, en el Capítulo II del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo, se establecen algunas precisiones en relación con la participación ciudadana en la planeación urbana y la vigilancia de los usos del suelo. Específicamente, en los artículos 15 y 16 se establece lo siguiente:

ARTICULO 15. Los ciudadanos del Estado, las asociaciones de colonos, los colegios de profesionales y demás organizaciones civiles de igual o semejante naturaleza, podrán participar en los procesos de consulta relativos a la formulación o modificación de los planes de desarrollo urbano, así como coadyuvar, a través de la denuncia popular ante las autoridades respectivas, en la vigilancia de los usos y destinos del suelo, de las densidades e intensidades de ocupación del mismo y de las normas establecidas en el Código y los planes de desarrollo urbano.

Los actos administrativos de las autoridades que apliquen las disposiciones contenidas en el Código, este Reglamento y los planes de desarrollo urbano, no requerirán para su validez, el visto bueno, anuencia, consulta previa o posterior u opinión favorable de las organizaciones anteriormente señaladas.

...

ARTÍCULO 16. La participación ciudadana en la entidad, deberá perseguir los siguientes objetivos:

I. Fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatal y municipal con la comunidad, en forma permanente y eficaz.

II. Inducir y promover la colaboración de la comunidad en la formulación de propuestas para la elaboración de los diferentes planes y programas que se expidan en la entidad, así como para la vigilancia de los usos y destinos del suelo previstos en ellos.

III. Fortalecer la actividad municipal en materia de desarrollo urbano y prestación de los servicios públicos, a través de la participación económica y colaboración material de la colectividad, en términos de los ordenamientos legales.

Con base en estas determinaciones, la participación social en el proceso de elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano queda explícitamente señalada y formalmente establecida, asegurando los cauces legales para su realización.

De manera complementaria, a partir del 2001, se inició por parte del Gobierno del Estado de México el Programa de Actualización y Elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, con el cual, mediante el apoyo técnico y financiero a los gobiernos municipales, se logró la elaboración y conclusión de los 125 planes correspondientes, de los cuales, hasta el mes de julio de 2010, 118 ya habían sido publicados en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México (<http://www.edomex.gob.mx/sedur/planes-de-desarrollo/municipales>), por haber cumplido los requisitos

señalados por el artículo 5.28 del Código Administrativo del Estado de México: ser aprobados por el ayuntamiento correspondiente en sesión de cabildo, haber sido publicados en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” y estar inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Hasta la fecha en que se realizó esta consulta (7 de julio de 2010), los municipios que aún no contaban con su respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano eran: Cocotitlán, Coyotepec, Hueypoxtla, Jaltenco, Melchor Ocampo, Tequixquiac y Tonanitla.

Es destacable la innovación que representa la inclusión de normas técnicas en los planes municipales de desarrollo urbano en materias de población, suelo, protección al ambiente, vialidad, agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento de aguas residuales, protección civil, vivienda, desarrollo agropecuario, salud, desarrollo económico y conservación del patrimonio artístico, histórico y cultural, así como el hecho de que en este tipo de instrumentos jurídico-administrativos, se regula la totalidad del territorio municipal.

#### **IV. El marco formal de la administración y promoción del desarrollo urbano en el Estado de México**

Es importante definir los procesos de administración y promoción del desarrollo urbano municipal, a partir de la identificación de sus elementos más visibles como la planeación del desarrollo urbano municipal como fase inicial, en la cual se plasman en un documento rector los objetivos, metas y estrategias para lograr un ordenamiento territorial adecuado.

Una vez elaborado el plan, y concluidas las etapas legales que sustentarán su carácter normativo, incluyendo la consulta pública, se inicia la ejecución del mismo, en la cual propiamente se hace referencia a la administración del desarrollo urbano municipal, pues implica la necesidad de observar y hacer cumplir sus lineamientos, conteniendo el crecimiento del área urbana y promoviendo el mismo hacia las zonas que cubren todos los requisitos para tal efecto.

En la búsqueda del desarrollo urbano municipal generalmente se parte del análisis de la situación actual de diferentes facetas de la realidad del municipio y del planteamiento de una situación deseable; posteriormente se valoran las posibilidades de obtener la condición ideal y se prevén los posibles obstáculos que han de enfrentarse para conseguirla, con la intención de vislumbrar su solución y la mejor forma de utilizar los recursos disponibles. En todo caso, se analiza la realidad y se busca la forma de modificarla bajo una cierta intencionalidad en un periodo de tiempo definido.

Aplicado al ámbito municipal este concepto adquiere matices de racionalidad administrativa, donde la optimización de recursos para satisfacer las necesidades de una comunidad se convierte en la guía. A dicho proceso se le agrega un ingrediente político y entonces se convierte en una herramienta del gobierno municipal que cumple la función de contener un proyecto político.

Desde esta perspectiva, la planeación del desarrollo urbano municipal permite definir con precisión los objetivos a conseguir, aprovechar al máximo los recursos disponibles en la consecución de tales objetivos, prever contingencias y tener un control relativo sobre diferentes procesos político-sociales que permitan la gobernabilidad de un sitio determinado.

En el ejercicio de la planeación se consideran los principios de racionalidad, previsión, unidad, continuidad e inherencia, en cada una de las etapas que forman parte de su proceso: formulación del plan; discusión y aprobación del mismo por parte de las autoridades municipales, ejecución y control-evaluación del mismo.

En el caso concreto del Estado de México, los municipios elaboran y operan su plan de desarrollo urbano a partir de los lineamientos que establece el gobierno estatal, por lo que existe uniformidad en el contenido de los mismos.

De acuerdo con lo estipulado en el documento denominado “Lineamientos Metodológicos para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano”, los municipios tienen la obligación de presentar un documento que contenga los siguientes apartados:

### **1. Antecedentes y fundamentación jurídica**

- 1.1. Alcances del plan municipal de desarrollo urbano
- 1.2. Objetivos
- 1.3. Delimitación del municipio
- 1.4. Fundamentación jurídica

### **2. Diagnóstico**

- 2.1. Medio físico: vocación y potencialidades del territorio
  - 2.1.1. Condiciones geográficas
  - 2.1.2. Estructura y formación de suelos
  - 2.1.3. Aprovechamiento actual del suelo
  - 2.1.4. Alteraciones al medio natural en el entorno y riesgos
- 2.2. Características demográficas y socioeconómicas
  - 2.2.1. Aspectos demográficos

- 2.2.2. Aspectos económicos
- 2.2.3. Aspectos sociales
- 2.3. Desarrollo urbano
  - 2.3.1. Contexto regional y subregional
  - 2.3.2. Distribución de la población y de las actividades por zona
  - 2.3.3. Crecimiento histórico
  - 2.3.4. Uso actual del suelo y tipos de vivienda
  - 2.3.5. Procesos de ocupación del suelo
  - 2.3.6. Tenencia de la tierra y asentamientos irregulares
  - 2.3.7. Oferta y demanda de suelo y vivienda
  - 2.3.8. Zonas de valor histórico y cultural
  - 2.3.9. Principales tipos y fuentes de magnitud de contaminación
- 2.4. Infraestructura
  - 2.4.1. Infraestructura hidráulica
  - 2.4.2. Infraestructura sanitaria
  - 2.4.3. Infraestructura carretera y ferroviaria
  - 2.4.4. Infraestructura vial
  - 2.4.5. Sistema de transporte
  - 2.4.6. Infraestructura eléctrica
- 2.5. Equipamiento urbano
  - 2.5.1. Equipamiento educativo y de cultura
  - 2.5.2. Equipamiento para la salud y asistencia
  - 2.5.3. Equipamiento para abasto y comercio
  - 2.5.4. Equipamiento de comunicaciones y transporte
  - 2.5.5. Equipamiento recreativo y deporte
  - 2.5.6. Equipamiento de administración y servicios
  - 2.5.7. Equipamiento regional
  - 2.5.8. Problemática e índices deficitarios en equipamiento urbano

## 2.6. Servicios públicos

- 2.6.1. Seguridad pública y administración de justicia
- 2.6.2. Recolección y disposición de desechos sólidos
- 2.6.3. Protección civil y bomberos
- 2.6.4. Comunicaciones

## 2.7. Imagen urbana

## 2.8. Síntesis del diagnóstico

## 2.9. Evaluación del plan vigente

### **3. Prospectiva**

#### 3.1. Escenarios tendenciales

#### 3.2. Marco de planeación: lineamientos nacionales, estatales, regionales y sectoriales

#### 3.3. Escenario programático

##### 3.3.1 Potencialidades y condicionantes

##### 3.3.2 Escenario urbano

### **4. Políticas**

#### 4.1. Políticas de ordenamiento urbano

##### 4.1.1. Políticas de incorporación del suelo al desarrollo urbano

##### 4.1.2. Políticas de aprovechamiento del suelo

##### 4.1.3. Políticas para preservación de zonas no urbanizables

##### 4.1.4. Políticas de integración e imagen urbana

#### 4.2. Políticas sectoriales

##### 4.2.1. Regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano en Asentamientos irregulares

##### 4.2.2. Oferta del suelo y aprovechamiento de reservas

##### 4.2.3. Promoción y fomento a la vivienda

##### 4.2.4. Construcción, ampliación y conservación de infraestructura regional

- 4.2.5. Construcción, ampliación y conservación del equipamiento regional
- 4.2.6. Mejoramiento de los servicios públicos urbanos y regionales para integrar las redes y sistemas de infraestructura y equipamiento
- 4.2.7. Imagen urbana y preservación de zonas de valor histórico
- 4.2.8. Promoción del desarrollo económico y social
- 4.2.9. Control de la contaminación y preservación ecológica
- 4.2.10. Prevención y atención de riesgos urbanos
- 4.2.11 Desarrollo municipal y coordinación intergubernamental
- 4.2.12 Coordinación intersectorial

## **5. Estrategias**

- 5.1. Ubicación y papel del municipio en el sistema de ciudades
- 5.2. Estrategias de ordenamiento urbano
  - 5.2.1. Características de la estructura urbana (imagen objetivo)
  - 5.2.2. Delimitación de área urbana, urbanizable y no urbanizable
  - 5.2.3. Zonificación de usos y destinos en zonas urbanas y urbanizables
  - 5.2.4. Estructura vial y sistemas de transporte en zonas urbanas y Urbanizables
  - 5.2.5. Redes de infraestructura y cobertura de equipamientos y servicios
  - 5.2.6. Integración e imagen urbana
  - 5.2.7. Orientación del crecimiento urbano
  - 5.2.8. Programas de ordenamiento urbano

## **6. Catálogo de proyectos, obras y acciones**

### **7. Instrumentación**

#### 7.1. Normatividad

- 7.1.1. Normas de usos del suelo
- 7.1.2. Normas urbanas generales
- 7.1.3. Tipología de la vivienda
- 7.1.4. Normas para la preservación del patrimonio histórico e imagen urbana
- 7.1.5. Normas sobre infraestructura
- 7.1.6. Normas sobre infraestructura vial y transporte
- 7.1.7. Normas para la dotación de equipamiento
- 7.1.8. Requerimiento de estacionamientos
- 7.1.9. Preservación de derechos de vía
- 7.1.10. Normas para el desarrollo y aprovechamiento de las áreas naturales Protegidas/plan de manejo

#### 7.2. Fiscales y financieros

#### 7.3. Jurídico-administrativos

#### 7.4. Coordinación y concertación

#### 7.5. Mecanismos de evaluación

#### 7.6. Características generales del sistema de seguimiento y evaluación

### **8. Anexo gráfico**

### **9. Anexos estadístico y metodológico**

### **10. Epílogo**

Cómo puede observarse, se trata de documentos exhaustivos, en los que se debe detallar una gran cantidad de información. No obstante lo anterior,

conforme a la información de campo, principalmente aquella obtenida de las entrevistas realizadas, puede señalarse que prácticamente todos los planes municipales de desarrollo urbano fueron hechos por consultorías externas, bajo las directrices de los gobiernos estatal y municipales.

El marco formal de la administración y promoción del desarrollo urbano municipal incluye, además de los aspectos jurídicos ya abordados en el capítulo anterior, el Sistema de Planes de Desarrollo Urbano, que ubica las políticas sectoriales de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano en su contexto territorial inmediato, es decir, en la región metropolitana del Valle de Toluca, y en el Estado de México en general.

Dicha ubicación se observa en dos momentos fundamentalmente: durante el proceso de aprobación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), cuando se emite el Dictamen de Congruencia por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, del Gobierno del Estado de México, dictamen que establece precisamente la vinculación que existe entre las políticas y propuestas contenidas en el PMDU, y los otros ordenamientos existentes en la materia, pero de índole regional, metropolitano o estatal.

El segundo momento se observa precisamente en el contenido de los PMDU, a partir del capítulo tercero, en diferentes apartados en los que se toma como referencia obligada las disposiciones de orden superior en diferentes cuestiones temáticas de su contenido.

A su vez, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, considera los lineamientos establecidos en otros instrumentos de planeación, como se señala en la siguiente cita textual:

Los objetivos, metas, estrategias y líneas generales de acción para el ordenamiento territorial del Estado de México definidos en el presente Plan, se inscriben en el marco de referencia de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación, por lo que son congruentes con los lineamientos y disposiciones de los diferentes sectores y niveles de planeación que conforman dichos sistemas.

En este sentido, el presente Plan articula la política estatal con los esfuerzos que lleven a cabo los diferentes órdenes de gobierno y los grupos privados y sociales, en el ámbito territorial del Estado de México, buscando optimizar sus inversiones, proteger el medio ambiente y cuidar los derechos de la mayoría.

Los objetivos de los diferentes lineamientos nacionales en materia de desarrollo urbano, junto con otros lineamientos regionales y estatales con repercusiones en el ámbito territorial, fueron incorporados al presente Plan, buscando reforzar sus objetivos y adquirir congruencia con la realidad que vive nuestra entidad...<sup>21</sup>

Por su parte, en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, pueden observarse lineamientos de carácter general que rigen el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los municipios que integran la unidad normada.

La participación ciudadana en este proceso se restringe a la exposición de las demandas de la población durante la campaña del candidato a la presidencia municipal y posteriormente en los foros de consulta popular que se realizan durante los primeros meses del nuevo periodo adminis-

---

<sup>21</sup> Gobierno del Estado de México 2005-2011. *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*. Mayo de 2008, p. 8

trativo, sin embargo, la participación consiste en un listado de demandas que se incluirán (previa clasificación y depuración) en el Plan, el cual una vez concluido, es presentado ante la Secretaría de Finanzas, la cual si no encuentra errores u omisiones en el documento, lo aprueba y da el visto bueno para que éste sea sometido a la aprobación de la legislatura local y con base en ello, la posterior liberación de los recursos correspondientes.

El Plan se convierte entonces en un documento que aglutina un diagnóstico y un listado de acciones a desarrollar de forma cronológicamente ordenadas, sin embargo, las vicisitudes de la vida municipal, la perenne falta y escasez de recursos, así como la incapacidad para superar el ostracismo, marcarán un nuevo orden a los actos del gobierno municipal. En este sentido, la reacción de la población consistirá en presionar y demandar al gobierno municipal (en su defecto al estatal) los satisfactores necesarios para obtener un mejor nivel de vida, alterando de nueva cuenta las acciones programadas y dando lugar a un círculo que se renueva trianualmente.

Evidentemente, esta forma de buscar el desarrollo municipal corresponde a un esquema en el que la población tiende a asumir con pasividad y estoicamente, los erráticos manejos de las autoridades municipales en la conducción del gobierno local y presupone la existencia de un consenso sobre el rumbo trazado, lo cual además de candoroso resulta inviable. En una situación donde la población no sólo demanda satisfactores sino que busca espacios de participación y cuenta con una capacidad de organización evidente, es necesario pensar en una forma alternativa de buscar el desarrollo municipal.

## **V. La Participación Social en la Consulta Pública de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano**

En las disposiciones jurídicas relacionadas con los procesos de Consulta Pública de los planes de desarrollo urbano es posible observar tres elementos que les caracterizan de manera general:

- a) la obligación de las autoridades competentes de dar aviso público del inicio de la consulta e informar a la ciudadanía del plazo y calendario de las audiencias públicas,
- b) el establecimiento de un plazo mínimo de un mes para concluir la consulta, y la obligatoriedad de realizar por lo menos dos audiencias públicas, para la presentación, por escrito, de opiniones por parte de la ciudadanía y,
- c) la posibilidad de realizar modificaciones al proyecto de plan con base en el análisis de los planteamientos de la ciudadanía, previo análisis y valoración de las mismas.

No obstante la claridad con la que se establecen tales preceptos en el artículo 5.28 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, es necesario considerar algunos aspectos de orden práctico, político y social, que inciden en el resultado de la participación social en esta etapa de la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

- Una situación recurrente, que deviene en posteriores cuestionamientos sobre la validez y legalidad de los procesos de Consulta Pública, estriba en la difusión y efectividad de la convocatoria reali-

zada. Al respecto, es común la presentación de reclamos por parte de los propietarios o poseionarios de predios en el territorio municipal, que al percatarse de los usos del suelo y normatividad asignados a los mismos en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, y tras valorar la conveniencia y rentabilidad de los mismos los encuentran diferentes o contrarios a sus intereses particulares, manifiestan su inconformidad y basan los recursos legales correspondientes en el desconocimiento del aviso público realizado.

- La conducción de las audiencias públicas puede presentar complicaciones derivadas de la presencia simultánea de grupos sociales con intereses contrarios, situación que suele complicarse cuando se radicalizan las medidas de presión que utilizan para hacer valer sus posiciones e imponer sus puntos de vista en la definición de los lineamientos fundamentales del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Al tratarse de una práctica relativamente nueva, el desconocimiento de una parte importante de la sociedad municipal sobre la utilidad, estructura y soporte legal del proceso de planeación, así como del propio PMDU, generan interpretaciones erróneas sobre algunos de sus planteamientos, así como el posicionamiento combativo de los sectores más reacios de la población municipal en relación con algunos de sus planteamientos.

Entre las manifestaciones más comunes de esta problemática pueden señalarse las siguientes:

- a) Los representantes de los núcleos agrarios tienden a asumir que sus predios, al incluirse bajo el régimen ejidal o comunal de tenencia de la tierra, quedan exentos de la aplicación de la normatividad

urbana, por lo tanto, asumen como una intromisión y violación a las determinaciones de sus organizaciones, la definición de usos, normas y estrategias sobre sus predios.

- b) En contraparte, cuando algunos de los integrantes de sus asociaciones promueven y obtienen el dominio pleno, mediante la certificación de derechos (PROCEDE) de algunas parcelas, interpretan este hecho como la autorización expresa de un uso urbano para sus tierras, al margen de lo que al respecto se establezca en los planes correspondientes.
- c) La consideración de las poligonales de áreas naturales protegidas así como de parques y en general, zonas de protección o restricción plena al desarrollo urbano, tienden a generar inconformidades que pueden derivar en conflictos sociales, al considerar los propietarios o poseesionarios de los predios afectados que bajo esa modalidad quedan canceladas las posibilidades de aprovechamiento de sus tierras. Esta situación corresponde al desconocimiento de la normatividad específica aplicable a la zonificación referida, así como de las posibilidades que brindan los programas de manejo y políticas compensatorias derivadas del establecimiento de tales polígonos.
- d) Existe la tendencia a considerar que en los planes municipales de desarrollo urbano son instrumentos para la solución de problemas entre propietarios y poseesionarios de la tierra, y aún, para la solución de problemas limítrofes entre municipios.
- e) Existe una marcada tendencia, fundamentalmente en municipios con alto valor paisajístico y con un prestigio turístico consoli-

dado, a la solicitud de la asignación de usos urbanos a zonas de alta productividad agrícola, densidad forestal y/o valor escénico, generando fuertes presiones, tanto por parte de inversionistas del sector inmobiliario como de grupos sociales, sobre el gobierno estatal y los municipales. Esta situación adquiere matices preocupantes cuando estos últimos, los grupos sociales, son manipulados por inversionistas que, fomentando fuertes expectativas económicas entre sus integrantes, los utilizan como fuerza de choque para presionar durante la promoción del cambio de uso de suelo, densidad e intensidad de ocupación de predios específicos.

- f) Un factor que complica significativamente los procesos de Consulta Pública deviene de la politización de las demandas de la ciudadanía, cuyo manejo clientelar puede generar compromisos de difícil cumplimiento al analizar su factibilidad en términos técnicos y legales.

Los matices que adquieren estas consideraciones en cada caso específico, de acuerdo a la composición socioeconómica y situación política de cada municipio, generan una gama sumamente amplia de variantes de la problemática reseñada, haciendo evidente la necesidad de precisar y reglamentar con mayor especificidad los procesos de consulta pública, como etapa fundamental de la participación social en la planeación del Desarrollo Urbano Municipal.

## **Retos y perspectivas**

En el contexto planteado en los apartados anteriores, es previsible un incremento en la complejidad de los procesos de Consulta Pública de los planes municipales de desarrollo urbano en el mediano plazo. La práctica de manifestaciones radicales de inconformidad y el uso de recursos contestatarios, cada vez de uso más frecuente por parte de grupos sociales inconformes, pueden ocasionar retrasos en la actualización de los planes municipales de desarrollo urbano, así como también pueden generar la detención de los mismos en perjuicio de la sociedad municipal en su conjunto.

En este sentido, el ejercicio de los actos de autoridad de los gobiernos municipales, en coordinación con el estatal en algunos casos, enfrentan retos que pueden resumirse en los siguientes rubros:

- Proporcionar información oportuna y completa a la ciudadanía en relación con la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano, sus alcances y limitaciones, así como de los canales institucionales apropiados para solventar inconformidades y demandas específicas sobre las modalidades de aprovechamiento del territorio.
- Reglamentar con precisión las etapas e instrumentos para la realización de las Consultas Públicas, con el objetivo explícito de que su realización se constituya en un elemento de perfeccionamiento y concertación de los planes municipales de desarrollo urbano, evitando que se conviertan en detonadores de conflictos sociales al interior del municipio.

- Generar una cultura de participación social que supere la promoción de los intereses de grupo, en función de una visión integral del desarrollo urbano municipal.

Los avances que sobre estos aspectos se generen implican un análisis serio, sistemático y metodológicamente sustentado de los móviles de la participación social, y más aún, la generación de propuestas realistas y factibles que contribuyan a generar elementos para aprovechar las iniciativas y energía social que se manifiesta en los procesos de Consulta Pública referidos.

## **Anexo 1**

### **Guía de entrevista**

1. ¿Cuenta con Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU)?
2. ¿Cuándo se elaboró?
3. ¿Quién lo elaboró? ¿Materialmente o proyectado?
4. ¿Se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía?
5. En caso de ser positiva la respuesta ¿Cómo se recabó dicha opinión?, en caso de ser negativa ¿Por qué no?
6. ¿De qué manera se establece una comunicación con la población municipal para informarles de las normas y lineamientos en materia de desarrollo urbano?
7. ¿Qué tipo de gente es la más participativa?
8. ¿Qué motiva el interés en participar?
9. ¿Cuál es el marco legal de la participación ciudadana en la administración o promoción del desarrollo urbano?

10. ¿Después de la elaboración del plan ha habido interés de la gente en conocerlo, modificarlo, opinar sobre él?
11. ¿Hay alguna forma de participación ciudadana en la administración y/o promoción del desarrollo urbano?
12. ¿La participación ciudadana en la administración y/o promoción del desarrollo urbano es necesaria? ¿Es conveniente?
13. ¿Qué beneficios podría obtener la gente si participara activamente en la administración y/o promoción del desarrollo urbano?
14. ¿Cómo podría motivarse la participación ciudadana en la administración y/o promoción del desarrollo urbano?
15. ¿En el ejercicio de la administración y/o promoción del desarrollo urbano, tiene alguna relación con los municipios circundantes? Si es así, ¿en qué consiste?

## Fuentes

Barrera Zapata Rolando. "La participación social en el desarrollo municipal en el Estado de México", en Eduardo Sandoval Forero *et al.* *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*. UAEM, Colegio de Posgraduados del CIDE y Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993.

Herrasti Aguirre, María Luisa. *Participación ciudadana en acciones municipales*. Página del Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

Martín Tanaka, Ricardo. “Individuo y racionalidad en el análisis de los movimientos sociales y la participación política en América Latina”, en *Estudios sociológicos* núm. 36, El Colegio de México A. C., México, 1994.

Massé Narváez, Carlos. “El análisis de las políticas públicas, democracia y participación ciudadana en el municipio”, en la *Revista del tribunal electoral del Estado de México*, núm. 4, Toluca, México, enero de 1997.

Mejía Lira, José. *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad*. Documento de trabajo núm. 21 de la División de Administración Pública del CIDE, México, 1993.

Melucci, Alberto. “La acción colectiva como construcción social”, en *Estudios sociológicos* núm. 26, El Colegio de México, A.C., México, 1991.

Tarrés, María Luisa. “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva” en *Estudios sociológicos*, núm. 30, El Colegio de México, A.C., México, 1992.

Vargas Castro, José Alejandro, *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal. El caso de Valle de Bravo, México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999.

## **Leyes, Códigos y Reglamentos consultados**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Código Administrativo del Estado de México.

Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México.

### **Relación de funcionarios municipales entrevistados**

1. Municipio: Zinacantepec

Ing. Leonardo López. Director de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente/ Ing. Arturo Silis. Subdirector de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente

Fecha: 08/10/08

2. Municipio: Ocoyoacac

Ing. Mayolo Juan Torres Márquez. Director de Desarrollo Urbano

Fecha: 09/10/08

3. Municipio: Toluca

Ing. Rolando Calvo Pacheco. Director de desarrollo Urbano

Fecha: 09/10/08

4. Municipio: Toluca

Lic. Pedro Heredia Acevedo. Subdirector de Asesoría para Planes Municipales

Fecha: 13/10/08



## Autonomía financiera municipal

### Factores que explican el buen comportamiento financiero de los gobiernos locales en México

Ana Laura Bohórquez Carrillo\*

José Antonio Peña Ahumada

#### Abstract

El objetivo de esta investigación es identificar las variables que inciden en la autonomía financiera municipal y su grado de influencia, utilizando el análisis de un modelo de regresión. Los resultados demuestran que existen factores socioeconómicos y demográficos que influyen en primera estancia en la autonomía financiera, y sobre los cuales el municipio no tiene mucha injerencia a corto plazo; sin embargo, existen otras variables endógenas relacionadas con el esfuerzo fiscal y la capacidad administrativa, de las que el municipio debería tener mayor control. Asimismo, este análisis revela el doble efecto que tiene el juego democrático en la recaudación tributaria municipal, por un lado la alta competencia electoral que hace que las autoridades locales se mesuren en el ejercicio del gasto corriente ante la vigilancia de los partidos opositores; y por otro, la alta participación ciudadana en los comicios, que conllevaría un efecto de “demagogia tributaria” desincentivando la voluntad política de las autoridades para incrementar la recaudación local.

**Palabras clave:** Finanzas locales, análisis de regresión, pobreza, ingresos fiscales, gestión, participación política y transparencia.

The objective of this research is to identify the variables that impact on municipal financial autonomy and their degree of influence, using a regression model. The results show that there are socioeconomic and demographic factors that influence, first stay, in the financial autonomy, and on which the municipality does not have interference in the short term; but there are other endogenous variables related to the fiscal effort and administrative capacity, of which the municipality should have more control. Besides, this analysis reveals the double effect of the democratic game in the municipal tax collection: on the one hand the high electoral competition that makes local authorities restrict themselves in current spending, facing surveillance of opposition parties; and on the other hand, the high participation of citizens in the elections, which would entail an effect of “tax demagoguery”, discouraging the political will of the municipal authorities to increase local revenue.

**Keywords:** Local finance, regression analysis, poverty, tax revenues, management, political participation and accountability.

\* Ana Laura Bohórquez Carrillo (mexicana) es doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-investigadora de la Facultad de Contaduría y Administración en la Universidad Autónoma de Yucatán. Correo electrónico: [anabc@uady.mx](mailto:anabc@uady.mx)

José Antonio Peña Ahumada (mexicano) es maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director de Coordinación Operativa en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). Correo electrónico: [japena@segob.gob.mx](mailto:japena@segob.gob.mx).

Los autores agradecen la colaboración y la revisión del texto por parte de Luis Armando Wence Partida.

## **Introducción**

El Municipio en México es prácticamente la única institución política que ha sobrevivido a todas las etapas por las que ha atravesado la historia nacional. A una distancia de aproximadamente 495 años de la fundación del primer municipio en el país –el de la Villa Rica de la Veracruz, en abril de 1519– es innegable que los gobiernos locales mexicanos han atravesado por cambios muy importantes, pero en los que también se han incubado notorios rezagos.

Por un lado, a lo largo de las últimas tres décadas el marco jurídico constitucional se ha transformado para reconocer al municipio como una institución imprescindible para el desarrollo político, social y económico del país.<sup>1</sup> Es claro que las reformas de mayor trascendencia han sido las realizadas al artículo 115 de la Constitución en los años de 1983 y 1999; siendo en la primera cuando se definieron puntualmente las funciones de los ayuntamientos como responsables de la administración pública urbana y se les otorgó medios fiscales y ámbitos de decisión propios que hasta entonces recaían en los poderes de los estados; y en la segunda se definió a los ayuntamientos como instancias de gobierno con un marco competencial exclusivo, facultándolos para reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia civil en los municipios que gobiernan.<sup>2</sup>

Sin embargo, las nuevas facultades y atribuciones obtenidas a partir de las mencionadas reformas constitucionales no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades suficientemente desarrolladas para hacer frente a los retos que el

---

<sup>1</sup> V. Guillén (2007).

<sup>2</sup> V. Merino (2007).

entorno actual le plantea o, lo que es lo mismo, no se ha consolidado al Municipio como un orden de gobierno plenamente autónomo.

En general, la **autonomía municipal** (véase Guillén, 2007) puede definirse como

el derecho del Municipio para que libremente, y dentro de su esfera de competencia, elija a sus gobernantes; administre los recursos de los cuales dispone; se otorgue sus propias normas de convivencia social, y establezca políticas locales que solucionen los problemas que atañen a la comunidad que gobierna.<sup>3</sup>

En este sentido la autonomía puede ser política, administrativa y financiera, entendiendo a esta última como “la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda” (Quintana, 2008, 195). La relevancia de este tipo de autonomía consiste en que no se entiende ninguna de las otras dos –la política y la administrativa– si el municipio no cuenta con la plena libertad de decidir el origen y el destino de sus recursos económicos.

Los principales ingresos que intervienen en la administración financiera municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen: los ingresos propios, que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora que recauda directamente la tesorería municipal; y las transferencias intergubernamentales, que son los recursos transferidos por la Federación o el estado en el marco de un

---

<sup>3</sup> Para una definición más precisa de autonomía y la discusión teórica en torno a dicho concepto, véase Quintana (2008, 175-200) y Rendón Huerta (2007, 132-138).

acuerdo de coordinación fiscal; éstos últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto, como es el caso de las aportaciones federales. No es posible hablar de autonomía local si un municipio requiere en gran medida de las transferencias intergubernamentales para llevar a cabo sus funciones competenciales, o incluso para financiar sus necesidades básicas de operación. Al respecto, el *Council of Europe* señala lo siguiente: “si la autonomía local es un objetivo tanto político como económico, las autoridades locales requieren, en la medida de lo posible, no depender de las transferencias de órdenes superiores de gobierno, ya que la administración de sus impuestos propios les proporciona una base presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo” (*Council of Europe*, 1992, citado por Raich, en Guerrero, 2004, p. 10).

Es por ello que la autonomía financiera municipal constituye un tema central en la agenda del federalismo en México. La disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos aspectos que invariablemente determinan la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora en la cobertura y calidad de los servicios básicos que por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que impactan directamente en el desarrollo local.<sup>4</sup> En este sentido resulta claro que la calidad del desempeño de los

<sup>4</sup> No hay una definición universalmente aceptada del concepto de desarrollo local. Este concepto es tan amplio que al pretender definirlo se corre el riesgo de dejar fuera aspectos importantes en su constitución, es decir, no es algo que se pueda delimitar en una simple definición. Autores como Albuquerque (1997), Vachon y Coallier (1993), Gallicchio y Camejo (2005), Enríquez y Gallicchio (2006), Arocena (1988) y Barreiro (1988), divergen en cuanto a la utilización del concepto, dependiendo de las características y el contexto de las líneas de sus investigaciones y de la situación en particular. Sin embargo, la mayoría de las definiciones exponen, aunque sea en forma parcial, el con-

gobiernos municipales, y el impacto que éste tenga en el bienestar de su ciudadanía, se encuentra en función de la autonomía financiera.

Al respecto se tiene que –con base en el promedio de los datos oficiales definitivos más recientes de los últimos tres años publicados por INEGI, correspondientes a 2007, 2008 y 2009– las transferencias federales representan en promedio 81% de los ingresos municipales, en tanto que los ingresos propios significan apenas 10% de los mismos. De igual forma, se observa que los ingresos propios municipales representan cerca de 22% del gasto corriente de los municipios del país, lo que significa que los gobiernos locales mexicanos asumen de manera autosuficiente menos de una cuarta parte de sus necesidades básicas de operación, situación que pone en entredicho una efectiva autonomía por parte de ese ámbito de gobierno.

Para impulsar una mayor autonomía financiera en los municipios mexicanos es indispensable identificar qué factores la determinan, explorar si se trata de variables estructurales relacionadas con la condición socio-demográfica de los municipios y que son poco factibles de alterar en el corto plazo, como es el tamaño poblacional, el rezago socioeconómico, el tamaño de la economía local, entre otras; o si, por el contrario, se trata de variables relacionadas con su contexto institucional, cuya mejora depende directamente de las autoridades locales, como son la formalización de procesos administrativos, la profesionalización de servidores públicos, el uso intensivo de tecnologías de la información, la reglamentación de los servicios prestados, entre otros.

---

cepto de desarrollo que reconoce la Asamblea General de las Naciones Unidas (1986): “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.

Es por ello que esta investigación tiene como objetivo central el identificar las variables que inciden en la autonomía financiera de los municipios mexicanos y su grado de influencia.

Para cumplir con el objetivo planteado, este trabajo se estructura en tres apartados, en la primera parte se presenta el debate teórico de las variables que podrían influir en la autonomía financiera municipal, tratadas de forma independiente y correlacional, así como también se identifican los indicadores de cada variable que intervendrán en el análisis de regresión múltiple. Mientras que en la segunda y tercera parte se presentan los resultados del análisis de regresión múltiple y las conclusiones a las que se llega en este documento.

## **1. Variables que influyen en la autonomía financiera municipal**

En la presente sección se analizarán las variables que intervienen en el modelo propuesto para explicar la autonomía financiera de los municipios de México. Para efectos de este estudio, se utilizó una variable proxy de autonomía financiera, entendida como la capacidad del municipio de cubrir el gasto corriente con ingresos propios, es decir la autosuficiencia del municipio para financiar al menos su gasto básico de operación. El indicador toma la siguiente forma:

$$\text{Autonomía financiera} = \frac{\text{Ln (Ingresos propios)}}{(\text{gasto corriente})}$$

Se decidió no utilizar la relación de los ingresos propios respecto de los ingresos totales como medida de autonomía financiera utilizada en otros trabajos (Cabrero 1996, Cabrero y Carrera, en Guerrero, 2004) debido

a que en dicha conceptualización no cabría la posibilidad de que un municipio tuviera plena autonomía (los ingresos propios nunca podrían representar 100% de los ingresos totales porque la legislación vigente contempla que todos los municipios reciban tanto participaciones como aportaciones federales); y porque el incremento del valor de dicho indicador no reflejaría necesariamente una mejora en la autonomía financiera (el incremento se podría presentar por una disminución de las participaciones y las aportaciones).

El empleo del logaritmo natural de la razón de ingresos propios respecto al gasto corriente fue empleado para la construcción de un modelo adecuado de regresión para la explicación de la relación que guarda la autonomía financiera respecto a las variables objeto de estudio. Esta transformación logarítmica es sugerida por autores como Aguilar (2009) y Rodríguez (2003), quienes la emplean en la construcción de modelos cuantitativos que involucran variables relacionadas con ingreso, gasto y población.

En México existen 2 441 municipios a la fecha (junio, 2011); sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre sí en los aspectos económico, social, político y cultural, incluso cuando se observa solamente a los municipios de un mismo estado. En ese sentido, el presente análisis cuantitativo refleja un panorama general del comportamiento de los municipios, según determinadas variables, pero carga con la limitante de todo análisis general y global de no reflejar la situación y características únicas de cada caso. El análisis no pretende, por tanto, homogeneizar la situación de los municipios, ni elaborar recomendaciones que podrían aplicarse a todos ellos (para lo cual haría falta una evaluación más profunda e individual de la situación, características y contexto de cada municipio). El análisis se presenta bajo un enfoque preponderantemente

cuantitativo, pero con un alcance de tipo explicativo y de corte transversal. Las técnicas de investigación utilizadas han sido las siguientes:

- a) Estadística descriptiva
- b) Análisis de correlación
- c) Análisis de regresión múltiple

El análisis estadístico se basó principalmente en el año 2008 porque es el año en el que las estadísticas oficiales estaban más actualizadas y registradas de forma más completa al momento de concluir el estudio (junio, 2011). Cabe aclarar que se tomaron en cuenta indicadores cuantitativos que, por su naturaleza o momento de determinación por las instituciones oficiales, no se tenían para el año 2008 como: el índice de marginación, el índice de desarrollo humano y el porcentaje de votación electoral para elecciones federales; para estos casos se consideraron los datos más actualizados posibles.

La población sujeto de este estudio se compone por los 2,441 municipios mexicanos; sin embargo, para determinar la muestra se establecieron dos filtros con el propósito de considerar solamente aquellos cuyos datos fueran confiables y completos.

El primer filtro permitió identificar a los municipios que presentaban datos financieros no confiables. Se considera dato no confiable cuando el resultado de la comparación entre la suma del Fortamundf (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y las Demarcaciones Territoriales del D.F.) y el FAISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) registrados en la base de finanzas públicas municipales del INEGI y la suma de estos dos rubros publicados a nivel municipio por cada estado en sus diarios oficiales es de más-menos

10%. Este filtro se realizó para los años 2006, 2007 y 2008; por lo cual, los municipios que no tenían datos confiables, según este criterio, por ninguno de los años mencionados, se eliminaban de la muestra. Se optó por considerar el periodo de 2006 al 2008 y no el año de 2008 solamente (año base del estudio) con el fin de ampliar la muestra con los municipios que no tenían datos confiables para el año 2008 pero para 2006 y/o 2007.

En el segundo filtro se eliminaron los municipios que no tenían los demás datos de forma completa.

Al eliminar los municipios que no presentaban datos confiables o completos, la muestra considerada para este estudio fue de 1 786 municipios, que representa 73.16% del total. Estos son los municipios que se consideraron tanto en los análisis de correlación como en el análisis de regresión múltiple.

Enseguida se presenta el análisis de las variables, sus indicadores y su peso con relación a la influencia que tienen en la autonomía financiera municipal; para ello se utiliza el análisis de regresión en el que se establecen como variables independientes las siguientes: situación socioeconómica, capacidad administrativa, esfuerzo fiscal y vigilancia y participación ciudadana; y como variable dependiente a la autonomía financiera municipal.

#### ***a. Variable situación socioeconómica***

La desigualdad que vive México se puede constatar con algunos indicadores no sólo económicos sino también sociales, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) determinado por el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Índice de Marginación determinado por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

La correlación entre estos dos índices con respecto de los municipios de México es de  $-0.935$  ( $\text{sig} = 0.000$ ) por lo que se corrobora que ambos índices evalúan aspectos socioeconómicos similares.

Los casos extremos de bajo desarrollo humano y alta marginación ilustran la desigualdad de oportunidades que hay en el país, máxime si se comparan municipios y delegaciones. Con respecto al IDH de 2005, por ejemplo, la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, obtuvo el índice más alto (0.9510), mientras que el municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero, presentó los valores más bajos de este indicador (0.4354). La diferencia es de 2.18 veces, semejante a la que hay entre Estados Unidos y Zambia (Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, 5).

Si la comparación se circunscribe a los municipios dentro de cada estado, las desigualdades persisten. De hecho, en 2005 la desigualdad en el interior de cada estado explicó 72.4% de la desigualdad del IDH nacional, y sólo 27.6% correspondió a la desigualdad entre las entidades federativas (Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005: 20).

La gran desigualdad que se vive en cada estado repercute obviamente en la calidad de vida ofrecida a los habitantes de los municipios más rezagados. De los 2 441 municipios en México, en 2005 solamente 686 (28%) tenían un grado de marginación bajo o muy bajo en comparación con los 1 251 (51%) que tenían un grado alto o muy alto. La alta concentración de la población en zonas urbanas hace que la marginación y los desequilibrios regionales existan principalmente en aquellos municipios ubicados fuera de áreas metropolitanas.

Esto mismo, analizado desde la perspectiva de la distribución de la población, permite ver un contraste aún mayor: en 2005, 18% de los mexicanos habitaba en los municipios de grado de marginación “alto” o “muy alto” en comparación con 70% de los mexicanos que vivían en municipios con bajo o muy bajo grado de marginación. Este indicador, además de reflejar la desigualdad que se vive en México, refleja la alta concentración poblacional que tienen los municipios con bajo o muy bajo grado de marginación.

En relación a lo anterior, Cabrero (2003) identifica que las características socioeconómicas de los municipios influyen en el nivel de estrategias de modernización municipal que emprenden, siendo éstas en tres niveles: modernización gerencial, reforma administrativa tradicional y construcción administrativa elemental. De acuerdo con el autor, el primer tipo de reformas se da, frecuentemente, en municipios urbanos, grandes, ubicados en el norte o centro del país y en donde sus alcaldes poseen mayor grado de escolaridad y sus servidores provienen del sector privado. La reforma administrativa tradicional se desarrolla en los municipios del centro y del sur y/o con baja autonomía financiera. El último tipo de reformas, es común encontrarla en municipios chicos, del centro o sur, con baja autonomía financiera.

La mejora en materia de la autonomía financiera en los municipios mexicanos, por tanto, no se ha dado de manera homogénea. Autores como Sour (2007) y Cabrero y Orihuela (2000) confirman en sus estudios sobre municipios mexicanos que los gobiernos locales grandes son los que tienen un mayor esfuerzo fiscal y, por consecuencia, una estructura financiera más desarrollada, a diferencia de los municipios rurales. Es por ello que, en la variable socioeconómica, uno de los indicadores tomados en cuenta es el tamaño del municipio según su población.

Al comparar el logaritmo natural de la población con la variable de nuestro interés, se observa que existe una correlación media entre estas dos variables<sup>5</sup>; es decir, si bien hay una relación entre el tamaño del municipio según su población y la autonomía financiera, no se puede decir que esto sea determinante y que sólo los municipios grandes tendrían posibilidades de mejorar en el rubro de la autonomía financiera.

En el análisis empírico que realiza Moreno (2007: 142) sobre la capacidad institucional de los municipios, se establece como variable de control indicadores socioeconómicos debido a que reconoce que esta variable es una de las más aceptadas en la literatura sobre modernidad política. Por una parte, un gobierno que opera en un entorno de pobreza y marginación social tiene menos posibilidades de obtener recursos humanos, fiscales, tecnológicos y materiales adecuados para hacer eficiente la operación de la administración pública. Por la otra, es razonable suponer que al aumentar el ingreso económico de los ciudadanos, así como sus niveles de educación, se reduce la posibilidad de que las relaciones clientelares constituyan el principal mecanismo de interacción política, sobre todo porque los ciudadanos cuentan con mayores alternativas de ingreso, lo que reduce el poder monopólico del gobierno sobre los recursos.

Para confirmar esta idea, se analiza la correlación de los índices de Desarrollo Humano y de marginación con el logaritmo natural de la autonomía financiera, encontrando que en ambos casos se tiene una alta correlación con la variable de nuestro interés;<sup>6</sup> es decir: a mayor marginación

<sup>5</sup> Correlación de Pearson entre el logaritmo natural de la población y el logaritmo natural de la autonomía financiera es 0.467, sig = 0.000.

<sup>6</sup> Correlación de Pearson entre IDH y logaritmo natural de autonomía financiera = 0.574, sig = 0.000; correlación de Pearson entre Índice de Marginación y logaritmo natural de autonomía financiera = -0.616, sig = 0.000.

municipal, menor autonomía financiera y viceversa. El hecho de que un municipio esté más desarrollado que otro parece pues influir para que los habitantes cumplan con el pago de sus impuestos, ya que tienen mayor capacidad para contribuir y, posiblemente, también la confianza de que su contribución podría retribuirles en mejores condiciones de vida. La heterogeneidad existente en materia socioeconómico explica la relación que hay entre los indicadores de la variable socioeconómica y la variable de autonomía financiera municipal.

En un principio, los indicadores de esta variable que se había considerado incluir en el análisis de regresión fueron:

- Número de habitantes
- Número de viviendas particulares
- Índice de Desarrollo Humano
- Indicador de salud del IDH
- Indicador de educación del IDH
- Indicador de ingreso del IDH
- Índice de marginación
- Porcentaje de derechohabientes de los servicios de salud públicos o privados
- Grado de escolaridad de la población
- Ingreso promedio per cápita anual ajustado en pesos
- Viviendas particulares habitadas sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica.

Sin embargo, varios de estos indicadores tienen un alto grado de relación, por lo que, al incluir todas las variables en el análisis de regresión se detectaron problemas de colinealidad. Uno de los casos en donde suele haber estos problemas es cuando se consideran muchas variables expli-

cativas (Jerez y Sotoca, 2007); por lo tanto, se decidió utilizar sólo algunos de los indicadores que representaran la situación socioeconómica del municipio y que, al determinar el modelo de regresión, no ofrecieran problemas de colinealidad. Es por ello que se optó por utilizar variables globales que incluyeran a otras y que tuvieran más alta relación, según el coeficiente de correlación de Pearson, con la variable de nuestro interés. De este modo, los indicadores resultantes fueron el número de habitantes y el índice de marginación.

#### ***b. Variable esfuerzo fiscal***

Los ingresos con los que cuenta un municipio se constituyen principalmente por ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), participaciones, aportaciones y financiamiento. Tanto las participaciones como las aportaciones tienen su fuente en las transferencias que la federación distribuye entre los estados y, a través de éstos, a los municipios.

Los principales objetivos de las transferencias sobre los cuales enfatizan la literatura son tres (Sour y Girón, 2007: 5):

- 1) Distribuir equitativamente los beneficios generados por derramas económicas en regiones específicas hacia las demás regiones del país.
- 2) Distribuir los ingresos tributarios generados en zonas económicas con alto poder adquisitivo hacia aquellas con menores posibilidades de compra, y

- 3) Mejorar la eficiencia del sistema tributario, balanceando la carga fiscal entre las diferentes regiones del país.

Sin embargo, también existe el riesgo de que las transferencias generen dependencia en los municipios. Teóricamente, en ningún caso deberían prevalecer las transferencias por encima de la autonomía financiera, sino que debiera encontrarse el justo equilibrio entre este tipo de financiamiento compartido y el financiamiento por recursos propios (Oates, 1977). Se reconoce pues que la descentralización es la mejor estrategia para optimizar la eficiencia en la distribución de los gastos públicos, pero las transferencias intergubernamentales pueden también desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales cuando los gastos públicos se asignados localmente, pero su financiamiento depende de recursos externos (Moreno, 2003).

Esto es precisamente lo que ha sucedido con los municipios mexicanos. De acuerdo con los datos del INEGI, en el año 2008 los ingresos propios de los municipios representaron solamente 25% del total, las participaciones 39% y las aportaciones 36 por ciento.

La proporción de estos recursos confirma que no se ha cumplido con el justo equilibrio entre los ingresos propios y los ingresos externos para afirmar que la descentralización esté funcionando como instrumento de distribución eficiente de los recursos. Por otro lado, no parece suficiente con otorgar más facultades para que los municipios consigan más recursos propios, es necesario evaluar también la eficacia de las facultades ya otorgadas. La finalidad de esta sección no es definir y evaluar la eficacia de estas facultades sino identificar la variable de esfuerzo fiscal en los municipios de México, para luego determinar su influencia y su peso en relación con la variable autonomía financiera municipal.

Varios autores han estudiado el concepto de esfuerzo fiscal. Al respecto, Sour (2007) lo define como la brecha existente entre la recaudación actual y la capacidad fiscal de una entidad, lo cual puede representarse con el siguiente cociente:

$$\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad fiscal}}$$

La autora menciona que el problema de esta fórmula es determinar la capacidad fiscal y cita a Martínez (1997) en su intento por definir y calcular este concepto; sin embargo, el debate sobre la mejor forma de calcularlo sigue vigente. Sour (2007) cita igualmente a otros autores que han intentado definir o determinar el concepto de esfuerzo fiscal, tales como Bahl (1971) y Bird (1976), quienes piensan que la capacidad fiscal está directa y positivamente relacionada con variables como el nivel de desarrollo.

Para el caso de las entidades federativas de México, la autora cita a Ibarra y Alanis (2001) y Sobarzo (2003). Los primeros intentan determinar si los estados se volvieron más o menos dependientes de la federación en el periodo 1975 a 1995, luego de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; mientras que el segundo trata de estimar la capacidad y el potencial tributario de las entidades federativas, para luego utilizar sus estimados como denominadores de la recaudación actual y así determinar la potencialidad tributaria de cada estado. Para el caso de los municipios, la autora comenta el trabajo de Moreno (2002), quien utiliza el logaritmo de los ingresos propios per cápita como concepto de esfuerzo fiscal. Otros autores que analizan el tema son Raich (2002), quien sólo estudia este concepto desde los ingresos por predial y derechos de agua para el estado de Puebla, y la propia Sour (2004), quien

analiza el esfuerzo fiscal de 155 gobiernos locales urbanos para el periodo 1993 y 2000.

Por su parte, Cabrero y Orihuela (2000) mencionan que el esfuerzo fiscal municipal por estados se relaciona con el nivel de desarrollo económico de los mismos; es por eso que en su análisis toman en cuenta tres variables: *a)* el PIB per cápita estatal, *b)* el impuesto predial per cápita recaudado, y *c)* la proporción de la población urbana estatal. Los resultados arrojan que los estados que presentan simultáneamente un PIB per cápita alto y una población urbana mayor a 50%, también tienen un mayor esfuerzo fiscal por medio del indicador del impuesto predial per cápita recaudado.

Para efectos de este estudio, el esfuerzo fiscal se identifica con dos indicadores. En el primero se toma en cuenta lo aportado por Moreno (2002), ya que se utiliza el indicador del logaritmo natural de los ingresos propios per cápita del municipio. En este caso, el comportamiento esperado es que los municipios con mayor población tendrán también una mayor recaudación en sus ingresos propios; de lo contrario, se estaría hablando de pereza fiscal por parte del municipio.

Otra manera de evaluar el esfuerzo fiscal es tomando en cuenta el grado de actualización del catastro, ya que, entre los impuestos que recaudan los municipios, el impuesto predial es de particular importancia. En el año 2008, los impuestos representaron 49.6% de los ingresos propios del conjunto de municipios mexicanos, y, dentro de este rubro, el impuesto predial representó 54% del total de ingresos obtenidos por impuestos. De este modo, la actualización del catastro es un elemento que indicaría el esfuerzo de un municipio por mejorar sus ingresos propios y, de por consecuencia su autonomía financiera. Adicionalmente, la actualización de los valores catastrales de los predios genera por sí mismo un aumento

en la recaudación. El comportamiento esperado en este caso es que a mayor grado de actualización del catastro, mayor autonomía financiera.

Al comparar ambos indicadores en el presente estudio, el logaritmo natural de los ingresos propios per cápita y el grado de actualización del catastro, con el indicador del logaritmo natural de la autonomía financiera, se observa que el primero sí tuvo una alta correlación con la variable de nuestro interés, pero el segundo tuvo una correlación muy baja.<sup>7</sup>

Otros factores que influyen para que un ayuntamiento consiga mejorar su esfuerzo fiscal están relacionados con la confianza que tienen los contribuyentes hacia el uso de los recursos locales por parte del gobierno, y la confianza hacia las leyes.

Como se dijo anteriormente, el instrumento de la descentralización puede contribuir a que se tenga un mejor control entre los ingresos y los gastos locales, lo que también podría repercutir en la existencia de una mayor rendición de cuentas. Si se aprovecha esta ventaja de la descentralización y los contribuyentes perciben que el gobierno está administrando eficiente y eficazmente sus recursos, es más probable que éstos cumplan en una mayor medida con el pago de sus contribuciones. Por el contrario, si lo que prevalece es una relación de desconfianza por parte de los contribuyentes, es previsible disminuya o se mantenga el esfuerzo fiscal. Lo anterior se confirma en estudios realizados (Spicer y Ludstedt (1976) y Webley *et al.* (1991), citados por Sour, 2005: 3) en donde se demuestra una relación positiva entre la manera de trabajar del gobierno y el cumplimiento

---

<sup>7</sup> Correlación de Pearson entre el logaritmo natural de los ingresos propios per cápita y el logaritmo natural de la autonomía financiera = 0.765, sig = 0.000.

Correlación de Pearson entre el grado de actualización del catastro y el logaritmo natural de la autonomía financiera = 0.072, sig = 0.001.

del pago de los contribuciones: los individuos pagan sus contribuciones cuando, por un lado, valoran los bienes que el gobierno les provee y, por el otro, cuando reconocen que sus pagos son necesarios para financiar aquellos bienes. En este sentido, si un municipio no mejora en el rubro del esfuerzo fiscal, posiblemente se deba a que los contribuyentes han percibido una mala administración de sus ingresos.

La desconfianza en las leyes y en el poder legislativo complementa este panorama desfavorable al esfuerzo fiscal. Al respecto, según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, casi 60% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa, o como una simple excusa para cometer arbitrariedades; más de 65% piensa que las leyes se aplican solamente para lograr el beneficio de unos cuantos, y más de 78% opina que al elaborar las leyes, los aspectos que los diputados y senadores toman más en cuenta son los intereses de sus partidos, del presidente de la República o de ellos mismos. En contraste, solamente 10% de los mexicanos mencionan que se toman más en cuenta los intereses de la población. Adicionalmente, conforme a los primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano 2006, del PNUD, 72.5% de los entrevistados están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la frase “En México la ley protege a todos por igual”, mientras que 60.4% respondieron que siempre o casi siempre estarían dispuestos a ir en contra de la Ley cuando creen tener la razón.

Este panorama de desconfianza en las leyes y en el uso de los recursos públicos influye negativamente en el esfuerzo fiscal.

El revertir una tendencia negativa en el rubro del esfuerzo fiscal depende en primer término del esfuerzo de las autoridades municipales. Al

respecto, la perspectiva de las propias autoridades ha venido cambiando. Si se comparan los datos de las encuestas nacionales realizadas a municipios en los años 2000 y 2009<sup>8</sup> se observa que mientras que en el 2000, 17% de los encuestados opinaba que uno de los principales problemas financieros del municipio era la falta de facultades o atribuciones en materia fiscal para incrementar los ingresos propios, en el 2009 sólo 7% opinó de ese modo. También en 2009, la opción que eligieron con mayor frecuencia (34%) los presidentes municipales como el principal problema financiero del municipio se relaciona con las limitaciones para generar ingresos propios, y la segunda opción con mayor frecuencia (26%) se refiere a la dificultad para el cobro de impuestos municipales.

### **c. Variable capacidad administrativa**

Varios autores han destacado que la descentralización de la administración federal implica el fortalecimiento de las capacidades administrativas en los ámbitos estatal y municipal (Merino, 2004; Cabrero, 2004; Covarrubias, 2004 y García, 1997); en ese mismo sentido, Carrera *et al.* (2010: 44) aseguran que las capacidades institucionales son una condición necesaria para el desempeño exitoso de los gobiernos locales.

A pesar de que se reconoce la importancia de las capacidades administrativas o institucionales en los gobiernos locales para lograr sus metas, el concepto de lo que significan estas capacidades sigue estando en el debate actual y, por lo tanto, no se tiene una definición única o con aplicación uniforme respecto a su significado. En el cuadro 1 (Anexos), se

---

<sup>8</sup> Datos calculados a partir de las Encuesta Nacional Indesol-INEGI, sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 y de Encuesta Nacional Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009.

presenta una síntesis del modo en que varios autores definen y analizan este concepto.

Para efectos de este estudio, se considera la subdivisión de Rosas (2008), quien considera que la capacidad institucional puede dividirse en capacidad administrativa y capacidad política, aunque aquí sólo se considera la primera de dichas subdivisiones.

Para el caso del análisis cuantitativo se toma en cuenta que la capacidad administrativa del personal de una entidad es la que le permite planear, organizar, dirigir y controlar las operaciones administrativas encaminadas a cumplir con las metas y objetivos, lo que requiere al menos de tres elementos: recursos humanos (personal suficiente con conocimientos o con capacitación), recursos materiales (herramientas o equipo) y recursos económicos. Por lo tanto, la capacidad administrativa de una administración municipal puede evaluarse a través de un análisis del grado de conocimiento o capacitación de sus funcionarios públicos, así como del acceso a las herramientas o equipo y la disponibilidad de los recursos económicos indispensables para cumplir, de forma eficiente y eficaz, con sus funciones administrativas.

El recurso humano es indispensable para la capacidad administrativa de una entidad; sin embargo, el hecho de tener más funcionarios públicos por habitante no garantiza necesariamente el incremento del nivel de autonomía financiera, ya que no existe una correlación significativa entre ambos indicadores.<sup>9</sup>

Otro elemento del recurso humano que se debe evaluar es el nivel de

---

<sup>9</sup> Correlación de Pearson entre el número de funcionarios públicos por habitante y el logaritmo natural de la autonomía financiera = 0.004 (sig = 0.854).

estudios formales de las personas que ocupan cargos públicos en los municipios. En el cuadro 1 se presentan los porcentajes de los presidentes municipales y los titulares de las instituciones de la Administración Pública Municipal (APM) que tienen nivel de licenciatura o más. Ante este panorama, desglosado sólo a nivel estatal, se observa una tendencia en todos los estados:<sup>10</sup> mientras menos presidentes municipales existan con estudios de licenciatura o superior, menos titulares de las instituciones de APM hay con ese mismo nivel de estudios; esto hace suponer que los presidentes municipales se rodean de personas con similar educación formal que ellos. Por eso resulta preocupante que, según la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, hay 17 presidentes municipales que sólo concluyeron estudios de nivel preescolar, 400 de primaria y 303 de secundaria.

Otra forma de desarrollo del recurso humano es por medio de la capacitación. Al respecto, la Encuesta Nacional Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 registró que 22% de los municipios reconoce que el problema financiero del municipio se relaciona con la capacitación de sus funcionarios públicos. Por otro lado, la alta rotación del personal con motivo de los cambios de gobierno municipal deriva en el desaprovechamiento de los recursos que ya se han destinado a la capacitación del personal.<sup>11</sup>

El segundo elemento que interviene en la capacidad administrativa de

---

<sup>10</sup> Desafortunadamente no se pudieron obtener estos datos por municipio; a pesar de eso, se analiza la correlación entre el indicador del porcentaje de presidentes municipales con al menos estudios de licenciatura y el porcentaje de titulares de la APM con estos estudios, siendo la Correlación de Pearson entre estos dos indicadores de 0.742, sig = 0.000.

<sup>11</sup> Como ejemplo de ello se presenta el caso de los municipios de Yucatán, 88% de los cuales registraron una rotación igual o mayor al 80% con el cambio de gobierno de 2007; mientras que en 40% de los municipios la rotación fue de 100% de su personal, según datos de la Encuesta sobre Capacidad Administrativa 2009.

<b>Cuadro 1.</b> Porcentaje de presidentes municipales y de titulares de las instituciones de la Administración Pública municipal por estado que han terminado al menos la licenciatura		
<i>Estado</i>	<i>Presidentes municipales</i>	<i>Titulares de las instituciones de la APM</i>
Aguascalientes	82%	74%
Baja California	100%	94%
Baja California Sur	80%	72%
Campeche	80%	78%
Coahuila de Zaragoza	63%	65%
Colima	100%	77%
Chiapas	64%	60%
Chihuahua	45%	46%
Durango	54%	55%
Guanajuato	78%	77%
Guerrero	76%	59%
Hidalgo	69%	62%
Jalisco	54%	63%
México	78%	68%
Michoacán de Ocampo	63%	60%
Morelos	52%	60%
Nayarit	50%	71%
Nuevo León	73%	64%
Oaxaca	31%	26%
Puebla	44%	43%
Querétaro	61%	78%

<b>Cuadro 1.</b> Porcentaje de presidentes municipales y de titulares de las instituciones de la Administración Pública municipal por estado que han terminado al menos la licenciatura (conclusión)		
<i>Estado</i>	<i>Presidentes municipales</i>	<i>Titulares de las instituciones de la APM</i>
Quintana Roo	56%	76%
San Luis Potosí	54%	64%
Sinaloa	56%	86%
Sonora	56%	55%
Tabasco	88%	84%
Tamaulipas	72%	60%
Tlaxcala	68%	64%
Veracruz de Ignacio de la Llave	53%	61%
Yucatán	37%	29%
Zacatecas	71%	63%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, INEGI.

los municipios se refiere a las herramientas o equipos con que cuenta el personal para llevar a cabo sus funciones. Una de dichas herramientas es que los municipios cuenten con la reglamentación propia básica, por lo que para este estudio se generó un indicador de la reglamentación municipal básica (IRMb). La selección de los reglamentos básicos que se contemplan para dicho índice proviene del análisis de la fracción II del artículo 115 constitucional principalmente, en el cual se establece que los ayuntamientos cuentan con facultades para aprobar, respetando las leyes estatales en materia municipal, diversos tipos de ordenamientos en su jurisdicción, a saber: bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Según esta misma fracción, los ordenamientos que los ayuntamientos pueden emitir se refieren a tres ámbitos:

1. La organización de la administración pública municipal;
2. la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de competencia municipal, y
3. el aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó, en su Tesis P/J 132/2005, que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, pero tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

El 115 constitucional establece pues, y la Tesis de la SCJN ratifica, lo que Andrade (2006) denomina la “función materialmente legislativa” de los ayuntamientos.

Sin embargo, ni la Constitución, ni la SCJN señalan explícitamente con cuáles ordenamientos municipales, en específico, quedarían debidamente cubiertos aquellos tres ámbitos en los cuales los ayuntamientos tienen facultades para legislar. No sugieren tampoco qué ordenamientos específicos serían indispensables para considerar que la actuación de las autoridades y funcionarios municipales está debidamente respaldada

en la normatividad municipal, o para considerar que los ayuntamientos están regulando adecuadamente la vida colectiva en sus municipios.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, en su edición 2009, recoge información de al menos 31 temas con regulación municipal; sin embargo, considerando la enorme heterogeneidad existente entre los municipios, resultaría inadecuado sugerir que todos los municipios deben contar con todas las disposiciones normativas que recoge la encuesta como parte de su reglamentación básica.

Con el ánimo de discernir qué ordenamientos, de entre todos los que recoge la Encuesta, podrían considerarse básicos, se consultaron diversos autores enfocados al derecho municipal. En principio, todos los autores revisados<sup>12</sup> evitan recomendar los temas específicos sobre los que debieran reglamentar los ayuntamientos; esto se debe a que, aunque los ayuntamientos están facultados para reglamentar, son autónomos para ejercer dicha facultad. Sin embargo, Valencia (2006: 178) lamenta que, en términos generales, los ayuntamientos subutilicen la potestad jurídica que la constitución les otorga, especialmente por el elevado porcentaje de municipios que carecen de reglamentos básicos como el Bando de Policía y Gobierno, el Interior del Ayuntamiento, el Interior de la Administración Pública y el de Participación Ciudadana.

Quintana (2008: 315-317) y Rendón (2007: 312), por su parte, sólo exponen el desarrollo histórico y la función de los bandos y los reglamentos municipales pero, en cuanto a la materia de los mismos, son redundantes en aquello que ya señala la constitución.

---

<sup>12</sup> Cfr. Andrade (2006); Muñoz (2003); Quintana (2008); Rendón (2007); López (2007) y Valencia (2006).

Se revisó también uno de los indicadores de la Agenda “Desde lo Local” (instrumento del Inafed para el autodiagnóstico de los municipios), relativo al “Municipio jurídicamente ordenado”; allí, lo que se mide precisamente es la existencia de reglamentos indispensables, además de verificar si están actualizados y si son accesibles a la ciudadanía. Lamentablemente, la Encuesta mencionada no recoge información para todos los reglamentos que la Agenda Desde lo Local considera indispensables.

Por todo lo anterior, al seleccionar en este estudio los reglamentos básicos para determinar el IRMb de la lista de reglamentos que incluye la Encuesta, se toma como criterio únicamente las facultades generales que la Constitución les asegura a los municipios. Es preciso aclarar, no obstante, que el IRMb sólo intenta medir precisamente el grado en que los ayuntamientos ejerciendo las facultades que la fracción II del 115 constitucional les asegura.

Los reglamentos básicos seleccionados a partir de este análisis fueron en cuanto a la organización administrativa municipal:

- Bando de policía y gobierno.
- Reglamento interior del Ayuntamiento.
- Reglamento de la administración pública municipal.
- Reglamento sobre recursos humanos, materiales y financieros.

En cuanto a las competencias constitucionales exclusivas de los municipios:

- Reglamento de planeación del desarrollo municipal.
- Reglamento de seguridad pública municipal.
- Reglamento de tránsito, vialidad y transporte.

- Reglamento de espectáculos y diversiones públicas.
- Reglamento de expendio de bebidas alcohólicas.
- Reglamento de obra pública municipal.
- Reglamento de zonificación y uso de suelo.
- Reglamento de fraccionamiento y municipalización.
- Reglamento de la construcción.

En cuanto a las relaciones del gobierno municipal con sus gobernados:

- Reglamento de participación ciudadana.

Por lo tanto, el IRMb se construye a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{IRMb} = \frac{\text{Número de reglamentos existentes en el municipio}}{\text{Número total de reglamentos básicos}} \times 100$$

En total, el denominador de esta fórmula considera los 14 ordenamientos enlistados anteriormente.

Al comparar el IRMb entre los municipios de México se observa una gran divergencia en este indicador, ya que de los 2 441 municipios únicamente 153 (6.27%) cuentan con todos los reglamentos básicos; en contraste, existen 288 (11.80%) que no cuentan con ningún reglamento básico.

El material y equipo de oficina interviene también en este segundo elemento de la capacidad administrativa. En este caso se observa que 11% de los 2 441 municipios reconoce tener problemas financieros por la falta de recursos tecnológicos y equipo, 6% de todos los municipios no cuenta con computadora, 5% cuenta con solamente una computadora y 20% no

cuenta con internet en el municipio, según un cálculo propio con datos de la Encuesta Nacional Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

Estas circunstancias dificultan indiscutiblemente llevar a cabo con éxito las funciones administrativas.

Por lo tanto, para efectos del análisis de regresión se toman en cuenta, además del IRMb, dos indicadores relativos al material y equipo de oficina:

- La razón entre el número de computadoras existentes y el número de funcionarios públicos municipales.
- El tipo de servicio web del municipio, cuyos valores se establecieron como sigue:
  - 0 = no tiene
  - 1 = Informativo
  - 2 = Interactivo
  - 3 = Transaccional

Al tomar en cuenta estos dos indicadores se evalúa que por lo menos los funcionarios públicos municipales tengan suficientes computadoras y que utilicen la web para dar a conocer sus servicios o agilizar los trámites administrativos que realizan.

Para finalizar, con respecto al tercer elemento para evaluar la capacidad administrativa, los recursos económicos, se tomaron en cuenta dos indicadores: el gasto corriente per cápita y la importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio. En lo que hace al indicador del gasto corriente per cápita, se incluyen los conceptos de gastos reales por servicios personales, por materiales y suministros, y por servicios generales, y se toma en cuenta la población en el indicador para estar en

condiciones de comparar a todos los municipios mexicanos. Se pudo comprobar que no existe una relación significativa entre este indicador y la variable de interés; es decir, el aumento en el gasto corriente que ejercen los municipios no se refleja en que éstos obtengan mayores niveles de autonomía financiera, y viceversa.

El indicador de la importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio se incluyó para analizar cómo influye el monto de la deuda, considerando la liquidez del municipio para pagarla, en la autonomía financiera. Este indicador se determinó como la razón que existe entre la deuda pública y la sumatoria de los ingresos propios, las participaciones y el rubro de las aportaciones con respecto del Fortalecimiento Municipal (Fortamun):

$$\begin{aligned} & \text{Importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio} \\ \text{Deuda pública} &= \text{Ingresos propios} + \text{participaciones} + \text{Fortamun} \end{aligned}$$

Podría esperarse, intuitivamente, que existe una relación negativa entre esta variable y la variable de interés en el presente estudio: a mayor importancia de la deuda, menor autonomía financiera; y al plantear esta variable en la regresión se esperaría una relación positiva, en el entendido de que un valor alto en el indicador “importancia de la deuda pública en la liquidez de un municipio” daría cuenta de que éste tiene acceso a líneas de créditos importantes, lo que a su vez implicaría que sus capacidades financieras y administrativas ya han sido evaluadas como satisfactorias por parte de las instituciones crediticias. Sin embargo, al comparar este indicador con la variable de nuestro interés, se observa que no existe relación significativa entre ambos elementos (0.179, sig = 0.000); es decir, el hecho de aumentar o disminuir la deuda pública con respecto a la liquidez del municipio no se refleja en un aumento o disminución de su autonomía financiera.

En resumen, con respecto de la variable capacidad administrativa se identificaron los siguientes indicadores para utilizarlos en el análisis de regresión:

- IRMb.
- La razón del número de computadoras entre el número de funcionarios públicos municipales.
- Tipo de servicio web del municipio.
- Importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio.

#### ***d. Variable vigilancia y participación ciudadana.***

La autonomía financiera supone la existencia del estado. En el estudio sobre *La democracia en América Latina* (O'Donnell, 2004, 12) se define al Estado como un “conjunto de instituciones y relaciones sociales que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente”, y se identifican sus tres dimensiones: como conjunto de entes burocráticos, como sistema legal y como foco de identidad colectiva. Es precisamente esta última dimensión la que resalta la importancia de la participación ciudadana en la consolidación del Estado, y por ende, en el mejoramiento de la autonomía financiera.

Sin embargo, evaluar el tema de la ciudadanía no es un asunto sencillo. Según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, la mayoría de los mexicanos (53.9%) percibe que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, pero 54.3% está poco o nada satisfecho con la actual democracia en México. Otros datos relevantes de esta Encuesta indica que 50% de los mexicanos está de acuerdo con la idea de que el voto es la única manera que tienen las personas para opinar

sobre lo que hace el gobierno; pero 60.7% mencionó que los ciudadanos tenemos poco o nada de poder para cambiar las cosas en México.

En relación a lo anterior, la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 registra que 60% de los presidentes municipales del país reconocen que la participación ciudadana facilita las actividades del ayuntamiento.

Desafortunadamente, el diseño institucional electoral para elegir a nuestros representantes municipales no genera incentivos para la formación de una representación ciudadana, sino que privilegian la formación de una representación partidista (Pérez, 2008). Esto deriva en la generación de incentivos, principalmente de tipo simbólico, contradictorios con el logro de una mayor autonomía financiera municipal, ya que el actuar de las autoridades se ve determinado por intereses partidistas.

La vigilancia y participación ciudadana es una variable importante en relación con la autonomía financiera porque, a partir del proceso de descentralización, ésta se torna imprescindible para que los gobiernos locales emprendan realmente acciones tendientes al fortalecimiento de la entidad o el municipio, y al desarrollo local, por encima de intereses grupales o individuales. Los principales interesados en el desarrollo de un estado o municipio son sus propios habitantes.

Para incluir la variable de vigilancia y participación ciudadana en el análisis de regresión múltiple se utilizan como proxy's los indicadores de la participación electoral, el índice de fragmentación Rae (que mide la competencia electoral) y el indicador de existencia de mecanismos básicos de transparencia. La participación electoral es un indicador que demuestra el grado en que los ciudadanos le dan importancia a la representación

política a través del voto. Se entendería que una mayor concurrencia del electorado a las urnas refleja un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público y, por lo tanto, una mayor probabilidad de participación ciudadana en la vigilancia de los recursos públicos.

$$\text{Participación ciudadana} = \frac{\text{Votación total en elecciones federales}^{13}}{\text{Lista nominal del municipio}}$$

El índice de fragmentación Rae indica, por su parte, el grado de competencia en una contienda electoral, a partir de la fragmentación relativa del sistema de partidos, por lo que permite detectar “la relación entre el número de partidos y su tamaño, así como la competitividad interpartidista” (Alcántara 1996, citado por Aranda, 2003). En este caso se espera que, mientras más competencia electoral haya en una contienda (es decir mayor fragmentación relativa del sistema de partidos), más presión existirá por parte de la oposición para que el gobierno electo cumpla con los objetivos que se establezcan; a esto también se le considera una forma de vigilancia ciudadana. La competencia electoral RAE tiene la siguiente fórmula:

$$Fe = 1 - (\sum nTi^2)$$

Donde T es el porcentaje de votos obtenidos por un partido en una elección; y n es el número de partidos compitiendo en las elecciones (Aranda, 2003).

El tercer indicador que se toma en cuenta en la variable vigilancia y participación ciudadana es la existencia de mecanismos básicos de

<sup>13</sup> Se tomó como referencia los datos correspondientes a las elecciones federales de diputados de mayoría relativa 2006 debido a que los resultados de los comicios locales no son homogéneos debido a la diversos formatos en que cada instituto electoral local presenta su información, por lo que no fue posible obtener la lista nominal de las elecciones de ayuntamiento de todas las entidades federativas.

transparencia. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su eje 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”, se destaca que “la rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático”. Cabe aclarar que el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas no son lo mismo, sino que el acceso a la información y la transparencia son un requisito para que haya rendición de cuentas.<sup>14</sup> Salazar, citado por López y Merino (2010, 8) menciona que el acceso a la información constituye un derecho fundamental y un valor superior en la democracia; sin embargo, la transparencia es algo más que eso. Merino, citado por López y Merino (2010: 8) define el concepto de transparencia de la siguiente manera:

La transparencia es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Un régimen transparente es, literalmente, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; uno en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo.

La rendición de cuentas es un concepto amplio y complejo, al que López y Merino (2010: 9), definen como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos cuyo propósito es fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas, y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como

---

<sup>14</sup> López y Merino (2010) contextualizan el marco teórico de los conceptos de rendición de cuenta, transparencia y el derecho al acceso de la información pública; siendo el primero mucho más complejo de conceptualizar que los últimos.

una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí mismo.

El concepto de rendición de cuentas no se agota pues en el cumplimiento de una norma, sino que cristaliza nuestro régimen democrático, toda vez que, como dicen Pineda *et al.* (2007, 207), no se gobierna igual cuando se gobierna de manera autárquica que cuando se tiene que rendir cuentas. Por eso, la rendición de cuentas tiene una relación directa con los beneficios que las sociedades reciben en aquellos regímenes que la contemplan como un imperativo legal, pues suponen no solamente la elaboración de un catálogo de cifras, aplicaciones y razones que deben darse a conocer, sino la implementación de los elementos indispensables que permitan a los revisores y en general a los ciudadanos, calificar la actuación de quienes tienen la autoridad. En este contexto, coincidiendo con Schedler citado por López y Haddou (2007: 105), la rendición de cuentas está íntimamente ligada al establecimiento de controles y contrapesos que permitan vigilar y restringir el ejercicio del poder.

La delimitación de nuestra materia de estudio no conlleva la simplificación del problema, pues el municipio, al ser la célula más pequeña de la organización política mexicana, está vinculado y hasta cierto punto limitado por los otros órdenes de gobierno como son el estatal y el federal. Cejudo y Ríos (2010) hacen notar, al referirse al asunto de la rendición de cuentas, que los gobiernos municipales la ejercen en tres sentidos: hacia el interior de los mismos órganos del municipio, considerados jerárquicamente; hacia otras instancias gubernamentales y, por último, hacia los ciudadanos.

Para efectos de este estudio, se considera el indicador de la existencia de mecanismos de transparencia como elemento proxy de la variable vigilancia y participación ciudadana. Si bien la simple existencia de los mecanismos

no garantiza que efectivamente exista la transparencia en el municipio, se reconoce que es el punto de partida del acceso a la información.

Al comparar cada uno de estos tres indicadores con el logaritmo natural de la autonomía financiera, se afirma que la correlación es baja entre estos indicadores con la variable de interés.<sup>15</sup> A pesar de esto, se toman en cuenta estas variables para evaluar, junto con otras, la influencia y el peso que tienen en la autonomía financiera de los municipios de México en el análisis de regresión.

## **2. Resultados del análisis de regresión**

En el cuadro 2 se enlistan los nombres de los indicadores de cada variable independiente que se utilizó en la determinación del modelo de regresión. En ese mismo cuadro se presentan las fuentes de información, la determinación del indicador y la relación esperada de cada uno de ellos, con respecto a la variable dependiente de nuestro interés. Como resultado general del análisis del modelo de regresión se espera que la autonomía financiera municipal mejore en la medida que:

- a) La población goce de una mejor situación socioeconómica;
- b) El gobierno municipal se esfuerce más en la recaudación de contribuciones locales en un periodo dado;

---

<sup>15</sup> Correlaciones de Pearson entre los siguientes:

- el indicador de participación electoral y el logaritmo natural de la autonomía financiera =  $-0.024$  (sig = 0.000).
- el Índice de Competencia Electoral Rae y el logaritmo natural de la autonomía financiera =  $0.143$  (sig = 0.000).
- el Indicador de existencia de mecanismos de transparencia y el logaritmo natural de la autonomía financiera =  $0.232$  (sig = 0.000).

- c) El gobierno municipal cuente con la capacidad administrativa necesaria para llevar a cabo sus funciones, y
- d) Los ciudadanos ejerzan una mayor vigilancia y participación.

<b>Cuadro 2.</b> Relación de los indicadores de cada variable del análisis de regresión, sus fuentes, determinación y la relación esperada con la variable de autonomía financiera			
<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>	<i>Determinación del indicador</i>	<i>Relación esperada</i>
<i>Indicador de la variable dependiente:</i>			
Autonomía financiera 2008.	Cálculo propio con base en datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI.	$\frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gasto corriente}}$	
<i>Indicadores de la variable situación socioeconómica:</i>			
Población proyectada a 2008 (en miles).	Proyección a partir de datos del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI, y del Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.	Población proyectada al 2008 de acuerdo con el modelo de crecimiento de tipo interés compuesto.	+
Índice de Marginación 2005.	Índice de Marginación 2005, Conapo.	N/A	-
<i>Indicadores de la variable esfuerzo fiscal:</i>			
Ingresos propios reales per cápita 2006-2008.	Cálculo de datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI.	$\frac{\text{Ingresos propios reales}}{\text{población}}$	+
Grado de actualización del catastro hasta 2008.	Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. México, INEGI.	Se determina una variable ordinal, según la respuesta sobre el año de la última actualización del catastro, como sigue:	+

<b>Cuadro 2.</b> Relación de los indicadores de cada variable del análisis de regresión, sus fuentes, determinación y la relación esperada con la variable de autonomía financiera (continuación)			
<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>	<i>Determinación del indicador</i>	<i>Relación esperada</i>
		1 = Más de tres años 2 = Tres años 3 = Dos años 4 = Un año 5 = Es labor permanente.	+
<i>Indicadores de la variable capacidad administrativa:</i>			
Indicador de reglamentación básica 2008.	Cálculo propio con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Núm. de reglamentos existentes}}{\text{Núm. de reglamentos básicos}}$	+
Gastos corrientes reales per cápita 2006-2008.	Cálculo propio con base en datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI; y Población proyectada a 2008.	$\frac{\text{Gastos corrientes reales}}{\text{población}}$	-
Número de computadoras/funcionario público municipal 2008.	Cálculo propio con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Núm. de computadoras fijas y portátiles}}{\text{Núm. de funcionarios públicos municipales}}$	+
Tipo de servicio web del municipio 2008.	Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. México, INEGI.	Se determina una variable ordinal según el tipo de servicio web proporcionado por cada municipio, como sigue: 0 = No cuenta con servicio web 1 = Informativo 2 = Interactivo 3 = Transaccional	+

<b>Cuadro 2.</b> Relación de los indicadores de cada variable del análisis de regresión, sus fuentes, determinación y la relación esperada con la variable de autonomía financiera (conclusión)			
<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>	<i>Determinación del indicador</i>	<i>Relación esperada</i>
Importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008.	Cálculo propio con base en datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, INEGI.	$\frac{\text{Deuda pública}}{\text{Ingresos propios} + \text{participaciones} + \text{FORTAMUN}}$	+
<i>Indicadores de la variable vigilancia y participación ciudadana:</i>			
Indicador de participación electoral 2006.	Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral para la elección de Diputados de Mayoría Relativa de 2006.	$\frac{\text{Votación total en elecciones federales}}{\text{Lista nominal del municipio}}$	+ <sup>1</sup>
Índice de competencia electoral de RAE 2006-2008.	Elaboración propia con base en datos de los institutos electorales locales para la elección de ayuntamientos durante el periodo 2006, 2007 y 2008 según la entidad federativa que se trate.	$Fe = 1 - (\sum nTi^2)$	+
Indicador de existencia de mecanismos básicos de transparencia 2008.	Cálculo propio con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. México, INEGI.	$\frac{\text{Número de mecanismos de transparencia existentes}}{\text{Número de mecanismo de transparencia básicos}}$	+

N/A = No aplica

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> Se tomó como referencia los datos correspondientes a las elecciones federales de diputados de mayoría relativa 2006, al ver que los resultados de los comicios locales no son homogéneos debido a la diversos formatos en que cada instituto electoral local presenta su información, por lo que no fue posible obtener la lista nominal de las elecciones de ayuntamiento de todas las entidades federativas.

Para el modelo de regresión se consideró un nivel de significancia de 0.05 que corresponde a un nivel de confianza de 95%. En el cuadro 3 se mencionan los elementos principales para analizar este modelo. El modelo cumple con los supuestos de independencia, homocedasticidad, linealidad y no colinealidad.

El modelo general de regresión lineal múltiple se expresa de la siguiente manera:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k$$

El modelo que mejor explica la relación que tienen las variables independientes de situación socioeconómica, esfuerzo fiscal, capacidad administrativa y vigilancia y participación ciudadana con la variable dependiente, autonomía financiera, es el siguiente:

$$\begin{aligned} \text{LnAF} = & 0.252 - 0.645\text{IM} + 0.231\text{LnPob} + 0.006\text{AC} + 0.483\text{CF} \\ & + 0.012\text{De} - 0.012\text{PE} + 0.567\text{RAE} - 0.002\text{Tr} \end{aligned}$$

Donde:

LnAF = Logaritmo natural de autonomía financiera.

IM = Índice de marginación.

LnPob = Logaritmo natural de población.

AC = Grado de actualización del catastro.

CF = Número de computadoras por funcionario público municipal.

De = Importancia de la deuda pública en la liquidez.

PE = Porcentaje de participación electoral.

RAE = Índice de competencia electoral de RAE.

Tr = Indicador de existencia de mecanismos de transparencia.

<b>Cuadro 3.</b> Influencia de las variables de situación socioeconómica, esfuerzo fiscal, capacidad administrativa y vigilancia y participación ciudadana en la variable autonomía financiera			
<i>Variable dependiente: Autonomía financiera</i>	<i>Coefficientes no estandarizados</i>	<i>Coefficientes estandarizados</i>	<i>Valor t-student (sig.)</i>
Índice de marginación	-0.645	-0.540	-29.113 (***)
LnPob2008	0.231	0.278	14.607 (***)
Grado de actualización del catastro	0.006	0.006	6.040 (***)
Número de computadoras por funcionario público municipal	0.483	0.069	4.072 (***)
Importancia de la deuda pública en la liquidez del municipio	0.012	0.072	4.193 (***)
Porcentaje de participación electoral	-0.012	-0.097	-5.599 (***)
Índice de competencia electoral de RAE	0.567	0.050	2.907 (***)
Indicador de existencia de mecanismos de transparencia	-0.002	-0.056	-3.171 (***)
Factor de inflación de la varianza más elevado 1.301F 225.689(***) R2ajustada 0.502 N 1 786			

\*  $p \leq 0.1$ .

\*\*  $p \leq 0.05$ .

\*\*\*  $p \leq 0.01$ .

n.s. no significativo.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se observa lo siguiente con respecto a cada variable independiente que se consideró en este estudio:

- Los indicadores de población y marginación de la variable socioeconómica influyen en la autonomía financiera: a mayor población y menor marginación, mayor autonomía financiera tiene el municipio.
- Con respecto de la variable de esfuerzo fiscal, se observa que sólo el grado de actualización del catastro tiene una relevancia significativa para influir en la autonomía financiera: mientras más actualizado esté el catastro, mayor autonomía financiera consigue el municipio. El indicador de ingresos propios reales per cápita no se consideró en el modelo de regresión debido a que generaba problemas de colinealidad.
- Tanto los indicadores de número de computadoras por funcionario público municipal como la importancia de la deuda pública en la liquidez de la variable capacidad administrativa tienen una influencia positiva con la autonomía financiera, por lo tanto se cumple que, a mayor número de computadoras por funcionario y mayor deuda pública con respecto de la liquidez, mayor autonomía financiera. No se consideraron en el modelo de regresión los indicadores de reglamentación básica, tipo de servicio web del municipio y el de gastos corrientes reales per cápita, debido a que, los dos primeros fueron no significativos para el modelo y el último porque originaba problemas de colinealidad.

Por último se observa que los indicadores de la variable vigilancia y participación ciudadana tuvieron una influencia en la autonomía financiera como sigue: a menor porcentaje de participación electoral, mayor índice de com-

petencia electoral y menor indicador de existencia de mecanismos de transparencia, el municipio conseguirá una mayor autonomía financiera.

En el análisis de regresión también puede analizarse el peso que tiene cada indicador en la autonomía financiera municipal, ya que los coeficientes de regresión estandarizados permiten valorar la importancia relativa de cada variable independiente dentro de la ecuación. En la tercera columna del propio cuadro 3 se presentan los coeficientes de regresión estandarizados del modelo, pudiendo observar que la variable que tiene más importancia en la variable de autonomía financiera municipal es la situación socioeconómica, en primer lugar con el indicador de índice de marginación y después con el indicador del logaritmo natural de población. El segundo elemento con mayor peso es el indicador de grado de actualización del catastro de la variable esfuerzo fiscal. El resto de los indicadores, según su orden de importancia de mayor a menor peso en la autonomía financiera municipal, son los siguientes: el porcentaje de participación electoral (de la variable: vigilancia y participación ciudadana), la importancia de la deuda pública en la liquidez y el número de computadoras por funcionario público (ambas de la variable: capacidad administrativa); y por último, el indicador de existencia de mecanismos de transparencia de la variable vigilancia y participación ciudadana, que es el de menor peso en este modelo.

## **Conclusiones**

En general, en este trabajo se comprobó primeramente lo señalado en anteriores estudios sobre la influencia que ejercen variables socioeconómicas y demográficas sobre la autonomía financiera de los municipios mexicanos. De acuerdo con los coeficientes del modelo, la diferencia por

cada unidad en las centésimas del índice de marginación entre municipios –manteniendo el resto de las variables constantes– implicaría a su vez una variación de 0.645% en el indicador de autonomía financiera. Esto es, si tenemos dos municipios, uno con índice de marginación de –1.83 y otro con un índice de –1.82, esta diferencia implicaría que el primero tendría un resultado de autonomía financiera superior en casi 0.65% en relación con el segundo municipio.

Esta misma situación ocurre respecto al tamaño poblacional, en donde, de acuerdo a los resultados del modelo, por cada punto porcentual en que varíe la población entre municipios, esto va a representar a su vez una variación de 0.23% en la autonomía financiera, manteniendo constantes el resto de las variables. Por ejemplo, si un municipio tiene una población que representa el doble de otro más pequeño, ello va a incidir en que su autonomía financiera sea superior en aproximadamente 17% respecto del municipio menos poblado.

En suma, el entorno del municipio influye notoriamente en la capacidad financiera, más allá de otras variables relacionadas con la voluntad política de las autoridades para recaudar más, o con factores vinculados a la modernización y profesionalización del aparato administrativo municipal. Un menor grado de marginación socioeconómica implica que el municipio se convierta en un centro de atracción poblacional, lo que conlleva a un incremento de la riqueza local, que a su vez posibilitaría una mayor recaudación de ingresos directos por parte del gobierno municipal. De igual forma, un menor grado de rezago socioeconómico implica un mayor grado de escolaridad de la población, mayor probabilidad de profesionalización de los servidores públicos locales y, por lo tanto, de un mejor desempeño financiero (control del gasto corriente). Lo anterior es sumamente relevante porque cualquier política pública encaminada a

fortalecer financieramente a los municipios mexicanos debe considerar que el atraso que enfrentan la inmensa mayoría de ellos, en esta y otras materias, se explica en parte por causas estructurales difícilmente controlables desde el ámbito local de gobierno.

En segundo lugar, los resultados de esta investigación de igual forma abonan a aquellos otros trabajos en los que se plantea que el desarrollo institucional municipal es importante. Al respecto se observa que las variables endógenas al gobierno municipal, como son las relacionadas con el esfuerzo fiscal y la capacidad administrativa, también mostraron tener cierta incidencia en la autonomía financiera municipal. En relación con el esfuerzo fiscal medido a través del grado de actualización del catastro –que en cierto grado implica voluntad política para recaudar–, el modelo señala que por cada unidad que se incremente dicho indicador, la variable dependiente se incrementaría en 0.6%.

Es decir, la diferencia en el indicador de autonomía financiera entre un municipio que actualizó su castro hace más de tres años (valor igual a 1) y otro que lo actualizó hace un año (valor igual a 4), sería de casi 2 por ciento.

Por su parte, los coeficientes de las variables relacionadas con la capacidad administrativa indican lo siguiente: por cada unidad que se incremente la relación del número de computadoras por funcionario público municipal, impacta en una mejora de 0.48% en la variable dependiente. Esto significa que la diferencia entre dos hipotéticos casos extremos de un municipio que cuenta con una computadora por servidor público y otro que no cuenta con equipo de cómputo en su haber, sería de alrededor de 62% en la autonomía financiera municipal, manteniendo sin variación el resto de las variables.

En lo que respecta a la variable de la importancia de la deuda pública en la liquidez, de acuerdo con el modelo, aunque tiene significancia estadística, es de las variables del modelo cuyos coeficientes registran el menor impacto, puesto que cada aumento de una unidad en la centésima del indicador se refleja en un incremento de apenas 0.012%. Es decir, aunque la buena calificación por parte de las instancias crediticias es una variable que refleja la variable dependiente, no es uno de los factores que explicarían las diferencias que privan entre los municipios del país en cuanto a las capacidades financieras.

Por lo tanto, es posible afirmar que las variables de capacidad administrativa, y concretamente la que mide directamente el aspecto de la modernización tecnológica de la administración municipal, impactan seriamente a la autonomía financiera de los gobiernos locales mexicanos.

En este punto es necesario resaltar que haría falta contar con otras variables complementarias que dieran mayor fuerza a la evidencia empírica obtenida por el modelo, como es el grado de profesionalización de los servidores públicos, que teóricamente tendrían un similar peso y sentido que la variable computadoras por funcionario municipal. Lo anterior es de particular relevancia porque, si bien es cierto que hay factores que rebasan el control de los funcionarios locales (marginación y población), existen otras variables que dependen de la gestión y buenos oficios de las autoridades y directivos de la administración pública municipal, como es el caso de la modernización administrativa y la profesionalización del personal, que también inciden en el buen desempeño financiero de los gobiernos locales.

Finalmente, en lo que corresponde a las variables relacionadas con la vigilancia y participación ciudadana se encontró lo siguiente: el único

indicador que se comportó de acuerdo a lo esperado fue el índice de competencia electoral de Rae, en donde la mayor competencia en elecciones locales implicaría una mayor vigilancia por parte de los partidos opositores (reflejo de vigilancia ciudadana) y, por lo tanto, un mejor desempeño de la variable dependiente autonomía financiera, concretamente de su componente relacionado con el gasto corriente (puesto que posiblemente el alto riesgo de haber perdido las elecciones desincentivaría notablemente mejorar la recaudación de ingresos propios).

El modelo indica que, por cada incremento de una unidad en las centésimas del índice de competencia electoral, se tendría un incremento de poco más de medio punto porcentual en el indicador de autonomía financiera. Lo anterior implica que, partiendo de dos hipotéticos casos de municipios en donde compiten al menos tres partidos políticos, el primero con resultados sumamente cerrados entre los tres (y por lo tanto con valores superiores a 0.6 en el índice de Rae), y el segundo municipio en donde un solo partido concentra más del 90% de la votación (y por lo tanto con un índice Rae debajo del valor de 0.2), la variación del indicador de autonomía financiera sería de alrededor de 31% a favor del primero, es decir, entre más reñidos sean los resultados electorales, se tiende a incrementar la autonomía financiera del municipio.

Es importante destacar que este tipo de casos sí se presentan en la realidad mexicana, razón por la cual esta variable resultó relevante de acuerdo a los coeficientes estadísticos del modelo.

En lo que toca a las otras dos variables de vigilancia y participación ciudadana se destaca que, aunque ambas fueron significativas estadísticamente, sus coeficientes tuvieron signos negativos, por lo que resultan contrarios a lo esperado. En el caso de la variable participación electoral

2006, se presentó como una variable proxy de la participación de la ciudadanía individualizada en los asuntos públicos del municipio, por lo que se esperaba que a mayor involucramiento ciudadano, mejor comportamiento de la variable dependiente; sin embargo, empíricamente resultó ser lo contrario: por cada unidad que se incrementa en las centésimas del indicador de participación electoral, la autonomía financiera tiende a disminuir en 0.012 por ciento.

La diferencia entre un municipio en donde la participación electoral es del 60% frente a otro en donde el electorado ocurre en 50% (ambas cifras cercanas al promedio nacional que fue de 55.9% para la elección federal de 2006) implicaría una variación negativa de la variable dependiente, de aproximadamente 11 por ciento.

Es decir, en aquellos municipios en los que la ciudadanía ocurre más a las urnas, hay incentivos negativos para mejorar la autonomía financiera en lo que correspondería a la generación de ingresos propios. Esto confirma lo hallado en otros análisis respecto a que las autoridades locales tienen en claro que las elecciones (locales o federales) no se ganan cobrando impuestos, y que la mejor manera de ganar simpatías de la ciudadanía es relajando dicha obligación.

Destaca el hecho de que, aunque tanto la variable que mide la competencia electoral como la que mide la participación ciudadana intuitivamente estarían reflejando el mismo fenómeno (el involucramiento de la ciudadanía), ambas tienen en realidad comportamientos distintos respecto de la variable dependiente, e inclusive careciendo de correlación entre sí (correlación negativa de 0.078), lo cual indica de que no necesariamente son más reñidas aquellas elecciones en donde existe mayor participación electoral.

La posible explicación puede girar en torno al hecho de que a mayor competencia electoral en los comicios locales, mayor vigilancia de los partidos perdedores y, por lo tanto, mayor cuidado del gasto corriente, sin necesariamente mejorar los ingresos propios, pero impactando positivamente en el indicador de autonomía financiera; mientras que en aquellos municipios en donde se registra mayor participación ciudadana existe la necesidad de ganar votos y los gobiernos locales relajan intencionalmente la recaudación de ingresos propios, sin que necesariamente cuiden el gasto corriente, afectando con ello la autonomía financiera.

Por último, la variable existencia de mecanismos de transparencia arrojó un coeficiente igualmente negativo y cuyo valor implica que por cada unidad en que se incrementa dicho indicador, disminuye en 0.2% la variable dependiente, manteniendo lo demás constante. El coeficiente de esta variable implicaría que entre más mecanismos de transparencia existan, menor autonomía financiera municipal; sin embargo hay que considerar que la simple existencia de dichos mecanismos no asegura que estos funcionan correctamente, ni tampoco que los ciudadanos los utilicen como un instrumento de rendición de cuentas que sirva efectivamente como control sobre las autoridades locales. Es muy probable que esta variable sea el reflejo de alguna otra relacionada inversamente con el desarrollo institucional que incida directamente en la variable autonomía financiera.

En conclusión, lo anteriormente descrito revela que la autonomía financiera de los municipios mexicanos responde a múltiples factores, por lo que la problemática de las finanzas de los gobiernos locales se debe abordar desde diversas aristas.

Sería ingenuo pensar que el rezago en que se encuentran las haciendas municipales se debe exclusivamente a inconsistencias del marco

jurídico vigente que limita las facultades tributarias de los municipios, o al relativamente poco porcentaje que se les transfiere de la recaudación federal participable, o al mal diseño de las fórmulas de distribución de las transferencias federales.

Como este estudio lo demuestra, las limitaciones de los municipios en materia financiera son explicadas en parte por las condiciones socioeconómicas y demográficas que restringen en gran medida la capacidad fiscal de la mayor parte de los municipios mexicanos (51% tiene un grado de marginación alto o muy alto y 63% cuentan con menos de 20 000 habitantes), así como también por rezagos administrativos, tecnológicos y normativos que deterioran el desarrollo institucional municipal (cerca de una tercera parte de los municipios carece de la reglamentación básica, 13% no realiza funciones de planeación ni evaluación, 53% no realiza auditorías, y poco más de una quinta parte no tiene acceso a internet).

Igualmente, este análisis saca a la luz el doble efecto que tiene el juego democrático en la recaudación tributaria municipal: por un lado la alta competencia electoral que hace que las autoridades locales se mesuren en el ejercicio del gasto corriente ante la vigilancia de los partidos opositores rivales; y por otro lado la alta participación de la ciudadanía en comicios que conllevaría un efecto de “demagogia tributaria”, desincentivando la voluntad política de las autoridades en incrementar la recaudación local.

Por lo tanto, una política pública que busque abatir el rezago financiero de los municipios debe formar parte de una estrategia integral que detone paralelamente el desarrollo económico local, modifique el contexto legal del municipio de tal manera que se incentive la rendición de cuentas ante una ciudadanía informada y consciente de su papel; al tiempo que fortalezca institucionalmente los aparatos administrativos

municipales a través de la profesionalización de los funcionarios públicos y la modernización de los procesos y servicios públicos que presta.

## Fuentes

Albuquerque, Francisco (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 49 pp.

Andrade, Eduardo (2006). *Derecho municipal*. México. Oxford University Press 337 pp.

Aranda, Rafael (2004). *Poliarquías Urbanas. Competencia electoral en las ciudades metropolitanas de México*. México. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Instituto Federal Electoral-Miguel Ángel Porrúa, 420p.

Bird, Richard y François Vaillancourt (eds.) (1999). *Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview*. Cambridge, Cambridge, University Press, 304 p.

Bojórquez, Ana (2010). *Instituciones y Autonomía Municipal en México* (tesis). Madrid, 337 p.

Cabrero, Enrique (2007). *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México, Nostra, 56 p.

Cabrero, Enrique (coord.) (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México, CIDE, Porrúa, 371 p.

Carrizo, Luis y Enrique Gallicchio, editores (2006). *Desarrollo local y gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. Montevideo, CLAEH, Corporación Andina de Fomento, 222 p.

Centrángolo, Oscar (2007). *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales, núm. 131.

Covarrubias, José (2004). *La autonomía municipal en México*. 2a. ed. México, Porrúa, 465 p.

Escalante, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afares y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de Moral Pública*. México, El Colegio de México, 308 p.

Fossati, Amadeo y Giorgio Panella (1999). *Fiscal federalism in the European Union*. London, Routledge, 301 p.

Gallicchio, Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo, CLAEH, 222 p.

Griffiths, Ann (ed.) y Nerenberg, Karl (coord.) (2002). *Handbook of Federal Countries, 2002*. Londres, McGill-Queen's University Press, 528 p.

Guerrero, Juan Pablo (coord) (2004). *Impuestos y gasto público en México, desde una perspectiva multidisciplinaria*. México, CIDE, Porrúa, 642 p.

- Guillén, Tonatiuh (2007). “La libertad municipal y la reforma del Estado”, en José Luis Calva (coord.). *Democracia y Gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 276 p.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad y Richard Bird (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, World Bank, 40 p.
- López, Eduardo (2007). *Derecho Municipal Mexicano*. México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 278 p.
- López, Sergio y Mauricio Merino (2010). “La rendición de cuenta en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuenta en México*. México, UNAM-CIDE, 527 p.
- Merino, Mauricio (2007). *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 76 p.
- Monroy, Rubén y José Antonio Peña (2007). *Manual de transferencias federales para municipios*. México, Inafed, 172 p.
- Muñoz, Santiago (2003). *Tratado de Derecho Municipal*, t. II. España, Civitas Ediciones, 2 952 p.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984). *Public finance in theory and practice*, Nueva York, McGraww-Hill, 778 p.
- Oates, Wallace (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 323 p.

- O'Donnell (2004). *La democracia en América Latina*. Perú, PNUD, 255 p.
- Ortega, Roberto (1994). *Federalismo y municipio*. México, Fondo de Cultura Económica, 203 p.
- Quintana, Carlos (2008). *Derecho municipal*. 9ª ed. México, Porrúa, 413 p.
- Rendón, Teresita (2007). *Derecho municipal*. 4ª ed. México, Porrúa, 536 p.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston, Little Brown, 169 p.
- Rodríguez, Carlos (2003). *La Hacienda Municipal en el Nuevo Federalismo 1990-2000* (tesis). México, ITAM, 124 p.
- Rosen, Harvey (2002). *Hacienda Pública*. España, McGraw Hill, 556 p.
- Tsebelis, George (2002). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE, 409 p.
- Vachon, Bernard y Francine Coallier (1993). *El desarrollo local. Teoría y práctica: Reintroducir lo humano en la lógica de desarrollo*. Guijón, Asturias, Ediciones Trea, 302 p.
- Valencia, Salvador (2006). *Derecho Municipal*. México, Porrúa-UNAM, 289 p.
- Watts, Ronald (1999). *Sistemas Federales comparados*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 263 p.

Wright, Deil (1978). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 704 p.

## Hemerografía

Aguilar, Genaro (2009). "Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México: ¿pueden los municipios de México recaudar más?", en *Finanzas Públicas*, vol. 1, núm. 1, primer semestre. México, CEFP; pp. 15-48.

Arocena, José (1988). "Discutiendo la dimensión local. Las coordenadas del debate", en: *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, núms. 45-46. Montevideo, CLAEH.

Barreiro, Fernando (1988). "Los agentes de desarrollo", en *Cuadernos del CLAEH*, 2a serie, año 13, núm. 45-46. Montevideo, CLAEH.

Cabrero, Enrique (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Públicas*, vol. XIII, núm. 3. México, CIDE; pp. 753-784.

\_\_\_\_\_ (1996). "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades", en *Hacienda Municipal*, marzo de 1996, núm. 93. México, INDETEC; pp. 1-20.

López, Sergio y Ali Haddou (2007). "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México", en *Gestión y Política Públicas*, vol. 16, núm. 1. México, CIDE; pp. 101-145.

Moreno, Carlos (2007). “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile; pp. 131-153.

Pérez, Ixchel (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación en el ejercicio del poder en México”, en: *Gestión y Política Pública*; vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008. México, CIDE; pp. 381-423.

Pineda, Nicolás, Gabriela García y Eliseo Rodríguez (2007). “Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm 1. México, CIDE; pp. 203-236.

Rosas, Angélica (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, núm. 30, sin mes. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; pp. 119-134.

## **Documentos**

Cabrero, Enrique (2006). *Los Retos Institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. Documento de trabajo núm. 181. División de Administración Pública. México, CIDE.

Cabrero, Enrique e Isela Orihuela (2000). *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)*. Documento de trabajo núm. 87. México, CIDE.

Carrera, Ady *et al.* (2010), *Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal*, México, Red de Investigadores en gobiernos locales mexicanos, A.C.

Cejudo Guillermo y Ríos Alejandra (2009). *La Rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. Reporte de investigación. México, CIDE.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Díaz-Cayeros, Alberto y Sergio Silva (2003). *Gasto público, descentralización versus efectividad*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo y Fundación Friedrich Naumann.

*Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*, México, INEGI.

*Encuesta Nacional Indesol-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000*. México, Sedesol-INEGI.

*Encuesta sobre Capacidad Administrativa realizada en abril de 2009 a funcionarios de 84 municipios de Yucatán* con el apoyo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de Yucatán.

*Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*, México, Segob.

García, Rodolfo (1997). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*. Parte 2. Documento de trabajo núm. 33. México, CIDE.

Hernández, Fausto y Héctor Iturribarria (2003). *Tres trampas del federa-*

*lismo fiscal mexicano*. Documento de trabajo núm. 281, División de Economía. México, CIDE.

Hernández, Fausto (1997). *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?* Documento de trabajo núm. 85. División de Economía. México, CIDE.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Índice de Marginación 2005. México, D.F., Conapo. Disponible también en <http://www.conapo.gob.mx/>.

Merino, Mauricio (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*. Documento de trabajo núm. 145. México, CIDE.

Moreno, Carlos (2003). *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers*. Documento de trabajo núm. 127. México, CIDE.

Sour, Laura (2007). *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*. Documento de trabajo núm. 187. México, CIDE.

\_\_\_\_\_ y Fredy Girón (2007). *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del Ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004*. Documento de trabajo núm. 200. México, CIDE.

Sour, Laura y Fredy Girón (2005). *Tax Compliance and Public Goods: Do They Really Get Along?* Documento de Trabajo núm. 165. México, CIDE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Tesis P/J 132/2005*. México: Semanario Judicial de la Federación XXIII.

### Documentos en línea

Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>. Consultado el 18 de febrero de 2007.

*Agenda desde lo local*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>. Consultado el 1 de abril de 2009.

*Conteo de Población y Vivienda 2005*. México, INEGI. Consulta interactiva de datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en octubre de 2008.

*Censo de Población y Vivienda 2010*. México, INEGI. Consulta interactiva de datos. Disponible en <http://www.inegi.org.mx>. Consultado el 6 de mayo de 2011. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Disponible en <http://www.shcp.gob.mx>. Consultado el 5 de mayo de 2011.

*Finanzas públicas municipales. Consulta interactiva de datos*. México, INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. Consultado en mayo de 2011.

*Government Finance Statistics, Yearbook 2008*, FMI (2008). México, INEGI, Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf>. Consultado el 1 de abril de 2011.

Instituto Federal Electoral para la elección de Diputados de Mayoría Relativa de 2006. *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009-Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009*. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>. Consultado el 1 de abril de 2011.

*Institutos Electorales estatales para la elección de ayuntamientos durante el periodo 2006, 2007 y 2008. Base de datos Inafed*. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/>. Consultado el 1 de abril de 2011.

Jerez, Miguel y Sonia Sotoca (2007). *Econometría I. Multicolinealidad*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://www.ucm.es/info/ecocuan/mjm/ectr1mj/Multicolinealidad.pdf>. Consultado el 5 de julio de 2009.

*National Economic Accounts*. EUA. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. Disponible en: <http://www.bea.gov/national/index.htm>. Consultado el 5 de junio de 2011.

*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República. Disponible también en: <http://www.presidencia.gob.mx>. Consultado el 5 de abril de 2009.

*Primeros resultados de la Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano*, 2006. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD). Disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/competividad/index.html>. Consultado el 5 de abril de 2009.

Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Versión 2011. Segob e Inafed. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx>. Consultado el 6 de mayo de 2011.

## Anexos

### Anexo 1. Estadísticos del modelo de regresión

#### *Estadística descriptiva*

	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>N</i>
Logaritmo natural de autonomía financiera	2.4297	1.11850	1786
Índice de marginación 2005	-.189217	.9370383	1786
Logaritmo natural de la población	9.8097	1.34806	1786
Grado de actualización de catastro al 2008	6.25	18.151	1786
Número de computadoras por funcionario público municipal 2008	.1694	.15983	1786
Importancia deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008	4.9895	6.79264	1786
Porcentaje de participación electoral 2006	56.7207	9.39562	1786
Índice de competencia electoral de RAE 2006-2008	.6176	.09895	1786
Indicador de existencia de mecanismos de transparencia 2008	45.901	34.7266	1786

Correlación de Pearson									
	Logaritmo natural de autonomía financiera	Índice de marginación	Logaritmo natural de la población	Grado de actualización de catastro al 2008	Número de computadoras por funcionario público municipal 2008	Importancia de deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008	Porcentaje de participación electoral 2006	Índice de competencia electoral de Rae 2006-2008	Indicador de existencia de mecanismos de transparencia 2008
Logaritmo natural de autonomía financiera	1.000	-0.619	0.489	0.066	0.086	0.203	-0.074	0.148	0.147
Índice de marginación, 2005	-0.619	1.000	-0.338	0.059	-0.035	-0.169	-0.127	-0.041	-0.247
Logaritmo natural de la población	0.489	-0.338	1.000	0.014	-0.007	0.193	-0.156	0.217	0.224
Grado de actualización de catastro al 2008	0.066	0.059	0.014	1.000	-0.028	-0.054	0.070	0.003	-0.078

Número de computadoras por funcionario público municipal, 2008	0.086	-0.035	-0.007	-0.028	1.000	-0.034	-0.082	0.064	0.099
Importancia deuda pública en la liquidez del municipio, 2006-2008	0.203	-0.169	0.193	-0.054	-0.034	1.000	0.000	0.013	0.117
Porcentaje de participación electoral, 2006	-0.074	-0.127	-0.156	0.070	-0.082	0.000	1.000	-0.078	-0.013
Índice de competencia electoral de Rae, 2006-2008	0.148	-0.041	0.217	0.003	0.064	0.013	-0.078	1.000	-0.035
Indicador de existencia de mecanismos de transparencia 2008	0.147	-0.247	0.224	-0.078	0.099	0.117	-0.013	-0.035	1.000

Correlación de Pearson (conclusión)									
	Logaritmo natural de autonomía financiera	Índice de marginación	Logaritmo natural de la población	Grado de actualización de catastro al 2008	Número de computadoras por funcionario público municipal 2008	Importancia pública en la liquidez del municipio 2006-2008	Porcentaje de participación electoral 2006	Índice de competencia electoral de Rae 2006-2008	Indicador de exitencia de mecanismos de transparencia 2008
Logaritmo natural de autonomía financiera	0.000	0.000	0.000	0.003	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000
Índice de marginación, 2005	0.000	0.000	0.000	0.007	0.071	0.000	0.000	0.043	0.000
Logaritmo natural de la población	0.000	0.000	0.274	0.386	0.119	0.000	0.000	0.000	0.000
Grado de actualización de catastro al 2008	0.003	0.007	0.274	0.119	0.011	0.001	0.453	0.000	0.000
Número de computadoras por funcionario público municipal, 2008	0.000	0.071	0.386	0.119	0.076	0.000	0.003	0.000	0.000

Importancia pública en la liquidez del municipio, 2006-2008	0.000	0.000	0.000	0.011	0.076	0.492	0.296	0.000
Porcentaje de participación electoral, 2006	0.001	0.000	0.000	0.001	0.000	0.492	0.000	0.287
Índice de competencia electoral de Rae, 2006-2008	0.000	0.043	0.000	0.453	0.003	0.296	0.000	0.072
Indicador de existencia de mecanismos de transparencia, 2008	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.072	

Resumen del Modelo <sup>b</sup>										
Modelo	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> corregida	Error estándar de la estimación	Estadística de cambio				Durbin-Watson	
					Cambio en R <sup>2</sup>	Cambio en F	df1	df2		Valor p del cambio en F
1	0.710 <sup>a</sup>	0.504	0.502	0.78952	0.504	225.689	8	1777	0.000	1.416

<sup>a</sup> Predictores: (Constante). Indicador de existencia de mecanismos de transparencia 2008. Porcentaje de participación electoral 2006. Índice de competencia electoral de Rae 2006-2008. Grado de actualización de catastro al 2008. Importancia deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008. Número de computadoras por funcionario público municipal 2008. Índice de marginación 2005. Logaritmo natural de la población.

<sup>b</sup> Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera.

<b>Anova<sup>b</sup></b>					
<i>Modelo</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>D.F.</i>	<i>Cuadrados medios</i>	<i>F</i>	<i>Valor P</i>
1 Regresión	1 125.439	8	140.680	225.689	0.000 <sup>a</sup>
Residual	1 107.667	1 777	.623		
Total	2 233.107	1 785			

<sup>a</sup> Predictores (Constante), indicador de existencia de mecanismos de transparencia, 2008. Porcentaje de participación electoral, 2006. Índice de competencia electoral de RAE, 2006-2008. Grado de actualización de catastro al 2008. Importancia deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008. Número de computadoras por funcionario público municipal, 2008. Índice de marginación 2005. Logaritmo natural de la población.

<sup>b</sup> Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera.

Coeficientes <sup>a</sup>												
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		t	Valor P	Correlaciones			Estadísticos		
	B	Error estándar	Beta				Orden cero	Parcial	Semi-parcial	Tolerancia	VIF	
1 (Constante)	0.252	0.229			1.100	0.271						
Índice de marginación 2005	-0.645	0.022	-0.540		-29.113	0.000	-0.619	-0.568	-0.486		0.811	1.233
Logaritmo natural de la población	0.231	0.016	0.278		14.607	0.000	0.489	0.327	0.244		0.769	1.301
Grado de actualización catastro al 2008	0.006	0.001	0.102		6.040	0.000	0.066	0.142	0.101		0.980	1.020
Número de computadoras por funcionario público municipal 2008	0.483	0.119	0.069		4.072	0.000	0.086	0.096	0.068		0.973	1.028
Importancia deuda pública en la liquidez del municipio 2006-2008	0.012	0.003	0.072		4.193	0.000	0.203	0.099	0.070		0.943	1.060
Porcentaje de participación electoral 2006	-0.012	0.002	-0.097		-5.599	0.000	-0.074	-0.132	-0.094		0.923	1.083

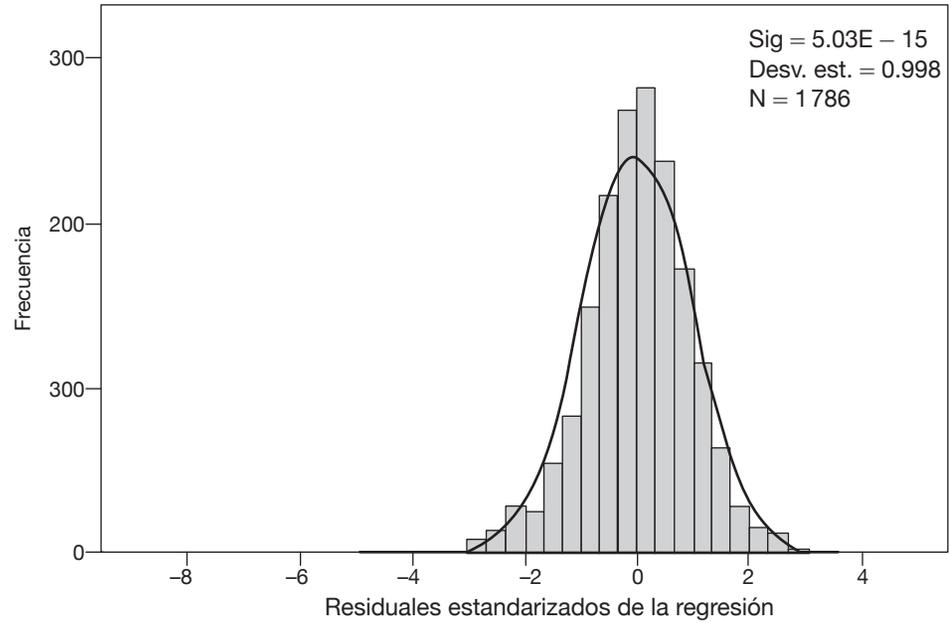
Índice de competencia electoral de Rae 2006-2008	0.567	0.195	0.050	2.907	0.004	0.148	0.069	0.049	0.938	1.066
Indicador de existencia de mecanismos de transparencia 2008	-0.002	0.001	-0.056	-3.171	0.002	0.147	-0.075	-0.053	0.893	1.119

Estadística de los residuales <sup>a</sup>						
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Promedio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>N</i>	
Valor pronosticado	-0.0080	4.9717	2.4297	79404	1786	
Residuo bruto	-6.06776	2.74827	0.00000	78774	1786	
Valor pronosticado estandarizado	-3.070	3.201	0.000	1.000	1786	
Residuo estandarizado	-7.685	3.481	0.000	0.998	1786	

<sup>a</sup> Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera.

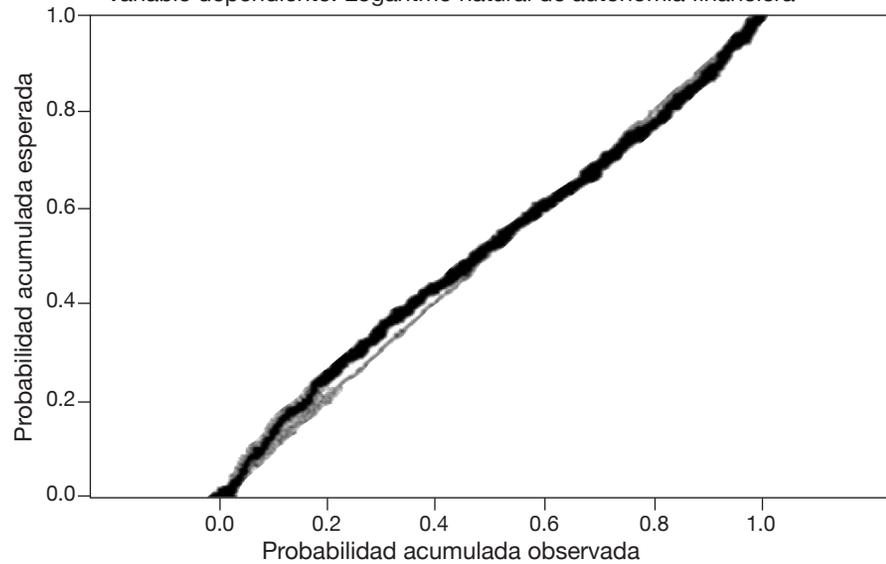
### Histograma

Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera



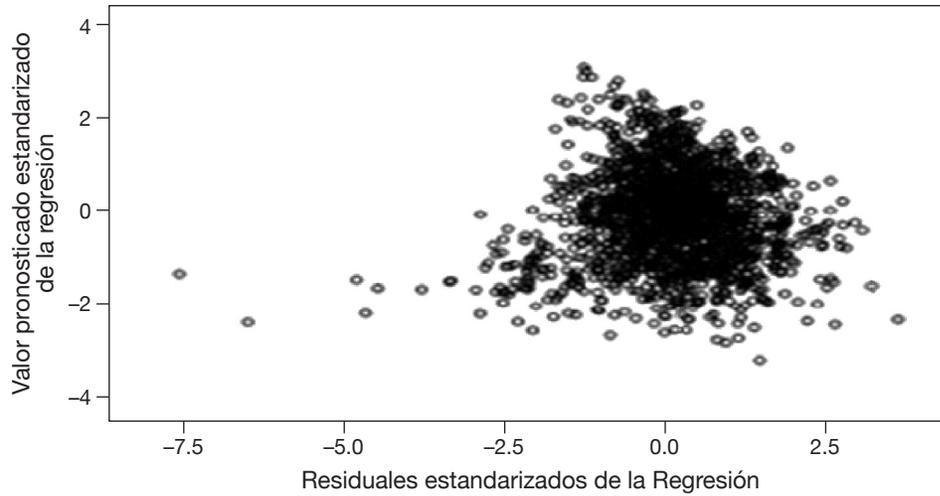
### Gráfica de Probabilidad normal de los residuales estandarizados de la regresión

Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera



**Gráfica de dispersión**

Variable dependiente: Logaritmo natural de autonomía financiera



Prueba de bondad de ajuste de Kolmogorov-Smirnov de una muestra		
		<i>Residual estandarizado</i>
N		1 786
Parámetros normales <sup>a,b</sup>	Promedio	0.0000000
	Desviación estándar	.99775659
Diferencias más extremas	Absoluto	0.046
	Positivo	0.032
	Negativo	-0.046
Kolmogorov-Smirnov	Z	1.963
Asymp. Sig. (2-tailed)		0.001

La distribución de contraste es normal.

<sup>b</sup> Se han calculado a partir de los datos.

# Constitucionalización de la profesionalización en la administración pública federal

Rodolfo Téllez Cuevas\*

## Abstract

Desde tiempos de la Colonia en México, la burocracia ha tenido un perfil insustancial y ha dejado mucho que desear. Pareciera que estamos condenados, desde sus orígenes, a ser una nación sin una estructura publiadministrativa eficiente y eficaz. De ello dan cuenta Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora, Luis de la Rosa y hasta Fray Servando Teresa de Mier quien dio su punto de vista sobre los covachuelos. La falta de un sistema de profesionalización, reclutamiento inadecuado; así como compadrazgo, el botín y el influyentismo son el común denominador de la administración pública independiente. La Carta Magna del 17 no ha sido precisa en cuanto al servicio público se refiere. Es con el servicio exterior donde se intenta regularla jurídicamente. Es por eso que nuestro interés en considerar la constitucionalización de la profesionalización publiadministrativa, hoy en tiempos donde se habla de Reforma del Estado.

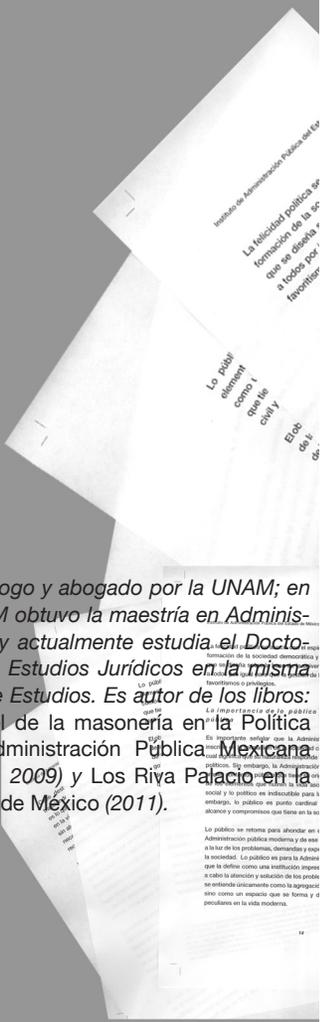
**Palabras clave:** Constitucionalización, profesionalización, administración pública, servicio público, servicio de carrera.

Since colonial times in Mexico, the bureaucracy has had a profile pointless and has left much to be desired. We seem doomed from the beginning, to be a nation without an efficient and effective publiadministrativa structure. Realize it as Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora, Luis de la Rosa and even Fray Servando Teresa de Mier who gave their views on the commissary. The lack of a system of professionalism, inadequate recruitment, as well as cronyism, booty ye influential are the common denominator of the independent civil service. The Magna Charta of 17 has not been accurate in regards to public service. It is with the Foreign Service where you try to regulate it legally. That's why our interest in considering the constitution for the professionalization publiadministrativa, now in times where we talk about Reform.

**Keywords:** Constitutionalisation, professionalism, public administration, public service, career service.

167

\* Político y abogado por la UNAM; en la UAEM obtuvo la maestría en Administración y actualmente estudia el Doctorado en Estudios Jurídicos en la misma Casa de Estudios. Es autor de los libros: El papel de la masonería en la Política y la Administración Pública Mexicana (IAPEM, 2009) y Los Riva Palacio en la historia de México (2011).



## **Introducción**

El servicio que presta la administración pública en general desde siempre ha sido cuestionado; se han hecho leyes que regulen un servicio civil de carrera, se ha pretendido profesionalizar algunas áreas especializadas dentro del gobierno federal, como por ejemplo el servicio exterior mexicano, y los alcances así como los resultados son insuficientes. En los últimos años se ha hablado de la profesionalización del servicio público y programas van y leyes se implementan, pero tales medidas han resultado insuficientes. Tal vez uno de los aspectos que se sabe existen pero que no se han soslayado, sea la politización de los principales puestos dentro de la administración pública federal. Por lo tanto, es necesario replantear todas estas políticas desde el origen de la *constitucionalidad* del entramado publiadministrativo, por lo que es menester incluir desde la Carta Magna a la profesionalización de la administración pública federal, para que se convierta en una solución de orden jurídico y no político.

## **Referencias escritas**

Hablar de la profesionalización del servicio público es muy complejo. Sin embargo, se han realizado una serie de acciones y análisis encaminadas a resolver el trágico problema de la burocratización en nuestro país. Ya desde el ámbito teórico en el pasado, varios funcionarios gubernamentales de la talla de Lorenzo de Zavala, escribieron sobre el aparato burocrático sin objetivar; sin embargo, dieron muestra fehaciente de que la administración pública colonial y su heredera, la pos-independiente transitaron no propiamente en un servicio público como hoy lo conocemos y entendemos.

Lorenzo de Zavala escribió en 1828 sobre el *aspirantismo*, que se pregonaba como una forma de acceder a los puestos públicos nacientes, considerando que esta práctica era contraria a la práctica administrativa y que atendía a intereses particulares y/o diferentes a la cosa pública.<sup>1</sup> José María Luis Mora fue un poco más suspicaz al describir los “efectos perniciosos” de la *empleomanía* allá por 1837<sup>2</sup> como un lastre y pie a una burocratización que en nada se perfilaba modernizadora de las funciones del servicio público.

En este sentido y siendo un poco más congruentes con el fenómeno de la profesionalización, nuestro país se ha enfrentado no sólo a funcionarios *aspirantistas*, o a servidores que esperan el momento *ad hoc* para ubicarse en la vorágine de la *empleomanía* burocrática, dejando resultados perniciosos, sino también a los resabios de la administración colonial. Ya de ello nos dio cuenta Fray Servando Teresa de Mier, al hablarnos en sus *Memorias*<sup>3</sup> de los *covachuelos* que eran aquéllos:

oficiales divididos en clases de primeros y segundos, etc., de los cuales hay un mayor absolutamente, que está al lado del ministro, y otro, llamado también mayor, que está en la secretaría y es el que le sigue en antigüedad. Llámense covachuelos, porque las secretarías donde asisten están en los bajos o covachas del Palacio. Y cada uno tiene el negociado (*sic*) de una provincia o reino, así de España como de las Indias (y a) estos empleos se va, como a todos los de la Monarquía, por dinero, mujeres, parentesco, recomendación o intrigas; el mérito es una accesorio, sólo útil con estos apoyos. Además decía el padre Mier que eran ignorantes, algunos hábiles y

---

<sup>1</sup> Sánchez, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México*, UAEM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Porrúa, México, 2009, p. 407.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Fray Servando Teresa de Mier, *Memorias*, t. I, Porrúa, México, 1988, pp. 243, 244.

otros pícaros y hasta ateístas. En general, son viciosos, corrompidos, llenos de concubinas y deudas, porque los sueldos son muy cortos. Así, es notoria su venalidad.<sup>4</sup>

Como podemos apreciar la cita del fraile es más que alusiva al perfil de los servidores públicos, en los cuales distaba algún dejo de profesionalización y/o convicción respecto de la actividad que se realizaba. Hay algo que nos llama poderosamente la atención: los sueldos. Efectivamente, ayer como hoy los sueldos son uno de los motivos por medio de los cuales, los servidores públicos son dados a recibir dádivas y/o simonías de cualquier especie, preponderantemente dinero. Parece ser que es un común denominador, el cúmulo de condiciones existentes entre los servidores públicos coloniales y los de hoy día.

Retomando el hilo de la disertación histórica, de aquéllos que describieron las condiciones del servicio público, encontramos a Luis de la Rosa. De la Rosa será uno de los primeros teóricos que usa el término *Administración Pública* y ya ve en ella serios problemas, por lo que se dedica reconocer los males que la aquejan y pontifica los “medios de mejorarla”.<sup>5</sup> En su obra más importante *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* (al parecer escrita en 1842 y publicada hasta 1853), coincidirá con Fray Servando al reconocer los errores y faltas sostenidos de la administración colonial; además, describe en cada sección de las ocho que tiene el libro, el cómo deber ser la administración pública: federal, estatal, municipal, la particular del Estado de Zacatecas, la organización castrense y el sistema de defensa militar, y hace una diferencia entre gobierno y administración,<sup>6</sup> y es aquí donde

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>5</sup> Sánchez, José Juan, *op. cit.*, p. 408.

<sup>6</sup> Sánchez, José Juan, *Pensadores administrativos clásicos*, INAP, México, 2010, pp. 233, 235; Olvera,

podemos considerar el *quid* del asunto, ya que el servicio público debe estar centrado en la última y su adecuada eficiencia y eficacia pública.

Ya en una *Memoria* de 1845, escribe que la administración pública hacendaria sufre de lo que hoy conocemos como *Spoil System* y del *patrimonialismo* burocrático: el primero, el sistema de botín, ha sido negativo ya que no había una conciencia administrativa y con proyección; en el segundo, “los jefes de partido la utilizan como si fuera ‘su herencia o patrimonio’”.<sup>7</sup>

También hubo otros autores que intentaron abordar los perfiles de las administraciones públicas de sus tiempos, y en específico levemente “tocaron” el caso del servicio público. Estos autores fueron: Piqueiro, quien en 1858 escribió sobre la inamovilidad burocrática de los empleados (*Estudio de la amovilidad de los empleados*); para 1878 Idelfonso Estrada y Zenea, intentó plasmar en su obra *Manual de gobernadores y jefes políticos*, las bases del deber ser del servidor público en esos cargo electorales; algo parecido podríamos acotar con la *Guía práctica del empleado de la República mexicana* de 1887. O bien el lapidario ensayo de Francisco Bulnes: “*El porvenir de las naciones hispanoamericanas*”, donde dedica un capítulo a lo que él denominó el *canibalismo burocrático*, en 1899.<sup>8</sup>

Aquél último –Bulnes– siempre fiel a sus convicciones irreverentes, cuestionó la administración y a los servidores públicos del porfiriato. Lo que

---

Julio César, “Formación inicial de los servidores públicos”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, p. 89.

<sup>7</sup> José Juan Sánchez, *Pensadores...*, op. cit., p. 231; Ruiz Alanís, Leobardo, “Consideraciones para establecer el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, p. 79.

<sup>8</sup> José Juan Sánchez, *Pensadores...*, op. cit., pp. 408, 409.

él denominó *canibalismo burocrático*, estaba referido a “la voracidad de las burocracias latinoamericanas (que) engullen préstamos europeos de millones (...). Estas burocracias constituyen la verdadera y calamitosa opresión de los infortunados pueblos (...) quienes, más que libertad, necesitan gobiernos honrados y ser liberados de la horda de funcionarios públicos que hacen presa de ellos”.<sup>9</sup>

En el siglo XX y en la época contemporánea hay obra diversa, pero ninguna se preocupó por incluir específicamente al servicio público o la profesionalización de los servidores públicos, aunque hubo acercamientos: Álvaro Rodríguez Reyes con su obra denominada *Administración del sector público* (de 1970); José Francisco Ruiz Massieu en 1977, con su *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*; o bien, Diego López Rosado con *La burocracia en México*, del año 1980. Y ya para el año de 1986, el doctor Guillermo Haro Bélchez escribió *Aportaciones para la reforma de la función pública en México* (1986); o las obras de Enrique Cabrero (*Del administrador al gerente público*, de 1995) y Omar Guerrero (*La formación profesional de administradores públicos en México*, de 1995; y *Ley del Servicios Profesional de Carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa*, en 2003), que podría ser lo más novedoso o aproximado al alcance del análisis teórico de la problemática que encierra la profesionalización de los cuadros publiadministrativistas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Francisco Bulnes, *Toda la verdad acerca de la Revolución Mexicana*, Libro-Méx Editores, México, 1977, p. 87.

<sup>10</sup> José Juan Sánchez, *op. cit.*, pp. 408-413.

## La modernización burocrática

Desde sus inicios, los gobernantes del país estuvieron preocupados por la integración y estructuración político-administrativa, ya que se venían arrastrando los resabios de la administración colonial (como lo hicimos notar con el argumento de Fray Servando Teresa de Mier sobre los *covachuelos*) y los inicios del *aspirantismo* y la *empleomanía*, mismos que afectaron la integración real de la administración pública –primero– y de un servicio público realmente consolidado. Empero, la modernización del aparato administrativo estuvo a la par de la del servicio público, del incipiente servicio, empero, esto no fue posible hasta bien entrado el periodo conocido como la República Restaurada.<sup>11</sup> Mientras que para Benito Juárez, la administración pública fue un instrumento mediante el cual consolidar sus reformas integrales y estructurales al Estado Mexicano; para Porfirio Díaz fue el medio que “hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: ‘Poca política y mucha administración’”.<sup>12</sup> En el caso del mismo Díaz, la administración pública le sirvió como uno de los pilares de su poder personal.<sup>13</sup>

Como podemos deducir, de estos primeros lineamientos es que hay una diferenciación: por un lado está la administración pública –en sus tres instancias o esferas de competencia–, y del otro el servicio público y su profesionalización, que es el que nos importa. Ahora bien, la administración pública es el *caldo de cultivo* donde se va a desarrollar el servicio público, a materializarse y concretizar acciones y políticas gubernamentales, así como políticas públicas: todo ello sin olvidar la esencia misma:

<sup>11</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, p. 20.

<sup>12</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *op. cit.*, pp. 20, 21.

<sup>13</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *op. cit.*, p. 21; Krauze, Enrique, *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, Tusquets, México, 1994, p. 311.

el servicio que prestan las personas que son responsables de una mayor eficiencia con eficacia en el servicio. Es por eso, que aunque no son lo mismo van de la mano: claro ejemplo lo fue lo que se conoció como el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, lo que implica que las transformaciones gubernamentales, están asociadas a las de la administración pública y por ende están vinculadas al servicio público.<sup>14</sup>

Así, para lograr una mejor y más moderna administración pública hay que voltear al servicio público, a su profesionalización;<sup>15</sup> a una prospectiva que ya desde los años 70 del siglo pasado se había centrado –incluso– en lo que se conoció como *Reforma Administrativa*, impulsada por el presidente José López Portillo. Por lo tanto, la profesionalización del servicio y servidor público no es tarea nueva;<sup>16</sup> aunque pareciera que es una moda que ha causado arraigo y depuración conceptual, al grado de adoptar nuevos modelos sustentados en la certificación de tareas, áreas y otras instancias diferentes a la administración pública y el servicio público, como el caso del poder legislativo.<sup>17</sup> Es decir, que incluso la profesionalización ya en estos momentos del siglo XXI resultaría rebasada por otras formas de hacer más eficaz a los servidores y servicio públicos, a través de estándares nacionales o internacionales, vía la certificación de los mismos.<sup>18</sup>

Incluso, esta profesionalización ya debe estar reglamentada –de hecho lo ha estado– con normas jurídicas más eficaces y actualizadas acordes

<sup>14</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *op. cit.*, p. 22.

<sup>15</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *op. cit.*, pp. 30, 31.

<sup>16</sup> Mauricio Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Garita, Arturo, *El apoyo técnico en las Asambleas Legislativas*, LXI Legislatura Senado de la República-Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A. C., México, 2011, p. 5.

<sup>18</sup> Arturo Garita, *op. cit.*, pp. 6, 7.

a las necesidades del servicio público ofertado, siendo un ejemplo el nuevo *Reglamento de la Cámara de Diputados Federal*,<sup>19</sup> el cual en su artículo 283 fracción 1, establece el Servicio de Carrera “tanto en el área parlamentaria como en la administrativa (...)”, y tendrá como objetivo (reza la fracción 2 del mismo precepto legal) “la profesionalización de los trabajadores que pertenezcan a él y favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, de acuerdo con lo que establece el Estatuto”.<sup>20</sup>

Como hemos apreciado, dimos un “salto” en el tiempo sumamente drástico, asociando administración pública, servicio público, profesionalización y otros elementos más acordes con las coyunturas actuales: como certificación de la profesionalización y servicio de carrera incluso en otras áreas y/o poderes diferentes al ejecutivo (donde se haya la administración pública). Empero, los antecedentes del servicio de carrera, que sería el punto axial de la profesionalización, no se podría entender sin un antecedente sustancial: el servicio exterior mexicano.

## **El servicio exterior mexicano como antecedente de la profesionalización**

Su conformación se dio en el año de 1934 y con su surgimiento nace también una reglamentación jurídica del mismo. Esto como parte de la

---

<sup>19</sup> Haro Belchez, Guillermo Javier, “Conferencia denominada *El Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, una visión integral*”, impartida el sábado 20 de agosto de 2011, en la *XIII Asamblea Internacional de la ANOMAC* (Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C.), en la ciudad de Toluca, Estado de México, del 19 al 21 de agosto 2011.  
<sup>20</sup> *Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2011, p. 128.

agenda política del gobierno federal de aquellas épocas, es decir, que estamos hablando de la etapa de reconstrucción y de la creación institucional.<sup>21</sup> Sin embargo, su historia es más remota:

Con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho (8-nov-1821), al crearse la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, se dispuso que debiera contarse con “Oficiales de Cancillería y Diplomáticos”. Al año siguiente (7-may-1822), se expedía un decreto con reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático. En octubre de 1829, Vicente Guerrero promulga la primera Ley del Servicio Exterior.<sup>22</sup>

Pero ¿cuál es el *quid* de la liga entre el servicio exterior y el servicio público? Simple. A través de su primer ley regulatoria y creadora, se sientan las bases de una primera profesionalización de un cuerpo de personas con ciertas características propias del tipo de servicio público que se pretendía (y pretende) dar, como por ejemplo el uso y posesión de ciertos idiomas (leer, escribir, conversar), contar con conocimientos de política exterior, historia de México y universal, así como disponer de algunas cualidades como la discreción y otras más que se consideran indispensables para el diplomático o cónsul *de carrera*.

Hoy en día estos requisitos son cada vez más complejos y los filtros de acceso igualmente. Luego entonces, la primera disposición legal para regular el servicio de carrera lo va a ser a través de la estructura del servicio exterior mexicano (en sus tres ramas: la diplomática, la consular y la administrativa, de acuerdo con la *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, LOSEM).

---

<sup>21</sup> Vásquez-Colmenares Guzmán, Bernardo, “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, p. 33.

<sup>22</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio\\_Exterior\\_Mexicano](http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_Exterior_Mexicano).

Empero, la reglamentación jurídica del servicio exterior mexicano no es la única que se ha establecido en la historia de la profesionalización del servicio público. También crearon un sistema integral de profesionalización la Comisión Nacional del Agua (Conagua), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Federal Electoral (IFE), algunas procuradurías (la Agraria y la General de la República), entre otras instituciones públicas.<sup>23</sup>

Para los años 90, del siglo XX, se consideraba que no había voluntad política y por ende continuidad por consolidar el servicio de carrera y en despliegue estratégico, la profesionalización del servicio público. Empero, en el término *servicio público* se acuñó la categoría de *servicio civil*<sup>24</sup> de *carrera*, que no era otra cosa más que un “Cuerpo permanente de funcionarios especializados, altamente calificado, que tiene la misión de instrumentar las políticas públicas del Estado en un organismo o dependencia, para garantizar eficiencia en los servicios que prestan a la sociedad”.<sup>25</sup> Hay que destacar la política del presidente Miguel de la Madrid, quien creo la *Ley y la Comisión del Servicio Civil*, recién ascendido al poder, es decir allá por el año 1983 aproximadamente.<sup>26</sup> Su sucesor –Carlos Salinas de Gortari– no hizo grandes aportaciones, salvo las que ya existían dentro de la Secretaría de Hacienda, y ya para 1996 se creó el *Programa de Modernización Administrativa*, estableciendo el compromiso “para la profesionalización de los servidores públicos (...)”.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Bernardo Vásquez-Colmenares Guzmán, *ibidem*.

<sup>24</sup> Hay un antecedente desde 1883 en Estados Unidos, con la firma de la *Ley del Servicio Civil* y que a su vez tuvo como referente a la *Liga Nacional para la Reforma del Servicio Civil*, en tiempos del presidente Chester Arthur: Ruiz Alanís, Leobardo, *op. cit.*, p. 79.

<sup>25</sup> Luis Fernando Roldán, *Diccionario Irreverente de Política Mexicana*, Grijalbo, México, 2006, p. 301.

<sup>26</sup> Leobardo Ruiz Alanís, *op. cit.*, p. 80.

<sup>27</sup> Leobardo Ruiz Alanís, *ibidem*.

Como hemos apreciado, el servicio civil de carrera ubica a ciertos funcionarios “especializados” y es aquí donde no hay que pensar que la administración pública necesariamente deba estar sujeta y/o supeditada a la tecnocracia: en lo absoluto. Hay que identificar esa especialización, tan sólo en área indispensable para la toma de decisiones de los funcionarios públicos de alto rango: la información.

Desde luego que no se pretende con la profesionalización y/o especialización del servicio (civil) de carrera, esté girando en torno a ello, no. Simplemente que la profesionalización debe estar sustentada en una preparación permanente, así como la evaluación del trabajo, objetiva y apartidista, para obtener diversidad con respecto de la información que se maneja “en el ámbito de los asuntos públicos”, lo cual hoy en día fortalecerá la democracia participativa.<sup>28</sup>

## **Elementos de la profesionalización del servicio público**

Al final de los noventa del siglo pasado, había una preocupación por hacer más dinámica, eficaz y tendiente a dar mejores respuestas a la sociedad a la administración pública federal (para que ella fuera la detonadora de similares políticas a niveles estatales y municipales), por lo que fue una tarea pendiente de la función pública. Para renovar la función pública se debió considerar a la profesionalización como la herramienta capaz de lograrlo,<sup>29</sup> por lo cual fue importante el aparato publiadministrativo (en los años 90 con la Secodam y SHCP). La profesionalización del servicio

<sup>28</sup> Arturo Garita, *op. cit.*, p. 8; Velasco, Santiago, “La eficiencia de la función pública: desempeño y productividad en el servicio público. Las estructuras organizacionales y los perfiles profesionales en la administración pública”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, pp. 93, 95.

<sup>29</sup> María del Carmen Pardo, “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca, 1996, p. 61.

público tiene un cometido: contribuye a su mejoramiento, ya que es un “proceso mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales”.<sup>30</sup>

En cuanto a los elementos de la profesionalización del servicio público, los autores consultados (Vásquez-Colmenares, Pardo, Merino, Ruiz Alanís) nos describen sus puntos de vista pero desde el ámbito netamente administrativo, como por ejemplo, la creación de un sistema de estímulos, promoción y movilidad de puestos, entre otras variantes que van de acuerdo con cada autor. Empero hemos encontrado un estudio que vendría a enriquecer este aspecto, antes de pasar al *sustratum* de este trabajo: la *Constitucionalización de la profesionalización del servicio público de carrera*.

Es el caso de que para Arturo Pontifes<sup>31</sup> es necesario crear un modelo conceptual de un sistema de profesionalización, que tenga como base los “referentes o marcos de gestión” y está privilegiado a la capacitación con un “enfoque de competencias de desempeño”.<sup>32</sup> Considera que los elementos empleados deben estar en torno a la profesionalización. Y dicese que ésta es la “adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público”, teniendo que dicho perfil “es susceptible de planificarse en un área de dominio laboral o cognitiva, en una especialidad o en un puesto con componen-

---

<sup>30</sup> José Mejía, “profesionalización del servidor público”, en *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*, Segob y los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas, Noviembre, México, 2007, p. 100.

<sup>31</sup> Arturo Pontifes, *Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Administraciones Estatales*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), octubre, México, 2007, pp. 198 y ss.

<sup>32</sup> Arturo Pontifes, *op. cit.*, p. 200.

tes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, y conciencia y compromiso ético”.<sup>33</sup>

Además la profesionalización, es considerada como una categoría ya que cuenta o debe contar con principios sustanciales, tales como institucionalidad, legalidad, sistematicidad, integridad, accesibilidad, universalidad, equidad, evaluación, construcción con incremento de conocimientos, compatibilidad, persistencia y reconocimiento oficial.<sup>34</sup>

Como todo modelo, lo importante es saberlo aplicar y demostrar los alcances del mismo, es decir, cómo se adecúan esos elementos a la profesionalización y si esta cuenta con índices evaluativos y valorativos altos o por encima de la expectativa. Sin embargo, hemos hablado del servicio de carrera y de la profesionalización, que hacia donde debiera ir dirigido aquél; empero, ya no hay que descartar los estándares de normatividad o certificación, que nos permita dar un servicio técnico y eficaz.<sup>35</sup> Y desde esta óptica colegimos, que la profesionalización de los servicios públicos, dentro de un sistema civil de carrera, es eminentemente abordado desde la esfera de la administración pública; ignorando así olímpicamente un dispositivo que no sólo lo haría ser aplicable –a través de modelos como el de Pardo, Vásquez-Colmenares y otros– sino obligatorio: nos referimos al derecho y en concreto a la Constitución Política general.

---

<sup>33</sup> Arturo Pontifes, *op. cit.*, p. 205.

<sup>34</sup> Arturo Pontifes, *op. cit.*, pp. 206-208.

<sup>35</sup> Arturo Garita, *ibidem*.

## **A manera de conclusión: la constitucionalización de la profesionalización de la administración pública**

Si otrora, el servicio civil –ya desde los Estados Unidos– apareció gracias a la necesidad de normarlo jurídicamente y la solución fue la aplicación y adecuación de este en una norma legal. Pues bien, también ya vimos que los modelos, programas, proyectos y acciones tendientes a la profesionalización caen en los ámbitos eminentemente administrativos, lo cual no es malo; empero, se reforzarían con un principio de obligatoriedad si se elevara a rango constitucional la profesionalización no sólo de la administración pública, de la función pública de la que nos habla Pardo, sino también de otras esferas de gobierno, como ya está sucediendo.<sup>36</sup> Y si a esa consideración se le agrega un *plus* que se diera mediante la certificación de la profesionalización de los servicios y servidores públicos dentro de la administración pública, la consolidaría haciéndola más eficaz.

Hoy en día la Carta Magna mexicana ha sido susceptible de englobar y hacer para sí a una serie de derechos que antes no se hubiera imaginado, como por ejemplo: los derechos de género, los de las etnias, los niños, los derechos humanos, los derechos denominados de *Tercera Generación*, entre otros más, entonces podríamos preguntar: ¿y por qué no hacer obligatoria la profesionalización para los entes públicos de toda índole?, es decir, no exclusivamente a la administración pública.

Nuestra burocracia hoy en día es un ente de poder con privilegios y sin disciplina, y esto parecería como una constante dentro de la administración pública de todos los niveles y como lo dirá Carlos Elizondo: “el

---

<sup>36</sup> Guillermo Javier Haro Belchez, *ibidem*; Arturo Garita, *ibidem*.

propósito principal de la burocracia parece ser la generación y preservación de empleos<sup>37</sup> cuando se trata de los mandos medio hacia abajo en la pirámide publiadministrativa. En este sentido es un lastre para el cambio de políticas públicas encaminadas a su reestructuración e innovación para hacerlas más competitivas, pero sobretodo eficaces.<sup>38</sup>

## Coligiendo

1. Consideramos que si se elevara a *Rango Constitucional* la *Profesionalización del Servicio Civil de Carrera*, el servicio prestado por la *Administración Pública* estaría rindiendo altos estándares que bien podrían ser valorados a través de la certificación, lo cual serviría como evidencia y certeza de la innovación competitiva de la administración pública mexicana.
2. Es importante hacer una distinción que duele, pero que es pragmática; la visión: la burocracia que conforma los mandos medios hacia las bases más numerosas de esta pirámide jerárquica, es esencialmente renuente a los cambios, absorbe un gran presupuesto (a últimas fechas aquéllas que integran el rubro de seguridad pública), impide una reforma sindical, es inoperante y ello por el simple monolitismo público estatal, que desean permanezca. En consecuencia, la profesionalización del servicio público de forma normativa jurídicamente hablando y no tanto a través de certificaciones de organismos privados de dudosa honorabilidad, al menos en nuestro país.

---

<sup>37</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Por eso estamos como estamos*, Debate, México, 2011, p. 217.

<sup>38</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *op. cit.*, pp. 217, 218.

3. A diferencia de los puestos directivos hacia arriba, resulta difícil hacer una evaluación de los entuertos que han dejado la ausencia de profesionalización y de un perfil para el político que desea ser desde regidor de su pueblo hasta el cargo mismo de presidente de la república; pues se ha recogido la experiencia de que no es necesario hacer de estos encargos de elección popular y/o de confianza, una serie de elementos que subsanen un perfil ausente.
4. El sistema de botín y las viejas formas del sistema político operan igual para priistas, que para panistas y perredistas: la forma cambia, más no el sustrato, el fondo queda igual. Lo hemos visto en la práctica.
5. Es importante que no sólo se reforme la Constitución y se establezca un mínimo de requisitos para ciertos puestos públicos, ya publiadministrativos y/o políticos, sin menoscabo de una regulación oficial al cuerpo más amplio de la burocracia en todos sus niveles; sino también de una voluntad política de aplicar una pertinaz eficacia jurídica y que los resultados que de ella emanen, sean el punto axial de la permanencia o no de algún elemento en este cuerpo público.
6. Por eso es necesaria entre otros mecanismos, la *constitucionalización de la profesionalización del servicio público*, tal vez la rendición de cuentas y la revocación del mandato –aplicados a los casos de elección popular y aun los que se sustentan en la sindicalización y/o la confianza depositada a través de los grupos políticos– sean herramientas loables y permisibles para el logro de esta profesionalización eficaz de la administración pública.

## **Fuentes**

Bulnes, Francisco (1977), *Toda la verdad acerca de la Revolución Mexicana*, Libro-Méx-Editores, México.

Garita, Arturo (2011), *El apoyo técnico en las Asambleas Legislativas*; LXI Legislatura Senado de la República-Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A. C., México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Por eso estamos como estamos*, Debate, México, 2011.

Haro Belchez, Guillermo Javier (2011), "Conferencia denominada *El Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, una visión integral*", impartida el sábado 20 de agosto de 2011, en la *XIII Asamblea Internacional de la Anomac* (Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C.), en la ciudad de Toluca, Estado de México, del 19 al 21 de agosto.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio\\_Exterior\\_Mexicano](http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_Exterior_Mexicano).

Krauze, Enrique (1994), *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, Tusquets, México.

Mejía, José (2007), "profesionalización del servidor público", en *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*, Segob y los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas, noviembre, México.

Merino, Mauricio (1996), “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

Mier, Fray Servando Teresa de (1988), *Memorias*, t. I, Porrúa, México.

*Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas* (2007), Segob y los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas, noviembre, México.

Olvera, Julio César (1996), “Formación inicial de los servidores públicos”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

Pardo, María del Carmen (1996), “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

Pontifes, Arturo (2007), *Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Administraciones Estatales*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), octubre, México.

*Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión* (2011), LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México.

Roldán, Luis Fernando (2006), *Diccionario Irreverente de Política Mexicana*, Grijalbo, México.

Ruiz Alanís, Leobardo (1996), “Consideraciones para establecer el Sis-

tema de Profesionalización de los Servidores Públicos”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

Sánchez, José Juan (2009), *Historia del estudio de la administración pública en México*, UAEM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, México.

Sánchez, José Juan (2010), *Pensadores administrativos clásicos*, INAP, México.

Vásquez-Colmenares Guzmán, Bernardo (1996), “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

Velasco, Santiago (2006), “La eficiencia de la función pública: desempeño y productividad en el servicio público. Las estructuras organizacionales y los perfiles profesionales en la administración pública”, en *Revista del IAPEM*, núm. 31, julio-septiembre, Toluca.

# Constitucionalización de la transparencia en México

## Apuntes sobre la formación de agenda de alto gobierno y lecciones aprovechables

Víctor S. Peña\*

### Abstract

*A una década de que la transparencia se incrustara en la agenda de los gobiernos estatales y el federal, la experiencia acumulada es un laboratorio sobre implementación de políticas públicas. Un caso de éxito, sin duda, es útil: comunica el buen término de un trabajo e inspira a poder replicar el triunfo. Existe otra perspectiva, sin embargo, para la cual fortalecer el diseño, la conducción y evaluación de toda política pública significa acercarse a la experiencia desde una manera crítica, indagar en aquello que salió mal, aquello que se desvió del objetivo esperado. Este es el caso de la transparencia: la evidencia sugiere que lo avanzado en México no es suficiente, sobre todo a nivel subnacional. Este escrito recrea, de manera crítica, la inclusión de la transparencia en el texto constitucional nacional. El objetivo es poder identificar, desde esta óptica, mecanismos y procesos de formación de agenda de alto gobierno como base de la reflexión sobre las lecciones aprovechables.*

**Palabras clave:** transparencia, rendición de cuentas, implementación, políticas públicas, México.

*Transparency has more than a decade on the agenda of the federal and State Governments, the experience is a laboratory on the implementation of public policies. A case of success, without doubt, is useful: communicates the fruition of a work and inspires them to be able to replicate the triumph. There is another perspective, however, which strengthen that the design, conduct and evaluation of all public policy needs to approach the experience from a critically point of view, investigate things that went wrong, what deviated from the expected goal. This is the case for transparency: evidence suggests that advanced in Mexico is not sufficient, especially at the subnational level. Critically, this writing recreates the inclusion of transparency in Mexico's Constitution. The objective is to identify mechanisms and formation processes of high government agenda as the basis for reflection on the exploitable lessons.*

**Keywords:** transparency, accountability, implementation, public policy, Mexico.

187

\* Candidato a Doctor en Políticas Públicas por la EGAP del Tecnológico de Monterrey, en donde obtuvo el grado de Maestro en Administración Pública. Realizó un Programa Ejecutivo en la Escuela Kennedy de Gobierno, Universidad de Harvard, con apoyo de Cemex. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Ha obtenido premios estatales por investigación y ensayo en materia de transparencia en los años 2008, 2007 y 2006. Ha publicado en revistas especializadas nacionales e internacionales. Investigador Visitante Senior del Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres. Ha impartido conferencias sobre transparencia y buen gobierno en México, países de Centro y Suramérica así como Europa. Contacto [@victorspena](http://www.victorspena.com) / [victor.s.pena@gmail.com](mailto:victor.s.pena@gmail.com)

## Introducción

*...los reformadores sociales han llegado a sentirse como el personaje de T. S. Eliot, J. Alfred Prufrock: sus logros no son sino un pálido reflejo de sus intenciones originales. Richard F. Elmore (1978 [2000]) al iniciar su estudio “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”.*

Apartándose del “caso de éxito” como paradigma de aprendizaje, Goodin establece que “lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese idea. Lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]: no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos” (Goodin, 2003: 53).

Un caso de éxito, sin duda, es útil: comunica el buen término del trabajo de un equipo y buscando replicar ese triunfo, en los otros inspira el re enfoque de los esfuerzos propios. Desde la perspectiva de Goodin, sin embargo, fortalecer el diseño, conducción y evaluación de toda política pública significa acercarse a la experiencia desde una perspectiva crítica, indagar en aquello que salió mal, aquello que se desvió del objetivo esperado.

Este escrito recrea un episodio relevante en la experiencia mexicana dentro del tema de la transparencia: su inclusión en el texto constitucional nacional. Se aborda, manteniendo la propuesta de Goodin, como un fracaso y no como un caso de éxito. (La evidencia empírica sugiere que no se podría encuadrar de esa manera). Se hace con el objetivo de identificar los mecanismos y procesos de formación de la agenda de alto gobierno para la reflexión sobre las lecciones aprovechables.

## **Formación de agenda gubernamental y participación ciudadana**

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2000: 29).

Una cualidad muy preciada del Estado Federal es “la capacidad de experimentación, de servir como auténtico laboratorio político” (Barceló; 2005: 2). En materia de transparencia, de 2002 a 2007 se vivió una auténtica carrera innovadora a nivel estatal. Frente a un marco constitucional federal poco preciso, toda ley en la materia –la del orden federal y la de los estados, por supuesto–, podía ser tan diferente como los actores involucrados quisiesen.

Debe destacarse que mientras en el orden federal la participación ciudadana, académica y periodística fueron claves, en las entidades federativas no sucedió lo mismo. A nivel federal hubo un encuentro del interés ciudadano y el interés gubernamental; en los estados, salvo excepciones que referiremos, imperó un interés gubernamental al que se sumaron, con mayor o menor intensidad, grupos ciudadanos que, por lo que puede verse, no persistieron en su interés en el tema.

La experiencia jurídica legal, además, no fue vista con buenos ojos: En la exposición de motivos que acompaña la adición constitucional al artículo sexto puede, incluso, leerse en la exposición de motivos que “la dificultad más importante [que ha enfrentado el tema de la transparencia] es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que

se ejerce hoy mismo en la entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental”.<sup>1</sup>

De las innovaciones, sin duda, algunas fueron avances y otros retrocesos. Además, visto ahora en retrospectiva, a tres años de la adición constitucional, los pretendidos efectos de una homologación en la materia no se han hecho presentes. Una probable explicación a esto es la siguiente: la transparencia, generalizando, no surge en los estados a partir de la sociedad y su constitucionalidad, resultado de acuerdo cupulares, terminó alejando aún más al ciudadano del tema.

Retomando el tema de la agenda, desde su aproximación primaria básica, la formación de la agenda es el “proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Cobb y Ross, 1976: 126).

La manera en que se elabora la agenda de gobierno, además, según establece Aguilar Villanueva (2000: 27):

...deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridad de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad al asunto pública a

---

<sup>1</sup> Tomado de “Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos”, página 12. Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

cuales cuestiones. Revela, en suma, cuál es la postura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

La importancia específica del proceso, establece el citado autor, se debe a dos hechos: primero, la capacidad de atención del gobierno es limitada y, segundo, los problemas de una política son un asunto por definir y no datos *a priori* (Aguilar, 2000: 30-31). Después de todo, como dicen Cobb y Elder “lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición” (1984: 77).

En las aproximaciones conceptuales citadas hasta ahora, como podrá observarse, la presencia del ciudadano –como comunidad, como sociedad– es destacable.

Se enfatiza, en el caso de la transparencia, que la formación de una agenda pública y una gubernamental tiene una importancia adicional, una importancia respecto al régimen democrático, pues, después de todo, “el control democrático depende... de que los ciudadanos dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, además que les sea posible atribuir responsabilidades y que puedan castigar o recompensar” (Mariñez, 2009: 81).

La realidad, sin embargo, se impone: en la conformación de la agenda previa a la institucionalización de la transparencia en los estados, tal y como ya se ha señalado, hay un distanciamiento entre gobierno y ciudadanía.

“La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia: eso nos debiera preocupar”. Esta frase pertenece al académico y periodista especializado en temas de transparencia, Miguel Treviño de Hoyos. La pronunció en el marco del seminario

“Transparencia en riesgo? un debate nacional”, organizado por el InfoDF,<sup>2</sup> el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM<sup>3</sup> y el CIDE,<sup>4</sup> el 22 de abril de 2008 en la Ciudad de México, como parte de lo que fuera la defensa sostenida por diversas instancias públicas para evitar una reforma constitucional local en Querétaro en virtud de la cual la CEIG<sup>5</sup> dejaría de existir para ser absorbida por la Comisión de Derechos Humanos.<sup>6</sup>

Desde que comienzan a constituirse organismos garantes de la transparencia –después del año 2000– no sólo en Querétaro sino en muchos otros estados de la República, su desarrollo ha sido acompañado con múltiples episodios críticos cuya incidencia, me parece, debilita su desempeño, su funcionalidad y su legitimidad.

La frase de Treviño de Hoyos, aquella con la que comienza el presente escrito, bien pudiese replicarse en otros casos.

Si a la transparencia se le considera como uno de los factores que incide en la calidad de la democracia ¿cómo podríamos articular algún argumento que justifique una aparente indiferencia ciudadana ante las reinidentes y, en ocasiones, permanentes crisis en las que los organismos garantes de la transparencia en los estados viven? Algunas ideas se encuentran en el último apartado del presente escrito.

La transparencia, la participación ciudadana y la agenda conforman un triángulo que debiera ser inquebrantable: Freddy Mariñez Navarro (2009):

---

<sup>2</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

<sup>3</sup> Universidad Nacional Autónoma de México

<sup>4</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas

<sup>5</sup> Comisión Estatal para la Información Gubernamental del Estado de Querétaro

<sup>6</sup> La versión estenográfica puede consultarse en [http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/transp\\_riesgo/ver\\_esteno\\_seminario\\_transparencia\\_en\\_riesgo.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/2008/transp_riesgo/ver_esteno_seminario_transparencia_en_riesgo.pdf).

71), cuando analiza la relación Estado-sociedad ubica dos relaciones distintas: la *relación entre gobernante y ciudadanos*; y la *relación del gobernante con los funcionarios públicos*:

La primera ha sido la preocupación de las investigaciones en lo relativo a las instituciones del régimen político y sus relaciones con el control o la rendición de cuentas. La segunda cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos de buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación de las políticas públicas.

Evidentemente, la relación que encontramos es del primer tipo, el relativo a relación gobernador-ciudadano.

Proseguimos con el tema de la agenda. Dada la importancia de los trabajos de Roger Cobb y Charles Elder en las décadas de los setenta y mediados de los ochenta del siglo pasado, se identifican dos tipos de agenda, a saber:

1. La sistémica, pública o constitucional: Integrada por las cuestiones que una comunidad percibe como merecedoras de la atención pública; tiende a ser global, general.
2. La institucional, formal o gubernamental: Integrada por los asuntos que explícitamente son aceptados para considerarse de manera seria y activa por parte de quienes toman las decisiones; tiende a ser específica, concreta y acotada.

Aun cuando la transparencia en sí misma pudiera constituirse como agenda sistemática, pública o constitucional, consideramos que la manera en la que se implanta es producto de la agenda institucional,

formal o gubernamental pues ha sido ahí donde se definió el abordaje, en términos generales, a través de la creación de organismos *ciudadanizados*, autónomos. Al respecto, Cobb y Elder (1983), Kingdon (1984) y Aguilar (2000), entre otros, coinciden al señalar que el establecimiento de la agenda institucional, formal o gubernamental es un proceso contingente, poco estructurado, inestable. Sin embargo, como se verá en el apartado siguiente, este proceso fue suficientemente estructurado.

Finalmente, en cuanto a la formación de agenda, debe señalarse que la sumatoria de elementos y el proceso en el cual se presentan producen, al menos, tres probables patrones o modelos de comportamiento (Aguilar, 2000: 50; basado en Cobb y Ross, 1976: 127):

1. Modelo de iniciativa externa. El origen se encuentra en problemas y conflictos de varios grupos;
2. Modelo de movilización. El origen se encuentra del aparato gubernamental por lo que ya está en su agenda; para una implementación exitosa se necesita, sin embargo, colocar el tema en la agenda pública y convertirlo en asunto de interés público;
3. Modelo de iniciativa interna. El origen está en el gobierno, pero es necesario convencer a las agencias de gobierno.

En el siguiente apartado, se reconstruirá la constitucionalización de la transparencia en México. De ahí habremos de definir el origen, consecuencia de la ausencia de ciudadanos y el tipo de modelo al que pertenece. Antes, sin embargo, entraremos a su estudio. Tal y como lo establecería Lasswell en 1936, “se trata de saber: *Whogetswhat, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo” (citado por Aguilar, 2000: 44).

## Constitucionalización de la transparencia en México

Si concedemos que “la subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale a introducir una dimensión sustancial no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia” (Ferrajoli, 2003: 19), el tema de la constitucionalización de la transparencia en México es una especie de laboratorio.

Al abordar el episodio que interesa a los fines del presente trabajo, lo haremos considerando de manera implícita los aportes explicativos en la conformación de la agenda de la “red de cuestiones” (*issuenetwork*) y el “subsistema de políticas” (*policysubsystems*).

El impulso al tema de la transparencia se da en tres momentos: una etapa previa desordenada y espontánea impulsada desde los propios estados; una intermedia, que intenta (sin éxito) consolidar la autonomía del IFAI como organismo rector; y una federalista, que impulsa, en virtud del sexto constitucional, la autonomía en los organismos estatales.

¿Cuál es el resultado de estos movimientos? Para Treviño de Hoyos, aún cuando se sobredimensionó el impacto efectivo obtenido en virtud de la adición constitucional, “es incuestionable su necesidad. Entre otras razones, la reforma hace falta como un muro de contención contra aquellos gobernadores, como Francisco Ramírez Acuña, de Jalisco, o Héctor (*sic*) Moreira, de Coahuila, que han buscado impulsar contra-reformas que afectan las leyes que de por sí tienen pocos dientes” (2007:338). Todo esto se podría, según parece, en virtud de la adición al artículo sexto constitucional.

Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores, de tres Estados y de tres partidos políticos distintos (PRI, PAN, PRD), firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República.

En marzo de 2006, el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. En esa oportunidad, los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la Conago.

En noviembre de ese año la denominada “Iniciativa de Chihuahua” se hizo pública en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia. El acuerdo expone que “Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información”.

Antes de concluir el 2006, el 13 de diciembre, se llevó a cabo un evento, mismo que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados y diversos personajes de la vida pública. El 21 de diciembre, la Comisión de Puntos Constitucionales celebró una reunión donde, entre otros puntos, sus integrantes analizaron la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución. Acordaron incluirla como prioridad en la agenda legislativa del próximo periodo de sesiones.

En febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. A la reunión fueron invitados a exponer sus puntos de vista los Comisionados del IFAI y otros expertos nacionales. El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la Iniciativa de Chihuahua.

En sesión de mesas directivas de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, el 20 de febrero, se aprobó por unanimidad de los presentes el proyecto de dictamen que contiene el decreto que adiciona el artículo 6° constitucional.

En abril de ese año, la adición es aprobada y enviada a los Estados para, en su caso, la apoyasen como parte del Constituyente permanente. Finalmente cristaliza, a partir del 20 de julio de 2007, como un texto nuevo en la constitución dando el plazo de un año para que las legislaturas estatales hicieran las adecuaciones pertinentes.

En este proceso tiene importante papel la Comaip<sup>7</sup> que, tal vez, pudiese ser descrita con las palabras de Offe: “las instituciones generan intereses creados sobre su propia preservación, en ocasiones hasta el punto de que la aparición endógena de preferencias eficaces por acuerdos alternativos se vuelve virtualmente inconcebible” (2003: 262). Su organización, sin embargo, no debe sorprendernos. Olson señala que “cuando un número de individuos tienen un interés común o colectivo –cuando comparten un mismo objetivo o propósito–, la acción desorganizada, individual [no será] capaz de realizar ese interés común, ni tampoco de promover ese interés de manera adecuada” (citado por Ostrom; 2000: 78). Encuadra, la Comaip, dentro del modelo del corporativismo sobre cómo generan poder para la toma de decisiones (estudiado el modelo por Parsons; 2007: 276).

La Comaip nace y funciona en virtud de un compromiso que carece validez legal. Este compromiso, denominado Acta Constitutiva, fue suscrito el 16 de junio de 2004 por siete consejeros o comisionados presidentes, un director general,<sup>8</sup> la entonces presidenta del IFAI, María Marván Laborde, y dos testigos de honor, Mauricio Merino Huerta y Ernesto Villanueva.

---

<sup>7</sup> Al menos tres mecanismos o espacios de comunicación pueden ser localizados en el nivel nacional: la Red Organismos Públicos Autónomos (*opam*), la Asociación Mexicana de Comisiones y Organismos Estatal para el Acceso a la Información (Amepi) y la Conferencia Mexicana de Instituto de Acceso a la Información Pública (Comaip).

<sup>8</sup> Firmaron: Dorangélica de la Rocha Almazán, comisionada presidenta de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; Ramona Carbajal Cárdenas, comisionada presidenta de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima; Gustavo Velásquez de la Fuente, consejero presidente del Consejo de Información Pública del Distrito Federal; Mario Humberto Burciaga Sánchez, comisionado presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango; Alfredo Ling Altamirano, director general del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato; José Antonio Zavala, comisionado presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo; José Daniel Ruiz Sepúlveda, comisionado presidente de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y Jesús Uribe Cabrera, comisionado presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.

La Comaip personifica el conglomerado que Maurice Duverger (1983: 246) explica en los siguientes términos la “ley de bronce de la oligarquía”, desarrollada por Robert Michels: “cualesquiera que sean los procedimientos de designación de las autoridades, aún cuando este procedimiento sea democrático, aunque se renueven en intervalos regulares, los dirigentes en los diferentes niveles tenderían a perpetuarse en el poder, a designar de hecho un sucesor por una especie de cooptación; la elección formal no es más que una ratificación. De este modo, todas las organizaciones... [tienden a darse] una estructura oligárquica de hecho, incluso si su estructura oficial es democrática”.

### **Fortalecimiento de la ciudadanía como fin de la propia transparencia**

La transparencia resulta, por su esencia, una institución.<sup>9</sup> Para podersele instrumentar, debe considerársele una política pública.

Otra manera de comprender lo que es la transparencia es a través de sus finalidades. Esta es la aproximación que enfatiza el presente trabajo y puede catalogarse en cualquiera de las siguientes categorías (Peña: 2009):

1. Combatir a la corrupción;
2. Controlar el poder (Aguilar, Cossío), fortalecerlo a través de la legitimidad (Aguilar) y/o propiciar el involucramiento proactivo de la comunidad (Ackerman-Sandoval, Aguilar, Fox-Haight);
3. Promover la inversión (Ackerman-Sandoval);

---

<sup>9</sup> “El término *instituciones* se refiere a las normas que abarcan cuestiones tales como los procedimientos de toma de decisiones, la transmisión de bienes, los procesos de negociación” (Talbot; 2003:119).

4. Propiciar un mejor servicio público (Cossío y Fox-Haight), promover su evolución hacia formas y mecanismos cada vez más eficientes (Aguilar y Fox-Haight) y/o constituir un paso previo a la rendición de cuentas.
5. Satisfacer intereses personales respecto al acceso individual a datos personales en poder de los órganos del estado (Fox-Haight).

De las citadas, para la finalidad del presente trabajo, nos enfocaremos en el segundo objetivo, en particular lo referente al propiciar el involucramiento proactivo de la comunidad. Es, dentro de este objetivo, que encontraríamos una de las relaciones más reiteradas dentro del tema: transparencia-democracia-ciudadanía.

Enfocar este esfuerzo no es tarea menor pues, como apunta Jonathan Fox “si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias” (2008: 186). Estas estrategias, además, no deberán elaborarse ni emprenderse de manera aislada pues “el acceso a la información desarticulado de estrategias complementarias puede tener el paradójico resultado de crear mayor opacidad gubernamental” (Ackerman; 2008: 12).

Hacemos, ahora, una aproximación empírica de cómo se ha entrelazado la transparencia, con la democracia y la ciudadanía.

Mientras que la participación ciudadana, académica y periodística fueron claves para el tema en el orden federal, en las entidades federativas no sucedió lo mismo.

De los estados de la República, de acuerdo con una investigación que actualmente se realiza, Jalisco es –prácticamente– el único donde se

ubica un claro interés por destacar un origen ciudadano. Se hizo, sobre todo, en un texto denominado “*Ciudadanos por la transparencia: surgimiento de un nuevo derecho en Jalisco*”, de la autoría de José Bautista Farías, incluido en el volumen *Acceso a la Información: un derecho de avanzada en Jalisco* publicado en 2007. En los demás estados, la movilización ciudadana previa a la colocación del tema en la agenda, ha quedado en la anécdota, en referencia obscura.

Cuando en Querétaro se vivió uno de los momentos más tensos respecto a la viabilidad del organismo garante de la transparencia, refirió Miguel Treviño de Hoyos –cita ya hecha–, “La familia de mi esposa es de Querétaro y no es tema la desaparición de la Comisión de Transparencia, eso nos debiera preocupar”. Una institución, dice Offe, “que funciona alivia a los actores de sus preocupaciones sobre objetivos o estrategias, ya que es posible confiar en que un curso de acción institucionalmente prescrito tendrá efectos beneficiosos o, al menos, aceptables. Así las instituciones permiten que las preocupaciones instrumentales sean remplazadas por una dosis saludable de ritualismo y conservadurismo” (2003: 253). Evidentemente, esto no ha sucedido.

Es, sin duda, para preocuparse. Las crisis que el tema de la transparencia ha sufrido en sus organismos garantes, que van desde la falta de legitimación y credibilidad de quienes los encabezan hasta problemas administrativos y de corrupción, se han presentado, han madurado y se han resuelto –en el mejor de los casos–, alejados de la mirada de la ciudadanía. No hay, en los estados, un auténtico sentimiento de pertenencia respecto del tema: queda la impresión de que la solución resulta más cara que el problema.

A diez años de que la transparencia se incluyera en el discurso político,

en las políticas y programas de gobierno y en las leyes de nuestro país, no es clara qué tanto se han logrado los beneficios que de ella se esperaban. ¿Qué se esperaba de la transparencia? Se esperaba que fortaleciera a la ciudadanía, que incrementara la confianza del ciudadano en su gobierno, que facilitara la comunicación del ciudadano y su gobierno, se suponía que iba a combatir la corrupción. Hoy no tenemos certeza de cómo la transparencia ha abonado en alguno de estos temas.

La realidad se ha impuesto: hay información en el internet pero no siempre es clara ni se actualiza con la periodicidad necesaria, los tiempos de respuesta son relativamente cortos pero la calidad de las respuestas deja mucho que desear, no se ve el trabajo de los institutos de transparencia en los estados.

Se insiste: ahora el primer reto que tienen los institutos de transparencia es la transparencia de los propios institutos.

Cuando comenzó lo de la transparencia se consideró que la mejor manera de implantarlo era a través de organismos autónomos y “ciudadanizados” y con leyes flexibles y sencillas.

La idea no parecía mala: la autonomía permitiría independencia de criterio, la “ciudadanización” garantizaba que los funcionarios de la transparencia “no tuvieran cola que les pisen” y las leyes flexibles haría para que todos los ciudadanos pudieran ejercer su derecho sin mayor problema.

Otra vez la realidad se ha impuesto.

Los institutos deben asumir un nuevo paradigma: pasar del alejamiento

que se han autoimpuesto y buscar una sana cercanía. Debe haber una redefinición y debe ser desde dentro de los propios institutos. Cualquier intento externo podrá ser interpretado como intervención y retroceso.

Los institutos de transparencia sí necesitan redefinir sus acciones y el papel que deben interpretar. Deben asumirse no como islas sino como parte de un esfuerzo que debe ser conjunto y cuya intención es que las cosas se hagan mucho mejor.

### **¿Promesas incumplidas de la transparencia?**

En otras ocasiones hemos sostenido que no hay cómo soportar la idea de incidencia en algún indicador relacionado con la transparencia en el que se haya avanzado de manera positiva posterior a la implementación del esquema por el que se trata de implantar la transparencia en nuestro país (Peña, 2009). Parfraseando a Norberto Bobbio, tenemos “promesas incumplidas de la transparencia”.

¿Qué se esperaba de la transparencia? Se esperaba que fortaleciera a la ciudadanía, que incrementara la confianza del ciudadano en su gobierno, que facilitara la comunicación del ciudadano y su gobierno, se suponía que iba a combatir la corrupción. Hoy no tenemos certeza de cómo la transparencia ha abonado en alguno de estos temas.

Una parte importante de los institutos de transparencia en los estados han pasado por largos periodos de crisis. Prácticamente ninguno de ellos, contrario a lo que pudiera pensarse, son producto de gobiernos estatales que quisieran entorpecer el trabajo que se realiza en estos institutos. En el fondo, el origen de los problemas está adentro: pleitos entre

los consejeros, problemas administrativos, falta de planeación y claridad en lo que deben hacer, escándalos. Reitero, es paradójico, pero ahora el primer reto que tienen los institutos de transparencia es la transparencia de los propios institutos.

“Cuando una institución no logra cumplir su objetivo, podemos atribuir su fracaso a una de estas dos causas: 1) un diseño erróneo de la institución con relación al cumplimiento de ese objetivo; y 2) un error de un individuo en particular dentro de la institución” (Hardin; 2003:165). En el caso que nos ocupa, la razón se encuentra en esta doble vertiente: dependerá el caso particular sobre el que se quiera posar el estudio, para saber hacia cual lado la balanza se definirá.

En cuanto a diseño, en términos generales, la autonomía ha sido la búsqueda permanente.

Para Miguel Carbonell (2004:103), Santiago López Acosta y María del Pilar Hernández (los tres siguen las ideas de Manuel García Pelayo), identifican las siguientes características de los organismos constitucionales autónomos:

1. Configuración inmediata por la constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia.
2. Ser organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de Derecho.
3. Tener incidencia en la voluntad estatal “toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones” (Hernández; Autonomía).

4. Ubicarse fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con garantías para evitar “la asfixia en el suministro de los recursos económicos” (Carbonell; 2004:105).
5. Autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

De acuerdo con el trabajo realizado por Miguel Ángel Arévalo, Omar Ortega Álvarez y Juan Gil Martínez (2004), las principales características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

1. *Inmediatez*: Deben estar establecidos y configurados directamente en la constitución.
2. *Esencialidad*: Son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo.
3. *Dirección Política*: Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
4. *Paridad de Rango*: Mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
5. *Autonomía*: Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.
6. *Apoliticalidad*: Son órganos técnicos y no políticos.
7. *Inmunidad*: Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
8. *Transparencia*: Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
9. *Intangibilidad*: Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos

para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y

10. *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho*: Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Sin embargo, dada la experiencia acumulada, lo que se requiere para la transparencia es un buen diseño. En el caso de las políticas, dice Goodin, “consideramos bien diseñada aquella que se corresponde adecuadamente con las demás y con el sistema político, económico y social en el cual está inserta... En el caso de un sistema integral, estar bien diseñado significa que todas las piezas se ajustan correctamente en un todo armónico: están bien integradas, están en equilibrio”. (2003: 52). En el caso de la transparencia, las piezas no parecen estar en equilibrio.

David Arellano (2007) ha dicho que la problemática que se tiene en cuanto a las expectativas no satisfechas de la transparencia tiene relación con que la construcción social en torno a ella, la transparencia, se ha basado más en esperanzas sin sustento teórico ni analítico. La línea dominante para el entendimiento del tema ha tomado la forma de concatenación aparentemente sólida de acontecimientos sociales y jurídicos. Sergio López-Ayllon es, quizás, quien mayor producción académica ha tenido al respecto describiendo, sobretodo, la experiencia nacional.

Al entenderse la transparencia como una conquista social, cualquier pretensión de modificación al esquema existente, podría interpretarse como una intromisión o retroceso en contra de los intereses sociales que

impulsaron su nacimiento. Si sólo entendemos a la transparencia como un fenómeno jurídico, pretenderemos solucionar todos reformando leyes.

Un problema de definición en temas de transparencia, atrae problemas de gobernabilidad. “La gobernabilidad –en términos del neoinstitucionalista Goodin– es nada menos que la conducción de la sociedad por parte de los funcionarios que controlan lo que desde el punto de vista organizacional, constituyen los “altos mandos” de la sociedad” (2003: 28).

No puede entenderse la transparencia fuera de un sistema democrático. Sin embargo, en el caso mexicano, identificar una clara relación entre estos elementos es algo más complejo de lo que se ha querido aceptar.

En México, no debe extrañarnos, es lugar común ubicar el surgimiento del derecho a la información dentro de las reformas políticas que se presentaron a finales de la década de los setenta, cuando se incluye al final del artículo sexto que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Ubicar el derecho a la información, transparencia como hasta aquí se le ha identificado de manera general, en este momento deberá hacerse según me parece con cautela al considerar, como lo hace Ignacio Burgoa (2003: 672-673), el antecedente y la finalidad en la entonces adición al artículo sexto: es una consecuencia del Plan Básico de Gobierno (1976-1982) elaborado por el Partido Revolucionario Institucional cuyo destinatario eran los medios de comunicación (obsérvese, no la ciudadanía) al quererse evitar “el monopolio mercantilista [y] la información manipulada”.

Por lo anterior, y en vista de lo que esta investigación identifica, considero debe ubicarse a la transparencia como una de las consecuencias de un sistema democrático, que se presenta hasta después del año 2000.

Considerando tres modelos democráticos, el competitivo elitista, el pluralista y el de la democracia participativa (Iriarte, Vázquez y Berazza; 2003), la transparencia se ubica en el tercero al ser éste el que considera que “para que haya una sociedad más equitativa es necesario un sistema político más participativo” (Iriarte, Vázquez y Berazza).

Dentro de las formas de relación socioestatal, Ernesto Inzunza Vera identifica a la transparencia como una interfase en la que el Estado informa a la sociedad civil (2007: 272).

Siendo que la transparencia no puede darse fuera de un contexto democrático se reitera la preocupación sobre cuál ha sido la contribución de la transparencia al sistema democrático y si la manera en la que se organiza a nivel estatal permite esto.

Chester Barnard dijo que “el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no pueden llevarse a cabo, en no tomar decisiones que correspondan a otros” (1938: 194).

¿Habría sido, el tema de la transparencia, un tema *–issue–* que no observó estas recomendaciones?

## Conclusiones y lecciones

Cuando se abordó el tema de la agenda, se estableció que la sumatoria de los elementos descritos y el proceso mediante el cual se entrelazan, producen al menos, tres probables patrones o modelos de comportamiento (Aguilar, 2000: 50; basado en Cobb y Ross, 1976: 127). Para el caso particular, el tema de la transparencia parece obedecer a un “Modelo de Movilización”, lo que implica que el origen se encuentre fuera del aparato gubernamental y se requiera, para una implementación exitosa, colocar el tema en la agenda pública y convertirlo en asunto de interés público. En esta parte es donde se advierte la principal falla de transparencia.

Se requiere un replanteamiento del proceso, es decir, relaborar la agenda considerando una participación mucho más internalizada de parte de la comunidad.

En cuanto al tipo de agenda, se estableció que, en la definición de Cobb y Ross, es el “proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (1976: 126). Esto, sin embargo no aplica al caso de estudio al estar ausente grupos poblacionales. Una de las principales críticas vertidas a lo largo del trabajo es la ausencia de ciudadanía. La presencia que puede advertirse es cupular: sea materializada en la figura de gobernadores de los estados, o en la Comaip, o a través de Instituto y Comisiones. El ciudadano, ése que debiera estar interesado en el tema, parece ausente y extraño.

Establecimos, también que Cobb y Elder (1983), Kingdon (1984) y Aguilar (2000), coincidían al señalar que el establecimiento de la agenda institucional, formal o gubernamental es un proceso contingente, poco estruc-

turado, inestable. Esto, como puede advertirse, no ocurrió en el capítulo estudiado. Si bien el proceso legislativo pudo estructurar la manera en que se integró la agenda, los registros de lo que el proceso fue –desde la formulación de la primera propuesta hasta la constitucionalización– estuvo instrumentado bajo esquemas estables donde participó la estructura burocrática y con intereses creados en torno del tema.

Se dijo que de la reconstrucción del capítulo de transparencia podríamos decir, siguiendo a Lasswell, “*Who gets what, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo”: La respuesta podría formularse de la siguiente manera: Las agrupaciones públicas con intereses creados (*who*) garantizaron su existencia jurídica en el más alto nivel normativo (*what*) en la constitucionalización de la transparencia en 2007 (*when*) a través de la organización que les permitió redes informales de apoyo con los poderes Ejecutivos de diversos partidos y extralegales como lo es la Comaip (*how*).

Empleando un postulado neoinstitucionalista que dice “Las instituciones que tienen relativamente mayor cantidad de participantes cuentan con una ventaja comparativa (económica, militar o de cualquier tipo) frente de las que tienen menos” (Goodin, 2003: 42), parece cobrar relevancia en la experiencia que describimos.

Sin embargo, este logro para las organizaciones se planteó, germinó y se desarrolló **alejado de una base social que es importante. Más que importante**, en un régimen democrático, transparencia y ciudadanía se nos presenta como un binomio indisoluble. Esto ha provocado (y, de manera altamente probable, seguirá provocando) un proceso de maduración de los organismos especializados tendiendo más a un modelo burocrático-público, que a uno ciudadanizado y flexible. Tal y como se encuentran al

día de hoy, los esfuerzos –léase “Institución”– que se generan en torno de la transparencia no cumplen su objetivo.

“Cuando una institución no logra cumplir su objetivo, podemos atribuir su fracaso a una de estas dos causas: 1) un diseño erróneo de la institución con relación al cumplimiento de ese objetivo; y 2) un error de un individuo en particular dentro de la institución” (Hardin; 2003: 165). Se ubican las dos causas. La negociación (usando la definición de Talbot de institución) para la constitucionalización pudo ser efectiva, eficiente, pero alejada de la comunidad. Fue, dicho en una sola frase, errónea: al hacerlo entre cúpula de cúpulas se compromete al largo plazo la sostenibilidad de la institución.

La participación de la Comaip puede estructurarse atendiendo las características mencionadas por Meyer y Rowan: “las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se supone deben producir racionalmente... esto lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucional en la sociedad.

Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (1999: 79). Siguiendo a los mismos autores, “los productos, servicios, técnicas, políticas y programas institucionalizados funcionan como mitos poderosos y muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente. Pero la conformidad con las reglas institucionales frecuentemente entra en un agudo conflicto con los criterios de eficiencia; por el contrario, coordinar y controlar la activi-

dad con el fin de promover la eficiencia socava la conformidad ceremonial de una organización y sacrifica su apoyo y legitimidad.

Para mantener la conformidad ceremonial, las organizaciones que reflejan las reglas institucionales tienden a proteger sus estructuras formales de las incertidumbres de actividades técnicas mediante una integración poco rígida, estableciendo diferencias entre sus estructuras formales y las actividades de trabajo reales” (Meyer y Rowan 1999: 79).

Se estableció, a lo largo del trabajo que en el caso de la transparencia, la formación de una agenda pública y una gubernamental tienen un importancia adicional, una importancia respecto al régimen democrática, pues, después de todo, “el control democrático depende... de que los ciudadanos dispongan de información para valorar la actuación de los gobiernos, además que les sea posible atribuir responsabilidades y que puedan castigar o recompensar” (Mariñez, 2009:81). Tal y como se encuentra el modelo que rige, no se ve cómo pueda esto lograrse. Lo que tenemos es el acceso a la documentación administrativa, no el control democrático de la actuación de los gobernantes.

Se requiere un esquema armónico con el régimen democrático, que integre a la población. Esto aun cuando “a menudo resulta una buena idea diseñar instituciones a fin de que se alienten la falta de armonía y, por lo tanto, la dinámica, lo cual nos obliga a considerar e incluso quizás modificar oportunamente la manera en la que se hacen las cosas” (Goodin 2003:58). No hubo intención de provocar esto con el esquema que se ha seguido, debe buscarse que lo relativo a la transparencia funcione.

Retomando a Offe, “... en la medida en que las instituciones funcionen adecuadamente y continúen generando niveles de resultados tolerables,

no existe una necesidad percibida de preocuparse por el proceso, potencialmente costos, de innovar tales instituciones o de introducir alternativas institucionales” (2003: 262).

Sin duda se hace necesario un replanteamiento hacia el ciudadano.

El fortalecimiento de este proceso necesita redescubrir al ciudadano.

## Fuentes

Ackerman, John M. “Introducción.” *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. John M. Ackerman (coord.) (2008). México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información, pp. 11-30.

——— (2007) *Organismos autónomos y democracia: el caso México*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval (2005). “Leyes de acceso a la información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia*. 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Aguilar Rivera, José Antonio (2006). “Transparencia y democracia: claves para un concierto”. *Cuadernos de Transparencia*. 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arellano Gault, David (2008). “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, en John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información. pp. 263-281.

Bohórquez López, Eduardo (2006). “Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México” en Coord. Salvador Guerrero Chiprés, *Claroscuros de la transparencia en el D.F.* México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. pp. 77-87.

Burgoa, Ignacio (2003). *Garantías individuales*. México, Editorial Porrúa.

Cárdenas García, Jaime (2008). “Tres presupuestos para la reforma de las instituciones”, en Óscar Ochoa González (coord.), *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México: Una reflexión sobre sus instituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. pp. 63-84.

Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo. pp. 1-25.

Elmore, R. F. (1978 [2000]). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”. en L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (G. Bernal [trad.], pp. 185-250). México: Miguel Ángel Porrúa.

Fox, Jonathan (2008). “Transparencia y rendición de cuentas” en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro internacional de estudios sobre la transparencia y el acceso a la información. pp. 174-198.

Fox, Jonathan y Libbi Haight (2007). “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars. pp. 29-64.

Goodin, Robert E (2003). “Las instituciones y su diseño.” Comp. Robert E. Goodin *Teoría del diseño institucional*. María Luz Melón (trad.). Barcelona. Editorial Gedisa. pp 13-74.

Grindle, Marilee S (2004). “Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17, núm. 4. Octubre. pp. 525-548.

Hardin, Russell (2003). “Moralidad institucional”. En Robert E. Goodin (comp.). *Teoría del diseño institucional*. María Luz Melón (trad.). Barcelona. Editorial Gedisa. pp. 163-196.

Offe, Claus (2003). “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este.” En Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. María Luz Melón (trad.). Barcelona: Editorial Gedisa. pp. 251-282.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994). *La reinención del gobierno*. México: Paidós.

Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Corina de Iturbide (trad.). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas*. Argentina: Flacso, Miño y Dávila.

Peña Mancillas, Victor Samuel (2009). *Aprender desde la experiencia: apuntes para el diseño de organismos estatales de acceso a la información*. México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Pettit, Philip (2003). “El diseño institucional y la elección racional.” En Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. Trad. María Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa. pp. 75-117.

# Estado del arte sobre la implementación de políticas públicas

Una revisión bibliográfica reciente

Giselle González\*

## Abstract

Este trabajo ofrece un panorama de estudios sobre la implementación de políticas públicas que se enfocan en la acción gubernativa como un elemento central para definir el curso de las metas políticas. Durante los últimos 30 años se han desarrollado distintos estudios sobre el proceso social de las políticas, en su etapa de implementación. Los resultados muestran diferencias en la forma de concebir los procesos de implementación. Desde un grupo de trabajos, denominado por algunos autores como “vieja gobernanza”, se define que el Estado es la única instancia con capacidad de dirección social, considerando al resto de los actores sociales incapaces de autogobierno o carentes, en grado importante, de autonomía relativa. Desarrollos posteriores, encarados por otros grupos de trabajo, plantean que si bien el Estado tiene un rol activo y central en la construcción de las políticas, no es el único actor con capacidad para ponerlas en marcha, ya que interactúa con actores sociales y estatales con diferentes grados de poder y negociación, con capacidad de influir y condicionar –restringir y/o posibilitar– la acción gubernativa.

El trabajo propuesto pretende dar cuenta de distintas posturas analíticas sobre las formas de concebir los procesos de implementación de políticas públicas, desde una revisión del estado del arte. Del análisis de los datos se puede derivar un cambio desde un centro a un sistema de gobierno que indicaría el pasaje de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador. En ese contexto, la acción de gobierno resulta un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y la formas de coordinarse para realizarlos: su sentido y su capacidad de dirección.

**Palabras clave:** Gobierno, estudios sobre políticas públicas, implementación, de políticas públicas.

\* Universidad de San Andrés/ Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Es licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Educación por la Universidad de San Andrés; y candidata a Doctora en Educación con Beca de Iniciación del CONICET en la Universidad de San Andrés. Además, es docente investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de La Plata (UNLP) CONICET.

*This paper provides an overview of studies on the implementation of public policies that focus on government action as a central element in defining the course of policy goals. During the past 30 years there have been various studies on the social policy process in its implementation stage. The results of these studies show differences in the way of conceiving the processes of implementation. From a group of works, called by some as "old governance" is defined to be the only state body (institution) in social leadership, considering the rest of the social actors incapable of self-government or lacking in significant degree of relative autonomy. Later developments faced by other working groups, argue that although the state has an active and central role in the construction of policies is not the only player with ability to implement them. Rather, it interacts with a variant set of social and state actors with different degrees of power and bargaining power to influence and condition, restrict and/or allow the government action. Thus, public policies are in accordance with the values established by this group of actors who, in association, agree and negotiate the course of the same. The proposed work aims to account for different analytical views on ways of conceiving the processes of implementation of public policies from a review of the state of the art. Analysis of the data can be derived from a central change to a system of government that would indicate the passage of a hierarchical government to a more associative and coordinator. In this context, government action is a process by which actors in a society decide their goals of living together and coordinated ways to achieve them: their sense of direction and leadership.*

**Keywords:** Government, public policy studies, implementation of public policies.

## Introducción

Desde sus orígenes, y durante muchos años, la literatura sobre las políticas públicas se ha centrado de un modo exclusivo sobre el momento *predecisional* (Hecló, 1974; Lindblom, 1979; Majone, 1978 y 1989; Quade, 1989; Subirats, 1989; Wildavsky, 1979). Como resultado, hasta principios de la década de 1970, los mayores y más importantes aportes de esta literatura se realizaron en el campo de los estudios sobre la formación de la agenda y la definición de los problemas públicos, por un lado, y sobre la elaboración, y la toma de decisiones, por otro lado. El impacto de esta exclusiva preocupación académica por el momento *predecisional* ha sido el profundo desconocimiento sobre la fase de implementación de las políticas públicas, y por tanto, sobre el rol crítico que los actores que intervienen en esta etapa desempeñan sobre los impactos y resultados efectivos de la política (Gvirtz y Dufour, 2008). Sin embargo, al promediar la década de 1970 aparecen los primeros estudios sobre los problemas que enfrentan las políticas en su etapa de implementación y los diferentes actores que allí intervienen (Bardach, 1993 y 1998; Elmore, 1979-1980; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1998). Estos estudios muestran que la acción de gobierno ya no está centrada en el Estado como única institución de gobierno y dirección social, antes bien se encuentra dispersa en un conjunto de actores con diferentes recursos de poder y por tanto con capacidad de posibilitar y/o condicionar la acción estatal.

El presente estudio se interesa por analizar las perspectivas teóricas que analizan los procesos de implementación de políticas públicas desde una lógica de gobernación. En particular, se examina el grupo de estudios que considera a la acción de gobierno como el resultado de la interacción conflictiva entre distintos tipos de actores. En ese marco, para lograr el

efectivo cumplimiento de una política pública se requiere que los actores dispongan de mecanismos e instancias de coordinación para generar una dinámica de ajustes mutuos, de regulación cruzada; de juegos de coordinación, pero a partir de un acuerdo mayor que es maximizar la capacidad de coordinación, cooperación, y adaptación de sus miembros (Repetto, 2009).

### **Aspectos metodológicos**

Se trató de un estudio descriptivo basado en una revisión bibliográfica. La muestra se compuso de un conjunto de treinta revistas internacionales, dos manuales de política pública y quince libros del área de ciencia política y administración pública.

Los criterios de selección de los textos, que constituyeron el corpus bibliográfico de este estudio se sustentaron en:

- a) la fecha de publicación de los trabajos examinados. Se consideraron trabajos teóricos y empíricos publicados a partir de los años setenta hasta la actualidad;
- b) la muestra surgió de considerar el juicio de los expertos en el área de implementación de las políticas públicas, más citados en los manuales, libros y revistas de investigación científica.

La estrategia analítica se definió desde una lógica de gobernación. Se buscó analizar la idea de gobierno y dirección política, indagando los distintos actores y grados de intervención de los mismos en la implementación de las políticas públicas.

### ***Del gobierno como institución, al gobierno como acción***

El planteamiento estándar del término “gobierno” se ha ocupado de analizar las capacidades institucionales que tiene un Estado para conducir a sus sociedades, considerando al resto de los actores del sistema como elementos que por definición han de ser gobernados y administrados por ser incapaces de auto-regulación, auto-desarrollo y auto-gobierno (Aguilar Villanueva, 2006). El sistema se entiende como un objeto a gobernar, como el problema, antes que como “parte” importante de la solución. El supuesto del gobierno como el agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados del siglo XX, caracterizados por el fuerte estatismo y el escepticismo en torno a las capacidades de sus sociedades.

Esta perspectiva fue dominante hasta fines de los años setenta y se denominó por varios autores como “vieja gobernanza”. La misma situó el problema del gobierno en el Estado como instancia de dirección social. Por consiguiente tanto teórica como prácticamente la cuestión central, para esta perspectiva, consistió en el estudio del modo de crear y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno, dando por supuesto que con ciertas capacidades básicas (institucionales, fiscales, administrativas) no se requiere más para ejercer una gobernación exitosa. Esto quiere decir que un gobierno dotado de capacidades institucionales suficientes es la única condición para ejercer la conducción exitosa del sistema. Desde este enfoque, la cuestión de la gobernabilidad se limita al ámbito gubernamental, únicamente.

Desarrollos posteriores sobre capacidades institucionales del Estado para el ejercicio de la gobernación definen que la capacidad directiva de

un gobierno no es equivalente a un Estado superdotado de poderes, con amplia autonomía e intervención directa.

Hacia fines de los años setenta se produce un cambio en el modo de concebir el gobierno de un determinado sistema. Entre esos años comienza a visualizarse la creciente participación de una variedad de actores y niveles de gobierno en la producción e implementación de las políticas públicas que un gobierno pone en marcha para conducir a su sociedad (Peters, 2006). En ese marco, la pregunta por el qué del gobierno (qué capacidades requiere un gobierno para conducir en forma eficaz a sus sociedades) se desplaza hacia un cuestionamiento acerca del cómo (cómo planificar y coordinar acciones con actores que tienen poder relativo para influir en la efectiva puesta en marcha de una política pública). De acuerdo con O'Toole (2000) "el concepto de *governance* es designado para incorporar un entendimiento más completo de los múltiples niveles de acción y tipos de variables que pueden esperarse influyan en la *performance* de la política (O'Toole, 2000 en Peters, 2006: 276). Al focalizar al gobierno como acción más que como institución se deja empíricamente abierta la pregunta a quién es el actor que actúa (puede ser un actor público o privado). De ese modo, la estructura de los procesos políticos puede ser vista como un conjunto de varios elementos: los actores, las actividades y los distintos niveles de gobierno. Cada uno de éstos refiere a una estructura y conjunto de valores orientados hacia determinadas actividades. El gobierno así comienza a definirse como múltiple *governance* (Peters, 2006) [*la traducción es propia*].

## Marco de referencia

Para este análisis se recupera la primera generación de estudios sobre políticas públicas, representados en los análisis de Pressman y Wildavsky (1998) y el marco teórico propuesto por la denominada tercera generación de estudios en implementación de políticas públicas (Mazmanian y Sabatier, 1981; Winter, 1990; O'Toole, 1990; Hill, 2001 en Peters, 2006) que retoman la matriz analítica planteada en aquellos primeros estudios y definen a la implementación desde una "lógica de gobernación" (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). Desde este modelo analítico, se define a la gobernación como "un régimen de leyes, reglas, decisiones judiciales, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben, y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos" (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). La implementación se define como un proceso. Éste parte de una decisión política (el diseño de la política) que incluye la definición de metas y medios para alcanzarlas. Las políticas implican teorías. Se declaren éstas en forma explícita o no, las políticas apuntan a una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean las condiciones esenciales. Los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Así, la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Pressman y Wildavsky, 1998).

La puesta en marcha de una decisión política conlleva una serie de decisiones subnacionales y acciones de distintos actores dirigidas a cumplir con el mandato de la autoridad federal. Además, durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se

alteran. Estos factores generan que el tránsito de una meta política (las condiciones esenciales) a su efectiva puesta en marcha no sea lineal. Antes bien, los actores encargados de la implementación se hacen responsables tanto de las condiciones esenciales como de los objetivos hacia los cuales se supone que aquellas conducen. En cuanto los actores ponen en funcionamiento las metas establecidas en el diseño institucional de una política pública, modelan, a partir de sus intereses y comportamientos racionales, la dirección y objetivo(s) que adoptará la misma. Así como también transforman el juego de relaciones establecido con el entramado de actores encargado de definir su puesta en marcha.

Desde el enfoque de la gobernanza/*governance* se aborda el modo específico en que se implementa la acción de gobierno así como también el entramado de actores públicos y privados que allí participan.

Los primeros enfoques sobre gobernabilidad entendieron al Estado como única institución de gobierno, es decir, como el único agente de coordinación y dirección de la sociedad. Sin embargo, a la luz de los procesos sociales que transformaron las relaciones entre el Estado y el entramado de actores sociales que interviene en el proceso social de la política, las nuevas perspectivas sobre el tema reconocen que las fuentes de coordinación y dirección de una sociedad son diversas, y no sólo gubernamentales. En ese marco, el enfoque de la gobernanza permite estudiar diversos mecanismos de coordinación y arreglos institucionales que se generan a través de complejas relaciones tanto al interior del ámbito público como entre las esferas público-privado. A su vez, estas relaciones se caracterizan por la conformación de redes o subsistemas que determinan esferas de poder con relativo grado de autonomía.

## Resultados

En esta sección se presentan los resultados del estudio propuesto. Se adoptó como unidades de análisis a los propios textos científicos. El examen del corpus bibliográfico se organiza en base al esquema teórico expuesto previamente a partir de dos ejes temáticos: 1) El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza y 2) El gobierno como acción: el enfoque de *governance*.

### **1. El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza**

El término *gobernanza* surge con el propósito de destacar la insuficiencia de la mera conducción estatal para gobernar sus sistemas contemporáneos, aún en el caso que un gobierno contara con la mayor capacidad institucional y supiera hacer un uso eficiente de éstas. La insuficiencia directiva del gobierno, en tanto institución, tiene como primer derivación la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar las metas y llevar a cabo los objetivos planteados, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que posibilitan o restringen el curso de la implementación política.

Una segunda relación es que

*el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones, entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad y que definen el éxito de sus organizaciones,*

*en muchos casos, difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos, pero no representa la condición decisiva del éxito. Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el proceso o modo de gobernar que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de política pública (Aguilar Villanueva, 2006: 77-78).*

Luis Aguilar Villanueva (2006) sostiene que el concepto de *gobernanza* ha sido en gran medida un producto de los investigadores académicos del área de las ciencias políticas y de las políticas públicas que registraron oportunamente los cambios ocurridos en sus países en la manera como se hacía la política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos, y que observaron además que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, asociada con otros agentes y hasta reticular, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar.

Por su parte, el discurso de distintos organismos internacionales contribuyó, también, a fortalecer el concepto de gobernación al vincularlo con la idea de “buen gobierno” o como “buena práctica de gobierno”, y esto comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito cognoscitivo consistió en mejorar los aspectos analíticos y operativos de las decisiones del gobierno. En ese ámbito, se destacaron los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, entre los más importantes, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la dirección de la sociedad. A la vez, en esos años comienza a problematizarse el entorno o ámbito de lo *público no estatal* como objeto de conocimiento y explicación. Tomó entonces forma la teoría de

la dirección de la sociedad, que comenzó su indagación a partir del sujeto o los sujetos de la dirección de la sociedad, sus principios y reglas, sus condiciones, instrumentos, patrones de operación y sobre sus límites y alcances, hasta llegar a la pregunta central sobre posibilidad de la acción estrictamente gubernamental.

Las primeras indagaciones apuntaron hacia la planificación y la regulación estatal en tanto instrumentos fundamentales de los Estados keynesianos de Europa occidental. Desde esta primera indagación, se cuestionó la eficacia de estos mecanismos en un contexto postindustrial, con actores sociales cada vez más diferenciados a nivel funcional, mayor independencia política, especialización y pluralidad de demandas.

Las evidencias de este enfoque surgen del estudio de las “redes de política” desde el cual se ofrecen los primeros indicios sobre la transformación del proceso directivo en un sentido pos-gubernamental. El gobierno ya no puede basarse en la planeación y regulación estatal tradicional. Se reconoce que no es posible ejercer un rol directivo con los mecanismos tradicionales de la planeación, regulación y negociación corporativa. Antes bien se asume la importancia de incluir al análisis de implementación de las políticas públicas a una multiplicidad de actores gubernamentales, privados y sociales, que participan de la dinámica de un determinado campo de políticas. Estos conjuntos de actores son interdependientes y su acción asociada es conceptualizada en tanto *red*. En el encuadre gubernamental se muestra que el poder para llevar a cabo una política o implementar un programa está disperso entre varios actores de carácter público o privado, y que la identificación de problemas comunes como la cooperación entre ellos es clave para su efectiva puesta en marcha.

Otra perspectiva que colaboró en una nueva interpretación del término gobierno es la propuesta por el estudio de la implementación de políticas públicas. Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgieron una cantidad de estudios (Wildavsky, 1979; Bardach, 1977; Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Mazmanian y Sabatier, 1983) interesados en observar el contexto institucional en el que se desarrolla una política pública, a partir de la puesta en acción de las metas u objetivos establecidos en la etapa del diseño institucional. Estos estudios se ocuparon de superar la discusión teórica definida por los enfoques *top-down* y *bottom-up* en torno al nivel encargado (si es el gobierno federal o el gobierno subnacional o local) de ejecutar una decisión política. De ese modo, se amplió la observación hacia el efecto que producen los factores contextuales que rodean el curso de la implementación política y a la influencia que pueden ejercer determinados actores no gubernamentales en el proceso de implementación.

Sin embargo, es a partir de los problemas identificados por la tercera generación de estudios sobre implementación de políticas públicas (Kooiman, 1993, 2003; Mayntz, 1999; Peters, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998; Gomá y Subirats, 1999; Bogason, 2000) que se destaca la importancia de los actores sociales no gubernamentales como agentes que a través de sus variadas influencias participan del proceso social de implementación política. Desde su diseño institucional hasta su efectiva puesta en marcha. Estos estudios significaron un replanteo de la acción directiva del gobierno. Se hace una distinción entre la capacidad de dirección que posee un gobierno y la disposición de otros actores estatales y no estatales a ser dirigidos. Desde esta perspectiva, se piensa que una mayor capacidad estatal no aporta resultados de valor si los “dirigidos” o los “destinatarios” de las políticas no están dispuestos a someterse a las mismas, no aceptan sus prescripciones, entre otros motivos porque

no les resultan importantes, debido a su independencia, auto suficiencia o interdependencia de recursos clave con actores sociales no estatales, externos al gobierno (Mayntz, 1999). En ese marco, se estima que una concepción centrada en el Estado como único actor con capacidad de conducción, no permite analizar la aparición e influencia de distintos actores que, en mayor o menor grado, intervienen en el proceso de implementación política. Entonces, el análisis de otras formas posibles de gobierno, alternativas al gobierno político mediante mando, constituyen las bases para la afirmación del concepto de *gobernanza* (Aguilar Villanueva, 2006).

En los años noventa comienza a definirse con claridad y a estabilizarse la denotación del concepto *gobernanza*. Se profundiza el estudio de las razones de su aparición y en los componentes de su denotación. Un análisis ajustado en torno al debate académico sobre la *gobernanza* es ofrecido por Jon Pierre:

La literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente notorios que ha hecho el Estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno y, por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso. En el primer enfoque, que podría calificarse de Estado céntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el Estado tiene la capacidad política e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el Estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más socio céntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo ninguno de los dos enfoques prejuzga en donde se ubica el sitio

del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del Estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno en el “Zeitgeist” de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Y presumiblemente es algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000: 3-4 en Aguilar Villanueva, 2006: 108).

También en JanKooiman (2003) se observa un esfuerzo por afinar los componentes centrales de la *gobernanza* y generar, a la vez, una vertiente teórica capaz de precisar “los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (en Aguilar Villanueva, 2006: 113).

En ese marco, se plantearon tres modos principales de gobernanza vinculados a las interacciones entre los actores estatales y no estatales: *a)* autogobierno, *b)* cogobierno y *c)* gobierno jerárquico. Kooiman (2003) entiende que toda la gobernación puede ser entendida como el resultado de la combinación de estos tres modos de gobierno que tiene lugar en cualquier sistema. A partir de otros estudios académicos (Rhodes, 1997; Messner, 1997; Prats, 2004) y de los discursos de los organismos internacionales (Banco Mundial, 1992; OCDE, 1995 y 2000; PNUD, 1997; ONU, 2001; Comisión Europea, 2001) la perspectiva de la *gover-*

*nanza* evolucionó hasta proveer, en la actualidad, de una guía analítica para registrar los giros teóricos sobre las políticas públicas de las últimas décadas, sus orientaciones, sus formatos y contenidos, sobre el papel del Estado, su grado y modalidades de intervención, y sobre las relaciones entre el Estado, los mercados y la sociedad (Martínez Nogueira, 2010).

## **2. El gobierno como acción: el enfoque de *governance***

La gobernanza o *governance* es un concepto que marca “una distinción entre la acción de gobierno y la acción gubernativa o directiva” (Aguilar Villanueva, 2006: 69) en tanto establece que “disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar” (Aguilar Villanueva, 2006: 69). En ese sentido, el foco de atención teórica se desplaza desde la dotación de capacidades gubernativas, según lo plantea Luis Aguilar Villanueva (2006) o desde capacidades institucionales (Acuña y Repetto, 2006; Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 1997, 2005, y 2009) hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno y, en particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, más concretamente, a la averiguación de las acciones e instrumentos que los gobiernos deben poner en práctica para lograr que los diferentes actores se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción identifiquen los problemas y capacidades institucionales que posibiliten recrear las condiciones y acuerdos para dar respuesta a los mismos (Aguilar Villanueva, 2006).

La noción de gobernanza subraya los aspectos no imperativos de la coordinación social, permitiendo colocar a la planificación como una forma de ordenación de acciones en el contexto del conflicto y de la coo-

peración que es propio de toda sociedad. La gobernanza, como suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos, normas), y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de distintos actores (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y privadas, etcétera).

La gobernanza excede las relaciones jerárquicas, verticales, en las que el estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados; es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.) en las que se ponen de manifiesto múltiples objetivos, estrategias, lógicas organizacionales y recursos movilizables (Schick, 2003, en Martínez Nogueira, 2010).

Sin embargo, es importante aclarar que el enfoque de la gobernanza mantiene el principio de que el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para ejercer la dirección del sistema en ciertos ámbitos significativos e indispensables para el quehacer asociado (Aguilar Villanueva, 2006).

El Estado, entonces, tiene un rol activo en ese entramado de redes. De acuerdo con Mendoza y Varnis:

algunos autores han utilizado la metáfora de “estado relacional” para denotar un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de gobierno y otros actores sociales. Se trata de un estado dialogante, constructor de acuerdos,

promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional, el Estado requiere recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones (Mendoza y Varnis, 2008, en Martínez Nogueira, 2010: 25).

Ese estado se expresa a través de dos mecanismos de gobierno: la planificación y la coordinación. Para llevar a cabo la efectiva coordinación se requiere de un ejercicio previo de planificación. La planificación o planeación ha sido objeto de estudio de diversos modelos teóricos (Aguerrondo, 2002; Castillo, 1999; Cosse, 1999; IIFE UNESCO, 2004; Lourié, 1989; Matus, 1987, 1985, 1984). Estos fundaron intentos de dirección prospectiva incorporando la incertidumbre, el conflicto, y las tensiones en la conducción de los procesos.<sup>1</sup> Asimismo, se avanzó en la generación de enfoques más unificados o integrados al incorporar dimensiones tales como justicia, equidad en la distribución, bienestar, participación, libertades y calidad institucional (Arndt, 1987; Ferguson, 1997; Leftwitch, 2000; Sen, 2000; en Martínez Nogueira, 2010). En ese marco, las capacidades que tiene el Estado para gobernar “se muestran en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la mera dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto” (Aguilar Villanueva, 2006: 67). De esta manera, puede visualizarse el modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones públicas que responden a objetivos previamente establecidos.

---

<sup>1</sup> Una posición interesante en torno al estudio de las etapas de la planeación puede encontrarse en Carlos Matus, quien realizó aportes de influencia en América Latina.

## Conclusiones

El trabajo se propuso actualizar la discusión acerca de distintas formas de concebir la acción de gobierno en el campo de la implementación de las políticas públicas. Se analizó la acción de gobierno en su contexto para estudiar las posibilidades y restricciones en tanto mecanismos históricamente conformados y el *marco institucional* que constriñe las opciones disponibles de acción.

El análisis del *marco institucional* focaliza en la comprensión de la estructura de oportunidades con las que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias, a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso (Fox, 1994 en Chiara y Di Virgilio, 2009) por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Las restricciones, en cambio, operan como un “conjunto de reglas formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (Repetto, 2009; Chiara y Di Virgilio, 2009).

De acuerdo con esto, se sigue que, las capacidades estatales no son en sí mismas suficientes para garantizar la eficacia (efectividad y eficiencia) de la política, en términos de *governabilidad*. Antes bien se requiere reconocer y (re) establecer el valor y capacidades institucionales de los actores sociales no estatales y (re) descubrir o reivindicar las prácticas y discursos de estos agentes en el gobierno del sistema. La capacidad relativa de autogobierno y auto-reproducción de los actores sociales no estatales se basa en la posibilidad de contribuir u obstaculizar las acciones de gobierno en función de los recursos de poder disponibles. Desde el enfoque de la gobernanza, estas capacidades subutilizadas son supe-

riores en ciertos campos de interés a las que posee el gobierno razón por la cual la capacidad de establecer metas y realizarlas dependerá de las capacidades estatales (condición necesaria) y de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores sociales no estatales para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de política pública y del gasto público (condición suficiente).

En concreto, dependerá de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales y estatales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos (Aguilar Villanueva, 2006).

El concepto de gobernanza colabora en la comprensión del cambio en la idea de acción de gobierno. El cambio se visualiza en “el pasaje de un *centro* aun *sistema* de gobierno, y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar Villanueva, 2006: 79).

En ese contexto, se entiende por gobernación/gobernanza el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2006: 90). De ese modo, la gobernanza contribuye a la gobernabilidad, pero la ausencia de ésta puede modificar, reforzar o aun suprimir las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica (Cruz, 2001 en Morduchowicz y Arango, 2007). Asimismo, implica la existencia de algunas precondiciones institucionales y estructurales, entre las cuales se distingue la de un mínimo de identidad común entre los diferentes grupos y organizaciones sociales, que evite una lucha permanente que ninguno puede ganar (Mayntz, 1999).

## **Fuentes**

Acuña, Carlos; Repetto Fabián (2006). “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.”

Aguerrondo, Inés (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires. IIPE/UNESCO.

Aguilar Villanueva, Luis (2007). “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct-2 noviembre de 2007.

Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México. FCE.

Aguilar Villanueva, Luis (2002). “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, *Revista Post Data* núm. 8, septiembre de 2002, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio introductorio” en Luis Aguilar Villanueva (comp.). *La implementación de las políticas públicas*, México. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio introductorio” en Luis Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las políticas*, México. Porrúa.

Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington, World Bank.

Bardach, Eugene (1977). *The implementation game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.

Berman, Paul (1992). “El estudio de la macro y micro implementación”, en Aguilar Villanueva, L. (1996). *La implementación de políticas*, México. Porrúa.

Bobbio, Norberto (1991). *Estado, Gobierno y Sociedad*, México. FCE.

Bogason, Peter (2006). “Networks and Bargaining in Policy Analysis” en Peters & Pierre (2006). pp. 97-115. *Handbook of Public Policy*. Londres SAGE.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006). “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”. Documento presentado en el *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.

Castillo, Luis Carlos (1999). “El PES en síntesis”, Maestría de Políticas Sociales, ICASE, Panamá (curso 1999-2000).

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (eds.) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires. Prometeo.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (eds.) (2005). *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Prometeo.

Comisión de la Unión Europea (2001). *La gobernanza europea: libro blanco*. Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.

Cosse, Gustavo (1999). “Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones”. Mimeo.

Elmore, Richard (1979-1980). “Bacward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en *Political Science Quarterly* 94, 4 (invierno). pp. 601-616.

Hall, Peter (1993). *El gobierno de la economía*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hecló, Hugh (1974). “Review Article: Policy Analysis” en *British Journal of Political Science*, núm. 2, pp. 83-108.

IIPE/UNESCO-Buenos Aires (2004), “Método Altadir de Planificación”.

Isuani, Fernando (2005). “Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)”. *Estudio de caso núm. 7 realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. Washington, Abril, 2005.

Kooiman, Jan (1993). “Social-political governance: introduction”. In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Kooiman (ed.). Londres. SAGE. pp. 1-6.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres. SAGE.

Gomá, Richard y Subirats, Joan (1999). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis" en Richard Gomá y Joan Subirats (coords. ). *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona. Ariel.

Gvirtz, Silvina; Dufour, Gustavo (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires. Aique.

Lindblom, Charles (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", en *Public Administration Review*, 39, núm. 4, pp. 517-526.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York. Russell Sage.

Lourié, Sylvain (1989). "¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?" en Caillods, Françoise: *Les perspectives de planification de l' éducation*, IPEE-UNESCO, París.

Luhmann, Niklas (1993b). *Teoría de la sociedad*, México. Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.

Luhmann, Niklas (1991). *Sistemas sociales*, México. Alianza.

Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.

Majone, Giandomenico (1978). "The Uses of Policy Analysis" en *The future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.

Martínez Nogueira, R. (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación Argentina.

Matus, Carlos (1987). “Planificación y Gobierno”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile.

Matus, Carlos (1985). *Planificación, libertad y conflicto*. Venezuela. IVEPLAN.

Matus, Carlos (1984). *Estrategia y plan*. México. Siglo XXI Editores.

Mayntz, Renate (2006). “Governance en el Estado moderno”, *Revista Post Data* núm. 11, abril, ISSN 1515-209X, Buenos Aires.

Messner, Reinhold (2002). “The concept of the ‘World Economic Triangle’: Global governance patterns and options for regions” *IDS Working Paper 173*, Institute of Development Studies, Sussex.

Morlino, Leonardo (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2007). *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Online en [www. iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones) (acceso el 10 de enero de 2010).

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París. OECD.

OECD (2000). *The Reform of Metropolitan Governance*. Washington. OECD.

O'Toole, Laurence Jr. (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2). pp. 263-88.

Peters, Guy (2006). "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management" en Peters, G. y Pierre, J. (2006). *Handbook of public administration*, Londres. SAGE.

PNUD (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York. United Nations Development Programme.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación*. México. FCE.

Prats, Joan (2004). "De la burocracia al *managementy del managementa la gobernanza*", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.

Quade, Edward (1989). *Análisis de formación de decisiones políticas*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Repetto, Fabián (2009). "Retos para la coordinación de la política social" en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Repetto, Fabián (2005). "Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política social en América Latina". Departamento de integración y programas regionales. Instituto interamericano para el Desarrollo social. Banco interamericano de Desarrollo (BID).

Repetto, Fabián (1997). *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: Los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*. Tesis doctoral, México. Flacso.

Rhodes, R. W. A (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres. Open University Press.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1992). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.). *La implementación de políticas*, México. Porrúa.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Illinois. Scott & Foresman.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1979). “The Conditions of Effective Implementation”, *Policy Analysis*, núm. 5.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power*, Boston. Little Brown.

Winter, Soren (2006). “Implementation”, en Peters, G. y Pierre, J. (2006). *Handbook of public administration*, Londres. SAGE.