

Revista iapem

Número 88, Mayo-Agosto, 2014
41 Aniversario del IAPEM

**El municipio
a 495 años de su creación**



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

© **Revista IAPEM**

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

Directora de la revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),
Jordi Serra (*España*), Jorge Villegas (*Acatlán*),
José Juan Sánchez González (*México*)
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,
(01722) 213 4674
Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página *web*: 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: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México
Agosto, 2014

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista iapem

Número 88, Mayo-Agosto, 2014
41 Aniversario del IAPEM

El municipio a 495 años de su creación

<i>Presentación</i>	7
Guillermina Baena Paz	
<i>La siguiente y urgente reforma municipal.</i> <i>Otra administración pública municipal es posible</i>	11
Raúl Olmedo	
<i>El municipio frente al siglo XXI. La Agenda Legislativa Municipalista</i>	25
Magdalena Núñez Monreal	
<i>Las políticas públicas en el municipio mexicano:</i> <i>alternativas para su desarrollo.</i>	37
Miguel Ángel Márquez Zárate y Ana María Torres González	
<i>Gobernabilidad y gobiernos municipales en el Estado de México</i>	51
Jaime Espejel Mena	
<i>Cuerpo de concreto y alma municipal: el papel de los gobierno locales</i> <i>en la administración de las zonas metropolitanas.</i>	79
Mario Ramírez Chávez	
<i>Municipio y pos democracia. Hacia nuevas modalidades</i> <i>de gobiernos locales y participación ciudadana</i>	105
Julio César Gallegos Estrada	

El gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo 119
Joel Mendoza Ruiz

Gobierno electrónico en Amecameca, una oportunidad municipal 139
Miguel Ángel Sánchez Ramos

PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

El FODA en la planeación prospectiva estratégica municipal 161
Guillermina Baena Paz

LA PRAXIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Pedro Ojeda Paullada. Testimonio de un colaborador 179
Alejandro Anaya Huertas

RESEÑA

Sergio Montero Olivares, *Una visión prospectiva de la Administración Pública para la sociedad mundial al 2050* 187

DOCUMENTOS

La transformación geopolítica del Estado de México 193

José María Luis Mora. Legislador del Estado de México 211

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 213

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM 219

PRESENTACIÓN

A 495 años del primer municipio y siendo éste el tercer nivel de gobierno en el país, es menester detenerse y hacer una seria evaluación sobre el estado real que guarda en su funcionamiento.

Consideremos que son 2,435 municipios en todo el país, cada uno con sus particularidades. Es fundamental un replanteamiento, examinar la actual estructura funcional que se ha separado de la estructura formal concebida ideológicamente por el federalismo.

La corrupción, la impunidad, en gran parte debidas a la incompetencia para resolver los problemas, ha hecho que se den sólo salidas y no verdaderas soluciones, lo cual ha tenido el riesgo de complicar cada vez más las situaciones.

Los presidentes municipales y regidores han sido los más desamparados del régimen, abandonados por los otros niveles de gobierno y por el apoyo de la academia, en el sentido de estar huérfanos de formación, de elementos técnico- instrumentales para aplicarlos a su gestión, así como de ideas sólidas para gobernar, las cuales hayan partido del análisis y la reflexión desde la academia.

El rezago y la deplorable situación en la que tenemos a los municipios ha causado graves situaciones que no se habían querido ver hasta ahora que muchos eventos parecen irresolubles.

La INSEGURIDAD es uno de los temas que más incomodan. El reporte encargado por la ONU, elaborado por Eduardo Buscaglia, informa que mientras que en 2001 el crimen organizado controlaba 34 por ciento de los municipios, en 2009 llegó a 68 por ciento, y en 2010 aumentó hasta 73 por ciento. En octubre del 2013, La Conferencia Nacional de Municipios de México (CNMM) reveló que 40% de los 2 mil 457 alcaldes del país se encuentra amenazado por la delincuencia organizada.

Además, destacó que en los últimos seis años han perdido la vida 45 presidentes municipales y 30 más fueron levantados en el mismo lapso.

Datos del **Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal**, que dio a conocer *Revolución 3.0*, detalla una lista de 205 municipios que denotan una situación de Estado fallido. Territorios donde existe una **elevada incidencia de asesinatos**, o impunidad en las averiguaciones previas, u operan grupos fuera de la ley, o también ocurren desapariciones forzadas de personas, entre otras situaciones. No es gratuito que se haya incrementado el surgimiento de las policías comunitarias frente a la falta de respuestas de los otros niveles de gobierno y el germen del surgimiento de un cuarto nivel de gobierno comunitario. Muchos funcionarios municipales se han enfrentado a la encrucijada planteada por el crimen sobre plomo o plata; así, quienes los han enfrentado han muerto en medio de su desafío.

Un problema cada vez más grave es el de los DESPLAZADOS, las bandas de crimen organizado han originado que mucha gente haya tenido que dejar sus lugares de origen a costa del dolor de todas las pérdidas de familiares, acciones violentas, patrimonio, tierras; todo lo que se construyó a lo largo de la vida, de repente les es arrebatado sin que se pueda hacer nada. Estamos ante la solastalgia como patología social. Mientras, se ignora el verdadero número de desaparecidos y desplazados.

Ante asuntos urgentes, se han descuidado los importantes como el DESARROLLO ECONÓMICO. No hay planeación estratégica con visión de largo plazo, de nuevo salidas que ya ni siquiera son paliativos, sino programas asistencialistas o electoreros que una vez que el presupuesto se agote no se sabrá qué hacer. En vez de que los programas sociales sirvan de escalón para mejorar la calidad de vida, quedan convertidos en placebos hasta que la situación se complique.

En este número dedicado al Municipio hemos querido juntar diferentes plumas para el debate opiniones y respuestas frente a la situación del municipio.

Nos congratula presentar un ensayo del doctor Raúl Olmedo, actor y autor de muchas iniciativas para el municipio; reconocido y premiado nacional e internacionalmente desde las entrañas del germen del gobierno comunitario, señala: en 1995 se funda la Policía Comunitaria y la Coordinadora de Autoridades Comunitarias en la región de la Montaña en el estado de Guerrero (CRAC), que asumen las dos funciones esenciales del Estado: la seguridad pública y la impartición de justicia, ante la situación de inseguridad y de impunidad de la delincuencia y la omisión de los gobiernos federal, estatal y municipal. El éxito es indudable. Mientras que el gasto del gobierno en materia de seguridad y justicia aumenta, mayor es la inseguridad y la impunidad e injusticia.

El punto de vista legislativo sobre la concepción de la agenda municipal lo trata la legisladora Magdalena Núñez. Preocupada por el tema, ha propuesto la integración un Grupo de Trabajo de Diputadas y Diputados Municipalistas, representado por

legisladores de todas las fuerzas políticas. El Grupo tendrá el propósito de crear acuerdos y consensos que contribuyan al fortalecimiento de los Municipios, elaborando un Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista con la finalidad de pugnar por recursos suficientes en el presupuesto de egresos de la Federación para el bienestar a las comunidades.

Miguel Ángel Márquez y Ana María Torres afirman que el municipio es la base para el desarrollo económico y social; no obstante, ante las condiciones en que prevalecen la mayoría de éstos en México, pareciera lógico que el gobierno local presenta una incapacidad congénita y estructural para constituirse como unidad para el desarrollo a partir de este argumento. Los autores plantean que es indispensable rescatar el espíritu público municipal para crear un verdadero gobierno local, basado en políticas incluyentes y participativas, ya que el municipio es la instancia para enfrentar los problemas básicos de la comunidad; es ahí donde radica el poder de ser capaz de conducir a la comunidad hacia el desarrollo y mejoramiento de su población.

Jaime Espejel Mena comenta que los días de un sistema político local monolítico han terminado; empero, la política dominante en los gobiernos locales se hace presente por la mayoría de las presidencias municipales gobernadas por el PRI. Las experiencias nos indican que no necesariamente la democracia municipal llega con la alternancia local. No obstante, cuando se acumulan experiencias de administraciones públicas locales en transición, es que aparece la necesidad de avanzar en la democracia local. La gobernabilidad en el sistema político mexicano local se explica por su capacidad de transformación y conservación.

Mario Ramírez comenta y analiza la Delegación Benito Juárez y los municipios de Naucalpan y Zumpango, para demostrar que las tendencias recientes hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales y el cogobierno, es decir, la participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes niveles de gobierno, han supuesto también un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido.

Julio César Gallegos nos expone un problema clave. Ante la crisis de la política como representación, el espacio público no se agota sino que se abre horizontalmente a nuevas formas de participación ciudadana; por tanto, las formas de gobernarlo y administrarlo también se modifican. La generación de nuevas modalidades de gobiernos locales que alcanzan el nivel municipal es otra transformación que tenemos a la vista.

Joel Mendoza, siguiendo el tema del gobierno electrónico, escribe un artículo basado en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007). La evidencia empírica de evolución fue comparada con las cinco etapas sucesivas establecidas por

la ONU. Después de analizar el contenido del portal <http://www.pachuca.gob.mx/>, la propuesta descrita en las conclusiones consiste en planear el *gobierno electrónico* pachuqueño mediante la adopción interdisciplinaria de las finalidades analíticas, la capacitación consecuente de los funcionarios municipales y la construcción de la dependencia implementadora.

Miguel Ángel Sánchez Ramos, en su artículo, trata sobre el diagnóstico del estado actual en el que se encuentra la administración electrónica del gobierno municipal de Amecameca 2009-2012, identificando la etapa de desarrollo y la plataforma de gobierno que la sostiene. El informe define las etapas en las que se desarrolla la administración electrónica y con estas mismas se mide el avance que se ha logrado en el municipio en estudio.

La sección de Prospectiva Gubernamental presenta una herramienta básica para el funcionario municipal. Dentro del ejercicio de planeación necesario para los gobiernos municipales, una herramienta clave es el uso del FODA para el diagnóstico de la comunidad que se gobierna. El artículo introduce a la comprensión del FODA dinámico de carácter prospectivo y a sus aplicaciones en los municipios para facilitar la elaboración de la planeación prospectiva estratégica.

Alejandro Anaya Huertas hace una interesante aportación al conocimiento de reconocidos administradores públicos y nos recupera el testimonio de su trabajo con Don Pedro Ojeda Paullada.

En la Reseña, presentamos la más reciente publicación del IAPEM: *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*, del doctor en Administración Pública, Sergio Montero Olivares.

En Documentos presentamos algunos escritos que describen cómo se fue desmembrando el enorme territorio que tenía el Estado de México, hecho que no muchos conocen.

Un breve texto de Mario Colín, ilustre historiador mexiquense, sobre José María Luis Mora, cierra esta edición del 41 aniversario.

Dra. Guillermina Baena Paz
Otoño del 2014

La siguiente y urgente reforma municipal Otra administración pública municipal es posible

Raúl Olmedo*

Resumen

La reforma municipal tiene que reconocer en la Constitución Nacional al gobierno propio de las comunidades que conforman al municipio. Ello sería equivalente a crear el “cuarto orden de Estado y de gobierno”: el gobierno de la comunidad, que sería la célula básica de la organización política de la sociedad mexicana. Cada nueva organización crea un nuevo espacio público, pues su finalidad

es alcanzar propósitos comunes de sus miembros. Desde este punto de vista, la organización implica administración pública, administración de lo público, administración de lo que es común en una colectividad.

Palabras Clave

Reforma municipal, cuarto orden de gobierno, policías comunitarias, gobierno comunitario.

* Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y Doctor en Filosofía de la Universidad de París (Sorbonne). Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido miembro del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, así como profesor del mismo en el Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas. Entre otros libros, es autor de *La crisis, El antimétodo, El desafío municipal, México: economía de la ficción, Experiencias municipales repetibles, El cuarto orden de Estado y de gobierno: la comunidad, El poder comunitario en Tlaxcala: las presidencias municipales auxiliares, La salud y el municipio, Diccionario de la administración pública municipal, Participación ciudadana y organización vecinal, Filosofía y ciencias sociales, La universidad en la era de la globalización neoliberal, Para comprender a México, en tres volúmenes: ¿Crecer o decrecer?, La contraproductividad del crecimiento económico, Pobreza y organización*. Así como tres volúmenes sobre la democracia: *Democracia: de cómo el hombre desea y goza su sometimiento. Jerarquía y tautología*, y en prensa *La Democracia como religión y Los conflictos entre los conceptos y prácticas de las democracias*. Fue Director fundador del Centro Nacional de Estudios Municipales, hoy Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación. En 1996 la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística le confirió la Medalla al Mérito Benito Juárez en el área de Desarrollo Municipal. Diseñó y coordinó la obra *Enciclopedia de los municipios de México* en 31 volúmenes, uno por cada estado de la República. Fundó la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM). r_olmedo@yahoo.com

Resumen

The municipal reform should recognize in the Constitution the self-government of communities that make up the municipality. This would be equivalent to creating the “fourth-order of State and Government”: the Government of the community, that would be the basic unit of political organization of Mexican society. Each new organization created a new public space,

since its purpose is to achieve common purposes of its members. From this point of view, the organization involves public administration, public management and administration which is common in a community.

Palabras Clave

Municipal reform, fourth-order of Government, community police, Community Government.

Introducción

La reforma del artículo 115 de la Constitución de la República, aprobada por el Congreso el 5 de febrero de 1983, tuvo la función de descentralizar no sólo el poder del gobierno federal, en sus múltiples aspectos, sino de la vida nacional. Mucho se ha avanzado. Sin embargo, después de 30 años el mundo ha cambiado en sentido contrario. El crecimiento económico ha ido descendiendo desde hace cuatro décadas. La centralización del poder mundial se ha acentuado y las desigualdades han proliferado. El calentamiento y la destrucción planetaria nos amenazan. Todos sentimos que es necesario hacer cambios para que la sociedad mejore, pero también para que la sociedad asuma responsabilidades mayores para promover su desarrollo.

Hacia el reconocimiento Constitucional del gobierno de la comunidad

Es en esa dirección que se impone dar un paso más en la reforma municipal: descentralizar desde la cabecera municipal hacia las comunidades los poderes para afrontar los desafíos de un mundo global en profunda crisis, ya no sólo económica sino ecológica y de seguridad.

De manera que, después de 30 años de la reforma tan crucial de las tareas del municipio, la crítica situación mundial y nacional nos impone la necesidad de que la sociedad incremente sustancialmente su participación en su propia salvación y desarrollo.

Por eso me atrevo a proponer que el paso siguiente de la reforma municipal sea reconocer en la Constitución Nacional al gobierno propio de las comunidades que conforman al municipio. La reforma de 1983 descentralizó poderes hacia el municipio. La siguiente reforma, urgente, es descentralizar poderes hacia las comunidades interiores de cada municipio, con el fin de coadyuvar a las finalidades del Estado

Nacional. Ello sería equivalente a crear el “cuarto orden de Estado y de gobierno”: el gobierno de la comunidad, que sería la célula básica de la organización política de la sociedad mexicana, conformado entonces por los órdenes federal, estatal, municipal y comunitario (vecinal).

En innumerables reuniones académicas hemos llegado a la conclusión de que las comunidades vecinales, rurales y urbanas, deberían tener la calidad y el estatuto de gobiernos comunitarios establecidos formalmente en la Constitución Federal, con obligaciones y derechos, que aseguren su participación en su propio desarrollo y, en consecuencia, en el desarrollo nacional.

El presidente de la República ha sido gobernador y conoce la importancia del municipio y de la participación de sus comunidades en la vida, buena o mala, de la República. Él podría ser el protagonista de este siguiente paso de la reforma municipal: el reconocimiento constitucional del gobierno comunitario, que es lo que denomina la ONU como “institucionalización de la acción colectiva”, estrategia para afrontar la crisis múltiple que nos está impidiendo el desarrollo humano.

Transformar el gobierno y la administración pública federal, estatal y municipal

Desde hace más de cuarenta años (alrededor de 1970) la economía mundial entró en un proceso de descenso continuo de la tasa de crecimiento que ha afectado principalmente a los países subdesarrollados y que desde 2008 causa fuertes problemas en los países desarrollados. La economía mexicana, en particular, se ha estancado desde 1980 y ha tenido uno de los más bajos crecimientos de América Latina.

La esperanzadora reforma municipal plasmada en la Constitución en 1983 fue frustrada por la concentración y centralización de la riqueza causada por el neoliberalismo. Los municipios rurales, que siguen representando alrededor del 80 por ciento de los 2435 municipios de México, están peor que antes de la reforma municipal, pues la agricultura ha sido en parte destruida. Los municipios urbanos, aunque se han modernizado en ciertas zonas, sufren problemas estructurales que se intensifican por la falta de recursos y extienden sus áreas marginadas.

Podríamos advertir que si los modos de gobernar y administrar el país no cambian, la situación económica, social y política continuará deteriorándose en los órdenes federal, estatal y municipal. El aumento de la criminalidad acentúa el deterioro. En 1987 el sociólogo francés Michel Crozier publicaba su demoledor libro *Estado moderno, Estado modesto* en el que demostraba cómo las estructuras del

gobierno y de la administración pública del Estado “moderno” se habían convertido en un obstáculo al desarrollo. Hoy, esa función de obstáculo es mayor pero las estructuras permanecen intocables porque favorecen a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales, aunque a la larga esa situación podría destruirlos.

En lo que se refiere a la estructura del gobierno y de la administración pública del municipio mexicano, se observa que es una réplica en miniatura de la estructura en el orden estatal, que a su vez es una réplica de la del orden federal. El modo como se elabora el presupuesto federal consolida estas formas de gobierno y de administración pública, ya que si los estados y municipios se apartan de la estructura presupuestal federal no pueden “bajar” los recursos presupuestales. Este centralismo se sostiene por la desigual distribución de esos recursos (80% para el gobierno federal, 16% para los 31 gobiernos estatales y 4% para los 2450 municipios), lo que reduce dramáticamente la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios para hacer rendir más el uso de sus recursos presupuestales.

Es común escuchar la opinión de que los presidentes municipales y los regidores carecen de “imaginación” y que por ello sus municipios no avanzan. Pero lo que ocurre es que están atados por la estructura presupuestal y por la débil autonomía. Aún más, la escasa capacitación que obtienen los ayuntamientos y los empleados municipales es para reforzar estos modos de gobernar y administrar y no para aumentar la “imaginación” de hacer las cosas de otro modo. De manera que se conforma así un círculo vicioso que traba el desarrollo municipal.

El gobierno y la administración pública municipal tiene una cualidad fundamental que no la tiene ni el orden federal ni el estatal: la relación directa e inmediata con la sociedad y con cada miembro de la sociedad. Es decir, tiene la posibilidad de organizar a las comunidades vecinales de manera directa e inmediata con pocos recursos presupuestales, e incluso sin ellos, para poder emprender muchas acciones que impulsarían el desarrollo municipal.

Ello le abre al municipio la posibilidad de una democracia directa y participativa donde los pocos recursos presupuestales podrían tener efectos multiplicadores que compensen la situación de estancamiento y de crisis económica. La organización comunitaria permite que la propia comunidad, mediante su talento y sus fuerzas, realice obra pública material y de servicios con muy pocos recursos presupuestales, incluyendo el servicio de seguridad pública, que se ha hecho manifiesto en los años recientes. El gobierno y la administración pública municipal podrían así liberarse en parte de la dependencia anquilosada de las estructuras federales y estatales, dando rienda suelta a “la imaginación creadora” que impulse el desarrollo.

La organización vecinal y comunitaria en lo urbano y lo rural

La organización comunitaria debería ser la parte sustancial, y no sólo complementaria, de la administración pública municipal. Existen en todos los municipios casos exitosos en este sentido, pero no existen ni la legislación ni la cultura política adecuadas para que lo esencial de la administración pública municipal sea la organización comunitaria y la participación social. La historia mundial y nacional muestra que en las grandes destrucciones, sea por guerras o por desastres naturales, la reconstrucción implica la organización y participación de la comunidad vecinal. Pero salvo en estas ocasiones excepcionales, el gobierno y la administración actuales permanecen burocratizadas.

En las sociedades “premodernas”, aunque también en los actuales pueblos indígenas del mundo, las estructuras de gobierno y administración se fundamentan en la organización y participación de la comunidad, y defienden su autosuficiencia, autonomía e independencia. La mentalidad de la “modernidad” considera que ese modo de gobierno y administración es primitiva y arcaica. Pero muchos pensamos que cuando llegue la crisis catastrófica esos pueblos son los que sobrevivirán, así como en México han sobrevivido a 500 años de conquista y colonización.

Parecería que en las ciudades urbanas esta idea no es aplicable. Sin embargo, el descenso del crecimiento económico mundial en los últimos cuarenta años ha originado tendencias, tal vez aún incipientes, hacia la autosuficiencia de las familias y comunidades vecinales, como los huertos en azoteas, patios y paredes de casas y edificios y la autodefensa frente a la violencia y el crimen. Además, la organización vecinal en las ciudades es un factor importante de la gobernabilidad.

Si comparamos diversos países del mundo constataremos que son los países desarrollados, y no los subdesarrollados, quienes tienen mayor grado de organización vecinal y comunitaria en las zonas urbanas y rurales. Esto podría explicarse por el hecho de que los países subdesarrollados fueron colonizados y esclavizados por los países desarrollados, quienes destruyeron las organizaciones comunitarias para poder someterlas. En general, las zonas urbanas ofrecen grandes posibilidades de organización y participación vecinal para mejorar los servicios públicos y para lograr aumentar el grado de autosuficiencia. Incluso, las zonas urbanas más ricas son las más organizadas para la autodefensa en lo que se refiere a la seguridad pública (colonias amuralladas, vigilancia, etcétera).

El grado de densidad organizacional es mucho mayor en los países desarrollados que en los subdesarrollados. Por ejemplo, Francia tiene alrededor de treinta y cinco mil municipios (“comunidades”) para organizar una población de 70 millones de

habitantes en un territorio que equivale a una cuarta parte del territorio mexicano. México tiene apenas 2,440 municipios para organizar a 110 millones de habitantes. La cantidad de organizaciones vecinales, asociaciones, cooperativas, relaciones intermunicipales, es mucho mayor en Francia que en México. Tenemos un grave déficit de organización que impide un desarrollo nacional y una calidad de vida mayores.

Las organizaciones de la acción colectiva generan nuevos espacios públicos

Cada nueva organización crea un nuevo espacio público, pues su finalidad es alcanzar propósitos comunes de sus miembros. Desde este punto de vista, la organización implica administración pública, administración de lo público, administración de lo que es común en una colectividad. Por ello, la administración pública municipal no se limita al aparato público y al gasto del presupuesto sino que se extiende a las organizaciones de la sociedad que crean espacios de lo público, aún sin tener presupuesto municipal. Cada organización genera **poder para poder** hacer muchas cosas. Mientras más organizaciones tenga un municipio más poder tendrá. De manera que la tarea fundamental del gobierno municipal sería crear más organizaciones y más espacios de lo público.

La diversidad y heterogeneidad municipal, sobre todo en países como México, es muy amplia. Las diferencias entre municipios a veces son extremas. En consecuencia, el gobierno y la administración pública municipal tendría que ser diferente según las particularidades de cada municipio.

Es necesario prepararnos para un futuro en el que el crecimiento económico mundial seguirá cayendo, así como aumentando desempleo y pobreza. El calentamiento del planeta y el cambio climático empeorarán, con su secuela de destrucción y catástrofes que amenazan escasez de alimentos. La globalización de la economía ha provocado un incremento cada vez mayor del consumo de petróleo y carbón que acelera el envenenamiento del planeta y el cambio climático, pues debido a la división internacional del trabajo toda mercancía que circula en el mundo recorre en promedio 9 mil kilómetros. Las crisis financieras se intensificarán y agudizarán la caída de la economía mundial.

El actual desafío municipal

En Europa se habla cada vez más de la necesidad de la desglobalización de la economía y del retorno a la autosuficiencia de las naciones y de los municipios para

reducir los efectos negativos de la mundialización. Ahí está el desafío municipal: prepararse y crear las condiciones para que se desarrolle la autosuficiencia municipal, comenzando por la autosuficiencia alimentaria. De lo contrario, la sociedad quedará inerme ante la fuerza de la crisis creciente. Nunca México había dependido tanto de la importación de alimentos. Hace 30 años, en los inicios de la década de 1980, muchos proponíamos que la suma de las autosuficiencias alimentarias municipales sería la autosuficiencia alimentaria nacional. La globalización arrasó con esos propósitos, pero frente a la persistencia de la crisis la idea regresa, no solamente en México sino en la Europa que está sufriendo también los efectos negativos de la globalización. La autosuficiencia reduciría la distancia entre el lugar en que se produce una mercancía y el lugar en que se consume, contribuyendo a la disminución del calentamiento global y del envenenamiento del planeta.

¿Es posible el retorno progresivo a la autosuficiencia local y nacional? ¿Significa la autosuficiencia un regreso al pasado arcaico premoderno? La capacidad tecnológica, combinada con la informática y la automatización, progresa cada vez más rápido. En el modelo actual de la economía, este progreso genera más dependencia, desempleo, pobreza. Pero modificando el modelo, esas capacidades tecnológicas e informáticas crearían justamente las condiciones para lograr la autosuficiencia municipal, de manera que la autosuficiencia no sería un regreso al pasado; por el contrario, sería el resultado de un uso racional y humano de la ciencia y la tecnología para que la humanidad viva mejor y tenga más tiempo libre y más felicidad. En las regiones pobres es factible multiplicar las soluciones prácticas para la autosuficiencia combinando tecnologías sencillas de bajo costo con las tecnologías de la información. Falta que demos ese paso decisivo.

Las políticas gubernamentales de todo el mundo se han alineado, desde la revolución industrial del siglo XVIII, hacia la finalidad del crecimiento económico al infinito. El ideal del crecimiento económico permanente se convirtió en la ideología dominante, en la ilusión colectiva e individual. Tanto el socialismo real como el capitalismo coincidieron en esta finalidad. Hoy en día sigue siendo la ideología dominante, a grado tal que los gobernantes, especialmente de los países industrializados, creen que la gran crisis económica que estalló en 2008 tendrá que solucionarse mediante un mayor crecimiento. Todos creemos que el imperativo categórico, el deber ser, para progresar es el crecimiento económico. Todos queremos más crecimiento económico.

El mundo ha transgredido los límites del crecimiento económico

Sin embargo, desde mediados del siglo xx diversos pensadores han hecho la advertencia de que el crecimiento tiene límites impuestos por la naturaleza de nuestro planeta Tierra y que no es posible crecer al infinito en un planeta finito. Hacia la década de 1970, la Humanidad rebasó esos límites naturales y ahora tiene que pasar a una era de desconstrucción de este sistema de crecimiento que está generando desastres. Ello implica transformaciones sustanciales del sistema económico industrial y de los modos de producir, distribuir y consumir, así como de la redefinición de lo que es bueno para la felicidad de la sociedad, de la familia y del individuo.

El crecimiento económico insaciable ha tenido como resultado la destrucción del planeta y, en un paso siguiente, la destrucción de la Humanidad, con lo cual el rebasar los límites naturales del crecimiento conduce, paradójicamente, a acelerar la imposibilidad del crecimiento y acelerar la destrucción, creando un círculo perverso y mortal. El cambio climático y la elevación cada vez más rápida de la temperatura del planeta es, como en el ser humano, el síntoma que sintetiza la enfermedad terminal del sistema económico industrial global.

En el mundo, el crecimiento económico ha ampliado las desigualdades: en 1960, la brecha entre el 20% de la población más pobre y el 20% de los más ricos era de 1 a 30; hoy es de 1 a 80. La presión sobre los recursos del planeta (la “huella ecológica”), es decir, sobre la superficie necesaria para realizar las actividades humanas está destruyendo los equilibrios ecológicos y los recursos naturales. Hoy en día, para que el conjunto de países subdesarrollados alcanzase los niveles de vida y de consumo de los países desarrollados se necesitarían los recursos de varios planetas como la Tierra.

La imposibilidad de que los países subdesarrollados puedan ser países desarrollados

En otras palabras, los países subdesarrollados nunca podrán alcanzar los niveles de vida y de consumo de los países desarrollados, como había sido su ilusión. En 1974, el economista brasileño Celso Furtado, quien tuvo una fuerte influencia en el pensamiento económico de América Latina, escribió *El mito del desarrollo económico*, libro en el que expresaba, en el contexto de entonces, la imposibilidad de los países subdesarrollados para convertirse en desarrollados. Escribía:

El estilo de vida promovido por el capitalismo industrial ha de ser preservado para una minoría, pues toda tentativa de generalizarlo para el conjunto de la Humanidad provocaría necesariamente un colapso global del sistema. Esta conclusión es importantísima para los países del Tercer Mundo, pues pone en evidencia que el desarrollo económico que viene siendo preconizado y practicado en esos países es un simple mito. Sabemos que las naciones del Tercer Mundo jamás podrán desarrollarse, si por desarrollo debe entenderse ascender a las formas de vida de los que ya están desarrollados.

Por ello, si queremos que México sea un mejor país y una sociedad menos desigual y más satisfecha, tenemos que cambiar de perspectiva y pensar en otras vías para el desarrollo que no sean las del crecimiento económico imperante.

Desde inicios de la década de 1970 las advertencias sobre los límites del crecimiento comenzaron a difundirse en el mundo. Sin embargo, las políticas, tanto internacionales como nacionales, tuvieron que seguir la dinámica del crecimiento económico regido, por un lado, por la ley de la ganancia, de la utilidad monetaria, del rendimiento, de la innovación y del productivismo, y, por otro, por la competencia por el poder entre naciones. La lucha entre el capitalismo y el socialismo “realmente existente” (1917-1990) había desviado la atención de lo fundamental: el carácter depredador del industrialismo, pues a final de cuentas tanto el capitalismo como el socialismo “realmente existente” tenían como finalidad el crecimiento económico basado en la industrialización, el productivismo y la competencia por la hegemonía mundial.

En 1971 el economista rumano Nicolás Georgescu-Roegen publicó *La ley de la Entropía y el proceso económico*, libro pionero que explica la dinámica destructiva del industrialismo. En 1972 el Club de Roma publicó el alarmante estudio prospectivo elaborado por el MIT, *Los límites del crecimiento*, advirtiendo al mundo que sobrepasar estos límites, ya presentes entonces, conduciría a catástrofes.

En 1973 el filósofo Ivan Illich publicó su libro *La convivencialidad*, producto de reflexiones colectivas de alto nivel en Cuernavaca, en el que demostraba que las instituciones de servicio público, como la salud, la educación, el transporte, al llegar a un límite de crecimiento comenzaban a funcionar al revés: la institución de salud, en vez de producir salud, produce enfermedad; la institución de educación produce ignorancia; la institución de transporte produce lentitud; la institución de seguridad pública produce inseguridad; el crecimiento económico produce decrecimiento. A este comportamiento al revés, es decir, al contrario de su finalidad original, le llamó Illich la “contraproductividad”. A cuatro décadas de distancia, los pronósticos de Illich se comprueban.

En 1973 el economista inglés E. F. Schumacher publica *Lo pequeño es hermoso*, criticando la modernidad industrial y la creciente división entre lo urbano y lo rural, fuente de desempleo y pobreza, y llamando al retorno de los medios de producción sencillos y baratos que el ser humano domina, en lugar de las grandes máquinas que someten al ser humano a su servicio.

En México, en 1978 el economista Ernest Feder explicaba ya cómo el ganado competía con los seres humanos por los alimentos convertidos en forraje. En 1992 el economista norteamericano Jeremy Rifkin, en su libro *Más allá del bistec: auge y caída de la cultura de la carne*, denunciaba no sólo la prioridad de los cereales para engordar el ganado sino la creciente subalimentación de cientos de millones de pobres en los países subdesarrollados y la sobrealimentación dañina para la salud de los consumidores de los países desarrollados. En un artículo de 2002, “Ante una auténtica crisis alimentaria global”, Rifkin subrayaba el perverso, contraproducente y devastador sistema alimentario mundial. Pero el mundo ha dado un nuevo paso que empeora la situación: hoy también rivalizan por los alimentos que son transformados en biodiesel para alimentar los motores de combustión.

Condenados al perpetuo subdesarrollo

No puede haber crecimiento infinito en un planeta finito, destrucción infinita en una naturaleza finita. En otras palabras, los países subdesarrollados están condenados al permanente subdesarrollo. Pareciera que estamos viviendo no sólo el final de la era del crecimiento económico sino que ya hemos entrado desde la década de 1970 en una larga fase de decrecimiento del modelo económico industrial, como lo sostienen algunos importantes economistas en el mundo.

Históricamente estamos próximos a un colapso de la humanidad, como lo indican las abundantes estadísticas sobre el calentamiento global, resultado de numerosas fuerzas destructivas. Y aunque existe ya una conciencia internacional sobre esta terrible amenaza, la idea del crecimiento económico basado en la industrialización y el “bienestar” que supuestamente produce en la sociedad es bandera de todos los partidos políticos, tanto de derecha como de izquierda. Todas nuestras universidades forman y adiestran a los estudiantes para ser promotores de la productividad industrial, de la eficacia y la eficiencia, de la innovación y de la competitividad; es decir, a ser promotores de la destrucción planetaria.

Lo anterior nos obliga a romper con la enajenante ilusión de que algún día seremos como Estados Unidos. Tenemos que pensar formas diferentes de desarrollo

para México, comenzando por el desarrollo del municipio, que es el lugar donde habitan las personas, las familias y las colectividades. Por lo pronto, es urgente centrar nuestra atención en los elementos fundamentales de la vida: el alimento, el agua, la tierra y la energía, así como generar una perspectiva diferente de su producción y de su uso.

Pero ¿cómo un municipio rural (y el 80% de los municipios mexicanos es rural) va a ser productivo, eficaz, eficiente, innovador, cuando el alimento que la sociedad come, la ropa que viste, por decir lo más elemental, provienen de otros países lejanos y tienen que recorrer miles de kilómetros para poder consumirlos? Por ejemplo, hasta la mexicanísima barbacoa se hace con borregos de Nueva Zelanda y el chicharrón con pieles de cerdos que se criaron a miles de kilómetros; el guacamole se salva, pero ya no distinguimos si los chiles de la salsa borracha y del mole provienen de Asia.

La globalización y el intercambio internacional sin trabas provocaron una profunda reestructuración de la división internacional del trabajo, que prácticamente suprimió la autosuficiencia de los países subdesarrollados, haciéndolos depender de las importaciones y exportaciones. Esta reestructuración provocó también una expansión del transporte de mercancías que hoy consume la mayor parte de los energéticos y que ha acelerado la contaminación y el calentamiento del planeta. Por eso, retornar a la autosuficiencia nacional y local será pronto una necesidad vital, si queremos reducir esos fenómenos mortíferos.

Todo esto significa que los criterios de productividad, competitividad, eficiencia, eficacia e innovación han entrado en una profunda crisis *real*, pero seguimos creyendo en ellos y luchamos por ellos (como una fe, una religión), sin tomar conciencia de que nosotros mismos estamos contribuyendo a subdesarrollarnos más como país y a empujar hacia su destrucción.

Solución: el retorno a la autonomía y a la autosuficiencia del municipio y de sus comunidades

Nos dirigimos hacia un cambio de paradigmas sobre el destino de la sociedad y de las comunidades locales. Las revoluciones se han iniciado, por lo general, en los municipios; es decir, de abajo hacia arriba, de los oprimidos hacia los opresores, de los esclavos hacia los esclavistas, de los siervos hacia los amos, de los proletarios hacia los capitalistas. No sé si ahora será de lo local hacia lo global, aunque hay teóricos que sostienen la idea de “pensar global y actuar local”, queriendo armonizar lo incompatible. Lo que parecería ser más certero, por los resultados constatados,

es que la división internacional del trabajo en la economía industrializada, llamada “globalización” o “mundialización”, ha sido perjudicial para lo local; es decir, para la abrumadora mayoría de los municipios, especialmente en los países subdesarrollados como México (aunque éste pertenezca formalmente a la OCDE, por interés geoestratégico de la gran potencia).

El proceso de acumulación y centralización de la riqueza a nivel mundial avasalló todos los esfuerzos nacionales de los países subdesarrollados destinados al desarrollo local. Lo peor de todo es que la ideología hegemónica convenció a la gran mayoría de que si no avanzábamos al ritmo de la globalización nos rezagaríamos en nuestro desarrollo nacional.

El trabajo teórico esencial en esta hora decisiva no es tanto ver cómo la administración pública puede ser más eficaz y eficiente y divagar sobre cómo modernizarla, sino investigar el porqué estamos, como país y como municipio, peor que en 1983, cuando se legisló para que el municipio fuera mejor de lo que estaba en ese momento, y qué necesitamos hacer para revertir ese proceso negativo.

Considero que en el momento actual –en el que confluye la amenaza de la escasez de alimentos, de energéticos, de agua, de depredación de la naturaleza, de contaminación, de bruscos e inesperados cambios climáticos que generan catástrofes– lo absolutamente prioritario para nosotros es reeducarnos para contribuir a revertir esos procesos negativos. Agilizar un trámite administrativo es importante para seguir nuestra vida cotidiana, pero revertir las tendencias destructivas es de vida o muerte, más allá de lo inmediato cotidiano.

El experimento zapatista y las policías comunitarias como embriones del gobierno comunitario

En México, el Estado y sus gobiernos pierden progresivamente el control del país y de sus riquezas. El desempleo, la pobreza y la inseguridad pública y la injusticia se incrementan. En el inicio de 1994 sobreviene una crisis financiera y económica de gran magnitud, comienza la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Al mismo tiempo, surge la rebelión zapatista en las montañas de Chiapas proponiendo un modo de vivir, de producir, de distribuir y de consumir diferente. Los “municipios autónomos” que fundaron los zapatistas, y que en realidad son “comunidades autónomas” que pertenecen al municipio de Ocosingo, fueron una innovación histórica de trascendencia mundial.

En 1995 se funda la Policía Comunitaria y la Coordinadora de Autoridades Comunitarias en la región de la Montaña en el estado de Guerrero (CRAC) que asumen las dos funciones esenciales del Estado: la seguridad pública y la impartición de justicia, ante la situación de inseguridad y de impunidad de la delincuencia y la omisión del los gobiernos federal, estatal y municipal. El éxito es indudable. Mientras que el gasto del gobierno en materia de seguridad y justicia aumenta, mayor es la inseguridad y la impunidad e injusticia. Sin financiamiento, al margen del los gobiernos federal, estatal y municipal, la CRAC logra establecer y perfeccionar con el tiempo su propio sistema de seguridad pública y de impartición de justicia. Es el germen de los “gobiernos comunitarios” con otros modos de gobierno y de administración pública.

A principios de 2013 surge la policía comunitaria en los municipios de la Costa Chica de Guerrero, demandando al gobierno y a Congreso estatales el reconocimiento legal de sus sistemas de seguridad pública y de impartición de justicia, pero además el reconocimiento en la Constitución del estado de la figura del “gobierno comunitario” como un cuarto orden de Estado y de gobierno, después de los órdenes federal, estatal y municipal. El argumento principal es que las comunidades que forman parte de los municipios han sido capaces de tomar en sus manos con gran éxito las dos funciones básicas del Estado, la seguridad pública y la impartición de justicia, serán también capaces de asumir otras funciones del Estado, como la autosuficiencia local en materia de alimentación, educación, salud, vivienda, producción, distribución y consumo equitativos, frente a la incapacidad del Estado, con la finalidad de superar su condición social, económica y cultural.

Ese mismo año 2013 surgen las policías comunitarias de la región de Tierra Caliente en el estado de Michoacán, colindante con el estado de Guerrero. Surgen policías comunitarias en otros estados de la República Mexicana. Y todas son el germen de “gobiernos comunitarios”.

La era del gobierno y la administración pública desburocratizados

Nuestra propuesta de que el “gobierno comunitario”, como expresión de la “institucionalización de la acción colectiva” que plantea la ONU, sea establecido en la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados tiene un antecedente fundamental. En 1985, dos años después de la reforma del artículo 115 Constitucional, el Congreso del estado de Tlaxcala, a iniciativa del gobernador, creó en la Constitución local la figura de “gobierno comunitario”, como cuarto orden de Estado y

de gobierno, que comprende la policía comunitaria. Los “gobiernos comunitarios” no requieren de una burocracia onerosa: son gobiernos y administraciones públicas “post-burocráticas”, no burocráticas, que funcionan sobre la base del trabajo voluntario organizado en comités.

A manera de conclusiones

Tendencia mundial

Los “gobiernos comunitarios” se convierten en dinamizadores efectivos de los talentos y las energías de las personas y de las colectividades locales, es decir, en motores de las fuerzas productivas de la Nación, que permitirían superar el estancamiento económico y mejorar progresivamente los niveles de vida de las grandes mayorías de la sociedad mexicana.

Es importante señalar que este planteamiento del retorno al municipio y a la comunidad es una tendencia mundial. En América Latina, que es considerada por muchos como el Continente de la esperanza, Venezuela, Bolivia y Ecuador han establecido en años recientes en sus Constituciones al “gobierno comunitario” como verdadera “célula básica” de su organización política nacional. En varios países de Europa, sobre todo en Francia, Italia y España, existen movimientos teóricos y políticos, cuyos partidarios aumentan con velocidad, que sostienen posiciones en este sentido, frente a los daños que está causando la globalización.

México tiene que dar el salto adelante.

El Municipio frente al Siglo XXI. La Agenda Legislativa Municipalista

*Magdalena Núñez Monreal**

Resumen

Derivado del crecimiento que ha tenido el país en los últimos años, se propone constituir un Grupo de Trabajo de Diputadas y Diputados Municipalistas, representado por legisladores de todas las fuerzas políticas. El Grupo tendrá el propósito de crear acuerdos y consensos que contribuyan al fortalecimiento de los Municipios, elaborando un Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista con la finalidad de pugnar por recursos suficientes en el presupuesto de egresos de la Federación para el bienestar a las comunidades.

Palabras Clave

Grupo de Trabajo de Diputadas y Diputados Municipalistas; Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista; presupuesto de egresos.

Abstract

Derivative of the growth that the country has had in recent years, intends to establish a working group of Deputies and municipal deputies, represented by lawmakers of all political forces. The group will have to create agreements and consensuses that will contribute to the strengthening of municipalities, preparing a legislative Pact by a municipal Agenda in order to strive for sufficient resources in the budget of expenditure of the Federation for the welfare communities.

Key Words

Task force members and municipal deputies; Legislative Pact by a municipal Agenda; budget expenditures

* Contadora Pública, egresada de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Diputada Federal de Mayoría por el III Distrito Federal Electoral de Zacatecas, en la LVIII Legislatura. Ha desempeñado los cargos de Delegada Federal de CONAFE, Oficial Mayor, Directora de Desarrollo Económico y Social, Regidora y Presidenta Municipal en el estado de Zacatecas. Actualmente es Diputada Federal municipalista, Secretaria de la Mesa Directiva por el Partido del Trabajo.

Introducción

A 495 años de que Hernán Cortés fundara el primer municipio de México y América, el de la Villa Rica de la Vera-Cruz, la cartografía demográfica de nuestro país se compone de 2,445 municipios, de los cuales en Oaxaca se localizan 570, en Puebla 217, en Veracruz 212, en Jalisco y el Estado de México 125, en Chiapas 122 y en Yucatán 106, lo que representa que estas entidades federativas concentran al 60% de los municipios del país.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, Ecatepec de Morelos, Ciudad Netzahualcóyotl, Guadalajara, Puebla, Tijuana, Juárez, León y Zapopan, son los municipios más poblados del país. En sentido opuesto, los municipios menos poblados son los correspondientes a poblaciones menores a 300 habitantes y que se ubican en Oaxaca: Santa Magdalena Jicotlán, Santiago Tepetlapa, Santo Domingo Tlatayápan, Santiago Nejapilla, San Miguel Tecomatlán y San Mateo Tlapiltepec.

Mientras que entre los municipios con mayor extensión territorial encontramos el de Ensenada, en Baja California; Mulegé, en Baja California Sur; Carlos A. Carrillo, en Veracruz; Othon P. Blanco, en Quintana Roo, con extensiones entre los 52 y 20 kilómetros cuadrados. En contraste, los municipios del país con menor extensión son: San Lorenzo Axocomanitla, San Juan Huactzinco, Santa Cruz Quilehtla, Santa Isabel Xiloxoxtla y Tocatlán, todos ellos en el estado de Tlaxcala.

Desarrollo

Durante el curso del presente siglo han surgido a la vida democrática del país 14 nuevos ayuntamientos: Troncoso, en Zacatecas; Luvianos y San José del Rincón, en el Estado de México, los cuales se fundaron en el año 2000. Marquélia, en Guerrero, en el 2002; Cochoapa el Grande y José Joaquín de Herrera, en Guerrero; Santa María Tonanitla, en el Estado de México; San Rafael y Santiago Sochiapan, en Veracruz, los cuales surgieron en el 2003; en el año 2005 se fundaron los ayuntamientos de Santa María de la Paz, en Zacatecas; Juchitán e Ilatenco, en Guerrero, y San Ignacio Cerro Gordo, en Jalisco. Los municipios más jóvenes son: Tulum y Bacalar, en el estado de Quintana Roo, que oficialmente se fundaron el 19 de mayo de 2008 y 17 de febrero de 2011, respectivamente.

Ante los grandes desafíos que representa para el municipio y en el caso del Distrito Federal, a las Jefaturas Delegacionales, gobernar a una población que en

el corto tiempo superará los 120 millones de habitantes, durante la actual LXII Legislatura al Congreso de la Unión, legisladores de los diversos grupos parlamentarios convenimos en constituir un Grupo de Trabajo de Diputadas y Diputados Municipalistas, integrado por representantes populares a los que nos identifica el haber tenido en nuestra trayectoria profesional la experiencia de ocupar el cargo de Presidente Municipal.

El objetivo de concitar un grupo con dichas características ha sido con el propósito de crear acuerdos y consensos que contribuyan al fortalecimiento de los Municipios, a través del quehacer parlamentario, máxime cuando se cuenta con la estadística de que durante la LXI Legislatura se presentaron 62 iniciativas con el proyecto de decreto, que abordaron temas relacionados con el municipio; 50 fueron desechadas y 12 quedaron pendientes de dictaminar.

El grupo está integrado por legisladores de todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados: PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NUEVA ALIANZA. Nuestra representatividad abarca a todas las entidades del país y el Distrito Federal.

En la primera sesión del grupo de trabajo municipalista se llevó a efecto la presentación y discusión del que denominamos “Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista”, partiendo de las consideraciones siguientes:

- Que la integración de la Federación por entidades constituye la base de nuestro sistema político; sin embargo, el municipio representa el ente que forma las entidades y da viabilidad a la gobernanza de la Nación; lo anterior, plasmado en nuestra Carta Magna.
- Que la vida pública de las mexicanas y de los mexicanos no se puede concebir sin la operación de los ayuntamientos, por ser el municipio el primer sistema de organización institucional al servicio del pueblo.
- Que en la distribución del presupuesto de egresos de la Federación, los municipios son los últimos beneficiarios de este ejercicio republicano, que en esencia tiene el objetivo de destinar mayores recursos a los que más lo necesitan.
- Que es el municipio, como órgano de gobierno, un fiel reflejo del desarrollo político y democrático de México, ya que en la actualidad todos los partidos políticos con registro nacional gobiernan algún ayuntamiento y son sabedores de la responsabilidad de lo que ello implica.
- Que la pobreza, la marginación y la desigualdad lacerante no se han podido superar en las comunidades municipales y que ello es percibido cada día en el ejercicio de gobierno. Por ello, resulta fundamental impulsar el desarrollo municipal como un mecanismo para promover y desarrollar instrumentos

jurídicos, sociales, económicos y culturales, en beneficio de administraciones responsables, honestas y eficientes que redunden en un desarrollo social integral.

- Que es fundamental para la vida municipal contar con finanzas sanas que impulsen proyectos y programas que tengan por objeto la modernización plena del ayuntamiento, por lo que resulta urgente fortalecer el sistema hacendario municipal que mejore la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno nacional.
- Que el aporte de los municipios en algunas ramas de la economía o el desarrollo nacional requieren ser compensadas con recursos adicionales que subsanen los estragos que producen las mismas o que estimulen los aportes que realizan a la entidad o a la Federación.
- Que resulta prioritaria la participación directa de las personas y de las comunidades de los municipios en procesos de cogobierno, que coadyuven en la definición de las nuevas políticas públicas municipales.
- Que es indispensable ampliar los esquemas y fijar políticas claras en el orden administrativo para que no se confunda la palabra federalismo con la valoración económica de los entes municipales.

En función de lo expuesto, los legisladores a través de este pacto nos comprometimos a:

- Construir una agenda legislativa municipalista que dote de mayores atribuciones a los ayuntamientos, a fin de que les permita estar en posibilidades de garantizar el desarrollo humano y digno de sus habitantes.
- Etiquetar recursos suficientes en el presupuesto de egresos de la Federación para la ejecución de proyectos que lleven bienestar a nuestras comunidades y dar seguimiento puntual al uso apropiado de esos recursos mediante las atribuciones constitucionales de fiscalización de que estamos investidos los legisladores.
- Promover, mediante acuerdos con los ejecutivos federal y estatal, una puntual y oportuna entrega o transferencia de los recursos públicos que a cada municipio le correspondan, sin distingo político, y procurar establecer un método para flexibilizar las reglas de operación de los programas de desarrollo social que los hagan más accesibles para todos nuestros municipios.
- Avanzar en la consolidación de un federalismo moderno alentado por una descentralización y funcionalidad propias, contribuyente en nuestro sistema

federal, con atribuciones fiscales que abatan la desigualdad; que reciba compensaciones adicionales por sus aportes a la economía nacional mediante nuevos fondos presupuestarios y el uso de programas e instituciones subutilizadas.

- Generar un amplio y plural debate que contribuya a determinar atribuciones adicionales que los municipios requieren para el debido cumplimiento de sus fines; así como valorar aquellas que deben de ser reasignadas a las Entidades Federativas, garantizando un esquema de atribuciones complementarias y corresponsables.
- Impulsar la rendición de cuentas y la transparencia para que se conviertan en una característica de gobiernos municipales democráticos y eficientes.

La agenda también se propone, a partir del reconocimiento de las diferencias administrativas, culturales y de recursos, tanto humanos como administrativos que imperan en cada municipio, impulsar reformas a nuestro orden jurídico tendientes a fortalecer el federalismo de manera subsidiaria a fin de que se estrechen las diferencias administrativas, de transparencia, de rendición de cuentas y económicas entre los municipios.

Siendo el desempleo una de las preocupaciones del Poder Legislativo, también consideramos en el Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista promover mecanismos alternativos de empleo, por medio de una política pública municipal apoyada en la estrategia de la economía social y el cooperativismo.

El documento fue suscrito el 25 de octubre del 2012 y publicado en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, el 4 de diciembre del mismo año.

A partir de este esfuerzo conjunto, la página de internet de la Cámara de Diputados ha dedicado un acceso directo, en el apartado “Información Legislativa”, a la página de los Diputados Municipalistas, en la cual se pueden encontrar sus objetivos, las propuestas de los legisladores, el texto correspondiente al Pacto Legislativo referido, el directorio de las y los diputados municipalistas, los acuerdos, las minutas, un *blog*, las referencias de contacto y una normateca que incorpora las principales disposiciones que inciden en el ámbito municipal.

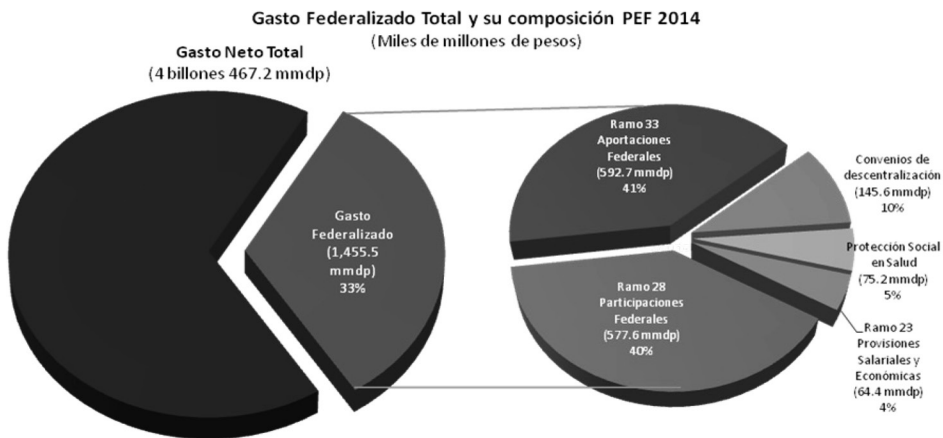
Este esfuerzo político ha generado durante la LXII Legislatura, al 30 de abril de 2013, la presentación de 89 iniciativas relacionadas con Estados y Municipios, de las cuales el 58.4 por ciento fueron turnadas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público; a la de Puntos Constitucionales, el 25.8 por ciento; a la de Educación, el 5.6 por ciento, y a las de Economía, Desarrollo Social y Gobernación el 3.4%.

Fructíferas han sido las reuniones de trabajo, ya que bajo este esquema de coordinación que nos hemos dado las y los diputados municipalistas tenemos la

oportunidad de debatir y proponer diversos asuntos que podrán reflejarse en la vida institucional del municipio.

Derivado de esta mecánica de coordinación que hemos implementado en la Cámara de Diputados para encauzar el trabajo legislativo a favor del municipio, es que contribuimos a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 por el mayor monto registrado en la historia de México, en el que se incluyeron Transferencias de Recursos Federales para las Entidades Federativas y Municipios vía Gasto Federalizado, por un monto total de 1 billón 455 mil 500 mdp, lo que representa 33 por ciento de Gasto Neto Total aprobado para el presente ejercicio fiscal.

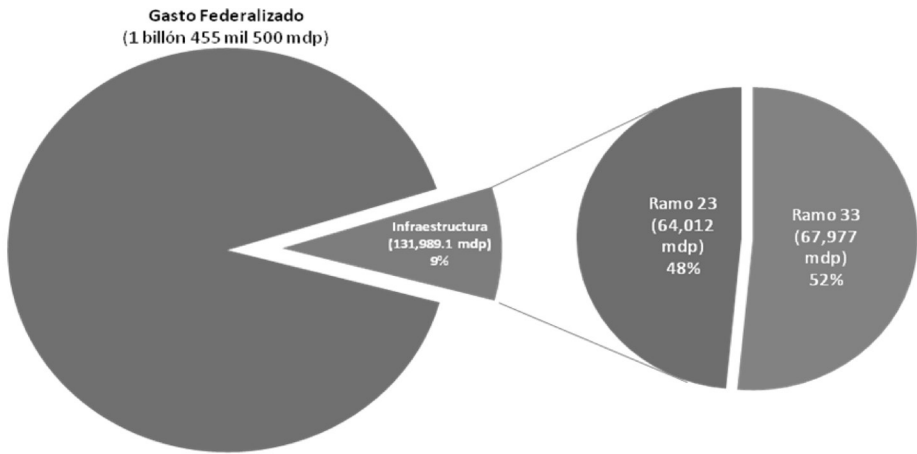
Gráfica 1



Fuente: elaborado por el CEFM con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, SHCP.

Del total del Gasto Federalizado, 9% tiene como destino la construcción de infraestructura, 52% proviene del Ramo 33, Aportaciones Federales, y el restante 48% del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas.

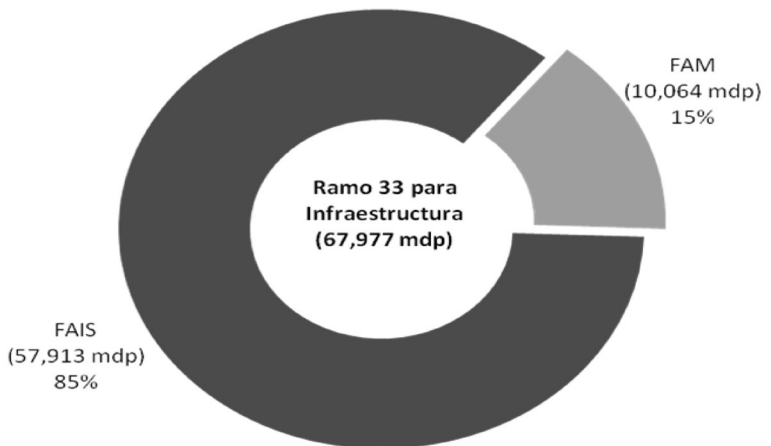
Gráfica 2



Fuente: elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, SHCP.

La distribución y aplicación de estos recursos se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. Del total de recursos del Ramo 33 que se destinan a Infraestructura en las entidades federativas y municipios, 85% proviene del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), mientras que el 15% restante se asigna a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Gráfica 3



Fuente: elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, SHCP.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) tiene su origen en el 0.3066% de la Recaudación Federal Participable (RFP) para entidades federativas y en el 2.2228% de la RFP para municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Se destina en las entidades federativas a obras y acciones que beneficien a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad, de acuerdo a lo establecido en los lineamientos de operación.

Con relación a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se destinan los recursos para proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

Por su parte, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que tiene su origen en el 0.814% de la Recaudación Federal Participable, destina un 46% al DIF para el otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios, y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. El 54% restante se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

Uno de los objetivos que nos trazamos a través del Pacto Legislativo al que he hecho mención fue pugnar por la etiquetación de recursos suficientes en el presupuesto de egresos de la Federación que lleven bienestar a nuestras comunidades y en ese contexto es que se consideraron en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas destinados a la Construcción de Infraestructura, recursos para ser aplicados a los objetivos que se señalan a continuación:

- Proyectos de Desarrollo Regional: obras para el desarrollo económico; proyectos de pavimentación; infraestructura social, gubernamental, municipal, regional, de vialidad vehicular y peatonal.
- Fondos Metropolitanos: estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo metropolitano.
- Fondo Regional: programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva e impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento.
- Fondo de Pavimentación: obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios.

Tiene el propósito de fortalecer el desarrollo y la inversión en infraestructura urbana.

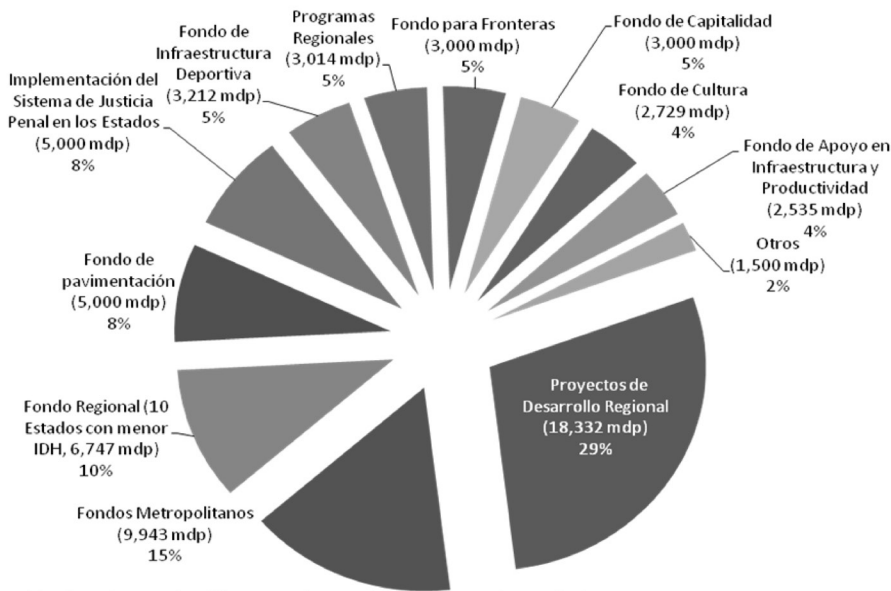
- Subsidios para la Implementación del Sistema de Justicia Penal: proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, nuevos o en proceso, tales como equipamiento tecnológico: equipos y programas de cómputo para el desarrollo de tecnologías de información, comunicación y de servicios periciales; construcción, ampliación, conclusión y mejoramiento de la infraestructura necesaria que requieran los Operadores el Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas.
- Fondo de Infraestructura Deportiva: comprenden acciones de obra pública y equipamiento deportivo, a fin de crear, ampliar y mejorar los espacios para la práctica del deporte en general y el de alto nivel competitivo.
- Programas Regionales: ejecución de proyectos de infraestructura y equipamiento en las entidades federativas.
- Fondo para Fronteras: otorgamiento de subsidios para contribuir al desarrollo económico de las entidades federativas en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.
- Fondo de Capitalidad: infraestructura y equipamiento en materia de procuración de justicia, protección civil y rescate; infraestructura vial primaria, cultural, turística o de transporte público y en materia de vigilancia. Sólo para el Distrito Federal.
- Fondo de Cultura: construcción, rehabilitación, remodelación y equipamiento de espacios artísticos y culturales para la consolidación de la infraestructura pública de los espacios dedicados a la difusión cultural.
- Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad: otorgamiento de subsidios para contribuir al desarrollo económico mediante la creación de infraestructura que fomente la productividad.
- Fondo Sur-Sureste: otorgamiento de subsidios para sufragar total o parcialmente el costo de la elaboración de estudios, programas y/o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, para el desarrollo de las entidades federativas que conforman dicha región.
- Fondo para la Accesibilidad para las Personas con Discapacidad: proyectos de inversión para promover la integración y acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico.
- Fondo de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable: infraestructura para bienes públicos e infraestructura rural y equipamiento para proyectos productivos para el sector rural.

- Fondo de Apoyo a Migrantes: obras de infraestructura y su equipamiento, que apoyen a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas.

La siguiente gráfica refleja el monto destinado a cada uno de los conceptos señalados para el ejercicio fiscal 2014.

Gráfica 4

Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas destinados a la Construcción de Infraestructura



Fuente: elaborado por el CEFP con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, SHCP.

La dinámica legislativa que se ha implementado en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados a la que abona el Grupo de Diputadas y Diputados Municipalistas, le imprime al Poder Legislativo un sello distintivo que beneficiará al municipio para afrontar los desafíos del siglo XXI, como se ha deseado reflejar en esta aportación.

Conclusiones

Si Hernán Cortés hace 495 años constituyó el municipio como base para conquistar a partir de él un Imperio, en la actualidad el mosaico multicultural y político que encontramos en cada uno de los municipios del país debe ser el impulsor del cambio que necesita México para garantizar a la población seguridad y bienestar.

Recientemente y en el entorno del trabajo legislativo que venimos desarrollando, un significativo número de diputadas y diputados han signado la Iniciativa, con el Proyecto de Decreto que presenté, para que el 22 de abril se celebre en el calendario cívico nacional como el Día del Municipio.

La propuesta conlleva un reconocimiento a esta figura política que no puede desligarse de la vida diaria de los mexicanos, pero implica el compromiso de todos de cuidar y preservar al municipio como la entidad de gobierno más cercana a la población, que no puede funcionar sin el respaldo de las autoridades federales y estatales, pero sobre todo si no se involucra a la población en las tareas de gobierno municipal.

Esta es mi convicción a partir de mi experiencia como presidenta municipal de Zacatecas en el período 1998-2000. No puede haber desarrollo municipal al margen de la gente que nos elige.

En ese sentido, es importante que en los próximos años alentemos un gobierno municipal que haga uso de las facultades que le otorga la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a partir de la reforma de 1999 al artículo 115, cuyos principales alcances desde el punto de vista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son:

- a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término “administrado” por “gobernado”.
- b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los términos referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales.
- c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de las posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados.

- d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales.
- e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquél juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

De esta manera, con una reforma constitucional que incrementó las atribuciones de los municipios y consolidó su ámbito de gobierno y con un Poder Legislativo atento a impulsar el fortalecimiento municipal en todos los órdenes que favorezcan su desarrollo, es que el municipio afronta los retos que le impone el siglo XXI.

Fuentes

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014), *Presupuesto de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014*.

Las políticas públicas en el municipio mexicano: alternativas para su desarrollo*

*Miguel Ángel Márquez Zárate***

*Ana María Torres González****

Resumen

En los últimos años el municipio en México ha adquirido una mayor importancia en el escenario nacional. Por su naturaleza representa la modalidad fundamental en la descentralización política y administrativa de los gobiernos estatales, constituyéndose en la primera expresión institucional que se relaciona directamente con la población a fin de otorgar bienes y servicios de demanda ciudadana. En este contexto, las políticas públicas se han convertido en una metodología de acción pública que implica la participación ciudadana en su proceso; en el ámbito local ha demostrado su viabilidad, por lo que es imprescindible su aplicación en los municipios mexicanos.

Palabras Clave

Municipio en México, políticas públicas, participación ciudadana y comunitaria, desarrollo.

Abstract

In recent years the municipality in Mexico, has become more important on the national stage. By its nature represents the fundamental mode in the political and administrative decentralization of state governments, becoming the first institutional expression that relates directly to the population to provide goods and services to citizens' demands. In this context, public policies have become a methodology of public action involving public participation in the process; locally has proved its viability, it is imperative to use in Mexican municipalities.

Key Words

Municipality in Mexico, public policy, citizen and community participation, development.

* El presente ensayo es producto del Proyecto de Investigación PAPIIT-UNAM, IN-305213, "Estudios de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas y la gobernanza en México. Análisis y perspectivas".

** Profesor investigador, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

*** Consultora, profesora de asignatura adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

El proceso histórico de la conformación del Estado mexicano en el siglo xx emergió bajo una tendencia centralizadora, acompañada de una estabilidad política en aras de generar las condiciones para llevar a cabo la evolución de México hacia una nación moderna. Sin embargo, esta tendencia centralizadora se convirtió en una grave limitante para el desarrollo nacional, estableciéndose como elemento de freno e ineficacia que ha obstaculizado la vida municipal y ha profundizado la desigualdad social, imposibilitando el desenvolvimiento de las diferentes regiones del país.

Su vinculación al desarrollo local se le observa como un campo inédito de fuerzas a favor del florecimiento de las capacidades de las personas y de los grupos sociales, a manera de iniciativas autogestionarias innovadoras, relacionales y en auto-construcción; el territorio sigue siendo base para la localización de los recursos naturales, de los capitales, de la defensa de los pueblos originarios y de la demanda colectiva de éstos por otros satisfactores, donde la exclusión se convierte en factor determinante para configurar los aspectos anteriores y donde el bienestar social es uno de los imperativos para dar solución a esta grave situación.

Por otro lado, se encuentra una acción gubernamental que ha sido incapaz de responder eficientemente a los aspectos mencionados; a la vez, emergen movimientos sociales autogestivos tendientes a enfrentar tales circunstancias de manera exitosa. En este contexto, la aplicación de políticas públicas participativas en el municipio mexicano es uno de los retos más importantes que tiene el país, para responder a las necesidades más apremiantes, derivadas de la puesta en marcha de políticas gubernamentales erróneas.

Las políticas públicas incluyentes son determinantes para innovar y fortalecer el ámbito local; las experiencias de la participación ciudadana y comunitaria han demostrado que es la vía idónea para lograr el bienestar colectivo.

Para fines de presentación, el presente ensayo se divide en dos partes. La primera presenta una panorámica general del municipio en México; la segunda tiene por objeto proponer una serie de alternativas de participación ciudadana a través de políticas públicas municipales.

El municipio en México

En la estructura constitucional del Estado mexicano, el municipio es la base de su división territorial y de organización política y administrativa de los estados de la Federación; está gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa con residencia en la cabecera municipal, el cual administra libremente la hacienda del municipio. La legislación estatal le dota de facultades para dividir administrativamente el territorio municipal y, de esta forma, garantizar un gobierno de mayor proximidad a la sociedad, mediante la coadyuvancia de autoridades auxiliares que, en general, son electas en asambleas vecinales (Polo: 2014).

El artículo 115 constitucional establece la integración del órgano de gobierno que es el ayuntamiento, compuesto por puestos de elección popular, cuyas figuras son el presidente municipal, los síndicos o síndico y los regidores. El ayuntamiento es el órgano máximo de gobierno; se define como una asamblea, siendo la instancia de representación popular encargada del gobierno y administración del municipio.

La composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra también directamente relacionada con el tipo de municipio del que se trate, su heterogeneidad es un principio en las estructuras administrativas municipales. Influyen las características económicas, culturales, demográficas, urbanas, políticas y sociales, que son muy diferentes en cada municipio, por lo que en correspondencia son también distintos sus aparatos administrativos.

Una de las características más notorias de los municipios en México es su heterogeneidad; así como hay estados que cuentan con más de cien, como es el caso de Chiapas y el Estado de México, existen dos que tienen más de 200 municipalidades, como son los estados de Veracruz y Puebla; Oaxaca cuenta con 570. Asimismo, existen otros con muy pocos, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo. Chihuahua, el estado más grande geográficamente, solamente mantiene a 67 municipios.

En esta variedad de municipios, que suman 2, 445 en todo el territorio del país, existen grandes contrastes de grados de desarrollo, tanto por sus actividades económicas y niveles de vida que predominan, como por los presupuestos de que disponen. Asimismo, el fenómeno urbano ha obligado a resolver complejos problemas de entre los que se encuentran: el transporte, el abasto, el comercio y los servicios; la satisfacción de necesidades colectivas tan importantes como la educación, la salud, la seguridad pública, los servicios públicos (limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, alumbrado, drenaje, rastros) y la dotación de infraestructura, como calles, bibliotecas, escuelas y clínicas. Esta gran heterogeneidad de actividades son desarrolladas en el ámbito municipal.

A raíz de los cambios constitucionales de 1983 y 1999 se abre un camino al fortalecimiento municipal, el cual ha permitido un ambiente de flexibilidad política, de pluralidad, con la participación de los partidos y agrupaciones políticas para la integración de los gobiernos locales; además de la participación de la sociedad organizada a través de las organizaciones no gubernamentales, se han dado nuevas prácticas políticas, jurídicas y administrativas tendientes a mejorar nuestro federalismo.

Con la reforma municipal de 1983 inicia un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Consecuentemente comenzó un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos. La reforma municipal generó un nuevo continente normativo, que se integra con la reforma del artículo 115 constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del gobierno federal y estatal hacia el gobierno municipal.

Posteriormente, se llevan a cabo las reformas al artículo 115 constitucional publicadas el 23 de diciembre de 1999, en las cuales destacan: la integración de los miembros del ayuntamiento, electos por elección popular directa; se le otorgan mayores facultades, se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana; extensión de los servicios públicos; asociación de municipios de distintos estados; pago de impuesto predial por sector paraestatal y por los bienes utilizados por particulares; ejercicio directo de la hacienda municipal por el ayuntamiento o por quien autorice; actualización de las materias concurrentes con los estados; desarrollo regional; transporte público de pasajeros; concurrencia en zonas federales; de la iniciativa en materia fiscal; devolución al alcalde el mando de policía, otorgándole al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal, con la problemática que esto conlleva en la actualidad..

La gran problemática que enfrentan la mayoría de los municipios en nuestro país son los altos niveles de marginación y pobreza.

En diciembre de 2011, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó la medición de la pobreza a nivel municipal para 2010. En 1,003 municipios, el 75 por ciento o más de su población se encuentra en pobreza (la mayoría de ellos son municipios pequeños, con porcentajes altos de población que habla lengua indígena y con localidades rurales). En sólo 190 municipios del país se concentran la mitad de la población en situación de pobreza (estos municipios son urbanos y densamente poblados).

Entre los resultados principales por carencia social específica puede mencionarse lo siguiente:

- El 93.4 por ciento del total de los municipios tenía más de 50 por ciento de su población sin acceso a la seguridad social.
- El 48.0 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con carencia por servicios básicos en la vivienda.
- El 17.1 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población sin acceso a servicios de salud.
- El 9.2 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
- El 4 por ciento tuvo porcentajes mayores a 50 por ciento de su población con carencia de la alimentación.
- El 3.5 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con rezago educativo.

Los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5) y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4).

Lo anterior muestra que el reto de abatir la pobreza municipal es doble: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como disminuir la pobreza urbana, que tiene mayor peso en volumen poblacional (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: 2010).

Asimismo, en el contexto de la ola privatizadora de los años noventa del siglo pasado, se cede la explotación de los recursos naturales al sector privado como único beneficiario, a la vez que el Estado se autoinhibió para ello, cediendo soberanía y territorio. Lejos de borrar su protagonismo económico, ha promovido el diseño de políticas pro-extractivas liberalizadas en detrimento de derechos constitucionales, las violaciones a derechos humanos, en especial los de tercera generación (derechos económicos, sociales y culturales), con enfática vulneración de la territorialidad de pueblos originarios y de poblaciones rurales, y la tendencia a la criminalización y judicialización de la protesta social (Facultad de Derecho de la UNAM, 2014).

A su vez, el cambio climático está modificando los patrones de ocurrencia y recurrencia de diversos fenómenos hidrometeorológicos, amplificando diversos

efectos destructivos, tanto por el incremento de fenómenos naturales considerados peligrosos, en algunos casos con un supuesto “comportamiento atípico” o extremo, como está ocurriendo con huracanes, sequías, inundaciones y precipitaciones pluviales, sobre todo a partir de que se reconoce que los riesgos y las vulnerabilidades tendrán mayor incidencia en los sectores populares en diversas escalas territoriales. El quinto reporte del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por su acrónimo en inglés), presentado en 2014, refiere que en México los riesgos de desastre asociados a cambio climático podrían ser elevados, debido a que prevalecen condiciones de alta vulnerabilidad en diversas regiones del país. En las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se han planteado dos estrategias de intervención, que son la mitigación (reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, causa principal del calentamiento global) y la adaptación (reducción de la vulnerabilidad) (Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM: 2014).

Como se observa, en las últimas décadas hemos enfrentado un proceso de transformación en los ámbitos social, político, económico, cultural, medio ambiental, caracterizados por su complejidad, lo cual obliga a los gobiernos municipales a adecuar sus estructuras administrativas para que respondan a las nuevas realidades y exigencias de nuestra sociedad y entorno.

Ante estos hechos, se hace imprescindible la puesta en marcha de políticas públicas incluyentes, donde la participación de la sociedad civil se vea reflejada en acciones concretas, tendientes a dar solución a un gran número de problemáticas, como las descritas arriba.

Políticas públicas y municipio en México

Los antecedentes del análisis de las políticas públicas se remiten al decenio de 1960, cuando la academia estadounidense empezó a realizar estudios fundadores del campo de las *polcy publics*, debido a la necesidad de establecer normas racionales a la actividad gubernamental, estableciendo un marco de referencia propio a las actividades de gobierno, principalmente las referidas a la implantación de programas o políticas de gobierno.

En ese tiempo, los estudios críticos sobre el papel del *Welfare State* empezaban a crecer y la gran mayoría señalaban que el crecimiento desmedido del Estado terminaba en déficit fiscal y en déficit de consenso político. En la década de los ochenta, el llamado “redimensionamiento del Estado”, su “adelgazamiento”, fue

la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir; posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción. A esta corriente de racionalidad y publicidad política quiere contribuir el análisis, estudio y diseño de políticas (Aguilar: 1992; 15).

Esta fiebre racionalizante de las políticas invadió también a Latinoamérica debido a la expansión de libertades políticas y económicas de la sociedad de esta región. México, como muchos otros países latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización, aunada a la dimensión de sus problemas de atraso y justicia social, que en medio de una transformación mundial de corte histórico, plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización gubernamental y de gestión pública: tanto de política como de políticas. El nuevo paradigma se ubica en la Reforma del Estado, como categoría que hace referencia a cambios en su estructura estatal, y su relación con el mercado y la sociedad. De esta forma, se vira a la concepción del Estado liberal, la reivindicación del mercado como epicentro de la interacción social y la contracción simbólica y organizativa de la figura gubernamental. En este sentido, la nueva concepción del bienestar social implica una dimensión económica del reformismo, donde el modelo de desarrollo deja de ser una función directa del activismo social, lo que constituye una transformación en el modelo de desarrollo: se modifican los objetivos, los instrumentos y el ámbito de intervención del Estado en el proceso del desarrollo económico.

Esto plantea interrogantes claves para rediseñar y entender el papel que juega el Estado y el gobierno: ¿cómo realizar las funciones del Estado, en particular las económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos, y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus particulares y de los asuntos públicos...? (Aguilar; 1992: 24).

La respuesta a ésta y otras interrogantes ha sido dada por el campo de las políticas públicas. Pero esto no implica que estas políticas sean la panacea de solución a todo, tiene sus limitaciones, principalmente, el enfoque de racionalidad que, como se ha demostrado, queda ampliamente rebasada frente a la burocratización de los procesos, a la inoperancia política de los gobiernos, a los controles legislativos y

legales, a las capacidades técnicas reales de la administración pública, etcétera. Por ello, es necesario tomar con cierta precaución el modelo de las políticas públicas. Es cierto, funcionan y ayudan a un mejor entendimiento de las actividades del Estado y del gobierno, a desmenuzar los procesos administrativos y, sobre todo, ayudan a definir con mayor precisión y rigurosidad las políticas que el Estado lleva a cabo (Arellano: 1993; 319-347).

Si bien las políticas públicas son acciones privativas de los gobiernos en su esencia, a partir de los cambios en las sociedades y en la maneras de gobernar, requieren que las personas participen en ellas, primeramente dando espacios a la agenda, es decir, poniendo en el tapete temáticas y problemáticas que de otra manera no saldrían a la luz, o que están allí; sin embargo, los gobiernos no intervienen. Luego, desde acciones más vinculantes, desde las decisiones políticas y la implementación. Procesos en los que claramente aún queda mucho por construir desde plataformas tales como la de gobernanza (Contreras: 2014).

Sin embargo, y más allá de esto, las políticas sociales en el contexto latinoamericano persisten en una lógica, selectiva, focalizada y asistencial, donde aún desde el diseño y su elaboración, la participación concreta de los (as) ciudadanos queda sujeta a las etapas de implementación de los programas sociales, destinados a los distintos grupos etéreos considerados como “más vulnerables”, como niños, niñas, mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos (as) mayores, lo que sin duda es pertinente desde el punto de vista de la necesidad de apoyo que estos grupos requieren; pero a su vez, el análisis, la construcción de las problemáticas sociales desde las políticas públicas, carece de una mirada crítica y estructural de estos fenómenos que trae consigo la pobreza, la vulneración de derechos, la falta de oportunidades.

En este sentido, la visión tradicional y hasta “autoritaria”, centralizada en la manera de pensar y hacer la política pública, afecta la construcción de una intervención que valide el Estado de Derecho, y aquellas garantías y mínimos sociales que antaño el Estado aseguraba a las personas, a las familias y a las comunidades en general, asumiendo estos actores sociales una serie de responsabilidades que desbordan sus capacidades humanas, sociales y económicas, y que además ni siquiera se contradicen con las oportunidades laborales que las personas tienen.

Desde la idea de la inclusividad, interpretamos que la participación ciudadana debe estar presente en todo el ciclo de las políticas públicas a nivel municipal, sobre todo desde su diseño y que no exista esta permanente disociación entre el diseño y quienes la diseñan, y luego su implementación y a su vez quienes la implementan y además quienes la evalúan.

Es de vital importancia fortalecer la opinión y participación activa de los ciudadanos y ciudadanas, así como de las organizaciones de la sociedad civil en la solución de problemáticas vinculadas al ámbito municipal, no sólo desde una visión material y de carencias, sino que además entendida desde la vulneración de derechos, la exclusión, la discriminación, la segregación social, la falta de oportunidades y de espacios adecuados de desarrollo para las comunidades (Contreras: 2014).

En México estamos en el momento de que el ejercicio del poder y su capacidad para gobernar se inserta en una pluralidad partidista en la composición de los ayuntamientos, lo que supone la reconstrucción de sistemas de consenso, para orientar las políticas públicas, en un ambiente donde las fuerzas políticas representadas sean corresponsables del poder público. La situación es que las preferencias electorales son diferenciadas; ningún partido obtiene la mayoría absoluta en la composición de estos órganos. En este nuevo escenario de la relación del Poder Ejecutivo y regidores que integran el Cabildo en un ambiente de pluralismo gubernamental, se generan diversas tendencias respecto a los efectos tanto negativos como positivos del funcionamiento de los gobiernos no unificados o gobiernos de no mayoría, por lo que se requiere trabajar en un ambiente de pluralidad y consenso para la aplicación de políticas públicas.

En este contexto, la hechura de las políticas públicas a nivel municipal se vuelven complejas; ya que cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que consiste en un profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización (Kliksberg, 1989: 25).

En un esquema de competencia y apertura, el ejercicio de poder tiende hacia la democracia, y ésta a un sistema que finca en la diversidad y pluralidad la parte medular de su existencia. Por ello, la gobernabilidad democrática es el punto más conspicuo de las capacidades que tienen las instituciones públicas para articularse con las instituciones privadas y sociales (Uvalle, 2005: 36). De esta manera, gobernar por políticas públicas significa el (re) descubrimiento del componente de costos de oportunidad y de operación de la decisión pública; se puede afirmar que *policy análisis* es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor (es) opción (es) de política, relativas a determinados problemas públicos; *policy studies* se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones, modalidades de la hechura de la política, así como de hecho sucede.

Un ayuntamiento plural, independientemente de la orientación ideológica que el pueblo determine en las urnas, debe tener capacidad de gobernar, y puede enmarcarse en la construcción de políticas públicas que se pueden traducir en la eficacia, en calidad en el servicio público, en transparencia, en eficiencia y modernidad administrativa, en profesionalización del servicio público, en llevar a cabo una gestión pública capaz de obtener resultados en beneficio de la comunidad.

Un fenómeno que está cobrando importancia en el ámbito de las políticas municipales, es lo concerniente al reconocimiento de la comunidad en los ámbitos urbano y rural, a la revaloración de su propia visión no sólo en lo cultural sino en lo social, económico, político, ecológico, así como al de sus capacidades autogestivas; en el actual contexto de tensiones entre lo global y local, a la protección, reapropiación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales disponibles en sus territorios, en la perspectiva de un ejercicio más democrático del poder público.

Es fundamental considerar el rechazo casi generalizado de las comunidades a los valores y formas de desempeño de las sociedades capitalistas. En principio, en muchos casos, sus modos de producción actuales y su propia selección de actividades tienen origen histórico y fueron producto del acoso de civilizaciones ajenas a lo largo de varios siglos e incluso de la expulsión y/o despojo de los territorios de sus ancestros, que dieron por resultado nuevos asentamientos en territorios de prodigalidad inferior. Las cuestiones que se presentan son muy numerosas y con frecuencia complejas, que requieren el diseño y aplicación de políticas públicas innovadoras en el ámbito municipal.

En este tenor, los gobiernos comunitarios están demostrando su capacidad para atender de manera sistemática, organizada, democrática y sustentable diversos temas como la seguridad pública, alimentaria, energética, ambiental, gestión del agua, salud, la cultura y educación, el conocimiento ancestral, y la biodiversidad, entre otras.

Paulatinamente se ha ido abriendo camino a la idea de que la solución de los problemas rurales pasa por una estrategia de desarrollo comunitario sustentable integrado. La sustentabilidad de cualquier proceso de desarrollo comunitario se fundamenta tanto en sus dimensiones socio-políticas como en sus dimensiones ambientales.

En el escenario de la globalización y el cosmopolitismo actual, existe un alto grado de resistencia y escepticismo frente a la posibilidad de construir una política pública comunitaria regional, con una carga étnica, lingüística, cultural e histórica particular, que a la vez sea eficiente como modalidad de interlocución en el plano internacional. Sin embargo, el dinamismo actual de Latinoamérica y la forma en

que participa de los procesos políticos y económicos mundiales, obedecen a una serie de factores que van más allá de la coyuntura internacional y que pueden ser identificados y articulados como base de una política común, construida con un enfoque teórico sólido. La propuesta es reemplazar el modelo de exterior constitutivo por uno de interior constructivo, que se apoye en los hábitos informales y en los elementos civilizatorios propios de Latinoamérica, como base para la construcción de instituciones formales que gocen de legitimidad frente a los ciudadanos de cada Estado (Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM: 2014).

A manera de conclusión

En los últimos años han surgido una serie de nuevos enfoques para revisar, estudiar y aplicar la tarea de gobierno en el ámbito municipal, y uno de ellos es precisamente el de las políticas públicas, mismo que pretende enfocar la atención del gobierno a atender problemas de auténtico interés general (y en nuestra actual situación, públicos deberán ser considerados los problemas sociales particulares de aquellos individuos y grupos que sin su responsabilidad están lejos de poder valorar sus libertades económicas y políticas); facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas por medio de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y maximizadoras de costos y beneficios para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización y corrección.

En el ámbito municipal, la hechura de las políticas públicas considerando a las comunidades que dan cohesión social y legitimidad gubernamental, es relevante. En esta tendencia, se trata de la construcción de un nuevo enfoque y de nuevas formas de operar del gobierno; de una nueva cultura basada en la calidad del desempeño gubernamental que no tenga como prioridades la búsqueda del interés personal como ocurre en las sociedades menores y carentes de mecanismos de responsabilización de gobierno y ciudadanos. Aún contra la crítica de la imposibilidad de replantear y considerar al desarrollo comunitario como una vía de gobernabilidad democrática, es importante replantear un nuevo contrato social basado en la racionalidad de los actos públicos y, por consiguiente, la construcción de una sociedad de ciudadanos.

En este sentido, el municipio es la base para el desarrollo económico y social; no obstante, ante las condiciones que prevalecen la mayoría de éstos en México,

pareciera lógico que el gobierno local presente una incapacidad congénita y estructural para constituirse como unidad para el desarrollo; es indispensable rescatar el espíritu público municipal para crear un verdadero gobierno local, basado en políticas incluyentes y participativas, ya que el municipio es la instancia para enfrentar los problemas básicos de la comunidad; es ahí donde radica el poder de ser capaz de conducir a la comunidad hacia el desarrollo y mejoramiento de su población.

Fuentes

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2005), “Estudio Introductorio”, *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Porrúa.
- Arellano Gault, David (1996), “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, *Revista Gestión Pública y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), *Informe de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México, Coneval.
- Contreras Ramírez, Cecilia (2014), *Política pública intersectorial y desarrollo local: la experiencia chilena de los Programas “Quiero Mi Barrio”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y “Creando Chile en Mi Barrio”, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes*, México, Paper.
- Escuela Nacional de Trabajo Social (2014), *Cambio climático y desastres; construir resiliencia comunitaria, documento de trabajo para el Proyecto Interinstitucional de Investigación-Docencia, “Desarrollo sustentable autogestionario. Acción colectiva y Gobiernos comunitarios”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Facultad de Derecho (2014), *Pueblos indígenas: Sacralidad, territorialidad y justicia ambiental, documento de trabajo para el Proyecto Interinstitucional de Investigación-Docencia, “Desarrollo sustentable autogestionario. Acción colectiva y Gobiernos comunitarios”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kiklisberg Bernardo (1989), *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Polo Martínez Humberto (2014), *Las Autoridades Auxiliares Municipales en las tareas del desarrollo comunitario en México*, México, Paper.
- Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (2014), *Economía del Desarrollo Comunitario, documento de trabajo para el Proyecto Interinstitucional de Investigación-Docencia, “Desarrollo sustentable autogestionario. Acción colectiva y Gobiernos comunitarios”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2005), *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Gobernabilidad y gobiernos municipales en el Estado de México

Jaime Espejel Mena*

Resumen

Resulta evidente que la complejidad política es y seguirá siendo el signo de los tiempos actuales. La tarea de gobernar en el ámbito local es diversa y en la mayoría de los casos es complicada por la conformación de las diferentes instancias político-administrativas: ayuntamientos, congresos y poderes ejecutivos estatales divididos. Los días de un sistema político local monolítico han terminado; empero, la política dominante en los gobiernos locales se hace presente por la mayoría de las presidencias municipales gobernadas por el PRI. Las experiencias nos indican que no necesariamente la democracia municipal llega con la alternancia local; no obstante, cuando se acumulan experiencias de administraciones públicas locales en transición, es que aparece la necesidad de avanzar en la democracia local. La gobernabilidad en el sistema político mexicano local se explica por su

capacidad de transformación y conservación. La condición incrementalista del sistema se vincula con el pragmatismo del mismo.

El propósito del documento es plantear que la gobernabilidad que enfrentan los gobiernos locales hoy en día en el Estado de México, tiene su origen en la composición de ayuntamientos débiles, producto de un sistema electoral predominantemente mayoritario y en un débil capital social de la comunidad, y después en la presencia de funciones que le permitan un desarrollo pleno, o en la respuesta eficiente a las demandas que la sociedad le hace al gobierno local o en sus relaciones informales con los diferentes actores ajenos al sistema político local.

Palabras Clave

Gobernabilidad democrática, gobierno local, sistema electoral, legitimidad, eficacia.

* Jaime Espejel Mena es doctor en Administración Pública. Actualmente se desempeña como profesor de carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango, donde coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Sus libros publicados son: *Ciencia y filosofía política en la formación profesional del politólogo*; *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*; *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública*, *Consideraciones sobre la sociedad civil y Los fundamentos políticos-administrativos de la gobernanza*.

Abstract

Clearly, the political complexity is and will remain a sign of the times. The task of governing at the local level is different and in most cases is complicated by the formation of different political and administrative authorities: municipalities, conferences and executive powers divided state. The days of a monolithic local political system have been completed, however the dominant policy in local governments is present for most mayors governed by the PRI. The experiences indicate that local democracy does not necessarily comes with local alternation, however, when local government experiences accumulate in transition is that the need for progress in local democracy appears. Governance at the local Mexican political system is explained by its ability of transformation and

conservation. The incrementalist system condition linked with pragmatism thereof.

The purpose of the paper is to propose that governance facing local government today in the State of Mexico, has its origin in the composition of weak municipalities, the product of a predominantly majoritarian electoral system and a weak social capital of the community, and then in the presence of functions that enable full development, or efficient response to the demands that society makes to local government or their informal relations with different political system outside the local actors.

Key words

Democratic governance, local government, electoral system, legitimacy, effectiveness

Introducción

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático.

En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo y orden, merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias y que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

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

Partimos del supuesto que la gobernabilidad que enfrentan los gobierno locales en el Estado de México tiene su origen en la composición de ayuntamientos débiles, producto de un sistema electoral predominantemente mayoritario y en un débil capital

social de la comunidad, y después en la presencia de funciones que permitan un desarrollo pleno, o en la respuesta eficiente y en el procesamiento de las demandas que la sociedad le hace al gobierno local o en sus relaciones informales con los diferentes actores.

Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, refrendadas en el proceso electoral de julio del 2012; desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y agencias del gobierno, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se trata de un esfuerzo por explicar la gobernabilidad y la eficiencia administrativa del gobierno municipal. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente.

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

La democracia como gobernabilidad

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

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, o sea, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005). La gobernabilidad no considera sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005).

El concepto de gobernabilidad puede hacer alusión a dos ideas: la primera se establece con los informes del Banco Mundial (1997), donde se define como un

estilo de gobierno caracterizado por el mayor grado de cooperación e interacción del Estado y los actores no estatales para generar decisiones mixtas entre lo público, lo privado y lo social. La segunda enmarca a la coordinación de las acciones individuales, que se pueden entender como fuentes primarias para la construcción del orden social (Putnam, 2011). Hay dos extremos del concepto: el buen gobierno y la estabilidad. Al hablar del primero se entiende al Estado como éticamente comprometido y en donde los ciudadanos tienen una expectativa positiva de la satisfacción de sus demandas y de la prestación de servicios; en el segundo extremo se aboga por un Estado con la capacidad de prevenir y atender incidentes que conduzcan a la sustitución o desaparición de éste. La gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del gobierno, con la legitimidad y eficacia, sin deterioro de las condiciones mínimas del ser humano y con un profundo respeto social. Para Manuel Alcántara Sáez (1992: 38-39), la gobernabilidad es “la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste.” La gobernabilidad se puede ver como la capacidad, en distintos ámbitos del gobierno, de ser eficiente y eficaz, legítimo y estable.

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que ésta perdure. Como sostenía Weber (1998), toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante y sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político, con un régimen autoritario, puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos a un

lado el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, tal como lo estipula Robert Dahl (2002).

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

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

Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático:

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

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

Tanto la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia, valor y cambio), concentrados en los costos están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política. La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia. Los juicios políticos son necesarios al momento de decidir cómo buscar aumentos en las razones de eficiencia, bien mediante el aumento de *outputs*, bien mediante la reducción de *inputs*

o bien haciendo ambos al mismo tiempo. Los juicios políticos aparecen también al establecer el periodo de tiempo necesario para producir estos resultados. Invertir en el capital humano por medio de la reorganización, de la formación, de la instalación de los procesos de información, produce grandes beneficios a largo plazo.

La política, en resumen, establece limitaciones al mismo tiempo que indica lo que se pretende optimizar. Las positivas connotaciones políticas de una eficiencia pierden su fuerza cuando se evidencia que la práctica no sigue a los preceptos; en ese caso, la eficiencia se convierte en una palabra inoperante si los resultados son significativamente ineficientes.

La eficiencia administrativa como gobernabilidad

La palabra eficiencia suena correcta cuando en la práctica se le iguala con la eficiencia medible, esto porque los beneficios económicos se identifican más fácilmente que los beneficios sociales; además de que los esfuerzos para mejorar la eficiencia hacen que tengan que redefinirse los criterios de actividad para que se puedan medir sin dificultad.

La diversidad de funciones del gobierno, los problemas para mejorar objetivos y las dificultades para establecer y mantener el orden de importancia, son un desafío para la eficiencia de las administraciones que no puede evitarse.

La ineficiencia productiva ocurre cuando las organizaciones fracasan al intentar reducir los costos por mala gestión; está claro que esto es relevante para la gestión pública; no obstante, la actual política de cambio para privatizar y subcontratar está hecha con la idea de aumentar la eficiencia en la designación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la administración pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado.

Desde otro punto de vista, cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la administración pública local:

1. Los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir.
2. Los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades.
3. Los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión.

4. Los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación.

La eficiencia por lo regular se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio; por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad.

Dentro del sistema político en sus diferentes ámbitos, se observa que la misma política tiende a transformarse; aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezado por los partidos políticos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

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

En su momento, la eficiencia política y administrativa del Estado de bienestar no bastó con circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente del marco institucional formal. Buena parte de la administración pública, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias administrativas o jurídicas. Se comenzó a suponer que suele haber en todo gobierno capacidades y acciones para resolver un sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Las causas de la crisis del viejo Estado de Bienestar adquirieron consenso, a ello contribuyeron las crisis financieras, la crisis del petróleo y los duros programas presupuestarios de la década de los setenta (Arenilla, 2011).

La eficiencia administrativa, en la versión de la nueva gestión pública, tiene como fuente de legitimidad el reconocimiento público, más que al apego formal

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

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

Las acciones que produce el gobierno no son acciones producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del Estado y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa del Estado la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

La calidad distintiva del Estado moderno consiste en que depende del proceso administrativo como instrumento principal para forjar la política nacional. No obstante, se pueden presentar las condiciones que creen y expliquen la instauración de dependencias u organizaciones para compensar las deficiencias institucionales en la formulación y administración de la propia política nacional. El que el pro-

ceso de gestión adquiera cierta autonomía, genera el riesgo de despersonalizar la responsabilidad política que adquieren los gobernantes, después de un proceso político democrático.

Los gobiernos locales y la gobernabilidad

El esquema teórico que considera al gobierno como un sistema, es el modelo de *input y output*. Este plantea que el gobierno se nutre de gobernabilidad y legitimidad cuando hay una correspondencia entre las entradas al sistema y los resultados o respuestas. El modelo de sistemas también se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (2013) al integrar en un análisis a la comunidad política, régimen político, a los valores, normas y a la autoridad, es el pionero en elaborar un marco de referencia para formular una teoría del sistema político, mientras que Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) desarrollaron un esquema para los sistemas políticos, considerando particularmente los estudios comparativos en materia política. El sistema administrativo, que funciona dentro del sistema político, se representa por la conjunción de las dependencias burocráticas, las secretarías, entidades paraestatales y demás organismos gubernamentales centralizados o descentralizados, así como sus procesos internos y externos. Al igual que el sistema político, el sistema administrativo se conforma a su vez de varios subsistemas.

En diversas funciones del proceso de conversión, el gobierno desempeña un papel central: sus subsistemas se incluyen en estas funciones en diversos grados. Los insumos internos son aspectos importantes del proceso. Las salidas se realizan a través de procesos de conversión: éstas pueden ser las iniciativas de ley sometidas a consideración del congreso o parlamento, decisiones ejecutivas, reglas y reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de fuerzas sociales para el mantenimiento de los servicios de seguridad y orden público. Para estos casos debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las reales. Las primeras incluyen decisiones formales, las segundas los efectos que estas decisiones tienen en la realidad. Las salidas de los subsistemas del gobierno son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la estructura: propuestas del gabinete, decisiones del Ejecutivo del Estado o decisiones de los especialistas de los procesos gubernamentales (Easton, 2013).

Se puede plantear que las demandas efectuadas al gobierno –bien sean explícitas o implícitas–, así como los procedimientos e interacciones de su propia estructura interna, pueden crear tensiones que den origen a demandas y a la modificación de sus estructuras y procesos. Esto se aplica también a los subsistemas de la estructura. Las salidas que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta de diversas partes o unidades de la estructura gubernamental y de los individuos incorporados a la organización (Zaremborg, 2012).

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

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

Hasta aquí podemos decir que la explicación de la eficiencia política y administrativa que formuló el enfoque de sistemas, se funda en una relación causal y formal. En otra perspectiva, la gobernabilidad precisa algo más que hechos, la eficiencia es también resultado de sentimientos y anhelos de los ciudadanos. En suma, es pertinente la necesidad de una estrategia sustantiva de planeación y ejecución de la eficiencia política y administrativa al interior y exterior de la estructura gubernamental. Los cambios y reformas descendentes o verticales, improvisadas e incoherentes, que no son creadas para los contextos que viven los gobiernos municipales, pueden resolver

necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades democráticas y de gobernabilidad de la estructura gubernamental (Tilly, 2010). En este sentido, la gobernabilidad local se define a través de prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública, que no necesariamente están basadas en la dominación o en la violencia legítima, sino en la negociación, asociación, cooptación, clientelismo, en principios no éticos e inmorales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas (Sen y Kliksberg, 2011). Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional, o bien actuando prioritariamente para mantener una estabilidad de los gobiernos en relación con el crimen organizado, en todas sus acepciones (Sorensen, 2011).

Los gobiernos locales no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. No obstante, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Es tarea del gobierno central hacer que ocurran las transformaciones sociales, es el que debe constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los gobiernos modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica; no obstante, los gobiernos cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas (Cabrerero, 2011).

Pensamos que esta medida no es la única, ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto; pero a la vez contar con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Los gobiernos locales, en su conjunto, desarrollan tareas tradicionales de gestión, regulación y provisión de servicios. Hoy en día le es indispensable realizar nuevas

funciones: desarrollo local, seguridad, defensa ambiental, recuperación urbana, recreación y deporte y así caminar hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la Administración Pública, sino también a la industria, a las relaciones de poder y al desarrollo humano. Por ello, podríamos decir que ahora nos vemos obligados a estudiar un nuevo paradigma que denominamos fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

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

El gobierno municipal como institución política, jurídica y social ha estado presente en la conformación del Estado mexicano. En el siglo XIX, la primera constitución de corte federal no aludía al municipio, dejaba su estructura y organización a las leyes secundarias, en la constitución centralista, conocida como las *Siete Leyes* de 1836. Sí regulaba la municipalidad al plantear en la Sexta Ley que los ayuntamientos fueran electos popularmente. Al reinstalarse el federalismo, entra en vigencia la Constitución de 1824, la organización jerárquica piramidal lo colocaba debajo de los subprefectos y prefectos o jefes políticos. Con la Constitución de 1857, se dispone que los gobiernos municipales estuviesen bajo el amparo de la autoridad de los gobernadores; no obstante, en el periodo porfirista las jefaturas políticas, como ejes de control de los municipios, fueron impulsadas por el régimen dictatorial. De ahí que en 1906, el Partido Liberal Mexicano publicara la necesidad de suprimir las jefaturas políticas y la necesidad de reorganizar a los gobiernos municipales para que éstos fueran reales centros de poder (Córdova, 2000). Con el proyecto del artículo

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

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

Sistema electoral y gobernabilidad en los gobiernos locales en el Estado de México

Las elecciones del 1 de julio del 2012 produjeron en los 125 municipios que integran al Estado de México una mayoría triunfadora, aunque no absoluta. Los gobiernos municipales gobiernan al municipio sin tener en cuenta a la minoría. El sistema electoral compuesto, vigente en la mayoría de los municipios de las entidades federativas, es de tipo dominante de mayoría relativa; es decir, gana el que más votos obtenga. En 25 estados de la República se elige presidente, síndico, regidores por mayoría relativa; sólo en 5 municipios del Estado de México hay síndicos de representación proporcional. En Chihuahua y Sinaloa no hay síndicos. En San Luis Potosí se requiere mayoría absoluta. En seis estados se elige presidente municipal y síndico, y a los regidores por representación proporcional: Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. El partido político que obtuvo 38% gobernará al 62% que no eligió esa opción; el partido político que gana con 38% de los votos, se constituye en gobierno y como complemento del sistema se suman por representación proporcional algunos regidores a su planilla.

El sistema electoral con dominante de mayoría relativa (Nohlen, 2004) no es un diseño que responda a la pluralidad social y política que se manifiesta en los municipios; es en ellos en donde el ciudadano hace una expresión abierta de su demanda de servicios públicos, de seguridad, de educación, de atención médica, de todo tipo de satisfactores; es en ellos en donde pondera las opciones que se le presentan como alternativas para ejercer su sufragio sobre la que pueda ofrecerle mejor satisfacción a sus peticiones.

El sistema electoral municipal del Estado de México está caracterizado por tres elementos fundamentales:

1. Una lista cerrada y bloqueada, la decisión sobre los candidatos la tienen los partidos políticos, el ciudadano sólo sufraga por los candidatos que le presentan los partidos políticos, quienes se reservan el derecho original.
2. El sufragio es simultáneo, es decir, es usado con la función de dos o más decisiones, con un voto decide por más de una elección o candidato, con un voto están eligiendo al principio de mayoría y al de representación proporcional.
3. La regla de convertir los votos en escaños, la mayoría implica que el triunfador obtuvo el número más alto de votos.

La mayoría puede ser absoluta o relativa; absoluta, más de 50% de votos emitidos; mayoría relativa, el más alto en votos. La representación proporcional se basa en fórmulas para la distribución y conversión de votos, cada partido será representado en la medida en que los ciudadanos le hayan otorgado su voto. El sistema electoral que produce el gobierno municipal es un sistema mixto, ya que integra la forma de conversión de sufragios en cuerpos colegiados a través de dos principios: de mayoría y proporcional, y por tanto predomina alguno de ellos. El sistema electoral mixto y con predominante mayoritario es el característico no sólo de las elecciones municipales, sino de las elecciones federales y estatales.

El sistema electoral con dominante de mayoría relativa se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, en los 95 municipios gobernados por la coalición Comprometidos por el Estado de México: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA); en los 16 municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); en los 6 gobernados por la Coalición el Cambio Verdadero: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT); en los tres gobernados por el Partido del Trabajo (PT); en los dos gobernados por la Coalición Morena: Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT); en uno gobernado por Coalición Movimiento Progresista:

Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) y en uno gobernado por la Coalición Unidos es Posible: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC). En los municipios cambia el partido político, empero, se mantiene el sistema electoral con dominante de mayoría relativa; éste busca dar espacio a las minorías en el Cabildo o decisiones en el gobierno municipal, lo cual se logra parcialmente, porque es limitado el espacio que se le da a la minoría en relación con lo que logra el partido ganador, que en promedio es superior a 60% del Cabildo.

Conforme los resultados obtenidos, se puede observar (Tabla 1) que hay una desproporcionalidad y falta de representación en la composición de los ayuntamientos, mientras que el PRI ocupa al 75.2% de las presidencias municipales, el 72.34% de las sindicaturas y el 50.89% las regidurías; el PAN escasamente alcanza una representación máxima de 12.8% en la presidencia municipal (16 presidencias municipales), 13.48% (19 síndicos) de 142 síndicos en la entidad, y 21.77% (290 regidores) de 1,331 regidores mexiquenses. Mientras que Movimiento Ciudadano no está representado en alguna presidencia municipal, sindicatura y sólo cuenta con 42 regidores, es decir, 3.19%. Cada partido será representado en la medida en que los ciudadanos hayan sufragado a favor de éste. El sistema de representación proporcional se basa en fórmulas para la distribución y conversión de votos, y en barreras legales o umbral. Una barrera legal es la determinación de la norma para fijar el mínimo de votos que requiere un partido o candidato para participar en la distribución de cargos públicos. O el tamaño de la circunscripción, de la demarcación geográfica en que se elige uno o a varios candidatos, ya sea uninominal para un candidato o plurinominal para más de un candidato. El tamaño de la población mexiquense (artículo 24 del *Código Electoral del Estado de México*), es un elemento más para determinar los puestos de representación de síndicos y regidores. Hoy en día la composición se establece de la siguiente manera: 1 síndico y 10 regidores (108 municipios); 1 síndico y 13 regidores (8 municipios); 3 síndicos y 16 regidores (6 municipios); 3 síndicos y 19 regidores (2 municipios) y 2 síndicos y 13 regidores (1 municipio). Queda claro que hay una desproporcionalidad en la composición de los ayuntamientos, debido a que los partidos que no ganan la mayoría relativa e integran el Cabildo, lo hacen con menor proporción a los votos recibidos el día de la elección.

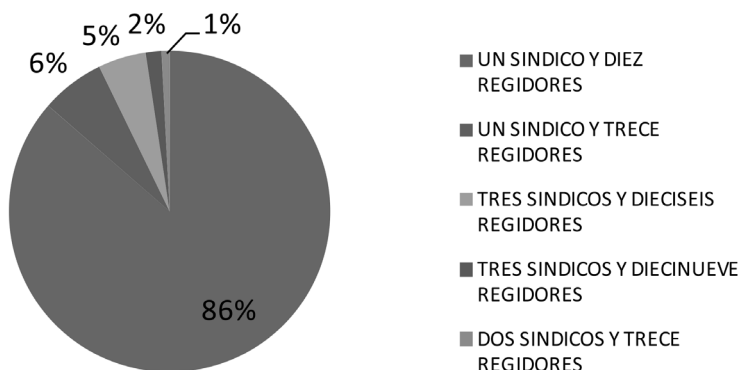
Tabla 1
Porcentaje de representación por cargo

<i>Coalición/partido</i>	<i>Presidente municipal</i> %	<i>Síndico</i> %	<i>Regidores</i> %
<i>Coalición Comprometidos por el Estado de México:</i> Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA)	75.2	72.34	50.89
Partido Acción Nacional (PAN)	12.8	13.48	21.77
<i>Coalición el Cambio Verdadero:</i> Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)	4.80		
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	2.40	4.25	9.44
Partido del Trabajo (PT)	1.60	1.42	3.94
Movimiento Ciudadano (MC)	-	-	3.19
<i>Coalición Morena:</i> Movimiento Ciudadano (MC) y Partido del Trabajo (PT)	1.60	1.42	1.78
<i>Coalición Movimiento Progresista:</i> Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC)	0.80	1.42	2.30
<i>Coalición Unidos es Posible:</i> Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC)	0.80	1.42%	1.04

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México. <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>

En las elecciones de julio del 2012 en el Estado de México, el mapa electoral coloca cierta pluralidad en los municipios del Valle de México, ya que éstos son integrados por entre 2 y 3 síndicos y de 10 a 19 regidores (Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tecámac, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán); sólo el municipio de Toluca adquiere esta condición fuera del valle de México (Grafica 1). Los partidos que tiene una sobrerrepresentación son el PRI, PAN, PRD y PT, ya que gobiernan en 12, 4, 1 y 1 municipios, respectivamente, con más del 60% de la votación total. La desproporcionalidad se observa en los restantes 107 municipios, en donde los partidos políticos gobiernan con el 60% o menos del total de la votación.

Grafica 1
Composición de los Ayuntamientos



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. <http://www.infoem.org.mx/src/htm/ayuntamientos.html>

La conformación de los gobiernos locales en el Estado de México pueden ser una muestra de cierta apertura gradual de los espacios de participación y un cierto control de los espacios de oposición. Este proceso denominado liberalización no necesariamente va acompañado de una competitividad electoral, de la pluralidad en la formación del gobierno o de un aumento de la participación. Para las elecciones del 2012, el Estado de México contaba con poco más de 10 millones 500 mil electores, de los cuales sólo sufragaron 6,689,261, es decir, el 64.34% de los electores inscritos en la lista nominal, presentándose un abstencionismo del 35.66% del total (Instituto Electoral del Estado de México, 2014).

La confianza en las personas e instituciones es el referente de la organización en un ámbito de la acción pública. La confianza posibilita la coordinación y cooperación en una comunidad, para solventar o tener la esperanza de que si se presenta alguna desgracia se puede contar con el apoyo de alguien. En los municipios del Estado de México sólo el 27.62%, de poco más de 15 mil habitantes, manifiestan que se puede confiar en la gente, mientras que la calificación que se le otorga a las acciones del gobierno municipal en una escala de 0 a 10 (donde 0 es mala calidad y 10 es muy buena calidad), es de 4.4 para los municipios no metropolitanos y 3.7 para los metropolitanos (Cedillo y Sánchez, 2013).

El sistema electoral mexiquense sugiere un diseño institucional que favorece una mayoría artificial y con ello una gobernabilidad, en cuanto al control de la toma de decisiones o el predominio en la forma de ejercer los recursos; y por qué no, hasta un monopolio de la forma de “tratar” de conciliar los diferentes intereses con los grupos del crimen organizado (Buscaglia, 2014).

Gobernabilidad, eficiencia y administración en los gobiernos locales en el Estado de México

Una fuente de gobernabilidad es la correspondencia entre las demandas de la sociedad y las acciones del gobierno, todo esto tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones del propio gobierno.

En buena medida, la gobernabilidad depende de la gestión pública. Esto implica revisar la capacidad del gobierno para la atención de las demandas y en consecuencia cómo se relaciona con su comunidad, cómo se relaciona con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales. La gestión pública es una construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa de la administración pública, en este caso local. La gestión pública municipal, de los gobiernos locales en el Estado de México, presenta algunas particularidades; la gestión pública en distintos momentos enfatiza su carácter público, político y gubernamental. La gestión pública en los municipios tiene una carga política antes que administrativa.

El municipio guarda una subordinación en aspectos legislativos y financieros, en algún tiempo y lugar hasta políticos, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios el gobernador estatal decidía e imponía al presidente municipal (Salazar, 2009).

En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tiene el ámbito federal y estatal, debido a que en la comunidad municipal no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en materia municipal son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos y el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.

La función judicial se ejecuta formalmente por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del poder judicial local, no dependen del gobierno muni-

cipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial; esta materia sólo la puede conocer el Poder Judicial.

Pese a lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el artículo 115, fracción IV, el municipio no aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la Federación. A enero de 2014, las aportaciones federales para el Estado de México sólo alcanzan un crecimiento en términos reales de 3.8 contra estados como Sinaloa con un 47.0 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

La transferencia etiquetada de recursos hacia las autoridades estatales y municipales obedece a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales para desarrollar las comunidades más necesitadas; no obstante, de los 8 fondos de aportaciones federales (Tabla 2), sólo dos inciden de manera directa en los ingresos de los municipios: los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORNAMUN). Las aportaciones para los municipios del Estado de México para el primer fondo, hasta enero del 2014, eran de 3.6 y para el segundo de 5.3 de crecimiento en términos reales, contra estados como Nayarit con un 7.7 y 5.8, respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014).

Las participaciones y aportaciones federales son reguladas por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México a través de la participación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI). Estos a su vez determinan los grupos que serán favorecidos por dichos programas federales (Tabla 2). Con la inclusión de la participación y necesidades de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de los COCICOVI, se pretende otorgar transparencia y legalidad a cualquier decisión gubernamental; se integra un gobierno que reconoce la pluralidad social y gubernamental, en todos los municipios.

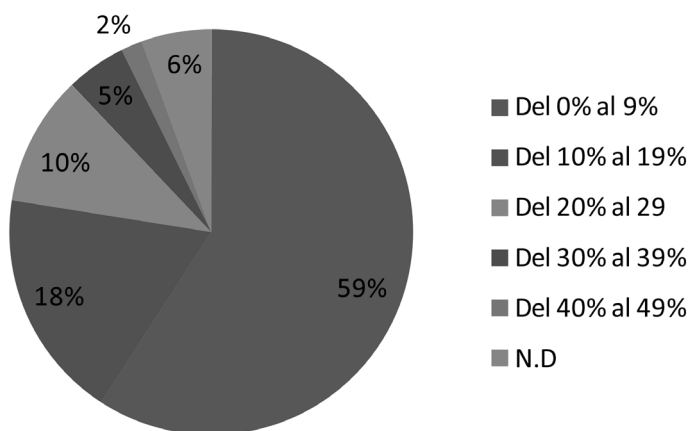
Tabla 2
Participaciones federales y programas y proyectos estatales que permiten la participación del ciudadano

<i>Participaciones</i>	<i>Aportaciones federales</i>	<i>Fondos de aportaciones</i>	<i>Participación social en programas y proyectos del gobiernos que permitan y faciliten la participación real del ciudadano</i>
Fondo General de Participaciones	Educación	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	Obra pública Gasto de Inversión Sectorial (GIS) Fondo de Aportaciones Múltiples Recurso Propio Estatal
Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Salud	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Programas sociales Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Fríos (DEF)
Fondo de Fiscalización	Infraestructura básica	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Programa de Desarrollo Social Desayunos Escolares Comunitarios (DEC) Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60-69
Fondo de Compensación	Fortalecimiento financiero y seguridad pública	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Pensión Alimenticia a Adultos Mayores
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Programas alimenticios y de asistencia social	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	Obra pública (Programas federales, en donde los COCICOVI participan en el control y vigilancia)
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Infraestructura educativa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Hábitat 3 x1 para Migrantes Rescate de Espacios Públicos Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)
El 0.136 por ciento de la RFP		Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI). Acciones Compensatorias para abatir el rezago en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Programas sociales Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) Escuelas de Calidad (PEC) Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) Programa Nacional Caravanas de Salud Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría Hacienda y Crédito Público: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html> y de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México: http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp

Las finanzas públicas municipales, en buena medida, explican la libertad o dependencia en el diseño y aplicación de acciones concretas, que pueden incidir en la consolidación de logros en los gobiernos locales. La mayor autonomía financiera de los municipios mexiquenses oscila entre un 41.12% de Huixquilucan, 36.33% de Cuautitlán Izcalli o 34.94% de Cuautitlán hasta los de menor autonomía como Tlatlaya con un 0.56%. Por otro lado, de los municipios con una mayor dependencia de las aportaciones federales son: Villa de Allende, 71.40%; San José del Rincón 67.90%; Tonanitla, 66.36%; Temoaya 63.90%, a contra parte los de menor dependencia: Huehuetoca, 22.78%; Naucalpan de Juárez, 23.39%, y Tecámac, 24.13%. La autonomía financiera determinada por los ingresos propios entre el gasto total, en términos generales para los ayuntamientos mexiquenses, es limitada; de los 125 municipios sólo dos se encuentran entre el 40% al 49%, seis entre el 30% al 39%, 13 del 20% al 29%, 23 del 10% al 19% y 74 del 0 al 9%. Sólo ocho ayuntamientos presentan más de 30% de autonomía en sus finanzas y 117 municipios presentan una autonomía financiera de menos de 29% (Gráfica 2) (Secretaría de Gobernación, 2014).

Gráfica 2
Autonomía financiera de los municipios



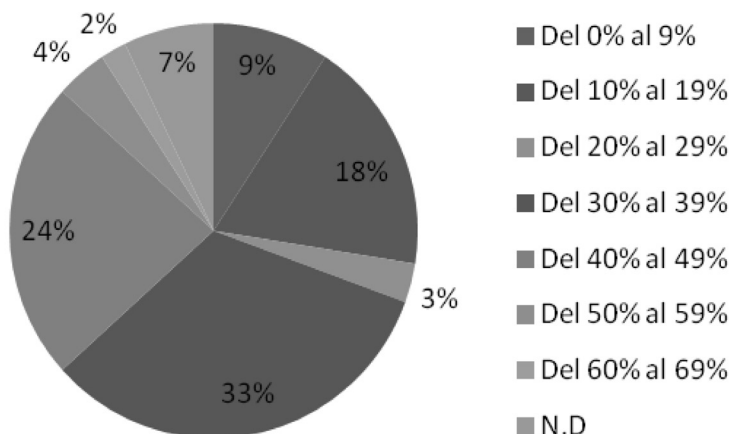
Fuente: Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

Como se puede inducir, en todos los municipios mexiquenses se encuentra una correlación entre las variables autonomía financiera y el tipo de urbanidad municipal. Entre mayor sea el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos que conserva una reserva. El cobro de ciertos impuestos no se presenta como una variable determinante del desarrollo municipal, esto lo demuestran los 21 municipios que han firmado Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial: Acambay, Almoloya de Juárez, Amanalco, Atlacomulco, Chiconcuac, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatepec, El Oro, Jilotepec, Malinalco, Ocoyoacac, Rayón, San Antonio La Isla, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlixpa, Toluca, Tonicato, los cuales no aparecen dentro de los municipios con una autonomía financiera.

La política, la administración y el financiamiento involucra a los tres ámbitos de gobierno; no obstante, la gestión de ciertos servicios de manera particular (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito), es responsabilidad de los gobiernos municipales.

Las políticas públicas municipales representan una descentralización y una oportunidad para distribuir el poder político desde los gobiernos centrales, de forma tal de brindar mayor participación de los primeros en la identificación de prioridades, la gestión de recursos y en la toma de decisiones. Las bondades de este proceso es la formulación de políticas públicas hacia la comunidad y facilitar tanto la identificación de las necesidades como el establecimiento de vínculos entre los funcionarios y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización también implica grandes desafíos de gestión, ya que se requieren capacidades para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción para poder llevar a cabo con éxito las nuevas funciones y las responsabilidades asumidas. La capacidad de inversión social de los ayuntamientos, es decir, el gasto que destinan en obras públicas y acciones sociales, dentro del gasto total de los mismos, es limitado; sólo 6 municipios destinan más del 50% de sus gastos totales en inversión social, mientras que el resto lo hace de un 49% a un 9% (Gráfica 3).

Gráfica 3
Capacidad de inversión social



Fuente: Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

Los ayuntamientos coordinan las participaciones y aportaciones federales. La reglamentación a este respecto es limitada en el portal del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), ya que sólo 10 de los 125 municipios cuentan con el Reglamento de Planeación, lo que equivale al 8%; dos municipios poseen el Reglamento de Obra Pública, lo que equivale al 1.6%; 13 municipios cuentan con el Reglamento para la Mejora Regulatoria, lo que equivale al 10.4%; 57 municipios no cuentan con ningún tipo de reglamento (Reglamento de Mercados y Actividades Comerciales, Reglamento Interior del Organismo Público, Reglamento Interno de los Organismos de Agua Potable, Reglamento de Seguridad Pública y Protección Civil, entre otros), lo que equivale al 45.6%; 36 de los 125 municipios cuentan con otros tipos de reglamentos, pero no con el de Planeación, Obra Pública o Mejora Regulatoria, lo que equivale al 28.8%. Sólo un municipio, Cuautitlán Izcalli, tiene dos de los tres reglamentos; el Reglamento de Planeación y Reglamento de la Ley de Obra Pública, lo que equivale al 0.8% de los 125 municipios. Por otra parte, los Municipios de Huixquilucan, Metepec, Soyaniquilpan de Juárez, Teoloyucan,

Teotihuacán y Villa Guerrero cuentan con dos de los tres reglamentos: el Reglamento de Planeación y el Reglamento para la Mejora Regulatoria, lo que equivale al 4.8% (Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2014).

La autonomía financiera, las condiciones metropolitanas y el desempeño institucional, son variables intervinientes no determinantes de la eficiencia administrativa. El origen de la atención de las demandas ciudadanas no se encuentra en la planeación, en el presupuestar o en un marco regulatorio que determine el actuar de las acciones de los ayuntamientos; la explicación apunta a las condiciones y características del partido gobernante, a la forma de conducir la política social y a las relaciones intergubernamentales que se tengan con el gobierno estatal y federal.

Conclusiones

Las fuentes de gobernabilidad en los gobiernos locales en el Estado de México no son del todo claras, se presenta una relación metodológica entre variables determinantes e intervinientes. En un primer momento, la gobernabilidad mexiquense se funda en los procesos electorales de dominio mayoritario mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas; en un segundo, es el resultado de las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad, en cómo se prestan los servicios. De manera ampliada, la gobernabilidad también puede ser resultado de las redes entre los distintos sectores (público, privado y social) e implica decisiones, negociación y distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene, cierto interés u objetivo. En este sentido, la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o *el gobierno de lo correcto* determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos.

Los ayuntamientos mexiquenses carecen de una oposición real, el contrapeso en la toma de decisiones es limitado o nulo. La unilateralidad de la política desaparece la búsqueda de consensos. El Cabildo no representa a las demandas de la sociedad, es la expresión de la política del partido con dominante mayoritario relativo y de un conjunto de reglas electorales. El único peso es la sociedad limitada en su capacidad subjetiva de acción, es decir, de un capital social limitado.

En buena medida la gobernabilidad mexiquense es producto de una relación interviniente de variables, no así de una relación determinante de las mismas; es resultado de la relación entre la legitimidad del sistema político local, que produce

el sistema electoral predominantemente mayoritario, y de la eficiencia administrativa pragmática que produce la orientación de los escasos programas públicos y sociales del gobierno; es decir, de la capacidad para encontrar soluciones a los problemas. Puede pensarse que los grupos delincuenciales generan, en mayor o menor medida, un escenario de ingobernabilidad; empero, la seguridad nacional, la descomposición social y los grados de violencia, no son propios de los gobiernos locales, más aun, éstos no guardan una relación con la calidad en la prestación de los servicios. Son un claro ejemplo de la ausencia de una seguridad humana en todo el territorio nacional. El Estado ve al narcotráfico y en general al crimen organizado como a un conjunto de actores que se encuentran fuera de la ley, como a la causa de la violencia. Como a un conjunto de actores que se encuentran fuera de la legalidad. El crimen organizado no sólo es un problema jurídico o de salud pública, ante todo es un fenómeno político dentro del propio Estado.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobernantes. En efecto, los regímenes locales contemporáneos –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo; es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público. En general, para las estructuras de un gobierno en transición, el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos.

Es clásica la tesis que considera a la función pública como una fuente de voluntad política, tanto del representante como del administrador. El argumento de semejante aseveración radica en la condición múltiple del individuo frente a la política y a la administración pública; esto es, como integrante de la fuente de eficiencia política o como parte de la eficiencia administrativa. *Verbi gratia* al realizar las tareas burocráticas cumple parte de un proceso administrativo y cuando ejerce un derecho o cumple una obligación de naturaleza política coincide o discrepa del grupo en el poder, al cual sirve.

En última instancia, las instituciones formales aparecen como el instrumento asequible con el que los gobiernos locales legitiman democráticamente su cotidiano quehacer social. La legitimidad institucional es condición indispensable de la eficacia institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad regular de amenazar con el empleo de la fuerza y de crear episodios renovados de resentimiento público.

Los derroteros del Estado de México dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político –como expresión de la alternancia política estable y duradera– y la denominada reforma del Estado –de sus organizaciones y de su administración pública– no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo, es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Desde finales de los ochenta, el gobierno municipal es un claro ejemplo de cómo han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos políticos de oposición. Esta modificación formal, resultado de sí misma, de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política, de una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad.

Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas en el gobierno local.

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

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

Fuentes

- Alcántara Sáez, M. (1992), “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en Merino Huerta, M. (coordinador), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Almond, G. y Bingham P. (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Arbós, X. y Giner S. (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Arenilla Sáez, M. (Dir.) (2011), *Crisis y reforma de la administración pública*, España, Netbiblo.
- Baena del Alcázar, M. (2010), *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Síntesis.
- Barzelay, M. (2003), *La nueva gestión pública*, México, FCE.
- Banco Mundial (1997), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Blanco, I. y Gomà, R. (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Buscaglia, E. (2013), *Vacios de poder en México. Como combatir la delincuencia organizada*, México, Debate.
- Cabrero Mendoza, E. (coord.) (2011), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México, FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Cedillo Delgado, R. y Sánchez Ramos, M. A. (coords.) (2013), *El capital social en el Estado de México 2000-2009*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de México (2014), <http://www.edomex.gob.mx/legis-telfon/doc/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>. Consultada el 11 de abril.
- Córdova, A. (2000), *La formación del poder político en México*, México, ERA.
- Dahl, R. (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós.
- Dahl, R. (2008), *La igualdad política*, México, FCE.
- Easton, D. (2013), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Huntington, S. (1992), *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Instituto Federal Electoral (2013), <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>, consultado el 2 de septiembre.
- Instituto Electoral del Estado de México (2014), <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>. Consultada el 1 de abril.

- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Acceso a Datos Personales del Estado de México y Municipios (2014), <http://www.infoem.org.mx/src/htm/ayuntamientos.html>. Consultada el 1 de abril.
- Merino, M. (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (2004), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE.
- North, D. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democracia exigente*, Bolonia, Il Mulino.
- Putnam, R. (2011), *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*, Madrid, cis.
- Salazar Medina, J. (2009), *Elementos básicos de la administración municipal*, México, UAEM-IAPEM.
- Secretaría de Gobernación (2014), <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/>. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014), <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones.pdf>. Consultada el 17 de abril.
- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México (2014), http://www.secogem.gob.mx/programas_cont_social.asp. Consultada el 18 de abril.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2011), *Primero la gente. Una Mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Buenos Aires, Temas.
- Sorensen, G. (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo Blanch.
- Tilly, Ch. (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Weber, M. (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- Zaremberg, G. (coord.) (2012), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, FLACSO.

Cuerpo de concreto y alma municipal. El papel de los gobiernos locales en la administración de las zonas metropolitanas

*Mario Ramírez Chávez**

Resumen

Lastendencias recientes hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales y el cogobierno, es decir, la participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes niveles de gobierno, han supuesto también un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido. Por supuesto, la negociación es una constante en todas estas fuerzas. Así, el principio federal es una particular relación jurídica en la que los gobiernos nacionales y regionales pueden colaborar conjuntamente en la elaboración de políticas. Producto de ello, los sistemas federales han tendido hacia un mayor control sobre el ejercicio presupuestal que realizan los gobiernos locales. Para comprobar esto se han investigado la Delegación Benito Juárez y los municipios de Naucalpan y Zumpango.

Palabras Clave

Administración Pública, gobiernos locales, metropolización, prospectiva, urbanismo, Benito Juárez, Naucalpan, Zumpango.

Abstract

Recent trends towards administrative decentralization, delegation of national and joint government functions, and, joint participation in the implementation of programs of different levels of government have also been a shift towards models unitary systems of power sharing. Of course, negotiation is a constant in all these forces. So the federal principle is a particular legal relationship in which national and regional governments can work together on policy development. As a consequence, federal systems have tended toward greater control over the budget year that local governments perform. To prove this author investigates Benito Juárez Delegation, and Municipalities of Naucalpan and Zumpango.

Key Words

Public Administration, local governments, metropolization, prospective, urbanism, Benito Juárez Delegation, Naucalpan and Zumpango municipalities.

* Licenciado en Ciencia Política, Maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, especialista en prospectiva y metropolización. lenin_59@hotmail.com

Introducción

Las tendencias recientes hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales y el cogobierno, es decir, la participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes niveles de gobierno, han supuesto también un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido. Por supuesto, la negociación es una constante en todas estas fuerzas. Así, el principio federal es una particular relación jurídica en la que los gobiernos nacionales y regionales pueden colaborar conjuntamente en la elaboración de políticas. Producto de ello, los sistemas federales han tendido hacia un mayor control sobre el ejercicio presupuestal que realizan los gobiernos locales.

Por lo anterior, conviene recuperar el papel que juegan los gobiernos locales en administración de las zonas metropolitanas, las cuales han demostrado, en muchos de los casos, la incapacidad de los gobiernos locales para aplicar el ordenamiento territorial, el cual es producto de las asimetrías en las relaciones intergubernamentales políticas. A la par, el papel de la regulación debe basarse en criterios tanto políticos como económicos sobre la viabilidad de los programas.

Para elaborar este artículo se ha partido de tres hipótesis. La primera, que Naucalpan, municipio metropolitano del Valle de México ubicado en el Estado de México, posee un modelo de RIG's de autoridad coordinada, de cuya relación con respecto a Toluca es de independencia, manteniendo una pauta de autoridad de autonomía plena.

Asimismo, Benito Juárez, Delegación política ubicada en el viejo casco central de la RUVM, posee un modelo de relaciones intergubernamentales políticas de autoridad traslapante, cuya relación con el gobierno del Distrito Federal es interdependiente, estableciendo una pauta de autoridad de negociación.

Por último, Zumpango, municipio metropolitano del Valle de México ubicado en el Estado de México, posee un modelo de autoridad inclusiva. Debido a su reciente incorporación a la RUVM, mantiene una relación de dependencia con respecto a Toluca, cuya pauta de autoridad es jerárquica y tendiente al conflicto.

La acción de las relaciones intergubernamentales (RIG's)

En este contexto, cobran especial importancia las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) dada la mayor participación de secretarías, tanto nacionales como locales. Ello le ha otorgado un papel creciente en la planificación regional, la cual lleva a un

crecimiento de estas estructuras, que poseen tres rasgos distintos: la consolidación de las organizaciones gubernamentales locales, la creación de asociaciones intermunicipales y la creciente intervención de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de programas.

Las asociaciones intermunicipales se coordinan sobre todo en la gestión de recursos comunes, cuyo costo elevado las rebasa de manera individual, a la vez que logran una mayor eficacia en la protección de recursos hidrológicos, bosques, sanidad, servicios de emergencia y servicios sociales.

También se constituyen como mecanismo de presión frente a los gobiernos centrales estatales o federales, haciendo sinergia para el momento de la negociación política.

El papel que juegan las fuerzas políticas, en el que interactúan los empleados públicos, puede impulsar o frenar una política pública o decisión gubernamental, controlando a través de los cargos públicos, la ideología partidista, la disciplina partidista, la influencia de los grupos de poder cercanos al partido, así como los movimientos sociales afines.

Por último, encontramos que la Gestión Intergubernamental (GIG) es por excelencia el marco operativo natural del cabildeo político de los distintos actores de los programas, a la par de encontrar –producto de las dinámicas intergubernamentales– una serie de tendencias que a saber son las siguientes:

- Realineamiento de las estructuras gubernamentales nacionales y locales.
- Devolución de responsabilidades operativas. Es el caso de lo sucedido con la federalización de la educación en México, que debido a la incapacidad fiscal de los estados, éstos regresan la responsabilidad a la Federación.
- El desplazamiento de las cargas financieras hacia los usuarios, de ahí que algunos servicios públicos urbanos sean tan caros en algunos municipios del país.
- Monopolio de la tributación, que ante la crisis financiera del Estado de Bienestar recorta el gasto y responsabiliza a los gobiernos locales de su viabilidad financiera, pero no de los mecanismos recaudatorios

De ello surge la necesidad de definir los horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de la inmersión en lo cotidiano (Bañon, 1996), esa tiranía del presente que lleva a una inacción que sólo actúa de manera reactiva mitigando los impactos negativos de diversos sucesos que podemos denominar como inesperados.

Un punto de inflexión clave fue la crisis de la deuda de 1982, que encaminó al país a la mayor destrucción de bienestar nunca antes vivida hasta ese momento;

obligó a iniciar, como parte del programa de ajuste estructural y saneamiento de las finanzas públicas, una descentralización encaminada a fortalecer al municipio.

Igualmente, se impulsó la institucionalización de la coordinación gubernamental con los denominados Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) creados en 1971; y desde 1974 se decreta el acuerdo de colaboración de las dependencias federales con los COPRODES para la creación de los programas anuales de inversión federal. Finalmente, hacia 1981 se modifican para conformar los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), con los cual adquieren personalidad jurídica, patrimonio propio, siendo organismos revisores de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), encaminados hacia la reforma de 1983.

Hasta antes de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115°, se dejaba a los congresos locales definir las funciones de los ayuntamientos, lo cual en cierto sentido terminaba por atar a los gobiernos municipales a los designios de los gobernadores. En la práctica, el presidencialismo autoritario se repetía en el ámbito estatal de los gobernadores hacia los presidentes municipales en un orden jerárquico.

Asimismo, hubo resistencias de parte de los gobernadores para aceptar la reforma del 115° constitucional, puesto que descentralizar atribuciones a los municipios implicaba también descentralizar recursos presupuestales y poderes a los gobiernos municipales, aumentando el poder de los ayuntamientos en detrimento del poder del Ejecutivo estatal. Hoy, esta manera de pensar de los gobernadores ha cambiado relativamente, pero todavía hay un largo camino por recorrer.

En materia de desarrollo urbano, la reforma constitucional al artículo 115° otorgó a los municipios la atribución de ordenar su crecimiento urbano, crear zonas de reservas ecológicas, decidir los usos de suelo, disponer de reservas territoriales y regularizar la tenencia de la tierra urbana, así como la administración de servicios públicos tales como drenaje y alcantarillado; agua potable; alumbrado público, seguridad, recolección de basura, vialidades, mercados y rastros, entre otros.

En principio se postuló que dinamizando al municipio,

...el país recuperaría, a la vez, su dinamismo. Sin embargo... [31 años después] de la reforma municipal de 1983 las desigualdades regionales, económicas y sociales se profundizaron y el crecimiento económico permaneció relativamente estacado mientras la pobreza aumentó (Olmedo, 2010).

En suma, las nuevas facultades se vieron acotadas de acuerdo con las características de las diversas estructuras administrativas municipales. La escasa profesio-

nalización y capacitación del personal, la dependencia política con los gobiernos estatales y la endeble participación social en este asunto (Olmedo, 2010), terminó por hacer cumplir parcialmente la reforma constitucional, en buena medida por la dependencia fiscal tanto de los municipios como de los gobiernos estatales de la Federación. En 1980 se creó en nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que sustituyó al de 1953, creando tres fondos: Fondo de Participaciones, Fondo Compensatorio de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal. En la práctica, la Federación seguía (y sigue) manteniendo un posición preponderante en la recaudación, uso y ejercicio del gasto público, controlando entre el 60% y 70% de los recursos públicos.

Mientras, la reforma de 1999 acabó siendo una reforma negociada y decidida por las cúpulas de los partidos políticos y por sus legisladores federales, sin que las comunidades municipales se hubiesen enterado de lo que se estaba decidiendo en nombre de ellas. Y esto parece ser contrario al espíritu y a la esencia del artículo 115°: la democracia participativa (Olmedo, 2010).

Asimismo, las asimetrías no sólo geográficas, demográficas y/o económicas, sino en las relaciones intergubernamentales políticas de los tres gobiernos locales que a continuación se estudian, son lo que determinan el tipo de desarrollo urbano y de políticas de ordenamiento territorial que están implementando y que tiene como característica en común pertenecer al espacio metropolitano de la 5° urbe más grande del planeta: La Región Urbana del Valle de México

Tabla 6
Identificación de estudios de caso a partir de Modelos de RIG's.

<i>Gobierno Local</i>	<i>Naucalpan</i>	<i>Benito Juárez</i>	<i>Zumpango</i>
Designación	Autoridad coordinada	Autoridad traslapante	Autoridad inclusiva
Relación	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de autoridad	Autonomía	Negociación	Jerárquica
Tipo de RIG's	Cooperación	Negociación permanente	Conflictiva

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la construcción de estos tipos ideales (autoridad coordinada, autoridad traslapante y autoridad inclusiva) y en conjunto con los hallazgos obtenidos a

partir de las entrevistas realizadas a los directores de desarrollo urbano de los tres gobiernos locales, se procederá a su contrastación bajo tres grandes ejes de análisis:

- Las incidencias que tiene su pertenencia a la Región Urbana del Valle de México (RUVM).
- La pauta de autoridad.
- Analizando el tipo de relaciones intergubernamentales que se presentan en cada uno, qué tanto se alejan o acercan a los tipos ideales propuestos con base en la definición de Deil Wright sobre RIG's.

El desarrollo urbano en el Distrito Federal

En el marco normativo, en 1928 se reformó el artículo 73°, por el cual se derogó el régimen municipal del D.F. Asimismo, se centralizó la administración en el Presidente, quien administró la ciudad de México a través de un Regente; figura que perduró desde 1929 hasta 1996.

A su vez, la nueva Ley Orgánica del D.F. aprobada en 1941, estableció una división administrativa delegacional compuesta por la Ciudad de México. Dicha delegación la constituían las actuales delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, sirviendo para delimitar el distrito central, o bien lo que en el futuro con el crecimiento de la ciudad será considerado como el viejo casco urbano central, de ahí su denominación como delegaciones centrales: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Villa Álvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero y Xochimilco. Dicha división administrativa permaneció intacta hasta 1970, cuando la delegación Ciudad de México se dividió en cuatro delegaciones.

Otro suceso importante en términos del marco regulatorio fue la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos dentro del D.F.; a la par se buscó atender los problemas viales, de estacionamiento, entorno urbano, plazas y jardines. Ello repercutió en el crecimiento acelerado y no planificado de las zonas periféricas, lo que trasladó el crecimiento urbano hacia los municipios colindantes. Así, durante el período de 1953-1966 se registró un intenso crecimiento urbano; sin embargo, se carecía de un plan de desarrollo urbano. En su lugar se contaba con una serie de acciones sectoriales, de mejoramiento urbano de algunas zonas, y se continuaba con la prohibición de edificar nuevos fraccionamientos.

Sin duda, uno de los mayores logros fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 8 de diciembre de 1975. Esta ley señalaba la necesidad de implantar un nuevo orden urbano. Trató de diseñar un plan integral del Distrito Federal que organizara su crecimiento mediante la determinación de usos de suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, la regulación vial, el servicio de transporte, etcétera. Para lograr estos objetivos se elaboró el Primer Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que lamentablemente llegaba 50 años después de iniciado el crecimiento de la ciudad.

Hasta 1980 era indiscutible la supremacía de la Ciudad de México con 13 millones de personas. Era tal la gravedad de los problemas metropolitanos que enfrentaba la Ciudad de México, y cuyo modelo de crecimiento estaba siendo replicado por las ciudades de Guadalajara y Monterrey, que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) coordinó los esfuerzos por planificar y reordenar el crecimiento de las ciudades mexicanas.

Sin embargo, los efectos de la crisis económica que abocan al gobierno federal a reestructurar el aparato estatal para cumplir con las obligaciones crediticias en el extranjero, devinieron en una estrepitosa retirada del Estado de la vida económica, con lo cual se abandonó la planeación del territorio nacional. A 30 años de detonada la crisis de la década perdida y del abandono de la planeación del territorio nacional, sus secuelas persisten.

Aunado a la crisis económica y política del país, el golpe más devastador para la Ciudad de México fueron los sismos de 1985; amplias zonas de la ciudad quedaron en ruinas, con lo cual el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) emprendió un proceso de expropiación de predios afectados que se estima alcanzó los 5,800 predios expropiados (Monterrubio, 2012), los cuales en su mayoría se localizan en las delegaciones centrales.

Fueron tales los estratos de los sismos de 1985, que el Programa Director de Desarrollo Urbano del período 1987-1995 se orientó a dar atención a zonas centrales para facilitar su reestructuración; buscó la redensificación de algunas zonas y a su vez intentó controlar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en lo cual fracasó pese a que se delimitaron el 16 de julio de 1987 las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC'S).

Tabla 1
Población Total de las delegaciones centrales 1970-2010

<i>Delegación</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>
Benito Juárez	2 902 969	544 882	407 811	360 478	355 017	385 439
Cuauhtémoc		814 983	595 960	516 255	521 348	531 831
Miguel Hidalgo		543 062	406 868	352 640	353 534	372 889
Venustiano Carranza		692 896	519 628	462 806	447 459	430 978
Total	2 902 969	2 595 823	1 930 267	1 692 179	1 677 358	1 721 137

Fuente: Elaboración propia con base en los *Censos de Población y Vivienda* de 1980, 1990, 2000 y 2010, y el *Conteo de Población 2005*. Cabe señalar que en el *IX Censo de Población y Vivienda* de 1970, las cuatro delegaciones centrales aún formaban una sola unidad administrativa denominada Ciudad de México, y ésa es la población que en conjunto poseían. Un promedio de 725 mil 743 habitantes por delegación.

Delegación Benito Juárez

En consecuencia, la Ciudad de México específicamente sus delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) vivieron un proceso de despoblamiento, influido por la reducción de la tasa de natalidad, pero también por los sismos. Dicha tendencia decreciente se detuvo parcialmente hasta el año 2005 como resultado de la aprobación del Bando Dos en el año 2000 para redensificar las delegaciones centrales.

A propósito de estos cambios, señala el funcionario de desarrollo urbano que:

Benito Juárez tiene muchos atributos y eso es atractivo para nuevas inversiones, nuevas gentes y se está repoblando, que en un momento hubo despoblamiento a raíz de los sismos de 1985, muchos jóvenes, mucha gente se fue, pero hoy están regresando a raíz también de la inseguridad que vive el país. Hoy están regresando a la Ciudad de México.

Los cambios que ha vivido la ciudad de México han afectado a todas las delegaciones políticas que la conforman. Sin embargo, la Delegación Benito Juárez es sumamente representativa debido a su ubicación geoestratégica, es el centro geográfico del Distrito Federal, lo cual permite desde este punto desplazarse a cualquier punto de la ciudad. Asimismo, su equipamiento urbano, vialidades primarias, infraestructura en cuanto a sistemas de transporte, corredores de oficinas, escuelas

y hospitales, hacen que sean objeto de presiones por parte de intereses políticos, económicos e inmobiliarios.

La Delegación Benito Juárez, como parte del territorio del Distrito Federal, ha estado sujeta los cambios que la misma legislación del D.F. ha sufrido.

Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG's) que mantiene la Delegación Benito Juárez

Como se ha señalado anteriormente, se estableció para el caso de Benito Juárez un modelo de autoridad traslapante, es decir, que hay una interdependencia en la pauta de autoridad que tiende a un constante e intensa cooperación, la cual en ocasiones puede tonarse tensa, o bien dentro de la agenda de negociación entre el GDF y la Delegación Benito Juárez pueden existir temas que tensa la relación y pueden llevarla al conflicto.

Es importante recalcar la sensibilización política de parte del Subdirector de Proyectos Urbanos (SPU) sobre la importancia que tienen las relaciones intergubernamentales; al respecto mencionó:

Definitivamente van de la mano las relaciones intergubernamentales y el ordenamiento territorial, si no hay una buena relación entre GDF y Gobierno Federal, si no hay una buena relación ente los líderes, pues no, no suceden las cosas, se atorán.

De igual forma, puntualizó: “lo que haga el gobierno federal es importante, lo que haga el GDF es importante y lo que hagamos nosotros como delegación también es importante”.

Ahora bien, para saber la dinámica de las RIG's, el funcionario SPU las denominó como

cooperativas, muy cooperativas; yo he asistido a muchas reuniones a gobierno entre la SEDUVI, SETRAVI, SACM, un ambiente muy cálido, de mucho apoyo, en un marco legal, pero muy bueno diría yo; yo creo que sí han sido rebasados, o hemos aprendido que necesitamos colaborar.

Asimismo, sobre los funcionarios claves en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que se da en el marco de las RIG's de Benito Juárez, son el Jefe delegacional, así como los funcionarios de la Dirección General de Desarrollo

Urbano. De parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF) interviene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), así como las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); la Secretaría General de Obras; la Secretaría de Transporte, Vialidad y Movilidad (SETRAVI); la Secretaría de Finanzas, y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

Del mismo modo, al preguntar el papel que juega el Jefe Delegacional y el JGDF, el SPU señaló “la disposición del jefe delegacional de revisar el programa de desarrollo urbano, en virtud de que hay mucha demanda, molestia de vecinos por construcciones irregulares.” Igualmente, resalta el papel cooperativo entre el jefe delegacional y el JGDF: “He sentido muy fuerte la participación del jefe delegacional con el Jefe de gobierno, en reuniones, acuerdos, convenios que benefician; bueno, el Jefe de Gobierno vive en Benito Juárez.”

Otro punto a destacar es la obsolescencia del aparato gubernamental, ya que “el gobierno no cambia a la velocidad.” Por ejemplo,

la Asamblea tiene que hacer su chamba, es absurdo que el reglamento de construcción lleve 6 años modificándose y no terminar, y bueno eso es competencia de la SEDUVI, de la Secretaría General de Obras, de tener reglamentos, y a nosotros nos urgen esos cambios, para no tener incluso pretextos también.

Otro rasgo distintivo, como ya se ha señalado con anterioridad, es la condición de Benito Juárez de ser gobernada por la oposición. En una ciudad donde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) controla la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), una mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y 14 de las 16 delegaciones, siendo sólo Cuajimalpa gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Benito Juárez por el Partido Acción Nacional (PAN). Podría pensarse que esto afecta la relación GDF-Benito Juárez. Sin embargo, el funcionario entrevistado señaló que:

debe ser así porque quien gana aquí es la comunidad; si hay una buena actuación seguiremos estando, mientras haya rotación de partidos, es sano, porque va a mejorar todo, nos obliga a ser mejores, el único que gana debe ser el ciudadano. Siguen habiendo unos casos de que si tu eres panista, yo perredista, pero son los pocos.

Aunado a lo anterior, hay que acotar que la relación más tensa es, en la mayoría de los casos, con la Secretaría de Finanzas. Sin embargo, lo que mantiene a ambas partes, es decir, a la Secretaría de Finanzas como a la Delegación Benito Juárez

sentadas en la ronda de negociaciones sobre el presupuesto, es su interdependencia (una característica del modelo de autoridad traslapante de RIG's). Por un lado, la Delegación Benito Juárez depende de la Secretaría de Finanzas del GDF y de la ALDF para la aprobación del presupuesto de la Delegación; a su vez, el GDF depende de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados para la aprobación del techo de endeudamiento de la ciudad, así como la aprobación de recursos extraordinarios. Dicha comisión la preside el PAN; muchos de sus miembros o fueron jefes delegaciones o legisladores locales en el D.F., obligando al GDF a negociar.

Asimismo, estas negociaciones tienden más a la cooperación, hacia un óptimo de Pareto de ganar, ganar; "que gane el GDF, la delegación, que ganen los vecinos; cuando ellos vean beneficios, los vecinos se van a oponer menos." De igual forma se reconoce la necesidad de una mayor participación tanto de las diversas dependencias de gobierno central, así como del resto de los gobiernos delegaciones y claro está de los vecinos, puesto que "a lo mejor necesitamos más participación, porque hemos tenido una cultura de lo que me corresponde, aquí yo resuelvo. Es un modelo agotado que no sirve."

Incluso encontramos débiles señales sobre la necesidad y tránsito hacia un modelo de gobernanza, por lo menos en la mentalidad de los funcionarios públicos, lo cual en sí ya es un gran avance. De esta forma, el funcionario de desarrollo urbano señala que:

no podemos estarnos aventando las responsabilidades, tenemos que asumirlas. Por ejemplo, el tema de la policía no es bronca de la Delegación, pero tenemos que hacer algo nosotros, en algo podemos ayudar: cámaras de vigilancia, denuncias, en preparar a los vecinos, donde está habiendo más robos, ayudar no estar cuestionando de me toca o no me toca.

Ahora bien, con respecto al papel que juegan las inmobiliarias, y como se ha visto en el análisis realizado sobre el tipo de ordenamiento territorial que impulsa Benito Juárez, si bien no son completamente responsables del caos urbano, son corresponsables, puesto que sacan ventaja de la desactualización del programa delegacional de desarrollo urbano, puesto *que* "algo muy importante en la municipalización en las delegaciones es que la ALDF tome atribuciones y las haga y modernice sus nomas que les corresponden." Al respecto, conviene recordar que el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez está vencido desde el 2006. Dicho plan debe ser propuesto por la Delegación y aprobado por la ALDF.

Porque de ahí se aprovechan las desarrolladoras, porque una norma dice una cosa y tiene una contraria a ésta y por ahí nos ganan el juicio. Entonces, si no hay normas vigentes, modernas, siempre el desarrollador va a buscar un beneficio personal y nosotros estamos por encontrar un equilibrio en el desarrollo, provocar que los nuevos desarrollos traigan un beneficio real para la zona.

Muestra de los cambios que se están logrando gracias a la intensa cooperación resultado de las negociaciones que mantienen el GDF, específicamente la Secretaría de Finanzas del gobierno central y la Delegación Benito Juárez, se refiere al convenio que se firmó para cuando

el desarrollador paga el artículo 301 y 302 del Código Fiscal y se supone que esos pagos son para que se queden en la zona impactada, pero el común es que se paga y Tesorería se lleva la lana del impuesto. Eso va a cambiar con la firma de este convenio, para que cuando el desarrollador pague, el impuesto se quede ahí.

De igual modo, dentro de esta dinámica fiscal que replica en cierto modo el modelo de RIG's que se da entre la Federación y las entidades federativas y municipios, el GDF –o gobierno central, como coloquialmente le llaman los funcionarios delegacionales– tiende a monopolizar los recursos fiscales.

A su vez, ejemplo de las negociaciones permanentes de la Delegación Benito Juárez con distintas dependencias del GDF y con la ALDF, se logró la suspensión de la norma 26, que ya anteriormente fue abordada en el análisis de ordenamiento territorial. Otro acuerdo logrado y máxima expresión en este momento de las relaciones intergubernamentales cooperativas existentes entre la Delegación Benito Juárez, el GDF y sus diversas dependencias, es el desarrollo inmobiliario de Mitikah:

Es un desarrollo que tiene como 5 o 6 años preparándose, intervino gobierno central, la SEDUVI, SETRAVI; Secretaría General de Obras, interviene la delegación, son desarrollos que son necesarios, que van a traer inversión, más empleos, pero pudieran acordarse de mejor manera; o sea, está bien, se requieren, pero mientras haya más desarrollo, hay más empleos, mejores empleos, menos movilidad porque este tipo de desarrollos traen renta de departamentos, no tendrán que desplazarse, porque tienen hospitales, clínicas, alberca, gimnasio, centros comerciales, este tipo de proyectos inhibe el uso del automóvil.

Finalmente, puede concluirse que en el caso de Benito Juárez, el modelo de relaciones intergubernamentales existente es traslapante, interdependiente con el GDF,

lo cual establece la ronda de negociaciones como una constante y en consecuencia hay un ambiente de cooperación entre funcionarios del GDF, de sus distintas dependencias y de los funcionarios delegacionales.

Sin embargo, el mayor disenso entre la Delegación Benito Juárez y el GDF se da por la desactualización del marco normativo, ya que corresponde a la ALDF modificarlo para su actualización; “porque actualmente el desarrollador construye, arreglan o medio arreglan su banqueta, vende y se van y la bronca se la dejan a los vecinos y a los que compran.” Por ello, la desactualización del marco normativo, el vencimiento y falta de aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y la falta también del Programa General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal por parte de la SEDUVI son los factores que pueden llevar al conflicto entre la Delegación Benito Juárez y el GDF.

Naucalpan de Juárez

El municipio de Naucalpan, junto con Tlalnepantla, ambos colindantes con el Distrito Federal en el norte, quedaron conurbados desde principios de la década de 1950. Asimismo, a consecuencia del acelerado crecimiento demográfico en la Ciudad de México, así como la concentración de las zonas industriales, atrajo a buena parte de la migración interna del país.

De igual modo, Naucalpan se encuentra entre los municipios más industrializados del país, lo cual lo ubica como un motor de crecimiento y generación de riqueza para el Estado de México.

A Naucalpan hay que verlo en detalle, por ser de los primeros municipios urbanizados hace más de 50 años, por lo cual ya hay una larga experiencia en materia de desarrollo urbano y planeación, así como políticas de desarrollo urbano. También destaca por ser de los municipios más ricos que se localizan dentro de la RUVM. Asimismo, es importante señalar que es uno de los municipios más endeudados a nivel nacional, cuya deuda asciende a los 1 mil 900 millones de pesos.

Los procesos urbanos que inciden en Naucalpan de Juárez

El municipio de Naucalpan fue de los primeros municipios en ser incorporado a la Región Urbana del Valle de México (RUVM). Resultado de la prohibición de construcción de nuevos fraccionamientos y unidades habitacionales en el Distrito

Federal desde 1948 como medida para evitar el acelerado crecimiento demográfico de la ciudad, se motivó la creación de distintos polos de desarrollo cercanos a la Ciudad de México. Así es como se emprendió la construcción de Ciudad Satélite, que como su nombre lo indica orbitaba alrededor del D.F., buscando así descentralizar la concentración de población, aunque trabajara y estudiara dentro de la Ciudad de México. Como consecuencia de dicha decisión, Naucalpan vivió un acelerado crecimiento demográfico.

Para 1971 se estableció el centro comercial Plaza Satélite, el cual impulsó la construcción de nuevas zonas residenciales. Sin duda alguna, y como ha demostrado la presente investigación, derivado del terremoto de 1985, Naucalpan también sufrió una explosión demográfica, principalmente en el área de Chamapa, colindante con el municipio de Huixquilucan.

Debido al acelerado crecimiento de la mancha urbana, el ayuntamiento de Naucalpan decidió en 1981 convertir la zona ejidal conocida como “Ejido de Oro” en el Parque Naucalli, y que hoy representa uno de los pocos espacios verdes y de oxigenación de la zona urbana hacia el norte.

En dicha zona se tenían planeados fraccionamientos como el de Izcalli Chamapa, pero a consecuencia del terremoto se alteró el desarrollo urbano, resaltando los asentamientos irregulares, tales como Minas Coyote, Los Cuartos, La Mancha, Olímpica Radio, entre otras. Así, Chamapa se convirtió en la zona más poblada dentro del municipio.

Finalmente, Naucalpan de Juárez puede dividirse en cuatro zonas distintas entre sí y producto de los procesos urbanos que ha vivido: la zona popular, que comprende colonias tales como: El Molinito, El Country, La Mancha, Colinas de San Mateo y La Cañada. Cabe señalar que producto de los flujos migratorios de centroamericanos que viajan por territorio nacional a través del tren denominado “la bestia”, han quedado varios individuos varados por accidentes o falta de recursos para continuar con su viaje. En el caso de Naucalpan, colonias como El Molinito están siendo pobladas por hondureños, guatemaltecos y nicaragüenses.

La zona residencial la constituyen fraccionamientos de clase media-alta. Fueron construidos durante la década de 1960, los cuales son: Ciudad Satélite, Lomas Verdes, Echegaray, Lomas de Tecamachalco, Lomas del Hipódromo o Jardines de San Mateo.

De igual modo se ubica la tercera zona conformada por las zonas ejidales, que representan la parte rural del municipio, entre las que destacan: San Francisco Chimalpa, Santiago Tepatlaxco y Villa Alpina. Por último, la cuarta zona la constituye la zona industrial, donde destacan los parques industriales de Atenco y Alce Blanco. Asimismo, y de acuerdo con los datos del *Censo de Población y Vivienda* del 2010, Naucalpan cuenta con una población total de 872 mil 320 habitantes.

Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG'S) que mantiene el municipio de Naucalpan de Juárez

Para el caso del municipio de Naucalpan, se estableció que su tipo de relaciones intergubernamentales se insertaba dentro del modelo de autoridad coordinada, donde la relación entre los distintos órdenes de gobierno es independiente, con lo cual el caso municipio posee una autonomía plena que los encamina a la cooperación.

Así, se entrevistó a una funcionaria de Desarrollo Urbano (FDU) sobre la caracterización de las relaciones intergubernamentales políticas del municipio; ella las enmarcó con un carácter de “cooperativas, dado que el municipio goza y ejerce su autonomía de manera plena.”

Sin embargo, pese al señalamiento del goce y ejercicio de la autonomía por parte del municipio, al preguntar sobre la autorización de los nuevos desarrollos urbanos, se menciona que “eso lo decide la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano en coparticipación con la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano del Estado y la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México.”

De igual forma se encuentran una serie de diferencias entre las relaciones intergubernamentales que establece el municipio con los distintos órdenes de gobierno; por ejemplo, en el caso del gobierno federal, la FDU señaló que “son muy buenas. El Lic. Enrique Peña es nuestro ex gobernador y ello favorece tener mayores vínculos, pues mucha gente del gobierno del Estado de México está en el gobierno federal.”

Al preguntarse cómo eran dichas relaciones con el gobierno estatal, mencionó: “Con el Estado de México, muy buenas”; sin embargo, dejó entrever que ello no es así, puesto que “la parte compleja está en el manejo del dinero; como sabes, por el momento estamos pasando por un problema con la deuda pública del ayuntamiento”. Dicha deuda asciende a los 1 mil 950 millones de pesos, la cual en su mayoría fue adquirida durante la pasada administración (2009-2012). Ello limita el margen de acción del ayuntamiento y en consecuencia su autonomía, ya que la FDU señala que el ayuntamiento de Naucalpan ha “tenido que sostener intensas negociaciones para obtener el apoyo del congreso del Estado, con intervención del señor gobernador, para poder reestructurar la deuda.”

Tal es el grado de conflictividad que genera el tema de la deuda pública, que se han sostenido intensas negociaciones “para que los partidos de oposición avalen el proyecto de solicitud de recursos extraordinarios del ayuntamiento, así como la colocación de deuda pública.” Inclusive ha tenido que intervenir el gobernador para lograrlo, ya que “para ambas acciones el Congreso del estado se ha negado, lo cual nos cierra el margen de maniobra.”

Del mismo modo, se refuerza el acotamiento que vive en su autonomía el ayuntamiento de Naucalpan, ya que tal y como lo señala la FDU, se han tenido “acalorados debates para obtener recursos extraordinarios y poder concluir obras que están paradas por falta de presupuesto.”

Y con respecto al trato que se tiene entre el ayuntamiento y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET), la FDU señaló que el ambiente de la relación es “de respeto, hay vínculos de colaboración;” a lo cual agregó: “Genial, muy buena, nos apoyan mucho en este camino al ordenamiento territorial.”

Y al preguntársele sobre el impacto que genera el hecho de que Naucalpan tenga ya una experiencia de más de 50 años con respecto a los temas del desarrollo metropolitano, mientras la Secretaría no tiene más de 20 años, la FDU señala que hay “bastante margen y retroalimentación, porque SEDEMET como secretaría gestora nos facilita los vínculos y los canales de comunicación.”

Del mismo modo, señala que la relación “con la Junta Ejecutiva de Coordinación Metropolitana de la ZMVM es fructífera; es un espacio de diálogo y cooperación que beneficia a la RUVM.” Igualmente, al retomar el peso de los intereses y/o criterios políticos para la autorización de nuevos desarrollos, la FDU recalcó: “todo es conforme a la norma, y pues por político sólo que te refieras al programa estatal de desarrollo urbano y a planes regionales.”

Otro rasgo interesante de Naucalpan es la relación que tiene el ayuntamiento con las inmobiliarias, ya que la FDU acotó: “en nuestro caso están bastante en orden, cooperativas con el ayuntamiento a la espera de la aprobación de nuevos desarrollos.” Sin embargo, entra en contradicción su argumento por varias razones: La primera: ella señaló que la autorización de nuevos desarrollos lo decide la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano del Estado y la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y solamente se “invita a la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano para que esté enterada”. La segunda razón: ella menciona que la relación con las inmobiliarias está bastante bien y que éstas son cooperativas con el ayuntamiento; sin embargo, la FDU mencionó: “en mi puesto no trato con ellas.”

Por ello, sin dar mayores argumentos, es cuestionable que las relaciones entre las inmobiliarias y el ayuntamiento sean cooperativas, incluso entran en duda los resultados que de dicha relación se dan, ya que la FDU recalca, producto de esa buena cooperación (inmobiliarias-ayuntamiento), hay “mejores desarrollos, mejores viviendas, mejores condiciones de vida para los naucalpenses.”

Pese a tal situación, pareciera que el gobierno municipal de Naucalpan es consciente de su pertenencia a la Región Urbana del Valle de México (RUVM), y las implicaciones que ello conlleva. Ante ello, la FDU señaló:

Desde luego y por ello estamos impulsando las grandes obras metropolitanas que harán que la RUM, como tú la llamas, sea más competitiva. Y no sólo eso, ya estamos contemplando para administrar la Megalópolis del Centro del país; te imaginas una urbe de cerca de 40 millones.

Finalmente, derivado del análisis realizado a partir de la teoría y con base en la información que proporcionó la entrevista realizada a una funcionaria de Desarrollo Urbano (FDU) las relaciones intergubernamentales políticas del municipio de Naucalpan de Juárez son, por lo menos para el trienio 2012-2015, conflictivas, siendo el endeudamiento el factor de conflicto, así lo refuerza el siguiente fragmento de la entrevista:

La deuda nos ha atado un poco, nos ha llevado a recibir fuertes presiones de parte de los acreedores, todo el primer año de gobierno ha sido un intenso cabildeo ante amenazas de embargo, demandas por incumplimiento.

Con lo cual se aleja bastante del modelo de autoridad coordinada, cuya pauta de autoridad es de independencia, cuyos órdenes de gobierno son autónomos pero tendientes a la cooperación.

Así, Naucalpan se encuentra más en el modelo de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, donde el municipio se muestra dependiente, con una autonomía acotada producto de su deuda pública y, en consecuencia, tendiente al conflicto ante la falta de recursos financieros, las negociaciones tensas con el congreso estatal para obtener recursos extraordinarios y la colocación de deuda pública

Zumpango de Ocampo

El municipio de Zumpango ingresó a la ZMVM a partir de la delimitación de las zonas metropolitanas del año 2000 que realizó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI); el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que delimitó la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) conformada por las 16 delegaciones del D.F., 59 municipios del Estado de México (incluido Zumpango) y Tizayuca, municipio de Hidalgo. Debido a su condición de municipio rural, su cercanía a la ZMVM, los vínculos productivos y su designación como una de las ciudades del Bicentenario, las cuales se planearon con una visión de Ciudad Modelo, autosuficientes, debidamente estructuradas,

sustentables y altamente competitivas; por ello, en su diseño se privilegian, entre otros aspectos, amplias superficies para espacios públicos, áreas verdes y recreativas, zonas urbanas actuales vinculadas con las de nuevo ordenamiento, mezcla de usos y diversidad en los tipos de vivienda, integración plena mediante comunicación vial y de transporte, uso óptimo del espacio urbano, dando especial importancia a los aprovechamientos para la creación de cadenas productivas.

Zumpango ha estado inmerso en una serie de cambios demográficos, productivos y del paisaje sin precedentes. De igual modo lo demuestran los datos del *Censo de Población* de 2010, puesto que pasó de 99 mil 774 en el año 2000 a 127 mil 988 habitantes (INEGI, 2010).

Llama la atención por representar a los municipios periurbanizados del Valle de México durante la última década. Para la presente investigación, Zumpango posee un ordenamiento territorial de descentralización, impulsado por la serie de políticas urbanas tendientes a la expansión territorial de la mancha urbana.

Asimismo, se ubicó a Zumpango dentro del modelo de relaciones intergubernamentales de autoridad inclusiva, es decir, de carácter jerárquico; sin embargo, hay diferencias entre el modelo y lo que sucede en el municipio. Dicha pauta de autoridad jerárquica lo hace tendiente al conflicto, aunque como también se verá en el análisis de las relaciones intergubernamentales de Zumpango, hay momentos de negociación forzada o incentivada por la cooperación del municipio y los municipios colindantes.

Los procesos urbanos que inciden en Zumpango de Ocampo

Zumpango guarda fuertes conexiones productivas y comerciales con la Ciudad de México desde la época prehispánica, puesto que el propio Lago de Zumpango forma parte de la Cuenca del Valle de México, cuenca hidrológica cerrada e interconectada por canales. Sin embargo, con el establecimiento de la Colonia y la desecación de los lagos y canales, se debilitaron los vínculos comerciales y productivos de Zumpango con la Ciudad de México.

No obstante, dichos vínculos se han restablecido al finalizar el siglo xx e iniciar el siglo xxi. Como se ha señalado en la presente investigación, Zumpango fue considerado hasta el año 2000 como un municipio eminentemente rural. Su incorporación a la Región Urbana del Valle de México (RUVM) se dio por varios factores, entre los que destacan: los vínculos productivos, puesto que su población comenzó a emplearse en el sector servicios e industria de la construcción en municipios de la

RUVM; de igual forma, la cercanía con la mancha urbana, la incorporó en el perímetro de los municipios de la nueva periferia, denominada zona de periurbanización por ser espacios eminentemente rurales expuestos a las presiones inmobiliarias que la expansión de la ciudad dispersa trae consigo.

Por último y no menos importante, su ubicación geoestratégica como centro comercial de abastecimiento para la RUVM, y también para los vínculos entre la RUVM y las zonas metropolitanas de Querétaro y Pachuca. Prueba de dicha importancia comercial es la expansión y diversificación de centros comerciales; Zumpango posee un mercado público, “Los Insurgentes”, y es hasta el año 2000 que se establecía la primera tienda de autoservicio. Durante la década (2000-2010) se construyeron nuevas plazas, entre las que destacan: *Plaza Town Center Zumpango*, donde se localizan tiendas como Sams Club, Walt-Mart, Cinopolis, McDonalds, VIPS y Coopel; *Plaza La Escondida* cuenta con Bodega Aurrerá, Volkswagen, Elektra, Chopo y Banco El Bajío; *Plaza Comercial Mexicana*, en donde también se ubica un Waldots, y *Plaza Gante 10*, sede de Metrópolis Cinemas, Banorte y Centro Zumpango.

Análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG's) que mantiene el municipio de Zumpango de Ocampo

Para el caso Zumpango, y de acuerdo con el modelo teórico, dicho municipio mantiene un modelo de relaciones intergubernamentales más cercano al de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, lo cual genera varios disensos que llevan al conflicto entre el gobierno del Estado de México y el ayuntamiento.

Por ello, al preguntar sobre el peso que tienen las relaciones intergubernamentales para la realización del ordenamiento territorial, el DDEYU entrevistado considera que es “la más escabrosa y hasta central de la toma de decisiones para la realización del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano.”

De igual modo, al identificar las RIG's que mantiene el gobierno de Zumpango las define como “bastante cooperativas, hay voluntad y decisión de hacer las cosas en materia de desarrollo urbano y cumplir con el proyecto de ser sede de una Ciudad del Bicentenario.” Sin embargo, dicha afirmación es cuestionable al momento de ir particularizando cada una de las relaciones que tiene el ayuntamiento con el gobierno federal, el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET), así como con los municipios colindantes.

Por ejemplo, con el gobierno federal “son bastante fructíferas”; en cambio, con el gobierno estatal, “en ocasiones se tornan tensas. Toluca y SEDEMET deciden hacer una ciudad del bicentenario, lo deciden pero quien tiene que lidiar con lo que implica dicha decisión es el ayuntamiento de Zumpango”. Asimismo, dicho fragmento de la entrevista refuerza el argumento de que las RIG’s de Zumpango son de autoridad inclusiva con respecto al gobierno estatal, debido a que el establecimiento de ser sede de una ciudad del Bicentenario no fue consultado, ni mucho menos negociado con el ayuntamiento, de tal suerte que Toluca incluso incurre en violar la autonomía de los municipios al establecer los criterios para los nuevos desarrollos, la aprobación de los mismos y la delimitación de las reservas territoriales.

Esta situación lleva a una serie de disensos entre los ayuntamientos, en este caso entre el ayuntamiento de Zumpango y el gobierno del Estado de México, puesto que el desarrollo urbano está generando problemas que no logran resolver los gobiernos locales.

Otro dato importante que refuerza el modelo de RIG’s de autoridad inclusiva es la relación que tiene Zumpango con los municipios colindantes, puesto que

tanto con Huehuetoca como Teoloyucan hay un mayor acercamiento para actuar en bloque para gestionar nuestras necesidades ante Toluca y SEDEMET. Con Tizayuca estamos en pláticas para el saneamiento del río Pachuca; la homologación de la señalización vial y un operativo conjunto en materia de seguridad para los usuarios de los transportes metropolitanos.

Ello clarifica la dinámica jerárquica de Toluca para con los municipios con menor experiencia, en este caso, en temas metropolitanos y de desarrollo urbano.

Asimismo, dicha cooperación entre los municipios para actuar en bloque dista del modelo de autoridad inclusiva, es reflejo de los conflictos que dicha pauta de autoridad jerárquica está generando. Como consecuencia de ello, los tres municipios antes mencionados (Huehuetoca, Teoloyucan y Zumpango) han tenido que hacer sinergia para tener una mayor capacidad de presión, obligando con ello a Toluca, es decir, al gobierno del Estado de México, a negociar y cooperar más con los gobiernos municipales. De igual forma, los esfuerzos del gobierno municipal de Zumpango están encaminados a “mitigar el impacto de las malas decisiones en materia de desarrollo urbano, plagadas de complicidad, negociaciones no muy claras”. Debido a que las inmobiliarias y desarrolladoras de vivienda hacen valer “sus contactos importantes con Toluca” y ello se traduce en la autorización de nuevos permisos de construcción; incluso “los vínculos que tienen con funcionarios y/o

sus aspiraciones políticas” se traducen en negociaciones no muy claras que se dan en el seno de las Comisiones Municipales de Desarrollo Urbano.

En consecuencia, el Gobierno del Estado de México contraviene el espíritu del 115° constitucional, ya que tiene alta injerencia en el desarrollo urbano; la planeación urbana; la designación de zonas de desarrollo urbano y la delimitación de las reservas territoriales en los municipios, si no en todos, al menos sí en muchos de ellos; y es tal su preponderancia como lo señala el DDUYE en una frase coloquial: “nunca debes pelearte con la cocinera y con la que lleva las cuentas, porque usualmente son la misma persona, es decir, no puedes pelearte con Toluca”. Si bien existe una intensa comunicación y participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal y SEDEMET, es más de carácter técnico pero enfocado a aterrizar las decisiones de Toluca.

Al final, se suman la inexperiencia del municipio en asuntos metropolitanos; la ausencia de recursos financieros; la falta de personal municipal profesionalizado, así como las presiones sociales debido a los problemas de inseguridad, vehiculares y limítrofes. La dinámica conflictiva de las RIG’s, el funcionario de Desarrollo Urbano la resume: “en la práctica haces lo que puedes con lo que tienes y lo que no queda pendiente”.

En conclusión, Zumpango se acerca más al modelo de autoridad inclusiva, de carácter jerárquico, tendiente al disenso y al conflicto. Si bien, a diferencia del modelo de autoridad inclusiva donde implica un desconocimiento del gobierno municipal al estar contenido en la esfera estatal, Zumpango, dentro del gobierno del Estado de México, goza de autonomía política y administrativa con respecto a Toluca.

Sin embargo, en materia de desarrollo urbano la ley faculta a los municipios para organizarlo. Toluca determina y controla a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, SEDEMET y la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano, las decisiones del municipio, por lo cual en la práctica la autonomía queda de lado, acercándose al modelo de relaciones intergubernamentales de autoridad inclusiva.

De igual forma, es importante señalar una diferencia entre la dinámica de las relaciones intergubernamentales que se dan en Zumpango y el modelo teórico de RIG’s de autoridad inclusiva, el cual no contempla redes de cooperación entre municipios para hacer frente a las presiones del gobierno central, ni mucho menos la unión de municipios para tener un margen de maniobra para sentarse a negociar con el gobierno estatal; lo cual sí sucede entre la tríada de Huehuetoca-Teoloyucan-Zumpango con respecto al gobierno del Estado de México.

Finalmente, el análisis de tres gobiernos locales tan heterogéneos entre sí como lo son la Delegación Benito Juárez y los municipios de Naucalpan y Zumpango, señala que éstos tienen en común pertenecer al mismo espacio metropolitano. Por ello se

ven impactados por los procesos históricos que dieron, y siguen dando, forma a la Región Urbana del Valle de México (RUVM).

De tal suerte y sin lugar a dudas, el tipo de relaciones intergubernamentales que mantienen los tres gobiernos locales inciden en la forma en que se da su ordenamiento territorial; es decir, no determinan que sea un ordenamiento territorial de contención, de descentralización, consolidación o de sustentabilidad. Pero en lo que sí determinan esas relaciones intergubernamentales es en el grado de conflictividad al administrar dichos procesos urbanos vía el ordenamiento territorial.

Dichas asimetrías de las relaciones intergubernamentales inciden en la competitividad metropolitana al garantizar o no la movilidad de personas, de mercancías, de contar con la infraestructura de servicios de calidad, como lo son agua, electricidad, drenaje, vialidades en condiciones óptimas y sistemas de transporte eficientes que terminan por incidir en la calidad de vida de las personas que habitan la RUVM.

Conclusiones

Se ha demostrado que el principal problema de Benito Juárez es producto de un marco normativo desfasado. Un programa de desarrollo urbano delegacional desactualizado permite a las inmobiliarias obtener beneficios para realizar nuevas obras. Así, dicho caos ejemplifica las contradicciones en términos normativos que privan dentro del espacio urbano de la RUVM al participar tres gobiernos estatales y 104 gobiernos locales.

Naucalpan, por su parte, representa las pugnas constantes que se dan entre los municipios y los gobiernos estatales para ejercer su plena autonomía política y administrativa. Sin embargo, dentro de la actual coyuntura de la crisis económica, Naucalpan representa a una lista de gobiernos locales severamente endeudados, afectando con ello las funciones y acciones de los municipios. Y en el caso específico de Naucalpan, la deuda pública municipal ha frenado varias obras de equipamiento de servicios y generado un deterioro en la calidad de los servicios administrativos del ayuntamiento.

A su vez, el caso del municipio de Zumpango representa a los municipios rurales que están siendo trastocados por los procesos de periurbanización; bajo una violenta urbanización producto de la dispersión urbana, en donde permanecen rasgos de vocación rural con actividades agrícolas y ganaderas, paulatinamente la población comienza a enrolarse en actividades productivas vinculadas al sector industrial o de servicios.

De igual forma, la debilidad e inexperiencia de los gobiernos locales de municipios periurbanos en materia de desarrollo urbano, como el caso de Zumpango, permite que sean los gobiernos estatales quienes marcan la pauta en dicha materia. Prueba de ello es el propio programa de Ciudades del Bicentenario que impulsa el gobierno del Estado de México a través de su Secretaría de Desarrollo Urbano.

Del mismo modo, la carencia de una visión metropolitana por parte de los gobiernos que participan en la RUVM, es decir, los 104 gobiernos locales, los tres estatales y el gobierno federal, no permiten una coordinación de esfuerzos para mejorar las decisiones y acciones dentro del espacio metropolitano.

Dos de los tres funcionarios de Desarrollo Urbano señalaron abiertamente la carencia de esta visión metropolitana, mientras que el otro funcionario de Desarrollo Urbano señaló las acciones que realiza su ayuntamiento con visión metropolitana; al final del día las acciones son meramente locales.

Sin lugar a dudas, esos vacíos de falta de cooperación y coordinación metropolitana están desgastando a la RUVM, haciendo que pierda terreno en términos de competitividad, pese a las ventajas que pudiera ofrecer. De igual forma, ello repercute en un deterioro de la calidad de vida de los habitantes de la misma al contar con malos servicios de transporte que yacen en pésimas condiciones y/o sobresaturados; problemas en la dotación de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, alumbrado público y recolección de basura).

También se refleja la necesidad de construir una visión de largo plazo, una visión prospectiva sobre el desarrollo urbano. Tal y como se demostró en el capítulo I sobre los procesos urbanos que dieron forma a la Ciudad de México, el país se posicionó con una primacía de su población urbana en 1980, y sin embargo, el primer plan nacional de desarrollo urbano era de 1976 para organizar y contener el crecimiento de la RUVM, cuando ésta se había posicionado como la ciudad preponderante dentro del sistema nacional urbano desde 1950.

Por ello, sin ser embaucadores, es urgente iniciar una visión de largo plazo que nos permita planificar nuestras ciudades en plazos de 20 a 50 años, con lo cual se permita preparar a las organizaciones y a las instituciones gubernamentales para adecuarse a los cambios y necesidades que las ciudades en el siglo XXI demandan.

Se ha repetido en varios lados, en varias investigaciones y círculos académicos, que el siglo XXI será el siglo de la economía y de la sociedad del conocimiento. Si ello es así, se requerirá dotar a las ciudades de mejores sistemas de salud; de mejores procesos de recolección de residuos sólidos, de mejores y eficientes sistemas de agua potable y drenaje. Y a su vez, dotar de mejores sistemas de transporte que garanticen la movilidad de las personas que viven en las ciudades, y finalmente

vamos a requerir de mejores de viviendas para las personas que dotarán de ideas a esta sociedad y economía del conocimiento.

En consecuencia, una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones que afectan a la RUM es clave. No debe olvidarse que las ciudades son ante todo resultado de las interacciones humanas, si bien las recubren el concreto y el pavimento, lo esencial está compuesto de tejido orgánico, de un tejido social.

Finalmente, es necesario diseñar o constituir un mecanismo intergubernamental que impulse y obligue a la coordinación metropolitana de los distintos niveles de gobierno, no es un capricho sino una necesidad; se requieren estos espacios intermedios de diálogo, de cooperación, pero también de coerción para impulsar un verdadero actuar de corte metropolitano.

El federalismo mexicano, en términos del ámbito metropolitano, requiere de esos mecanismos intergubernamentales que permitan garantizar la soberanía de las entidades federativas, la autonomía política y administrativa de los municipios, la mayor y mejor distribución de los recursos fiscales, todo ello acompañado de una corresponsabilidad y obligación de los distintos niveles de gobierno.

Fuentes

- Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa* (2013), Ing. Simón Neumann Londenzon, Secretario de Desarrollo Urbano y de Vivienda del D.F. (documento en línea formato PDF).
- Aguilar, Adrián y Guillermo e Irma Escamilla (coordinadores) (2009), *Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*, México, UNAM/ Instituto de Geografía/Miguel Ángel Porrúa.
- Bañon, Rafael y Ernesto Carillo (1996), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos.
- INEGI (1980), *Censo de Población y Vivienda*, en: <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI (1990), *Censo de Población y Vivienda*, en: <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI (2000), *Censo de Población y Vivienda*, en: <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda*, en: <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI (2005), *Conteo de Población y Vivienda*, en <http://www.inegi.org.mx>
- INEGI/CONAPO/SEDESOL (2012), *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010*, en <http://www.inegi.org.mx>.
- Deil S., Wright (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

- Demographia. World Urban Areas (WUA) (2011), *World Agglomerations*, Estados Unidos, 7th Annual Edition.
- Garza Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo xx*, México, Colmex.
- Monterrubio Redonda, Anavel y Pita Larrañaga Esperanza (2012), “Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la Ciudad de México: alcances y desafíos”, en Alfonso Xavier Iracheta Cencorta, Enrique Soto Álva y Carolina Inés Pedrotti (compiladores), *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial. Memorias del V Congreso de Suelo Urbano/XII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- Navarro Arredondo, Alejandro (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México: el caso del Programa Hábitat*, México, UNAM/PUED/Coordinación de Humanidades/CESOP.
- Olmedo, Raúl (2010), “Régimen político y administración pública municipal en México”, en Ricardo Uvalle Barrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, SFC/UNAM-FCPYS/IISUE.
- Ziccardi Alicia (coord.) (2012), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM.

Municipio y pos democracia. Hacia nuevas modalidades de gobiernos locales y participación ciudadana

*Julio César Gallegos Estrada**

Resumen

Ante la crisis de la política como representación, el espacio público no se agota sino que se abre horizontalmente a nuevas formas de participación ciudadana; por tanto, las formas de gobernarlo y administrarlo también se modifican. La generación de nuevas modalidades de gobiernos locales que alcanzan el nivel municipal es otra transformación que tenemos a la vista. La reflexión del presente artículo gira en torno la siguiente cuestión: ¿qué implicaciones tienen estas transformaciones para la administración pública municipal y el desarrollo del municipio mexicano?

Palabras Clave

Posdemocracia, participación ciudadana, gobiernos locales, desarrollo municipal.

Abstract

Faced with the crisis of politics as representation, public space is not exhausted but opens horizontally to new forms of citizen participation, therefore forms of government and administration are also modified. The reflection of this article revolves around this question: What implications do these changes to the municipal public administration and development of the Mexican municipality?

Key Words

Post-democracy, citizen participation, local governments, municipal development.

* Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En la FCPYS ha sido ayudante de profesor en los cursos: *Procesos de Gobierno en México: Ámbito Municipal y Laboratorio de estudio de casos.*

Introducción

Vivimos en un contexto internacional de rechazo y de justa indignación con los resultados de la democracia representativa. Lipovetsky (2008, 62) enfatiza que “el abstencionismo viene aumentando desde los años ochenta: se ha instalado como un fenómeno duradero de la vida política”.

La crisis que atraviesa el gobierno representativo se siente, se palpa, es tangible. Algunas de las formas que ha asumido la respuesta a esta crisis se expresan en: voto nulo, abstencionismo, marchas, aparición a nivel mundial de movimientos y movilizaciones sociales, paros, desconfianza, rechazo y una serie de formas aún no comprendidas y otras que están por consolidarse.

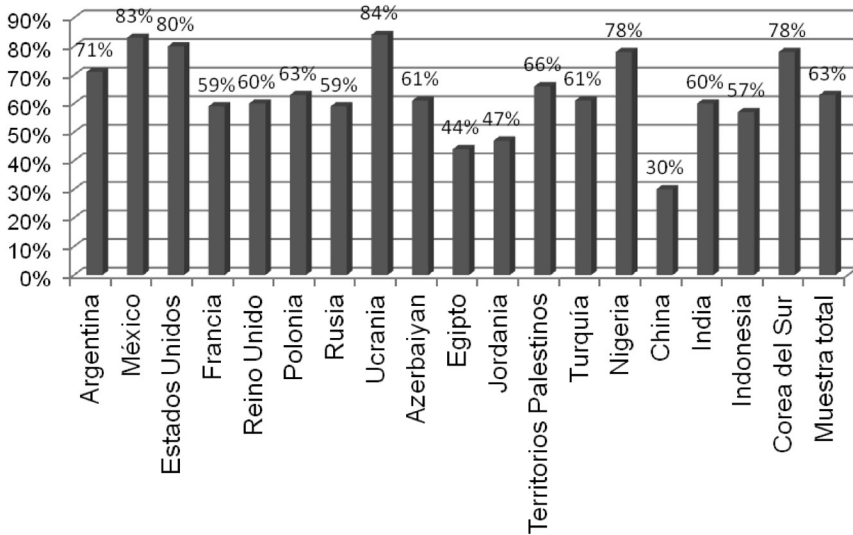
Sobre el estado actual de la política

Dentro de estos movimientos y movilizaciones sociales, está el caso del movimiento campesino a nivel mundial, del #YoSoy132 en México, de los indignados en Europa, del movimiento estudiantil chileno, del EZLN y otros actores más recientes como el pueblo de Cherán o el aumento de las policías comunitarias y los grupos de autodefensa a lo largo del territorio mexicano. También están como muestras de descontento: el movimiento *Occupy Wall Street* en Nueva York, la denominada Primavera Árabe, el ciber-activismo de *Anonymous*, la ecología política radical de los descrecionistas surgida en Francia, el movimiento por la justicia y la paz en México, las históricas movilizaciones en Brasil que lograron frenar y revertir la escalada en los precios del transporte público y exponer el descontento social en torno al derroche económico para organizar el mundial de fútbol y la gran corrupción del país; y muchos otros movimientos y organizaciones, algunos pequeños y otros de gran convocatoria social y popular.

A pesar de sus notables diferencias y de sus diversas reivindicaciones, de alguna manera, todos estos nuevos protagonistas evidencian al menos dos elementos fundamentales: *a)* un desencanto con los representantes, y *b)* afirman la aparición de nuevas formas de hacer política, quizás esto último sea el evento más significativo social y políticamente.

El descontento es mundial, en términos electorales, vivimos en la era de la desconfianza. Los siguientes datos arrojados por la encuesta *World Public Opinion.org* para 2008 en 19 países, son citados por Manuel Castells en su libro *Comunicación y Poder* (Castells, 2009):

Cuadro 1
**Porcentaje de encuestados por región que creen que los líderes políticos
 son deshonestos e inmorales, 2007**



Fuente: Encuesta World Public Opinion.org. en 19 países (2008).

Sondeos citados por un eminente sociólogo francés indican que

...nuestra época acusa una fuerte corriente de desconfianza, de escepticismo, de falta de credibilidad de los dirigentes políticos: tres de cada cuatro franceses afirma desconfiar de los políticos. Veinte años después, crece en todo el país la pérdida de confianza en la clase política (Lipovetsky, 2008, 60).

Para México, también podemos analizar otros datos. El abstencionismo sigue ganando, como se pudo corroborar en las recientes elecciones locales de 2013. Según una nota publicada por el diario electrónico *La Silla Rota* y firmada por José Antonio Sosa Plata, con base en los datos oficiales: “en diez de los 14 estados en los que se realizaron elecciones, no participó ni la mitad de los electores registrados; y en 11, la cifra de abstención fue mayor en relación con el proceso similar anterior” (Sosa Plata, 2013). La abstención superó el 65%.

Lo anterior se debe en parte a la pérdida de confianza en los políticos profesionales. En otro sondeo, patrocinado por el IFE y a cargo de El Colegio de México y de la agencia Berumen, los resultados confirmaron la hipótesis de la desconfianza y el rechazo. Realizaron una encuesta nacional a 3,250 jóvenes entre 18 y 29 años de edad, en 76 ciudades del país; los resultados fueron que “86% considera que el voto es poco o nada efectivo para presionar a las autoridades (...) En contraste, sólo 0.7% de los jóvenes revisa un periódico con el objetivo de allegarse de información política” (Martínez P., 2013).

La política como representación atraviesa una fase histórica crítica. Se encuentra en crisis (del griego *krisis*, que significa decidir), pero toda historia de crisis es historia de cambios y transformaciones, de caminos agotados y también de novedosas posibilidades, de allí que sea un momento de decisión. Así, se extiende una nueva etapa de *polemidad* y disputa *política* en torno al significado y la práctica de la democracia. ¿Cómo entender esas transformaciones y estas formas frescas de participación? Analicemos algunos de los aspectos más importantes para el desarrollo de los municipios mexicanos.

¿Democracia o pos democracia?

Hasta hace poco tiempo no se había reconocido la crisis de la política bajo la forma de democracia moderna. La llamada democracia representativa ya no nos complace ni nos conforma. Giovanni Sartori ha establecido que:

En ésta (democracia representativa), el *demos* ejercita su poder eligiendo a quien ha de gobernarlo. En tal caso, el pueblo no decide propiamente las *issues* –cuál será la solución de las cuestiones que hay que resolver– sino que se limita a elegir quién las decidirá. El problema es que la democracia representativa ya no nos satisface, y por ello reclamamos “más democracia”, lo que quiere decir, en concreto, dosis crecientes de directismo, de democracia directa (Sartori, 2006, 62).

Paralelamente, el sociólogo francés Gilles Lipovetsky afirma:

La negativa a votar refleja a veces descontento, decepción, desconfianza en relación con los candidatos o con el juego político. Podría expresar también falta de interés o la sensación de impotencia. Sea lo que fuere, los elevados índices de abstención contribuyen a la crisis de la representatividad democrática en la que estamos sumergidos (Lipovetsky, 2008, 63).

Lo curioso, y alarmante a la vez, es que pocos teóricos políticos estén interesados en estudiar, interpretar y comprender este fenómeno de descreencia y desconfianza en la democracia representativa. Por reseñar tan solo algunos rasgos no estudiados que la democracia representativa no ha abatido y que incluso ha incrementado, en palabras de Juan Carlos Monedero:

El vacío real de la democracia, más allá de la mirada nostálgica de un pasado idealizado, se expresa de manera cruda en la persistencia o el aumento de las desigualdades, en el ahondamiento de la brecha entre el Norte y el Sur, en la devastación medioambiental, en el desempleo y la precariedad laboral, en la permanencia de “zonas marrones” donde el Estado no actúa y donde la violencia urbana y contra las mujeres es la norma, en el oligopolio de los medios de comunicación, en la ausencia de reformas agrarias, en la exclusión, en la feminización de la pobreza, en el incremento de las enfermedades, en la diferente esperanza de vida en virtud del lugar social y el acceso a los bienes públicos, en el incremento del presupuesto en represión y en la apuesta por la guerra como solución de conflictos (Monedero, 2012, 74).

Todos estos retos pendientes e impostergables, todas esas “nuevas” luchas inconclusas, también han supuesto la aparición y organización de actores que se expresan a través de nuevos canales y bajo nuevas formas, en complementación y superación de la democracia representativa,

de ahí que el impulso social (de la plaza de Tahrir de Egipto al movimiento de los indignados en España, de #Yosoy132 de México a *Occupy Wall Street* en Nueva York, de la plaza Syntagma de Atenas al movimiento estudiantil chileno) implique una reinención de la democracia y del Estado (Monedero, 2012, 83-84).

Para definir de manera lacónica, la pos-democracia surge en este contexto y de este contexto. Es una idea que reconoce la desacralización de la función electoral en las democracias modernas, el ambiente cargado de desconfianza y el rechazo hacia los partidos políticos y los políticos profesionales.

Los postulados de la pos-democracia tienen sus raíces en el pensamiento posmoderno. Desde lo que se ha denominado la posmodernidad, se han infringido diversos ataques a la democracia representativa, pues al final de cuentas, la posmodernidad no es otra cosa que poner en jaque a las “grandes narrativas” y sus ideales de progreso y desarrollo, es decir, el cuestionamiento de una verdad y de las certezas de Occidente, incluida, por supuesto, la democracia representativa. Jean-Francois

Lyotard ha definido que “se tiene por ‘postmoderna’ la incredulidad con respecto a los metarrelatos (...) La función narrativa pierde sus funtores, el gran héroe, los grandes peligros, los grandes periplos y el gran propósito” (Lyotard, 1998, 4). Gilles Lipovetsky (2008) ha denominado a este fenómeno como la *descreencia utópica*, propia de nuestra época.

Pierre Rosanvallón, un historiador francés que irá ganando influencia aceleradamente, describe el declive de la democracia electoral; escribe que:

La legitimación a través de las urnas retrocedió como consecuencia de la relativización y la desacralización de la función electoral. En la edad “clásica” del sistema representativo, ésta valía como mandato indiscutible para gobernar luego “libremente”. Se presuponía que las futuras políticas estaban incluidas en los términos de la opción electoral por el solo hecho de la inscripción de esta última en un universo previsible, estructurado por organizaciones disciplinadas, con programas bien definidos y discrepancias claramente expresadas. Pero éste ya no era el caso. A partir de entonces, la elección tiene una función más reducida: sólo valida un modo de designación de los gobernantes. Ya no implica una legitimación *a priori* de las políticas que luego se llevarían a cabo (Rosanvallón, 2009, 25).

Después de este primer cambio, vino un segundo momento; un segundo hecho ocurrió cuando los representantes, que decidían de forma auto-interesada, perdieron la *confianza* de los electores y ya no tenían su respaldo para la totalidad del mandato y en ocasiones ni siquiera para iniciarlo, como han expuesto Manin (1988) y Gargarella (2002). La confianza, ese prerrequisito estructural para el funcionamiento del gobierno representativo (Mill, 1985), se perdió; desde entonces la democracia en su forma moderna ha mutado.

El nuevo fenómeno devino cuando esa doble ficción fundadora progresivamente se fue mostrando como la expresión de una nueva *contraverdad*. Rosanvallón concluye su elaboración agregando que la pérdida de la confianza en los gobiernos representativos, así como la imposibilidad misma de la representación del sujeto pueblo, no sólo marcaron el inicio de una nueva etapa para la legitimidad democrática, la era de la desconfianza, sino que más importante aún, aparecieron nuevas expectativas ciudadanas que impulsan la pérdida de la centralidad de la expresión electoral, y así “surgían nuevas formas de involucramiento político, las figuras del pueblo-supervisor, del pueblo-veto y del pueblo-juez, las que trazaban su nueva vitalidad en contrapunto con la de un pueblo-elector, efectivamente más moroso” (Rosanvallón, 2009, 29).

También el sociólogo español Manuel Castells deriva la crisis de la democracia representativa de la desconfianza generalizada y del rechazo de los políticos profesionales en relación con el papel de los medios. Castells encuentra que la corrupción generalizada (o según él, un aumento en la publicidad de la corrupción) es un hecho que ha terminado por minar la confianza y en esa medida ha implicado: 1. la pérdida de viejas modalidades de legitimidad; 2. la construcción de nuevas modalidades de legitimidad y de nuevas prácticas ciudadanas:

Como la democracia es esencialmente una cuestión de procedimiento (...) si el proceso de asignación de poder a las instituciones del Estado y la gestión de las instituciones puede modificarse mediante acciones ajenas al procedimiento a favor de grupos de interés o personas concretas, no hay motivo para que los ciudadanos deban respetar la delegación de poder que hacen a favor de sus gobernantes. Ello deriva en una crisis de legitimidad, que es la incredulidad generalizada en el derecho de los líderes políticos a tomar decisiones en nombre de los ciudadanos para el bienestar de la sociedad en su conjunto (Castells, 2009, 379).

Aún más, para Castells la política mediática y la política del escándalo abonan a la crisis mundial de legitimidad política, pero el declive de la confianza pública no implica un declive de la politización de los ciudadanos. Enfrentados a la antipatía de la ciudadanía, los políticos se ven obligados a buscar nuevas maneras de llegar a su electorado y activarlo.

Los ciudadanos, recelosos de las instituciones políticas pero empeñados en afirmar sus derechos, buscan la forma de movilizarse en sus propios términos dentro y fuera del sistema político. Precisamente es esta creciente distancia entre la fe en las instituciones políticas y el deseo de acción política lo que constituye la crisis de la democracia (Castells, 2009, 388-389).

Así tenemos un diagnóstico positivo para la ciudadanía. La crisis de las esferas y de las formas tradicionales de representación política ha activado y reactivado las energías sociales y ciudadanas, canalizadas de múltiples y nuevas maneras. A este nuevo momento histórico podemos ubicarlo como posdemocrático.

La posdemocracia comienza a construirse y a desearse sólo si la entendemos como elaboración teórica y social nutrida por las nuevas prácticas y luchas sociales que van más allá de los gobiernos representativos y el voto (Monedero, 2012).

Nuevas posibilidades para el desarrollo municipal

La postura aquí presentada puede ser resumida tal como la planteó Immanuel Wallerstein, quien “se preguntaba recientemente cómo la democracia había pasado de ser una aspiración revolucionaria en el siglo XIX a un eslogan adoptado universalmente pero vacío de contenido en el siglo XX” (Boaventura de Sousa y Avritzer, 2004, 9). Ese razonamiento es vital ahora a principios del siglo XXI para liberar la creatividad, para construir nuevas formas de organización social, nuevas formas de gobierno y nuevos procedimientos para la toma colectiva de decisiones y la acción colectiva. Lo anterior implica una reingeniería de las administraciones públicas, comenzando por la municipal, pues es en el municipio donde la ciudadanía tiene mayor contacto con sus gobiernos.

Con la aparición de nuevos actores y nuevas formas de participación (aún en vías de legitimación) como hechos que superan el modelo de representación política, ya estamos dentro, en buena medida, de una nueva realidad social que desestima el marco referencial *democrático electoral*. Ello no implica el agotamiento de la democracia como ideal o paradigma; todo lo contrario, ella seguirá produciendo y apoyando las distintas luchas sociales, más bien viene a complementarla. Ambas esferas interactúan y conviven.

La ruptura se ha dado en el plano de la representación, en la reconstrucción del espacio público y en la ampliación del universo que comprende a la ciudadanía y las categorías sociales que la integran. Esta misma ruptura se da también en el ámbito espacial o territorial. Ahora los distritos electorales y las circunscripciones dicen menos a los ciudadanos del siglo XXI, y son otros espacios y ámbitos nuevos los que van cobrando fuerza y resultan cardinales para la ciudadanía.

Gobiernos Locales. Municipios y Autogobierno

Desde 1983, cuando el Congreso de la Unión dotó al municipio de facultades y competencias con la meta de fortalecerlo y robustecer su poder y capacidades, el objetivo era detonar así el desarrollo político, económico y social a lo largo de todo el territorio nacional, existía una justificada idea de que el país debía crear condiciones favorables de tal manera que en todo el país la población gozara de mejores niveles de vida. Han pasado más de 30 años desde entonces y el objetivo no se ha logrado (Olmedo, 2007, 179). El subdesarrollo se ha acentuado, la calidad de vida ha empeorado para un elevado número de mexicanos, a la par que algunas pocas

zonas han crecido y se ubican como importantes polos de desarrollo. Son estos polos los que dan la apariencia de que el país se ha desarrollado, pero fuera de este reducido número de regiones, el panorama es desolador.

A lo largo del territorio nacional, el 70% de la población vive en unas pocas ciudades, mientras que el 30% restante vive en más de 200 mil comunidades rurales que se encuentran dispersas y descapitalizadas (Olmedo, 2011, 42). El reto para los gobiernos y sus administraciones es llegar a esas 200 mil comunidades y dotarlas de bienes y servicios públicos de calidad.

El reto es enorme y no se ha logrado desde hace más de 30 años cuando se impulsó la reforma municipal, pero ya existen una serie de experiencias susceptibles de ser analizadas, replicadas y mejoradas. Hay otras vías para intentar desarrollar en el municipio nuevas formas de gobierno, sobre todo bajo la forma de autogobiernos, incluyendo a los ciudadanos.

La tradición clásica de pensamiento que aborda la posibilidad del autogobierno es sistematizada por Aristóteles, pero es Rousseau quien plantea la relación entre democracia y autogobierno, postulando la identidad entre gobernantes y gobernados de tal forma que se puede: “confiar el gobierno a todo el pueblo o la mayor parte de él, de manera que haya más ciudadanos magistrados que simples ciudadanos particulares. A esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia” (Rousseau, 2012, 77-78). No se admite la representación, los ciudadanos conforman el pueblo y el soberano a la vez: “en un país verdaderamente libre, los ciudadanos hacen todo con sus brazos y nada con dinero: en vez de pagar para eximirse de sus deberes, pagarían por cumplirlos por sí mismos” (Rousseau, 2012, 111).

¿Qué posibilidades hay para el desarrollo de los gobiernos locales y del municipio mexicano? ¿Será cierto que se torna imposible en una sociedad de masas y dinámicas complejas? Según Manin (1988), Gargarella (2002) y Dahl (1987), los inventores de los gobiernos representativos, como el caso de Mill (1985), Sieyes y los *founding fathers*, resolvieron la cuestión en contra de la democracia real y a favor de formas oligárquicas de organización. La contraverdad de este proceso se deriva hoy de la quiebra de las democracias representativas. En el nuevo escenario hay una reactivación de lo político bajo el signo de la autogestión, la autopoiesis y el autogobierno. El espacio se abre y libera la creatividad para revalorar el talento y las capacidades de los ciudadanos, quienes gradualmente se integrarán a los gobiernos y sus administraciones. El terreno fértil para el autogobierno es el ámbito municipal.

Un destacado municipalista (Olmedo, 2007) ha desarrollado una interesante e innovadora línea de investigación que comprende los gobiernos comunitarios como espacio idóneo para construir una nueva democracia. Para él, las comunidades

concretas son el único lugar en donde se puede dar un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; es decir, una auténtica democracia, una democracia con un *demos* activo. Los gobiernos comunitarios y locales son el terreno propio para la creación y afianzamiento de la ciudadanía, son también la clave para movilizar los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de los cuales dispone el país, y así detonar nuevas rutas de desarrollo endógeno o desde lo local.

Raúl Olmedo señala la urgencia de inventar nuevas formas de gobernarse y nuevos mecanismos de participación, insertos en una concepción sobre la democracia más amplia e incluyente:

Las diversas y opuestas interpretaciones sobre la democracia, la libertad y la modernización se traducen en la polémica en torno a la relación entre el Estado y el mercado y el predominio de uno sobre el otro. Pero por debajo de esta polémica se gesta un mundo diferente que ya no cree ni en la democracia formal ni en la libertad individual ni en la modernización: el mundo de la organización vecinal y municipal autónoma (Olmedo, 2007, 15).

Conclusiones

En una publicación (Olmedo, 2007) se reseña un compendio de experiencias que salen de los paradigmas dominantes, tanto en política como en economía; es decir, aquellas experiencias van más allá de la democracia representativa y más allá del mercado globalizado, además de producir efectos multiplicadores en la cultura y la ecología al desplegarse sobre territorios y comunidades concretas.

Sólo por citar algunos ejemplos, tenemos:

1. La experiencia de los comités vecinales, que con tan sólo organizar a las personas que viven en el vecindario (suma de voluntades y acuerdos), pueden producir su propia seguridad pública, sus alimentos, su vestido, su vivienda e incluso su salud. Por sí mismos logran elevar el bienestar de los habitantes y el valor de los territorios que ocupan. Esta sería una parte fundamental para despegar en la carrera por el desarrollo del municipio mexicano, que hoy día se encuentra sumido en la pobreza y la descapitalización.
2. La economía solidaria, los clubes de trueque y los círculos de intercambio local. Estas formas de economía tienen la virtud de movilizar los recursos locales y los talentos de las personas sin la necesidad de grandes inversiones; incluso se desarrollan sin la intervención de la moneda-dinero (Olmedo, 2011).

3. La lucha del EZLN y la creación de los llamados “municipios autónomos”.
4. El caso ejemplar de Tlaxcala, que desde 1985 contempla en su Constitución local la existencia de gobiernos de comunidad:

El Congreso de Tlaxcala creó así en la organización política del estado el cuarto orden de gobierno después de los gobiernos federal, estatal y municipal. También creó la “representación comunal-territorial” al incorporar al presidente de comunidad en el ayuntamiento como “regidor de pueblo”, con los mismos derechos y obligaciones que los regidores de “mayoría relativa” y de “representación proporcional” (Olmedo, 2007, 35-36).

5. En el D.F., con la Ley de Participación Ciudadana que data del año 2000, se crearon 1,352 comités vecinales. El proyecto era crear esa misma cantidad de gobiernos vecinales que contaran con personalidad jurídica propia, atribuciones municipales y recursos para llevarlas a cabo. La base para ese proyecto está dada; voluntad y visión política es lo que falta.

A esta serie de ejemplos que no intentan agotar el campo de lo posible por venir, podemos agregar otra variedad de rutas que movilizan de novedosas maneras a la ciudadanía, situándose del lado de la posdemocracia:

1. Los nuevos movimientos sociales que buscan actualizar y dinamizar el orden establecido. El más famoso por ahora es el #YoSoy132, que sin ser un movimiento anti-sistémico (aunque es innegable que había un ala que sostuvo una crítica radical), logró hacer girar la rueda de la acción colectiva y transformó en buena medida el modo en que se entendía la relación entre políticos profesionales y estudiantes y sociedad en general, en tiempos electorales. Lograron lo que Ardití, siguiendo a Derrida y Engin Isin, denomina el *re-encantamiento* con la política y los *actos de ciudadanía*: “la ciudadanía no nos espera en un futuro distante, sino que comienza a concretarse a medida que actuamos para hacerla efectiva” (Ardití, 2011, 72). Lograron sentar a debatir a 3 de los 4 contendientes a la Presidencia de la República.
2. Las luchas que tienen un carácter de insurgencia. También se presentan como eventos que reconstruyen la idea de la ciudadanía y la lucha por realizar los derechos universales sin ser mediadas por la esfera de la representación. Son los casos de los levantamientos en Cherán, y en otras regiones de América Latina. La comunidad se hace cargo de su propia administración.
3. También está la acción colectiva y pública realizada por medio de las redes sociales a través de la Internet. La transformación del ciberespacio en espacio

público es un rasgo característico de nuevas modalidades de la política que desbordan e incluso rechazan los canales tradicionales de participación y movilización ciudadana. *Twitter*, *Facebook* y algunos otros sitios ejemplares como *Change.org*, son ejemplos típicos de las renovadas maneras que permiten la organización ciudadana, en un espacio en donde es posible autoproducirse y autorepresentarse, a la vez que permite la congregación de sujetos y el logro de metas colectivas. *Wikipedia* es un ejemplo típico de inteligencia y acción colectiva a través de la Internet. La base constructiva que permitió la elaboración de esa enciclopedia, ahora es replicada para producir nuevos actores políticos (el *wikipartido*) e incluso nuevos ordenamientos políticos (la *wikiconstitución*).

En síntesis, la política se presenta como multiforme, sin un espacio preestablecido y constitutivo, en una topografía sin arriba ni abajo. Es más propia de ella el nomadismo que el sedentarismo. El espacio público se ha revolucionado y ha salido del Parlamento para tomar las calles. Este cambio lleva el signo de la ciudadanía y de los autogobiernos. La Administración Pública municipal cuenta ahora con nuevos elementos para iniciar una nueva etapa de desarrollo.

Así pues, hay una invitación a ser audaces, a pensar en torno al cambio social, cambio de paradigmas y a involucrarse en el cambio con responsabilidad y sentido social: “ser audaces, hoy en día, tiene que ver con la manera como procesamos la evidencia de que las formas de la acción colectiva en América Latina superan, desde hace mucho tiempo, el marco de las elecciones y la representación partidista que son el núcleo de la visión liberal de la democracia” (Arditi, 2011, 57).

La posdemocracia no se opone a la democracia representativa, la complementa y la dinamiza. Es una ruta nueva que permitirá el fortalecimiento de los municipios y de las comunidades concretas.

Las coordenadas espacio-temporales del cambio social se ubican en la ciudadanía. No se trata de la ciudadanía decimonónica, la de propietarios y terratenientes, ni la de oligarcas, opulentos y nuevos ricos que el siglo xx vio surgir y consolidarse. El concepto de “ciudadanía” ha ampliado sus márgenes y deberá seguir en permanente revolución, además de integrar a los grupos sociales “desfavorecidos”, de lo contrario declinará, tal y como ahora vemos mutar a la democracia representativa.

Asistimos al acontecer de una nueva etapa: la era de la ciudadanía, de los gobiernos locales y de las economías autosuficientes. Así pues, aunque lento, el cambio ocurrirá. No está establecido a manera de adivinación sino de prospectiva, partiendo del análisis de las condiciones pasadas y presentes. Recordemos la lectura que Zizek hace de Lacan: “lo imposible sucede” (Zizek, 2011, 30).

Fuentes

- Arditi, Benjamin (2011), “El reencantamiento de la política como espacio de participación ciudadana”, en M. Hopenhayn y A. Sojo, *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. A. Latina desde una perspectiva global*, Argentina, Siglo XXI.
- Boaventura de Sousa, S., Avritzer L. (2004), *Democracia de alta intensidad, apuntes para democratizar la democracia*, Bolivia, Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE.
- Dahl, Robert (1987), *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika.
- De Tocqueville, Alexis (1994), *La democracia en América*, México, FCE, 2da edición.
- Castells, Manuel (2009), *Comunicación y poder*, España, Alianza Editorial.
- Gargarella, Roberto (2002), *Crisis de la representación política*, México, Distribuciones Fontamara.
- Encuesta World Public Opinion (2008), Opinion.org en 19 países.
- Lyotard, Jean-Francois (1988), *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, España, Cátedra.
- Lipovetsky, Gilles (2008), *La sociedad de la decepción*, España, Anagrama.
- Manin, Bernard (1988), *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza Editorial.
- Martínez, Paris (2013), “Juventud mexicana abandona ideologías; prefieren telenovelas”, *Animal Político*, diario, 19 de agosto [en línea], dirección URL: <http://www.animalpolitico.com>, última consulta: 10 de Marzo de 2014.
- Mill, John Stuart (1985), *Del gobierno representativo*, Madrid, España, Tecnos.
- Monedero, Juan Carlos (2012), “¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia”, *Nueva Sociedad*, núm. 240, Argentina, julio-agosto.
- Olmedo, Raúl (2007), *Participación ciudadana y organización vecinal*, México, UNAM.
- Olmedo, Raúl (2011), *Para comprender a México III. Organización y pobreza*, México, UNAM.
- Rosanvallón, Pierre (2009), *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexibilidad, proximidad*, Argentina, Manantial.
- Rousseau, Jean-Jacques (2012), *El contrato social*, México, Taurus.
- Sartori, Giovanni (2006), *El homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de Lectura.

- Sosa Plata, J. A. (2013), “¿Por qué sigue ganando el abstencionismo?”, *La silla rota*, diario, 11 de julio [en línea], dirección URL: <http://www.lasillarota.com/component/k2/item/sigue-ganando-el-abstencionismo>, última consulta: 1 de Marzo de 2014.
- Wallerstein, Immanuel (2001), “Democracy, Capitalism and Transformation”, Palestra en *Documenta 11*, Viena, 16 de marzo.
- Zizek, Slavov (2011), *¡Bienvenidos a tiempos interesantes!*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz.

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

Joel Mendoza Ruiz*

Resumen

Este artículo, basado en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007), establece como sus principales categorías de análisis las que fueron consideradas como las tres finalidades más destacadas de las referidas en esa carta. Adicionalmente, según el estudio de caso, la evidencia empírica de evolución fue comparada con las cinco etapas sucesivas establecidas por la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU). Después de analizar el contenido del portal <http://www.pachuca.gob.mx/>, la propuesta descrita en las conclusiones consiste en planear el *gobierno electrónico* pachuqueño mediante la adopción interdisciplinaria de las finalidades analíticas, la capacitación consecuente de los funcionarios municipales y la construcción de la dependencia implementadora.

Palabras Clave

Gobierno electrónico; Municipio de Pachuca; Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico; Planeación; Capacitación; Construcción de la dependencia.

Abstract

This article, based on the *Ibero-American Charter of e-Government* (CLAD, 2007), establishes as its main categories of analysis which were considered to be the three most important purposes of the referred in that letter. In addition, according to the case study, empirical of evolution the evidence was compared with five successive stages established by the *United Nations* (UN). After analyzing the content of the portal <http://www.pachuca.gob.mx>, the proposal described in the conclusions is planning Pachuca *e-Government* through interdisciplinary adoption of analytical purposes, consistent training of municipal officials and the construction of the implementing agency.

Key Words

E-Government; Municipality of Pachuca; Ibero-American electronic government Charter. Planning; Training; Construction of the unit.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (con orientación en Administración Pública) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Colabora también como profesor de asignatura en la Universidad de Cautitlán Izcalli, UCI, Maestría en Administración Pública. jmendoza66@gmail.com

Introducción

La *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007) persigue cuatro objetivos básicos: 1) determinar las bases conceptuales para Iberoamérica; 2) establecer el derecho ciudadano a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos; 3) conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos; y 4) orientar los modelos nacionales de gestión electrónica (CLAD, 2007: 5). Para la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, los términos *gobierno electrónico* y *administración electrónica* son sinónimos y se consideran como

el uso de las TIC en los órganos de administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007: 6-7).

El gobierno electrónico según el CLAD

A partir de lo anterior, y bajo el imperativo de que el *gobierno electrónico* no es el *viejo gobierno más internet*, se considera que las principales finalidades referidas en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* para proponer el cambio institucional son las siguientes:

- A. Los *procedimientos electrónicos* están dirigidos a optimizar los modos de organización y funcionamiento de las administraciones gubernamentales para simplificar trámites (CLAD, 2007: 6). Para el autor, como secuencia lógica desde el *status* actual hacia el deseable, los *procedimientos electrónicos* deben ubicarse como la primera finalidad entre las señaladas por la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Lo anterior se justifica puesto que los trámites son la esencia actual de la administración burocrática en la mayoría de los países iberoamericanos, además de que el Estado constituye la mayor empresa de servicios en cada país. El trámite está integrado por los siguientes elementos: la denominación que incluye la acción, producto o servicio a obtener; el fundamento jurídico que da origen al mismo; la cédula oficial en el que se encuentran los requisitos a cumplir; los formatos que tienen que ser llenados y llevados a la oficina correspondiente; los otros documentos o requisitos (cartas, fotografías, constancias, certificados, en original o fotocopia) que le

sean requeridos; los costos o cantidades a pagar, y las direcciones de las oficinas recaudadoras de la hacienda federal, estatal o local si el producto o servicio lo contempla. Asimismo, el lugar donde se tiene que iniciar el trámite, los días laborales y los horarios a los que se tiene que ajustar el interesado, los plazos o tiempos que la persona física o moral tiene que esperar para obtener una respuesta y finalmente las observaciones o indicaciones específicas para el trámite en cuestión (Fontes, 2009:102).

En la proyección evolutiva de los portales electrónicos gubernamentales, como principales instrumentos de los *procedimientos electrónicos*, éstos pueden ser de primera generación si ofrecen información a un receptor pasivo; de segunda generación si permiten bajar documentos, y de tercera generación si a través de ellos se puede llegar al resultado final de un trámite. Entre los trámites puede destacarse el pago electrónico de los impuestos, derechos y aranceles; en cuyo caso el ciudadano traslada el dinero electrónico de su cuenta bancaria a las arcas públicas (Fontes, 2009:120). Por su parte, como mayor reto para algunos funcionarios públicos, ha resultado importante orientar la información electrónica hacia el combate a la corrupción pública (cohecho e intermediarismo), privada y social (evasión de requisitos). La publicación de catálogos de trámites y de auditorías en línea aplican en esas clasificaciones del fenómeno.

- B. La *democracia electrónica* se orienta a la legitimación efectiva de los gobiernos y sus administraciones a través del potencial democratizador de la tecnología (CLAD, 2007: 6). La *democracia electrónica*, como pedagogía del pluralismo, esgrime como premisa “un estado que, asumiendo sin timidez sus funciones reguladoras, admite, sin embargo, no seguir siendo el actor casi exclusivo de un juego social” (Simon, 1992:24). El acceso y dominio social de las NTICS para el servicio de la democracia incluye entonces el fomento a la consulta ciudadana y la extensión de los procesos hacia la inclusión social (Criado, 2002:1). Los mejores ejemplos de estos últimos son la medición del grado de satisfacción de los servicios públicos (gestión de calidad), así como la transparencia y rendición de cuentas.
- C. La *gobernanza electrónica* apunta a generar conocimiento social para que sea utilizado como insumo en la misión de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad en el concierto social (CALD, 2007: 6). La *gobernanza electrónica* es aplicable a la elaboración de políticas públicas a través de la articulación de redes telemáticas. Como aplicación rezagada por la falta de inducción de redes, en México se cuenta con el uso de NTICS en los foros y consultas de la planeación democrática (del desarrollo, estratégica y

urbana). No obstante, una carencia de mayor significado universal puede ubicarse en el dominio gubernamental sobre la inacción social:

La telemática puede allanar el camino para el advenimiento de una sociedad nueva, pero no la construirá espontáneamente, ni por sí sola... De la misma forma, los individuos, colectivos y organizaciones sociales tendrán que ajustar sus esquemas de pensamiento y sus pautas de comportamiento con objeto de aprovechar de la mejor manera posible este desarrollo tecnológico y administrativo (Fontes, 2009:56).

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

La *presencia emergente* se refiere a que los portales electrónicos gubernamentales ofrezcan sólo información estática y ligas entre dependencias.

En la *presencia ampliada*, las páginas *web* mantienen actualizado el marco jurídico y algunos otros datos básicos.

1. La *presencia interactiva* significa un avance en la prestación de servicios y publicación de contactos a través de la disponibilidad de formatos y ligas de correos electrónicos.
2. La *presencia transaccional* permite completar trámites y pagar servicios en línea.
2. La *presencia interconectada o en red* promueve la consulta electrónica y, con ello, la toma de decisiones colectiva (Fontes, 2009:155-156).

Al finiquitar las etapas anteriores, la visión es que los *gobiernos electrónicos* avanzados impacten directamente con su capacidad de gobernar: la eficiencia y la eficacia, adecuando así hacia la esfera pública las pautas de la iniciativa privada que, con el agregado tecnológico, busca una posición más fuerte en el mercado (Fontes, 2009:61).

Con referencia en todo lo anterior, se examinan los avances y problemas del gobierno electrónico en el municipio de Pachuca de Soto, mismo que se encuentra instrumentado en el portal electrónico <http://www.pachuca.gob.mx/>.

El portal electrónico en Pachuca: trámites y servicios

Al constituir una de las seis secciones con las que cuenta el portal electrónico <http://www.pachuca.gob.mx/>, los trámites y servicios se subdividen a su vez en servicios en línea y catálogo de servicios. Los servicios en línea son: cuatro del registro civil (expedición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, constancia de inexistencia certificada) y trece del catastro (certificación de pago de impuesto predial, certificación de registro en el padrón catastral y valor fiscal, certificación de no adeudo fiscal, búsquedas en archivo, expedición de constancias, certificación de valor catastral, copia simple de documento digitalizado, anticipo por expedición de avalúo catastral por persona interesada legalmente en el inmueble, visita técnica para comprobar datos, primer visita adicional, segunda visita adicional, reposición de avalúo catastral vigente, y anticipo de avalúo catastral o de no adeudo fiscal (Información tomada de <http://www.pachuca.gob.mx/>). Para el primero de los casos, el portal electrónico permite solicitar las actas en línea, bajar el formato para pagar en los bancos indicados o bien pagar en línea con tarjetas *visa* o *mastercard*, y recibir por mensajería las actas tramitadas. Los empleados municipales del registro civil aseguran que las actas son recibidas por los solicitantes en un periodo promedio de cinco días hábiles, ese periodo incluso puede reducirse si el interesado opta por un servicio de mensajería expedito (24 horas). Cabe señalar que para ampliar datos que faciliten la localización de las actas por solicitar, así como para manifestar dudas por parte del ciudadano, se ha establecido como medio de contacto el correo electrónico tesoreria@pachuca.gob.mx.

Sin embargo, el aparente avance innovador que representa el trámite en línea de actas del registro civil, se demerita como herramienta social al conocer su frecuencia de uso. La ventanilla de informes comunicó al cuestionamiento del autor (octubre del 2011), que existe un desequilibrio de uso entre las modalidades electrónica y presencial, de tal modo que la frecuencia de la primera es de quince trámites al mes, mientras que los trámites presenciales alcanzan cifras hasta de trescientos al día. La explicación que da la misma ventanilla de informes es que los trámites presenciales son más baratos y que se responden en el mismo día, mientras que los trámites en línea se encarecen por el pago del servicio de mensajería y se difieren una semana en promedio.

De ese modo, la frecuencia menor al 1% en los trámites del registro civil en línea corresponde a aquel segmento de usuarios que verdaderamente no pueden asistir a realizar trámites presenciales. Se constituye así un verdadero ejercicio de segmentación ante una incuestionable eficiencia gubernamental en los modos tradicionales de atender trámites ciudadanos.

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

El énfasis en la comunicación notarios-catastro obedece a que la mayor frecuencia de trámites se registra en esa interacción, la cual supera la atención general de usuarios. El responsable de atención al contribuyente del catastro municipal asegura que el SINOLI recibe en promedio treinta y cinco trámites al día, mientras que los ciudadanos en general sólo suman tres durante el mismo periodo. Esa lógica obedece al grado de especialización que presentan los productos catastrales, aunque no justifica el hecho de que la minoría constituida por los usuarios generales (8%) no reciban el mismo trato que los notarios en cuanto a que la mayor parte del trámite sea en línea.

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

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

Su inserción electrónica se registró durante la administración municipal de Pachuca 2000-2003, periodo en el cual la capital del Estado de Hidalgo contó con alternancia en la extracción política de la mayoría edilicia. En tal sentido, si bien existía ya en forma impresa un manual de trámites y servicios durante la administración municipal 1997-2000, fue durante la administración 2000-2003 cuando la racionalización de los requisitos y la publicación electrónica del citado catálogo actuó como política anticorrupción, además de que se eliminaron las promociones por oficio al estandarizar los formatos de solicitud; asimismo, se ocuparon las TICs para descentralizar el cobro de los trámites hacia cinco ventanillas fuera de la Tesorería municipal (Información proporcionada por la Jefa de Aseguramiento de Calidad, 29 de marzo del 2011).

En general, los datos que ofrece el catálogo de servicios son relativamente suficientes para preparar un trámite presencial. Dentro de estos servicios encontramos descripción, área responsable, domicilio, teléfono, área de pago, horario de atención, costo, a quién está dirigido el trámite o servicio, tiempo de respuesta, comprobante a obtener, vigencia, formato a utilizar, requisitos, observaciones, y fundamento jurídico/administrativo; aunque las limitantes son que no se posibilita bajar los formatos para llenarlos previamente ni anticipar los pagos. Como aspecto de mayor trascendencia, la esencia anticorrupción del catálogo referido no ha presentado una evolución significativa en el periodo posterior a la administración municipal 2000-2003.

En suma, de un universo compuesto por ciento cuarenta y dos trámites, sólo el 2.81% de ellos clasifica como *procedimientos electrónicos* con portal de tercera generación, mientras que el 9.15% pueden tomarse como servicios con características de portal de segunda generación. En consecuencia, el restante 88.04% de los trámites establece características mayoritarias de portal de primera generación. Las dependencias de registro civil y catastro son las únicas que han tenido la iniciativa de superar ese nivel, lo cual refleja una implementación desigual y discrecional del modelo analítico inicial del *gobierno electrónico*. Adicionalmente, las generaciones avanzadas de *procedimientos electrónicos* pachuqueños constituyen una innovación condicional cuya virtud es que han segmentado a los usuarios, pero cuya limitación es que no constituyen una herramienta generalizada entre la ciudadanía: el registro civil en línea es para los usuarios remotos, a la vez que el catastro en línea es para los notarios. En materia de evolución, la alternancia política registrada durante el periodo 2000-2003 avanzó hasta una *presencia ampliada*; sin embargo, en los periodos subsecuentes el avance hacia una *presencia transaccional* ha sido minoritario y el estancamiento mayoritario, afectando así la posibilidad de ofrecer un

mayor número de trámites electrónicos (no presenciales) y de afinar una política anticorrupción.

Democracia electrónica: transparencia y acceso a la información pública

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

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

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

que la autoridad no conoce el tema o bien que no cuenta con la información solicitada.

- b) El folio 00183610 (7 de noviembre del 2010) se basó en la petición de los programas del Ramo 33 en sus ejercicios 2008 y 2009, mismos que se proporcionaron a través del sistema en diecinueve días (archivos PDF).
- c) El folio 00022211 (5 de abril del 2011) se refirió a la requisición del programa normal municipal de obras públicas en sus ejercicios 2008, 2009 y 2010. La información solicitada fue proporcionada a través del sistema en veinte días (archivos PDF).
- d) Mediante el folio 00034211 (4 de mayo del 2011) se pidió consultar directamente diversos expedientes de obras viales. En tal caso, después de agotar los periodos de respuesta que la ley prevé, en la contestación se concedieron dos horas para realizar la consulta solicitada en la misma fecha de su publicación. Como era de esperarse, el usuario perdió la oportunidad otorgada y fue necesario interponer un recurso por escrito para que la autoridad reconsiderara el lapso de consulta permitido. El día que fue autorizada la consulta, los funcionarios involucrados señalaron que ésa era la primera experiencia que ellos tuvieron sobre consulta ciudadana directa.
- e) A través del folio 00051411 (15 de abril del 2011) se solicitó copia simple del convenio con las tiendas *Oxxo* sobre el cobro coordinado del impuesto predial. Hasta la fecha no ha habido respuesta al respecto.
- f) El folio 00065411 (6 de junio del 2011), como seguimiento del similar con número 00034211, consistió en la solicitud de copias de planos que fueron localizados en el desahogo ese folio. La respuesta fue exactamente de las mismas características que el antecedente (lapsos sumamente acotados de consulta).

Por su parte, la publicación electrónica de la información obligada en el artículo 22 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo cuenta con las siguientes características:

1. La fracción I expresa: “*I. Su estructura orgánica*”, por lo cual la autoridad la ha hecho pública en quince organigramas.
2. La fracción II dice: “*II. Las facultades de cada unidad administrativa*”, en cuyo caso se dispusieron de catorce extractos reglamentarios.
3. La fracción III señala: “*III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de encargado de despacho o sus equivalentes hasta el de mayor jerarquía*”. Los documentos que cumplen lo señalado son quince archivos PDF.

4. La fracción IV indica: “*IV. Las leyes, Reglamentos, Decretos Administrativos, Circulares y demás normas que les resulten aplicables*”. Este apartado contiene cincuenta y un ordenamientos entre leyes estatales, así como reglamentos y decretos municipales.
5. La fracción V enuncia: “*V. Los servicios que se ofrecen, los trámites, requisitos, formatos y en su caso, costos por derechos para acceder a los mismos*”. La liga correspondiente remite al catálogo de servicios.
6. La fracción VI formula: “*VI. Los objetivos y metas de sus programas operativos anuales, así como de los proyectos institucionales, de conformidad a la planeación estatal del desarrollo*”. Sobre el particular, la autoridad ha publicado el plan de desarrollo municipal; los programas de fomento y desarrollo económico, de mejora regulatoria y de turismo 2009-2011; así como dos documentos del resultado de medición del desempeño con indicadores (mes anterior).
7. La fracción VII enumera: “*VII. El tabulador de sueldos, salarios, honorarios y dietas mensuales por puesto*”. Su contenido permite consultar datos del mes anterior en relación a cargos y sueldos mensuales. Se omiten los nombres propios.
8. La fracción VIII habla de: “*VIII. Manuales de organización y en general, la base legal que fundamente la actuación de los sujetos obligados*”. Al respecto se pueden desplegar el manual de calidad y los manuales de funciones de trece dependencias municipales.
9. La fracción IX pronuncia: “*IX. El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Información Pública Gubernamental, donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública*”. Esta fracción se cumplimenta con la publicación de datos de contacto y un esquema del “*proceso de unidad de información del ayuntamiento*”.
10. La fracción X explica: “*X. Iniciativas y dictámenes de proyectos de ley que se presenten en el Congreso, así como el resultado del trabajo legislativo de las comisiones*”. Al respecto se encontraron cuatro decretos publicados: Bando de Policía y Buen Gobierno, Comisión para los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, Reglamento de Consejos Ciudadanos de Colaboración Municipal, y Fondo de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa.
11. La fracción XI expone: “*XI. Las convocatorias a concursos o licitación de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, prestaciones de servicios del sector público, concesiones, permisos y autorizaciones, así como sus resultados*”. Las ligas contenidas permiten abrir las convocatorias y las bases de concurso, mismas que se encuentran clasificadas por mes.

12. La fracción XII apunta: *“XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares de aquéllos, así como sus reglas para otorgarlos”*. En cuyo caso, la autoridad ha hecho públicos siete conceptos: desechos sólidos, mercado y comercio, anuncios elaborados, licencias de construcción, licencias de uso del suelo, permisos de protección civil y permisos del módulo de infracciones.
13. La fracción XIII marca: *“XIII. Los resultados de auditorías concluidas hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los sujetos obligados”*. Su contenido es una pequeña tabla con cinco conceptos referentes a auditorías externas, cuyo estatus de todas es indicado como *“solventado”*.
14. La fracción XIV imprime: *“XIV. Los programas de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos”*. En este caso sólo se encuentra publicado el avance del programa *“oportunidades”*. Los trámites, requisitos y formatos tanto del mismo programa *“oportunidades”* como de otros esquemas que el ayuntamiento ejecute, se omiten.
15. La fracción XV revela: *“XV. El monto del presupuesto asignado”*. Su contenido permite consultar datos de dos meses atrás en relación al acumulado de ingresos y egresos.
16. La fracción XVI manifiesta: *“XVI. Sus estados financieros”*, cosa que la autoridad cumple con la publicación de balances y resultados de dos meses atrás.
17. La fracción XVIII puntualiza: *“XVII. Controversias entre poderes públicos, iniciadas por cualquiera de sus integrantes, así como las resoluciones que emita la autoridad competente”*. Al respecto se declara inexistencia con respecto al mes anterior.
18. La fracción XVIII específica: *“XVIII. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados”*. En ese sentido, se presentan dos informes oficiales del presidente municipal, un informe financiero al Congreso del año anterior, y un informe al Instituto de Acceso a la Información actualizado al mes anterior.
19. La fracción XIX determina: *“XIX. Los mecanismos de participación ciudadana”*, en cuyo caso existe publicado un documento que contiene extractos del reglamento para los consejos ciudadanos de colaboración municipal y delegados municipales, así como la composición del Consejo Consultivo Ciudadano Municipal.
20. La fracción XX estipula: *“XX. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio que estipule el decreto de egresos”*. Esta fracción resulta confusa con respecto a la fracción XIV, que refiere *“programas*

de apoyo que ofrecen, así como los trámites, requisitos y formatos para acceder a los mismos". Sobre el particular, se han publicado los montos del año en curso del subsidio anual a organismos descentralizados municipales (DIF, Instituto de Planeación e Instituto contra las Adicciones) y la del subsidio a la seguridad pública de los municipios (SUBSEMUN) del año anterior.

21. La fracción XXI fija: "XXI. *Relación de solicitudes a la información pública y los resultados de las mismas*", y corresponde al contenido publicado el acumulado de solicitudes en los años 2010 y 2011, incluyendo respuestas pero no tendencias estadísticas.

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

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

El énfasis en la Política de Turismo

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

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

No obstante, para ratificar lo señalado en el inciso a), el encargado de informática de la Dirección de Turismo de Pachuca comentó al autor (octubre del 2011) que las interacciones electrónicas que permite la página *web* correspondiente han servido sólo para mejorar el sitio, y no así para que sus superiores ajusten la estrategia turística municipal a partir de los comunicados y opiniones de los usuarios. Por ello, la página orienta el arribo a Pachuca, promociona los atractivos, da a conocer el clima, seduce con lo apetitoso de las comidas; y en general la página evoluciona (más no las políticas públicas) hacia una versión más ágil orientada a permitir mayor información con menos *clicks*. En otras palabras, existe la disposición a innovar continuamente, aunque esa innovación no sea estratégica, de tal modo que no se instituye una herramienta de decisión política ciudadana. Se desaprovecha así una página que se hizo pública en la *web* desde julio del 2009, y que había recibido ciento diecinueve mil ciento treinta y tres visitantes hasta el 24 de octubre del 2009.

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

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

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

Por su parte, los eventos culturales, organizados todos a iniciativa del gobierno local, ocupan dos vínculos: uno de ellos para que el usuario consulte el calendario y otro para conocer el programa “*un domingo en la Plaza Independencia*”, actividades artísticas y concursos focalizados. Los demás servicios que ofrece el sector público municipal, la mayoría de ellos a través de su Coordinación de Turismo, se

ubican fuera de la sección de turismo, se clasifican como trámites y servicios y son seis: atención y orientación turística, capacitación en el ramo turístico, eventos y congresos, exposiciones y ferias, recorridos turísticos y visitas guiadas en el parque de convivencia infantil.

En general, se puede afirmar que atrás de la política de turismo que impulsa el *gobierno electrónico* de Pachuca, la única vertiente estratégica que usa las NTICS, se prescribe un dominio gubernamental sobre la inacción estratégica social. Como virtud de ese dominio gubernamental, se encontró que tanto los vínculos del portal como la información relacionada presentan un diseño gráfico atrayente; sin embargo, la basta información está estratégicamente fraccionada. En otras palabras, los atractivos del destino y los servicios que ofrecen los sectores privado y público, considerando los eventos culturales como parte de ese último, no han podido amalgamarse en una sola oferta turística que rebase las clasificaciones de los actores sectoriales. Por otra parte, la inacción social no podrá corregirse sólo con una encuesta apropiada y dos elementos estratégicamente disfuncionales: un correo y un foro. Con esas características, la evolución correcta de la elaboración de políticas en el marco del *gobierno electrónico* municipal es algo más complejo que lo presentado en los dos apartados anteriores, pues se requiere que la burocracia pachuqueña asimile el concepto de *gobernanza electrónica*.

Otros temas del portal

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

Propuestas para un ejercicio de planeación del portal electrónico

El modelo de *gobierno electrónico* que se aplica en el municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, se caracteriza por un avance rezagado y desigual en los modelos analíticos de los *procedimientos electrónicos*, la *democracia electrónica* y la *gobernanza electrónica*, lo cual sugiere una implementación a discreción de los distintos sectores burocráticos. En los *procedimientos electrónicos*, el 2.81% de los trámites son de tercera generación (trámites completos en línea), el 9.15% son de segunda (trámites con inicio en línea y conclusión presencial), mientras que la gran mayoría son apenas de primera generación (88.04%, sólo información). La *democracia electrónica* sólo aplica en materia de transparencia y acceso a la información pública, excluyendo así procesos importantes existentes en el gobierno pachuqueño, como la medición del grado de satisfacción ciudadana en el uso de los servicios públicos, cuya objetividad resulta así cuestionable. A su vez, la *gobernanza electrónica* es de carácter potencial a través de un solo sector que no alcanza a integrar los servicios públicos con los privados: el turístico.

En estas circunstancias, el *gobierno electrónico* pachuqueño constituye una innovación restringida que para los *procedimientos electrónicos* sólo es herramienta de usuarios remotos y especializados; para la *democracia electrónica* la información obligada no cumple completamente con los requerimientos de ley y las respuestas individuales llegan únicamente al 33% de efectividad instrumental. Asimismo, en el peor de los casos, la *gobernanza electrónica* se traduce en la renovación constante del medio electrónico y no en las adecuaciones estratégicas.

Finalmente, en materia de evolución, el avance de los *procedimientos electrónicos* hacia una *presencia transaccional* ha sido minoritario y el estancamiento en la *presencia ampliada* mayoritaria (según los porcentajes ya expresados); en tanto, la *democracia electrónica* y la *gobernanza electrónica* se mantienen en una *presencia interactiva*. Sobre las tres finalidades analíticas, la posibilidad real de cambio depende de que las burocracias correspondientes asimilen una interconectividad basada en conceptos como el mejoramiento continuo, la transparencia focalizada y las redes de política pública respectivamente; cuyo escenario aún no se vislumbra y se considera necesaria la realización de esfuerzos extraordinarios para modificar las grandes inercias estructurales.

Como resultado del análisis presentado, el punto de partida obligado se refiere a un ejercicio serio de planeación del *gobierno electrónico* municipal de Pachuca bajo la condicionante de “*tiempo prudencial*” al que conmina la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Los componentes básicos de tal ejercicio deben ser:

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

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

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

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

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

1. Inducir el mejoramiento continuo de los trámites electrónicos que se realizan en el registro civil de Pachuca. Las opciones pueden ser obviar los tiempos de respuesta e incluso incrementar en la medida de lo posible el número de trámites electrónicos.
2. Realizar el diagnóstico de los cuatro trámites que se realizan en el registro civil y de los trece trámites del catastro municipal, de tal modo que objetivamente se defina cuáles pueden tramitarse al 100% por el usuario general a través del portal electrónico y cuáles deben tener una fase presencial facilitada mediante pasos anticipados en la *web*.
3. Con el mismo propósito que el referido en el párrafo anterior, realizar el diagnóstico de los siguientes trámites: ocho de asistencia social y contra las adicciones, dos de atención ciudadana, tres de campo y servicios agropecuarios, quince de construcción y obras, siete de contribuyentes y pago de impuestos, tres de cultura y deportes, tres de educación, dos de empleo, catorce de empresa y negocios, siete de establecimientos, tres de medio ambiente y ecología, tres de planeación, diecinueve de salud, doce de seguridad pública y protección civil, dieciséis de servicios públicos municipales, seis de turismo y siete de vehículos automotores.
4. Implementar los cambios institucionales derivados de los diagnósticos referidos en los dos incisos anteriores.

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

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

modo que se cumpla con los ordenamientos estatales de la materia. El rezago indefinido en la respuesta a esas solicitudes electrónicas debe ser considerado como inaceptable y aplicarse sanciones efectivas al respecto.

3. Sobre el mismo rubro referido en el párrafo anterior, procurar la sensibilización y capacitación del servidor público en el sentido de hacer realmente válida la garantía fundada en el artículo 6° de la Carta Magna. Adicionalmente, se hace también necesaria la sensibilización y capacitación de la ciudadanía en general para conformar distintos mecanismos de participación ciudadana que ponderen tal garantía. De manera concreta, propiciar que tanto servidores públicos como ciudadanos aprovechen los recursos que el portal electrónico ofrece para combatir la especulación en las respuestas a las solicitudes de información pública.
4. Con referencia a la información obligada a publicar en medios electrónicos según el artículo 22 de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo, implementar los cambios institucionales para el control efectivo de la actualización permanente o periódica de tal información, según sea prescrito para cada clasificación y con énfasis en la información de carácter financiero. De manera muy puntual, complementar la escasa información que se ha publicado sobre auditorías y programas de apoyo.
5. Implementar los cambios institucionales para hacer efectivo el sentido de la fracción XXI del artículo 22 de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo, a efecto de inducir la *transparencia focalizada*.

Conclusiones

Finalmente, la construcción de la *gobernanza electrónica* necesariamente debe tomar en cuenta el siguiente orden de gestiones:

- Implementar los cambios institucionales para el foro, el correo, la encuesta sistemática y otros medios de comunicación electrónica en red, que para el efecto se establezcan en la Sección Turismo del portal electrónico gubernamental de Pachuca. En primer término, para que sean utilizados en el consensar de esa política entre los prestadores privados y públicos de servicios turísticos (niveles federal, estatal y municipal).
- Sensibilizar y capacitar a la ciudadanía en general y a los usuarios de servicios turísticos de Pachuca para conformar distintos mecanismos de participación

ciudadana en el uso de redes electrónicas temáticas que disponga el portal electrónico gubernamental de Pachuca, con el propósito de inducir la toma de decisiones conjunta en materia de políticas públicas.

- Implementar los cambios institucionales para que la política anticorrupción que inició la administración municipal 2000-2003 de Pachuca con la publicación electrónica del catálogo de servicios, evolucione mediante el uso de redes electrónicas temáticas que instrumente el portal electrónico gubernamental de Pachuca.
- Determinar la factibilidad de implementar redes electrónicas temáticas en el diseño retrospectivo de otras políticas de desarrollo económico, así como en las de desarrollo social. En función de lo anterior, proceder a implementar los cambios institucionales derivados.

Fuentes

- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Chile, CLAD.
- Criado, J. Ignacio, M. Carmen Ramilo y Salvador Miquel (2002), *La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico. Una propuesta integradora*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Fontes, Carlos F. (2009), *El gobierno electrónico en México: origen, desarrollo y perspectivas de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kaufman, Esther (2003), *El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en Argentina*, Santiago, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Mendoza, Joel y Adriana Carbonell (2011), *La época de la gestión de calidad en el municipio de Pachuca de Soto Hidalgo: alternancia política y humanismo vs inercias estructurales*, Madrid, Segundo Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, disponible en http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/pdf
- Simon, Nora y Alain Minc (1992), *La informatización de la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia Municipal de Pachuca de Soto, <http://www.pachuca.gob.mx/>. Consultas realizadas durante los meses de agosto y septiembre del 2011.

Gobierno electrónico en Amecameca, una oportunidad municipal

*Miguel Ángel Sánchez Ramos**

Resumen

La introducción de las tecnologías en la administración pública ha venido a definir lo que se llama *e-government*, gobierno electrónico o administración electrónica. El presente artículo trata sobre el diagnóstico del estado actual en el que se encuentra la administración electrónica del gobierno municipal de Amecameca 2009-2012, identificando la etapa de desarrollo y la plataforma de gobierno que la sostiene. El informe contiene cinco partes a través de las cuales se hace un recorrido de los elementos básicos del enfoque del *e-government* que auxilia para definir las etapas en las que se desarrolla la administración electrónica y con estas mismas se mide el avance que se ha logrado en el municipio en estudio.

Palabras Clave

Tecnología en la AP; *e-government*; administración electrónica.

Abstract

The introduction of ICTs in public administration has come to define what is called *e-government*, *e-Government* or *e-Government*. This chapter deals with the diagnosis of the current state in which is located the electronic administration of the municipal Government of Amecameca 2009-2012, identifying the stage of development and the platform of Government that holds it. The report contains five parts through which it makes a tour of the basic elements of the approach to e-government that helps to define the stages which develops electronic and with these same management is measured the progress that has been achieved in the municipality in study.

Key Words

The AP technology; *e-government*; e-Administration

* Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública. Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Introducción

La acción de gobernar conlleva al despliegue de la inteligencia humana para encontrar los derroteros adecuados a través de los cuales se puedan coordinar los esfuerzos de los miembros del Estado para conseguir el bien público.

La capacidad de gobernar incluye la visión de insertar a la comunidad política y social en los nuevos ambientes de relaciones sociales, esto sin perder de vista la misión del gobierno. Una de estas manifestaciones es el uso de las nuevas tecnologías para impulsar la innovación y la democratización de la administración pública. La inercia de las tecnologías puede ocasionar su uso como una moda; sin embargo, la capacidad previsor y de diseño las inserta en la lógica de gobierno para estar al servicio de la ciudadanía y hacer de la administración una acción gubernamental que abarque más ciudadanos, más servicios y de mejor calidad.

Las nuevas tecnologías se han generado por la inteligencia humana para estar al servicio del hombre y no al revés. Lo contrario significa el determinismo tecnológico que somete la dinámica de las organizaciones y de los individuos a la inercia de los avances tecnológicos, lo que conlleva a tener la última versión aunque no se sepa manipular; esto equivale a tener el último modelo de celular aunque no haya necesidad para adquirirlo, es sólo por tenerlo.

En esta lógica, la introducción de la tecnología en el gobierno y, en específico, en la Administración Pública, ha venido siendo impulsada por una ola que se ubica en la globalización y en la idea de democratizar. Sin embargo, no hay constancia ni consistencia en los proyectos de inserción de las tecnologías, sus avances son aislados y poco integrados a un todo.

A partir de 2007, con la firma de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, los Estados pretenden sumarse al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para reconocer en el ciudadano sus derechos a conocer lo que la administración hace, a impulsar la transparencia de ésta, promover la inclusión y la igualdad de oportunidades, para omitir opiniones, críticas, entre otros derechos. Esta dinámica de introducción de las tecnologías ha venido a definir lo que se llama *e-government*, gobierno electrónico o administración electrónica. Su uso es indistinto, aunque tal vez el más propio sea este último.

En México ha habido avances significativos en la materia, sobre todo en el ámbito federal y estatal, pero no así en los gobiernos locales debido a su diferencia de capacidades y oportunidades.

En el actual capítulo se presenta el diagnóstico de la administración electrónica en el municipio de Amecameca, en el gobierno 2009-2012. Esta diagnosis busca

identificar la etapa en la que se encuentra el desarrollo de dicha administración electrónica como acción del gobierno municipal y a la vez ubicar la idea que la sustenta.

Para lograr este propósito, el capítulo se organiza en cinco partes. La primera presenta los elementos básicos del enfoque del *e-government* (gobierno electrónico) que auxilia para definir las etapas en las que se desarrolla la administración electrónica y esto facilite el diagnóstico. La segunda parte expone el contexto del municipio con la finalidad de que se establezcan las características y condiciones del mismo, que faciliten su comprensión en el objeto de estudio. Posteriormente, se describe el diagnóstico de la situación actual en la que se encuentra la administración electrónica en el gobierno de Amecameca. De manera continua se presenta una evaluación de lo alcanzado en la administración electrónica del municipio. Finalmente, se presenta un apartado con reflexiones y propuestas a manera de conclusiones.

El diagnóstico fue hecho en la primera mitad del año 2011; es importante manifestarlo por la misma situación de gran evolución que tienen las tecnologías y su uso, lo que puede llevar a que en otro momento sean distintas las condiciones en las que se encuentre el objeto de estudio.

Para la realización de esta investigación fueron utilizadas las técnicas de observación, recopilación de información documental, incluso entrevistas no estructuradas ni formales con servidores públicos. Se agradece la colaboración siempre amplia y dispuesta de Mónica Selene Meléndez Rivera, informante clave para la precisión de datos de la administración municipal.

Enfoque del *e-government*

El *e-government* es una expresión que califica la inserción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la acción del gobierno, a la Administración Pública, a la acción de la gestión. Incluso se puede localizar a esta misma manifestación como gobierno electrónico (Esteves, 2005), o administración electrónica (Aibar y Urgell, 2007).

Puede ser considerada como una moda de la Administración Pública la inserción de las TIC en sus acciones; sin embargo, también es una demanda que exige el nuevo orden mundial, las inmensas relaciones que se establecen en medio de la globalización a la vez que aclaman su inclusión en sus redes, reclaman la reivindicación de lo local; esta doble condición implica estar en el contexto internacional para existir y fortalecer lo local y así asegurar la calidad de vida de los conciudadanos en un mundo comunicado pero con el respeto y rescate de las fortalezas locales. En este contexto se desarrollan las ideas del gobierno electrónico.

El *e-government* es una estrategia tecnológica que los gobiernos han ido adoptando para brindar atención a su comunidad a través de la red, y también ha servido para agilizar y minimizar costos de comunicación y disposición de información al interior de las mismas organizaciones gubernamentales. Vistas así las cosas, la tecnología administrativa denominada *e-government* puede ser considerada y entendida en dos dimensiones: la exógena y la endógena. En la exógena, que responde a la necesidad de vincularse con la sociedad, tiene como propósito facilitar trámites, poner a disposición del universo la información que se genera con las acciones de gobierno y de esa forma apoyar la transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos del gobierno. Este enfoque coincide con los propósitos asumidos por la *Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico*.

En la dimensión endógena, al interior del gobierno y para agilizar la administración y la gestión, se utiliza todo un mecanismo de información tecnológica que facilita su disposición para que la toma de decisiones sea oportuna.

El uso de la estrategia *e-government* refiere a todo tipo de tecnología de la información y la comunicación como pueden ser los teléfonos fax, celulares, máquina computadora, correo electrónico, página *web*, *blogs*, entre otros. No sólo se reduce a la utilidad de internet, que por supuesto es de mucha importancia e impacto. Esto es de vital precisión, una administración electrónica no se reduce al uso del internet, lo correcto es ubicar que cuando se habla de una acción de gobierno electrónico o administración electrónica, se está aludiendo al uso de las TIC en las tareas propias del gobierno o de la administración. La utilidad del internet es, hoy por hoy, la mayor expresión, la manifestación abierta y pública del arribo de estas tecnologías al seno de la administración. Sin embargo, puede haber casos en que contando con un portal en la *web* no se tengan desarrolladas las condiciones del uso de las TIC, de ahí que sea importante no perder de vista las dos dimensiones mencionadas en las que se desarrolla el *e-government* o gobierno electrónico.

En la actualidad, el uso de una tecnología es elemental para el funcionamiento de una unidad administrativa. La intensidad de este uso deriva en el perfil del *e-government* o gobierno electrónico que se desee, atendiendo a las características de la administración y del contexto social que lo rodea.

El uso de la tecnología puede estar dirigido para apoyar en la función de operaciones internas de la administración, en la distribución de servicios públicos a los ciudadanos o a las organizaciones, el acceso a la información por parte de los ciudadanos, la relación entre gobierno y gobernados, reducción de la burocracia, entre otros, que se convierten en objetivos de la introducción de las TIC. La identificación del propósito ubica el significado que se tiene del mismo servicio y responde a la lógica y filosofía que del gobierno se tiene por parte de los que gobiernan.

El mayor auge de los modelos de *e-government* se identifica con la difusión del *governance*, considerando que este mecanismo de apertura al público es suficiente para asegurar el consenso. Si bien es cierto que es una condición necesaria la apertura y la facilidad para la transparencia, no es suficiente, se requiere de actores ciudadanos, sociales, políticos y económicos que estén dispuestos a entablar las negociaciones correspondientes por estos medios. Cuando se dice dispuestos no sólo se circunscribe al acto volitivo de las personas, sino también a la posibilidad real, material y humana.

El gran cuestionamiento que subyace a la introducción de las TIC en la administración o en el gobierno estriba en ¿qué beneficios y cambios produce el uso de las TIC en la Administración Pública? En ocasiones, desde el inicio de la inserción de las TIC en el gobierno parece estar su depresión, pues se plantean ser parte de una estructura burocrática rígida y con muestras de resistencia al cambio. Si se analiza por el lado del personal, son los primeros en oponerse por considerar que habrá un desplazamiento de trabajadores, aunque no necesariamente éste sea un fin de la administración electrónica. Si se le considera como elemento de ahorro de presupuesto, esta condición es considerada como amenaza por parte de las unidades administrativas que desean mayor presupuesto en lugar de menor, pues cantidades mayores les permiten acumular mayor poder y presencia.

La situación es que no hay una relación entre la acción y la sustentación de un paradigma. El *e-government* en la mayoría de las ocasiones aparece a la vida pública carente de un referente filosófico o que cuando menos permita la manifestación del punto de vista, el significado que se tiene del gobierno y de la introducción de la TIC en el ejercicio de éste. El paradigma es de relevancia, pues puede ser la punta de lanza de un cambio radical en el significado del gobierno o puede responder a una simple moda que exige que haya tecnología en la gestión, pero que las actitudes y significados no varían. Entonces, las TIC en el gobierno deben estar provistas de elementos, principios y valores que sustenten su introducción y uso.

En consecuencia de la existencia de un paradigma, se desprenden planes y programas que permiten el desarrollo de ese concepto y así se vuelve realidad sustentable y sostenida. Las decisiones que responden a una moda, así como nacen, desaparecen o se vuelven obsoletas por no estar diseñadas en un contexto de servicio.

Aibar y Urgell (2007) afirman que no hay consenso sobre el uso de las TIC en la administración electrónica, que así como se vincula a una expresión de la Nueva Gestión Pública, también se sostiene que responde a un paradigma diferente. Aun cuando para estos autores que desean defender el uso de la Nueva Gestión Pública existe coincidencia con este paradigma debido a que se busca la eficiencia y la eficacia

de los aparatos públicos, habría que considerarlo con reserva, pues la mayoría de los modelos teorizantes sobre la Administración Pública desean en ésta la eficacia y la eficiencia. Por tanto, estos principios no pueden ser aludidos como los elementos que fijan a la administración electrónica como derivada de la Nueva Gestión Pública. Al parecer, hay una coincidencia en los tiempos de manifestación de ambas expresiones, lo que puede conducir a afirmar que se trata del mismo paradigma.

Esta coincidencia está marcada por la tendencia empresarial y comercial de los servicios informáticos (Moon, 2002), situación que se presenta a la par con el movimiento por la democratización de la política, del gobierno y de la Administración Pública. De ahí la insistencia en que el uso de las tecnologías esté vinculada a un concepto de gobierno o se desprenda de un paradigma que lo sustente; de lo contrario, la tecnología se puede convertir en el todo, cuando es sólo el instrumento, el medio para poder servir a los ciudadanos y preservar la sociedad como fin último de la Administración Pública.

La administración electrónica, como se ha comentado, se establece en dos dimensiones: la interna busca potenciar la efectividad de la gestión con la aplicación de las herramientas tecnológicas para organizar la información y facilitar el control y la toma de decisiones. Mientras, la dimensión externa facilita el vínculo con los ciudadanos ya para los servicios o para los nexos políticos (Moon, 2002). Esta última dimensión está más asociada a un contexto de participación política, de democratización de los procesos de gobierno a la vez que establece un espacio para simplificar trámites y comunicación con los ciudadanos con el fin de que este lazo sirva para consolidar la hechura e implementación de políticas.

Según Moon (2002), la instrumentación del *e-government* pasa por cinco etapas: 1. diseminación de información simple; 2. comunicación de dos vías (preguntas y respuestas); 3. transacciones de servicios y financiamiento; 4. integración de los ciudadanos y actores (vertical y horizontalmente); 5. participación política. La aparición de las etapas no es lineal necesariamente, pueden presentarse de forma diferenciada, pero lo más complejo es contar con esas cinco etapas. En un análisis metodológico pueden utilizarse estas etapas para ubicar el nivel de instrumentación que un gobierno ha logrado en la administración electrónica. Con esta metodología se realizó el diagnóstico al gobierno municipal de Amecameca 2009-2012.

Dawes, Creeswell y Pardo (2009) ubican tres tipos de aplicación de las redes en la administración electrónica: la intra, la meso y la macro. La intra se ubica en la dimensión interna, es la información y uso de la red para las unidades de la organización. La meso se identifica cuando el uso de la red aplica para la organización y otras jurisdicciones pero del mismo gobierno. La macro se refiere a la apertura múltiple de las jurisdicciones.

La aplicación del *e-government* reporta para algunos gobiernos locales mejoría en áreas específicas, en donde se implanta la tecnología y los cambios logran permear en la burocracia y ciudadanía (Moon, 2002, 429). En sentido contrario, también hay quien demuestra que los cambios no son sostenidos (Esteves, 2005).

Un marco adecuado para el diseño y funcionamiento de los gobiernos electrónicos es la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, firmada por los gobiernos iberoamericanos. México a través de su gobierno signó esta carta, por lo tanto se convierte en un referente para su instrumentación. De hecho, la *Carta* es un marco conceptual que da la pauta para entender el alcance y función del gobierno electrónico, mismos que lo consideran como una herramienta que despliega el gobierno al servicio del ciudadano.

La *Carta Iberoamericana* considera a gobierno electrónico y administración electrónica como sinónimos, los cuales se definen como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Como se desprende de este concepto, el gobierno electrónico se erige como una alternativa para facilitar al ciudadano los servicios y ponerle la información más accesible; por lo tanto, las finalidades de este tipo de gobierno son: facilitar la comunicación, incrementar la calidad de los servicios y productos públicos, consolidar la gobernabilidad democrática, simplificar trámites y procedimientos y generar información de alto valor para el conocimiento social.

También la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* fija como principios: la igualdad, la legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, y adecuación tecnológica. El alcance de un gobierno así estriba en facilitar escritos, reclamaciones, quejas, pagos, notificaciones, acceso a la información pública, a expedientes por interesados y resoluciones administrativas, entre otros.

Los Estados garantizan los derechos y la reserva de la información particular a través de la emisión de normas jurídicas que orientan al gobierno electrónico y la administración en entidades de relaciones electrónicas con seguridad y confianza. De ahí que los sitios electrónicos contengan firmas electrónicas de identidad y seguridad para la comunicación entre los participantes.

En el contexto de la multicitada *Carta Iberoamericana*, la administración electrónica no tiene por qué cambiar el régimen de seguridad jurídica que prevalece en las relaciones con los particulares, hay equivalencia y validez en los trámites y documentos generados por el medio electrónico.

La instrumentación del gobierno electrónico en México ha iniciado en el ámbito de la administración federal y estatal, pero es preciso impulsarla en lo local. Los gobiernos locales pueden encontrar fortaleza al arribar a este tipo de gobierno, claro en la medida de su contexto y posibilidades. Su aplicación es gradual.

El uso de las tecnologías de la información al servicio de la gestión pública exige el compromiso del ayuntamiento con el carácter democrático de su gobierno, la orientación hacia el ciudadano más allá de sólo a los empleados, la profesionalización de la gestión, la descentralización territorial y funcional, la mejora en la calidad de los procesos (Esteves, 2005). En este sentido, un gobierno local primero asume pretensiones ideológicas y de construcción de significados antes de poner en práctica operaciones tecnológicas que pueden obstruir la gestión si no están sensibilizados quienes manejan y comparten los alcances que ello significa.

Contexto local: el caso de Amecameca

El municipio de Amecameca se ubica en el oriente del Estado de México, con colindancias al norte con el municipio de Tlalmanalco, al sur con los municipios de Ozumba y Atlautla; al oriente con el Estado de Puebla; al poniente con los municipios de Ayapango y Juchitepec.

El municipio se integra de la siguiente manera: una cabecera municipal: Amecameca de Juárez; seis delegaciones: San Francisco Zentlalpan, Santa Isabel Chalma, Santiago Cuauhtenco, San Pedro Nexapa, San Diego Huehucalco, San Antonio Zozatzingo, y dos subdelegaciones: Aldea de los Reyes y San Juan Grande (Bando, 2011).

Tiene una extensión territorial de 181.72 km², con una población de 48,421 habitantes, lo que equivale a 266.46 habitantes por kilómetro cuadrado. Condición que no es cierta del todo, ya que aproximadamente el 50% de la superficie es de tipo de suelo forestal y bosque, el 31.71% es tierra dedicada a la agricultura y el tipo de suelo urbano equivale a 3.82% del territorio.

El 61.9% de su población está concentrada en la cabecera municipal, mientras que el resto se encuentra distribuido en las delegaciones. El 65.6% de la población fluctúa entre los 0 y 34 años de edad, el 35% entre 15 y 34 años de edad, por lo que se puede afirmar que es un municipio de jóvenes, lo que implica que las políticas pueden girar alrededor de las demandas de este tipo de población, como pueden ser escuelas, áreas deportivas, salud y empleo, entre otros.

Según datos del *II Censo de Población* realizado por el INEGI en el año 2005, había 48,363 habitantes; luego para el año 2010, según los Resultados del Censo, realizado por el mismo INEGI, se presentó un incremento de 58 personas, situación

que a todas luces no es sostenible, pues es de apreciación común que en el municipio en estudio hay fenómeno de inmigración y de crecimiento natural de la población. El crecimiento que se registra, según los datos del INEGI, es del 0.12%, muy por debajo de la tasa estatal, contrario al sentido de crecimiento que se observa en términos de urbanidad y de viviendas. Ya el gobierno municipal 2006-2009 afirmaba que el dato de 2005 estaba por debajo de la realidad, por lo que ellos estimaban que su población era de 60 mil habitantes, pero no había elementos que sustentara su estimación; es decir, no había evidencia explícita del método de estimados utilizado. Los Resultados del Censo del año 2010 están disponibles en línea: <http://www.inegi.org.mx/>

La actividad económica preponderante en el municipio es la relativa a los servicios. Ha habido un abandono paulatino del campo para pasar a ejercer el comercio. La ciudad de México es una alternativa importante para el empleo de un número considerable de habitantes que no encuentran fuentes de ocupación en el municipio, condición que va en contra del campo.

El personal ocupado en el área de servicios es de 3,550 (INEGI, 2005), un poco más de la décima parte de la población en edad de ser económicamente activa. Según el INEGI (2005), la población en edad de ser económicamente activa es de 31,751 personas, de los cuales el 47.21% es PEA (Población Económicamente Activa de 12 años y más que está en edad de trabajar, y la PEIA es la que estando en edad, no están ocupadas).

El municipio, según el Consejo Nacional para la Población, cuenta con un índice de marginación baja. Esto está sustentado en que la población alfabeta es de alrededor de 94.34%, según el Plan (2006); la cobertura en el servicio de agua es de 97.3%; el 92.5% de la población cuenta con drenaje; el 98.6% tiene energía eléctrica; el servicio de limpia mantiene una cobertura del 70% de los sectores poblacionales (Plan de Desarrollo, 2006: 49); cuenta con 9 panteones el municipio; según el Plan de Desarrollo, existen ocho parques, jardines y áreas recreativas, pero no todos propios para el esparcimiento, pues se incluyen áreas verdes de boulevares o carreteras.

El índice de desarrollo humano es de 0.8182, que es considerado alto, ocupando el lugar 407 de los municipios a nivel nacional y el 45 entre los 125 municipios del Estado de México. Sin embargo, en la cabecera municipal se concentran la mayoría de los servicios educativos y de comercio; la totalidad de los administrativos, de salud y financieros. Es una condición común en los municipios en donde se repite el factor expresado en la teoría económica sobre el centro y la periferia, donde aquél es el privilegiado y en donde se aplican la mayoría de los recursos, concentración que se repite de los esquemas del plano nacional. La sede del gobierno municipal en la cabecera repite los fenómenos de las capitales de los estados, guardando las distancias y dimensiones. El PIB del municipio para el año 2004 ascendió a 264,319,686 dólares.

El gobierno municipal descansa en un ayuntamiento integrado por un presidente, un síndico y seis regidores electos en planilla por el principio de mayoría relativa, y cuatro regidores por el principio de representación proporcional. Como se desprende de la integración del ayuntamiento, se trata de un sistema electoral con dominante mayoritario (Sánchez, 2008).

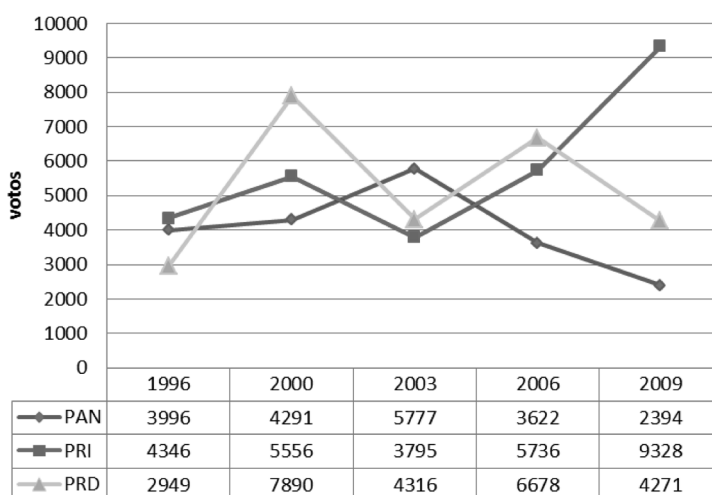
Para el periodo en estudio, 2009-2012, el PRI en candidatura común con el PVEM, NA, SD y PFD, ganó las elecciones, obteniendo 9,328 votos, lo que equivalió a 43.02% de la votación total emitida. Con este porcentaje, la candidatura común obtuvo la mayoría, ganó 8 lugares en la integración del Ayuntamiento. Cuatro regidores por representación proporcional, corresponden dos para el PRD, uno para el PAN y uno para Convergencia.

El Partido de la Revolución Democrática ganó la elección en el año 2000 y gobernó del 2000 al 2003. En el siguiente trienio (2003-2006) gobernó el PAN. Para el periodo 2006-2009, volvió a gobernar el PRD. El municipio empezó su alternancia en el año 2000.

En la gráfica 1 se puede observar el número de votos que ha obtenido cada partido político en las últimas elecciones que se han registrado en la primera década del siglo xx.

Gráfica 1

Votos para la elección de Ayuntamiento en Amecameca

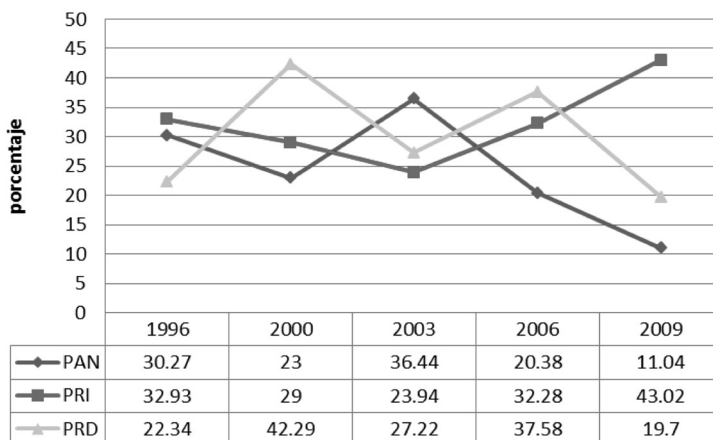


Fuente: Elaboración propia.

El aumento de votos por parte del PRI y su candidatura común en el año 2009, le permitió obtener un triunfo con un margen de victoria considerable. En la gráfica 2 puede observarse que el PRD y el PAN tienen un comportamiento cíclico, mientras que el PRI registra una tendencia más hacia la baja. Pero si se compara con la gráfica 1, los comportamientos se pueden ver diferentes, el caso del PRI tiene una votación que fluctúa entre los 4,000 y 6,000 votos, aunque en porcentaje haya una tendencia descendente antes de la elección de 2006 y 2009. En los dos gráficos, el PRD conserva la misma tendencia, no así el PAN.

Gráfica 2

Porcentaje de votos en la elección de Ayuntamiento en Amecameca



Fuente: elaboración propia.

El gobierno municipal requiere de recursos para sufragar el gasto público. Para ello, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* le reconoce la libertad hacendaria, que si bien faculta al Ayuntamiento para decidir sobre el uso y destino de los recursos de la hacienda municipal, la realidad es que los municipios se ven limitados por los ingresos propios que recaudan, dependiendo en gran medida del financiamiento proveniente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual los ingresos se componen tanto de las participaciones como de las aportaciones

federales, y se regulan por la Ley de Coordinación Fiscal. En el caso de Amecameca, esta dependencia gira alrededor del 90%, por lo que la autonomía financiera, considerada ésta como la diferencia entre la proporción del total de ingresos y los provenientes de la Federación, es del 10%. Su presupuesto de ingresos está arriba de los 135 millones de pesos al año, de los cuales cerca del 70% lo destina para gastos de operación (Plan, 2009).

Situación o diagnóstico del caso

La administración pública del municipio de Amecameca radica en un cuerpo colegiado, deliberante, de decisión, que es el Ayuntamiento, y en un cuerpo unipersonal que ejecuta las decisiones de éste: recae en el presidente municipal, quien se apoya de colaboradores para poder atender los asuntos de su competencia, constituyendo así la estructura de la Administración Pública municipal.

En Amecameca, para la gestión 2009-2012, y de conformidad con el Bando Municipal 2010, la administración centralizada se conforma con una Presidencia, una secretaría, tesorería, contraloría interna, oficial conciliador, comunicación social, y las direcciones de protección civil y bomberos, ecología, educación y cultura, desarrollo económico, servicios públicos, desarrollo urbano, obras públicas, jurídica, administración, planeación, desarrollo social, gobernación, seguridad pública y tránsito; la defensoría de los derechos humanos, además de las coordinaciones correspondientes.

Como se aprecia, se trata de una estructura que se ha expandido en esta administración, pues varias coordinaciones han asumido el rango de direcciones haciendo más amplia la estructura. Esta decisión de ampliación fue adoptada recién tomó posesión el nuevo gobierno municipal.

La proyección de su quehacer gubernamental se plasmó en el Plan Municipal de Desarrollo que por ley debe elaborarse dentro de los primeros cuatro meses de gestión. Así sucedió y éste es el documento que priva, oficialmente, para direccionar las acciones de gobierno. En algunas ocasiones, los gobiernos municipales no acaban de insertar sus acciones en el plan, debido a diferentes factores; sin embargo, es el documento oficial que consigna la proyección de un gobierno en un periodo de gestión específico. Debido a lo anterior, es importante revisar el plan para entender la lógica de la administración electrónica en un gobierno local como el de Amecameca.

El programa municipal de administración que se describe en el Plan de Desarrollo Municipal se propone como objetivo: “Rediseñar los procesos de manera integral y continua aplicando criterios de simplificación, modernización e innovación gubernamental orientados a incrementar la eficiencia del servicio público y a optimizar los recursos existentes” (Plan, 2009: 288). Este propósito puede estar proyectando la idea de la administración electrónica como una expresión de la innovación gubernamental y la optimización de los recursos. Situación que se complementa con un segundo objetivo de este mismo programa: “Impulsar las tecnologías de información y comunicaciones” (Plan, 2009: 288).

Empero, en la revisión integral del mismo Plan no se desprende una estrategia integral para tal acción, es más, las tareas que se prevén en el Plan en materia electrónica no están ligadas al programa de administración, sino que son propuestas de otras áreas, como más adelante se demostrará.

El Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 reconoce que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 contempla al gobierno electrónico como una acción del gobierno transparente y eficiente previsto en la gestión gubernamental dentro del Cimiento para la Seguridad Integral; sin embargo, en la parte que corresponde al Plan Municipal en donde consigna las respuestas a los planteamientos del Plan Estatal, no hace alusión alguna al respecto (Plan, 2009: 198). Pero más adelante sobre el mismo Plan Municipal se reconoce que se ha firmado un convenio con la Dirección General del Sistema Estatal de Informática para llevar a cabo la implementación del programa de Gobierno Electrónico (Plan, 2009, 226). Esta aparente contradicción ilustra que no hay precisión en cuanto a la instrumentación de la administración electrónica; es decir, por un lado se reconoce la necesidad de operar con ella, pero por otro no se ubica la dimensión de su utilidad en el entorno de gobierno como tal.

Las acciones no están esbozadas en el Plan Municipal como desprendidas de una lógica de gobierno local, sino que atienden a una moda, la cual ha sido, según se desprende del análisis del Plan Municipal, impulsada por el Gobierno del Estado.

A pesar de esa limitación comentada, el Plan Municipal contempla acciones y tareas para acercarse a la administración electrónica. Son tres menciones específicas en donde se alude a un elemento de la administración electrónica:

1. En materia de seguridad pública se reconoce como una fortaleza en la matriz FODA, contar con una página *web* y correo electrónico para mejor manejo de la información (Plan, 2009: 255).

2. En lo que se refiere a los programas municipales, el de transparencia tiene como objetivo que “la comunidad tenga acceso a la información en medios impresos, en formatos electrónicos, en internet y en cualquier otro medio” (Plan, 2009: 283).
3. Se propone como estrategia para el programa de Tesorería denominado Ingresos, dar a conocer las promociones en materia de regularización fiscal para que los ciudadanos puedan liquidar sus adeudos (Plan, 2009: 289).

Como se desprende de lo anterior, las acciones en materia de estudio son aisladas, no están integradas a un plan maestro que se refiera a la administración electrónica como un programa propio del gobierno municipal. Esta situación hace más difícil ubicar la etapa en la que se desarrolla el *e-government* en el municipio, porque no existe un padrón de mando al respecto. Esto a su vez permite comprender las expresiones de uso de las TIC que acontecen en el municipio objeto de estudio.

Ahora bien, después de haber revisado lo que se propone el gobierno, se pasa al análisis de lo que ha hecho; es decir, a continuación se describen las acciones que el gobierno municipal viene desarrollando en materia de administración electrónica en los términos descritos en el primer apartado de este capítulo y para ubicar la etapa en la que se encuentra dicha administración. Al diagnosticar la dimensión endógena, se localizaron los siguientes resultados.

La presencia de las TIC en la gestión pública de Amecameca se ve limitada y en forma desigual. Por ejemplo, en el edificio de la Presidencia municipal, en donde se localizan la mayoría de las dependencias de la Administración Pública municipal, se localiza en materia de telefonía un conmutador con cuatro líneas y un fax. Esto denota que la comunicación vía fax está limitada cuando podría ser un medio que facilitara el alcance de documentos acortando distancias. En contraste, se sabe que las autoridades municipales cuentan con celulares *Blackberry*, los cuales cuentan con un servicio de telefonía móvil muy completo. Estas diferencias hablan de los niveles desiguales con los que se impulsa la administración electrónica en la gestión.

Es notorio que cuando menos una computadora de escritorio hay en cada dependencia. Estas son utilizadas preferentemente para procesar textos. Existe una subutilización de estos aparatos a través de los cuales se podrían generar bases de datos productivas para alimentar la toma de decisiones y ser útiles para la evaluación de los avances en materia de planeación, a la vez que se establecería el pilar de la comunicación interna.

Si bien la autoridad sostiene que existe el servicio de internet en el edificio administrativo, éste no opera o no tiene conexión en todas las dependencias. Las unidades que declararon contar con conexión libre a internet fueron: Oficina de la Presidencia, Tesorería, Sindicatura, Contraloría, Obras y las regidurías. Estas dependencias se conectan a internet en forma libre, no para facilitar o atender trámites de la administración municipal, es decir, el servicio de conexión a la *web* es un accesorio en el quehacer diario no un elemento del quehacer. Los correos electrónicos que utilizan los empleados y funcionarios para el envío o recepción de cierta información que es insumo o producto de su trabajo son de servidores comerciales, no son institucionales. Aunque cabe aclarar que a partir de mediados del año 2011, se han generado correos institucionales para las dependencias con extensión en el servidor del gobierno municipal; esto es un gran avance que siendo adecuadamente utilizado puede traer mejoría para el municipio.

En la dimensión endógena no se encuentra una red interna o intranet que facilite la comunicación y el flujo de información entre los diversos actores y dependencias de la administración municipal, con lo que la toma de decisiones sería más expedita y de mayor consistencia, a la vez que optimizaría el uso de los recursos. Tan es de impacto la ausencia de la intranet, que en cada oficina se requiere de una impresora para materializar los documentos que se capturan cuando podría optimizarse la impresión con una impresora de tráfico intenso conectada en una red interna, por ejemplo. Pero este caso es el de menor impacto en términos de la administración electrónica, pero en cuestión financiera contendría el gasto sustancialmente.

Por supuesto, no sólo en eso se limitaría la intranet, sus alcances están más allá de la simple optimización de recursos; la mayor fortaleza de una red interna es la rapidez con la que se puede contar con informes *in situ* y de forma inmediata. Se alimenta con información que se genera al día, está disponible para todos los que tengan que ver con dicha información para procesar su toma de decisiones sin necesidad de gestionar su disposición y archivo. Los esfuerzos que se producen para elaborar el informe anual de gobierno, con la intranet se facilitaría y la información sería de mayor fiabilidad por haber sido generada en el mismo momento de su acción y no como un recuento de acciones pasadas.

La intranet a su vez le ofrece mayor control de gestión al jefe de la administración, ya que puede monitorear los avances reales de forma casi simultánea a la acción. Para contar con una intranet se requiere de un diseño que responda a las necesidades que se prioricen, mismas que en la mayoría de los casos define el jefe de la administración.

Una decisión oportuna tanto para el gobierno como para la ciudadanía, es que el gobierno municipal cuenta con cámaras de vigilancia colocadas en las principales calles de la cabecera municipal, las cuales están activadas y coadyuvan a la seguridad pública. Lo que requiere esta área es la difusión. Los impactos en la sociedad son diferentes al saber que la autoridad cuenta con estas medidas de seguridad. Un mecanismo básico de todo gobierno es la difusión de las acciones y decisiones, es una vía que promueve la legitimación.

En cuanto a la dimensión exógena, se percata que hay dos páginas del gobierno municipal. La primera tiene su URL: <http://www.edomex.gob.mx/amecameca>, la cual cuenta con raíz en el servidor del gobierno del Estado de México. Esta página, que es muy similar a la de los demás municipios del Estado, es una acción del gobierno estatal, producto del convenio para el gobierno electrónico mencionado párrafos arriba. Esta página es una muestra de la tendencia hacia el isomorfismo organizacional que impulsa el gobierno de la entidad. La segunda página tiene su URL: <http://amecamedejuarz.gob.mx/> que es propia del gobierno municipal, responde a sus propósitos e inquietudes.

En la primera página referida se encuentra la difusión de acciones, información y algunos iconos para ciertos trámites; sin embargo, no están completas las ligas para concluir los trámites, por lo que se queda en la etapa de difusión de información. Muchas ligas no cuentan con información o no es suficiente, pero a primera vista da la sensación de que se trata de una página de un gobierno preocupado por informar y transparentar sus decisiones.

En la segunda página, la que es administrada directamente por el gobierno municipal, también es del tipo de difusión de la información. Aunque hay un espacio para poder establecer comunicación directa con el presidente municipal, en la realidad es un espacio para comentar y demandar algún servicio. Este paso sugiere el avance en términos de vínculo con el ciudadano. Esta página a mediados del año 2011 ha sido mejorada, ampliada con información elemental de las funciones de las dependencias; falta ahora cubrir el reto de poner a disposición del escrutinio público todo tipo de información que se genera en la administración municipal.

Lo que reforzaría estas acciones es la difusión de su existencia, una difusión amplia y sostenida para que se tenga conocimiento de ella y, en consecuencia, se haga uso de la misma.

También se detectó que existe una cuenta de *Twitter*: @_Amecameca. Estas conexiones de participación a las redes sociales pueden ser de gran utilidad para dirigir información, promociones y demás orientaciones que puedan acercar el gobierno a la población. Este tipo de servicios puede ser de gran utilidad para

combatir la inseguridad pública, pero por sí solos no lo son; al contrario, pueden ser contraproducentes. Lo que hace falta es acompañar a todos estos medios con estrategias que coadyuven en la construcción de un municipio mejor, una convivencia sustentada en valores.

Resultados del gobierno electrónico municipal en Amecameca

De conformidad a lo recuperado en líneas arriba y en concordancia con Moon (2002), la administración electrónica del gobierno municipal de Amecameca está en la implementación de dos fases. La primera, que es la disseminación de la información simple, y la segunda, que es la comunicación dos vías, de demanda y respuesta. Falta desarrollar la etapa de transacciones, éstas pueden impulsarse en el portal que se liga al gobierno del Estado, aun cuando también pueden aplicarse al propio del gobierno municipal. Un caso de urgencia es el pago del predial, el cual genera grandes filas para realizar el pago de este impuesto, servicio que podría ser atendido desde la *web* para quienes así lo desearan. Esta acción obligaría a su vez a organizar otro tipo de información que es básica para el gobierno, como es el tema del catastro. Con la clave catastral podría estarse atendiendo por transacción *web* el pago del predial.

En esta operación se estaría desarrollando lo buscado por la *Carta Iberoamericana*, referente a la eficacia y eficiencia y a la equivalencia y validez de trámites. Se trataría de acercar un servicio a los ciudadanos a la vez que obligaría a la administración municipal a actualizar sus bases y a correlacionar información que en pleno siglo XXI se utiliza todavía de forma aislada o no sistemática. De esa forma, incluso, la generación de informes se haría de manera inmediata y con las actualizaciones correspondientes para la toma de decisiones, a la vez que se formaliza la transparencia y honestidad en el manejo de los recursos.

El despegue de la cuarta y quinta etapas mencionadas por Moon (2002), que son consideradas como la integración vertical y horizontal y la participación política, tienen que ver con asuntos que pueden ser votados por los ciudadanos, que éstos pueden ser partícipes en la hechura de políticas que impacten en la infraestructura, en la urbanidad y otras tantas consultas y decisiones que se pueden compartir. Estas etapas no pueden tardar para asegurar la calidad del gobierno municipal democrático.

Antes de impulsar estas etapas es necesario estructurar la filosofía del gobierno electrónico en el municipio. No es conveniente echar a andar acciones que desplie-

guen otras etapas antes de consensar la finalidad y utilidad de las TIC en términos del gobierno electrónico. Las TIC tienen que estar al servicio del gobierno y no al revés.

El determinismo tecnológico no es tal, pues es el hombre el que crea y facilita el avance de la tecnología, por lo que no es adecuado alimentar el imaginario colectivo de que no se puede parar el avance tecnológico y que esto significa estar en la innovación constante. La tecnología está al servicio del hombre y sirve a los gobiernos para acercarse a sus gobernados, sirve para convocar al consenso en el gobierno, no para exigir y obligar al ciudadano a que “resuelva” su vida por medio de la *web*; ésta es necesaria pero no indispensable.

La administración electrónica implica un trabajo serio, institucional y profundo de sensibilidad tanto para los burócratas como para los ciudadanos. No se trata tampoco de que haya subutilización de las TIC, que se usen adecuadamente, de forma óptima, que sirvan para promover el cambio en las estructuras y apoyen el cambio en las actitudes al aligerar la carga de trabajo. Entre otras acciones que apoyan la sensibilización, se encuentra la idea de que se requiere trabajar en la interpretación que significa el uso de las TIC, lo que lleva a un diseño de educación que va en contra de la retórica comercial, periodística y de otra índole. Estas acciones como estrategia aseguran el paso de usar las TIC como inercia o como aplicación a entenderlas como apoyo al cambio de procedimientos, estructuras y actitudes (Aibar y Urgell, 2007).

Conclusiones

El uso de las TIC en el gobierno coadyuva a la mejoría continua de los procedimientos y de la estructura organizativa e institucional. Lo deseable es que llegue al cambio de las actitudes de los burócratas y de los ciudadanos. Para ello se requiere establecer un significado de la administración electrónica o gobierno electrónico, mismo que se comparte con los diferentes actores que se involucran en la esencia del gobierno.

No es aconsejable instrumentar un gobierno electrónico sólo por estar en sintonía de las demandas más abiertas y populares del avance tecnológico, esto sumerge al gobierno a la inercia y no responde a los principios de preservación de la comunidad social como principio básico de la administración pública.

Las TIC son amplias y complejas, lo que significa que la administración electrónica no se centra en el uso del internet o en la generación de un portal para cumplir con la innovación. Las expresiones tecnológicas son diversas y sus usos lo son más. Todo

es favorable para la gestión pública en un contexto de padrón de administración electrónica, de un diseño que contemple a ésta como el medio para democratizar, para acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones, para compartirles la dimensión de gobierno, de la responsabilidad y de los resultados.

Las TIC en la dimensión endógena son indispensables para favorecer la comunicación que a su vez fortalezca la toma de decisiones. Antes de pensar en publicar una página, se tiene que fortalecer la red interna, la comunicación, la colaboración, el trabajo en equipo y bajo liderazgo. Con esto, la proyección en la dimensión exógena es sublime, por su impacto hacia fuera de unidad, de solidez, de colaboración, de certeza, de transparencia. De lo contrario, lo que se proyecta es falta de unidad y da la impresión de trabajo aislado y en ocasiones se duplican tareas o requisitos.

La administración electrónica de los gobiernos se va estableciendo en etapas, donde las primeras tienen como misión la difusión de cierta información, la búsqueda de un contacto de pregunta y respuesta con el ciudadano, para pasar a etapas de integración y participación.

En Amecameca se encontró que existe disposición para insertarse a la administración electrónica con éxito, se cuenta de forma incipiente con elementos de las TIC para abonar en dicho propósito. Hace falta un programa de administración electrónica que aglutine a la Administración Pública, que la vea como un sistema, como un todo y a partir de ahí genere un diseño para la difusión, interacción y participación política por vía de las TIC.

No se trata de un proyecto que desplace a los trabajadores; por el contrario, se trataría de integrarlos y ubicarlos en la dimensión que merecen, de personas y actores decisivos en la Administración Pública.

No se trata de generar gastos, sino de invertir en la estructuración y sistematización de la información al alcance de los actores que intervienen en los asuntos públicos, para que en consenso se abonen a la hechura de políticas y su instrumentación, lo que disminuye el gasto porque se optimizan recursos. Es necesaria la implementación de una intranet para impulsar el trabajo de unidad en la Administración Pública, la comunicación, el control de gestión y la mejoría en la prestación de servicios al ciudadano.

En Amecameca, como en muchos otros municipios, no se cuenta con un sistema de información municipal, con bases de datos sobre las características poblacionales, demográficas, territoriales, económicas, sociales, religiosas, financieras y de otro tipo del municipio. La toma de decisiones es endeble en cuanto al sustento en información de este tipo, para cada política o programa tiene que buscarse y generarse la información; mientras que con un sistema, lo que haría es actualizarse. Un

sistema ofrece la disminución de la línea de aprendizaje para los servidores públicos. Los archivos están organizados de forma rústica, no se ha sistematizado y mucho menos digitalizado la información. En esto hay una fuente de oportunidad para la administración municipal.

El gobierno municipal puede aprovechar para mejorar su imagen y su servicio de gobierno y administración haciendo uso de las TIC para cambiar procedimientos, estructuras y actitudes, lo que implica contar con una estrategia diseñada para promover la interpretación de la administración electrónica y del gobierno en general. Un cambio se diseña, se interpreta y se promueve.

Fuentes

- Aibar, Eduard y Ferran Urgell (2007), *Estado, burocracia y red*, Barcelona, Ariel.
- Bando Municipal de Amecameca* (2011), México, Ayuntamiento de Amecameca, Amecameca.
- CLAD (2007), *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, aprobada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cook, Meghan (2000), *What citizens want form e-government*, University at Albany, Center for Technology in Government, SUNY.
- Dawes, Sharon S., Anthony Cresswell y Theresa Pardo (2009), “From ‘need to know’ tu ‘new to share’: Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector knowledge networks”, en *Public Administration Review*, vol. 69, no. 3, may-jun.
- Esteves, José (2005), *Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España*, IE Working Paper, Madrid, Sistemas y Tecnologías de la Información, Instituto de Empresa.
- INEGI (2005), “Información por entidad, estado de México, número de habitantes”, INEGI. [Disponible en línea] <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15> [consultada el 10 de mayo de 2010].
- Moon, M. Jae (2002), “The evolution of *E-Government* among municipalities: rhetoric or reality?”, en *Public Administration Review*, vol. 62, no. 4, july-august.
- Plan Municipal de Desarrollo de Amecameca 2006-2009* (2006), México, Ayuntamiento de Amecameca, Amecameca.

Plan de Desarrollo Municipal Amecameca 2009-2012 (2009), México, Ayuntamiento de Amecameca, Amecameca.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2008), *La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos*, Toluca, IEEM.

West, Darrell (2004), “E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes”, en *Public Administration Review*, vol. 64, no. 1, January-february.

El FODA en la planeación prospectiva estratégica municipal

*Guillermina Baena Paz**

Resumen

Dentro del ejercicio de planeación necesario para los gobiernos municipales, una herramienta clave es el uso del FODA para el diagnóstico de la comunidad que se gobierna. El artículo introduce a la comprensión del FODA dinámico de carácter prospectivo y sus aplicaciones en los municipios para facilitar la elaboración de la planeación prospectiva estratégica.

Palabras Clave

Planeación prospectiva estratégica, Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas, aplicaciones en municipios.

Abstract

Within the exercise of planning necessary for the municipal governments, a key tool is the use of the SWOT for the diagnosis of the community which is governed. The article introduces to dynamic SWOT of forward-looking understanding and its applications in the municipalities to develop strategic foresight planning.

Key Words

Strategic foresight planning, strengths, opportunities, weaknesses, threats, applications in municipalities.

* Doctora en Estudios Latinoamericanos, Profesora de la UNAM, Directora de la *Revista IAPEM* y Vicepresidenta para la Región Iberoamericana de la *World Futures Studies Federation*.

Introducción

Una de las técnicas principales de la Planeación de los diversos tipos es el FODA. La planeación clásica se volvió estratégica cuando la sociedad se tornó compleja y los tiempos turbulentos, pero se convirtió en planeación prospectiva estratégica cuando la incertidumbre y los eventos inesperados se empezaron a presentar con mayor frecuencia. Para decirlo en términos de Michel Godet, un afamado prospectivista francés, el asunto no es avisar que vamos a chocar con un *iceberg*, el asunto ahora es ... ¡evitar la colisión!

¿Qué es un FODA?

El FODA es una técnica o método clásico de la administración para elaborar diagnósticos y planes estratégicos. Las siglas corresponden a:

FORTALEZAS

OPORTUNIDADES

DEBILIDADES

AMENAZAS

El FODA ha demostrado ser un método excelente para elaborar diagnósticos y diagnosis, además de ser, tradicionalmente, uno de los métodos favoritos de la administración de empresas y pública desde hace mucho tiempo.

Fue originalmente propuesto por Albert S. Humphrey durante los años sesenta y setenta en Estados Unidos durante una investigación del Instituto de Investigaciones de Stanford (SRI), que tenía como objetivo descubrir por qué fallaba la planificación corporativa, estudiando las 500 empresas de *Forbes*.

En México se empezó a utilizar con mayor profusión en la década de los setenta y para los ochenta fue célebre el documento del Doctor Jorge Carpizo cuando era rector de la UNAM y que lo tituló *Fortalezas y Debilidades de la UNAM*.

Y es que mucho tiempo y en varias instituciones sólo se utilizaron las fortalezas y debilidades como FODA. Después se agregaron las oportunidades y amenazas.

El instrumento en Centro y Sudamérica se llama DOFA. Pero uno puede apreciar las diferencias en la secuencia del pensamiento entre Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. En cambio, Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas nos conduce a otro tipo de pensamiento secuencial.

Como acotación al margen, en Brasil se usa con las siglas en inglés SWOT porque FODA en portugués refiere una connotación sexual.

Por cierto, en inglés se acomodan los elementos de modo diferente a los mencionados: Fortalezas, Debilidades, Oportunidades, Amenazas (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats: swot).

Actualmente, en la planeación estratégica, el FODA se volvió la llave de la misma junto con la Misión y la Visión. Toda institución tiene una **Misión** organizacional para la que fue concebida. Esa misión describe realmente un “futuro” tendencial.

El diseño de la **Visión**, en cambio, le da a la institución el futuro deseado.

Basado en la Misión y la Visión de una organización, el FODA permite elaborar los objetivos estratégicos que se integrarán en el **PLAN ESTRATÉGICO**.

Si está bien elaborado, el FODA responde: 1) a la misión-visión y 2) sustenta con análisis o investigación cada uno de sus elementos.

FODA puede visualizarse por igual de una sola ojeada en un cuadro con cuatro columnas, o bien como una extensa investigación documental y de campo sobre una institución u organización.

La visión de un sólo cuadro es muy útil.

FODA

Técnica para identificar fortalezas y debilidades

TEMA: _____

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS

Para el doctor Manuel Cervera, la utilización del análisis FODA, sin duda, revolucionó el campo de la planeación estratégica. Tiene un papel dominante en los ejercicios estratégicos hoy en día; sin embargo, fue diseñado en épocas de mayor certidumbre y la velocidad de los cambios no era significativa.

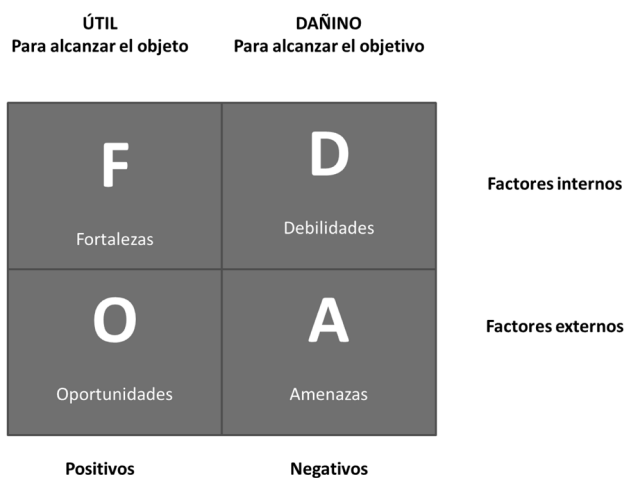
Desde un enfoque prospectivista, el FODA adolece a su vez de debilidades. Continúa el doctor Cervera: “Soy el primero en reconocer la valía del FODA y los esfuerzos de distintos autores e instituciones que han realizado adecuaciones al mismo, pero no me deja tranquilo...” El análisis FODA es una herramienta utilizada para generar acciones futuras de una organización. La misma logra, mediante el estudio del desempeño presente, del interior de la organización y del entorno, marcar posibles evoluciones exitosas de la organización. Como parte del proceso, permite al nivel directivo reflexionar sobre ella y conocerla mejor.

De acuerdo con el doctor Cervera, el análisis FODA consta de dos partes: una interna y otra externa.

La parte interna tiene que ver con las fortalezas y las debilidades de la organización, aspectos sobre los cuales se tiene control. Por fortalezas se entiende lo que la organización hace bien y por lo tanto puede utilizar con éxito. Por debilidad se entiende lo opuesto, son aspectos en los que la organización debe mejorar.

La parte externa contempla las oportunidades que ofrece el entorno y las posibles amenazas que debe enfrentar la organización. Circunstancias sobre las cuales se tiene poco o ningún control directo. Por oportunidades se entiende acontecimientos o realidades del ambiente que son propicios para que la organización crezca y se desarrolle. Por amenazas se comprende lo contrario, vale decir, elementos del ambiente que pueden entorpecer el crecimiento de la organización. Algunas de las oportunidades y amenazas se desarrollarán con base en las fortalezas y debilidades de la organización y sus productos, pero la mayoría se derivarán del ambiente del mercado y de la competencia tanto presente como futura.

Estos elementos los podemos ilustrar con el esquema siguiente:



El FODA tradicional se queda en el nivel de la previsión; sin embargo, el FODA prospectivo tiene un comportamiento proactivo.

Fundamentalmente la esencia de la prospectiva, casi sinónimo, es la actitud y comportamiento proactivo; provocar que las cosas sucedan. La construcción y/o transformación del futuro requiere proactivamente abordar el FODA con un enfoque distinto.

Desventajas del FODA tradicional

Sus desventajas aparecen cuando damos respuesta a las siguientes preguntas:
 Nos preparamos para aprovechar las oportunidades. ¿Y si no se presentan?
 Nos preparamos para manejar las amenazas. ¿Y si no se presentan?
 Consolidamos nuestras fortalezas. ¿Lo serán en el entorno cambiante?
 Trabajamos para reducir nuestras debilidades. ¿Realmente será necesario?

El FODA en su práctica dominante hoy en día propicia y alienta un comportamiento preactivo: las organizaciones se preparan para actuar eficazmente ante posibles situaciones que pueden presentarse. Son muchas las ocasiones que la planeación estratégica, elaborada en base a premisas (oportunidades y amenazas) fuera del control y que no suceden, deriva en cualquiera de dos situaciones: o se desecha o provoca grandes desequilibrios.

¿Por qué un foda prospectivo?

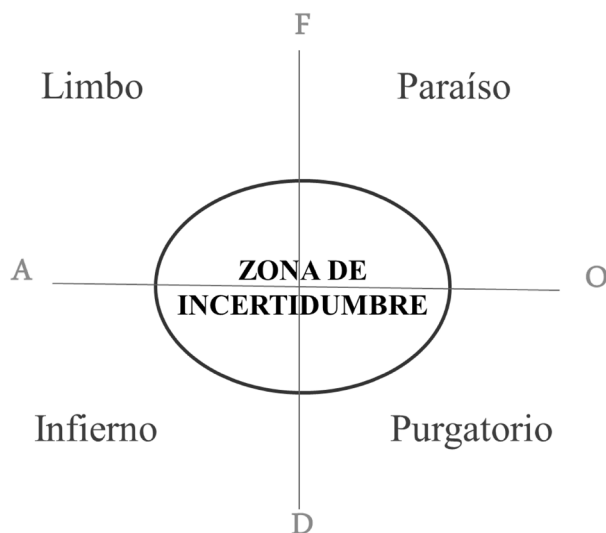
El FODA tradicional tiene un problema, asegura el doctor Cervera, y es que apenas nos da la fotografía del momento presente, tenemos que contemplar la película en su proceso dinámico hacia el futuro.

Sin embargo, un FODA con estas características queda en términos planos. Las Fortalezas, aprovecharlas, las Debilidades se reducen o se eliminan, las oportunidades se aprovechan, las amenazas se contienen o se reduce el impacto.

Todo esto sucede en el presente. Sin embargo, qué puede suceder en el futuro. Si lo previsto no se presenta, nuestra planeación estratégica se va a derrumbar.

El FODA finalmente está atado a factores que no se pueden controlar y a pronósticos que a veces no se cumplen. En particular, las amenazas y las oportunidades pueden venir de afuera y si no las tomamos en cuenta podrán suceder sin que nada hagamos.

Un FODA dinámico se vería dentro de una matriz en “cruz”, cuyas puntas tendrían la F,O,D y A dentro de los cuadrantes:



Paraíso queda entre FO, Limbo entre FA, Purgatorio entre DO y el Infierno entre AD. Al centro, un círculo cubriendo todos los cuadrantes como la zona de incertidumbre donde todo puede pasar.

El doctor Cervera Medel dice que debemos plantear una serie de preguntas filtro para evaluar nuestro FODA:

FORTALEZAS ¿LAS TENDREMOS? CUÁLES NECESITAMOS?

OPORTUNIDADES ¿SE PRESENTARÁN? ¿CUÁLES TENEMOS QUE PROVOCAR?

DEBILIDADES ¿TODAVÍA LAS TENDREMOS? ¿CUÁLES PODRÍAN SER?

AMENAZAS ¿OCURRIRÁN? ¿QUÉ AFECTA NUESTRO FUTURO?

Para el doctor Cervera, la aplicación del análisis FODA, conforme a sus resultados, posibilita la planeación de cuatro tipos de estrategias. Como lo que puede controlar

la organización son los factores internos, o sea, las fortalezas y debilidades, se deriva en cuatro posibilidades:

- **Estrategia FO** (fortalezas–oportunidades)
Busca utilizar las fortalezas de la organización para aprovechar las oportunidades.
- **Estrategia FA** (fortalezas–amenazas)
Intenta disminuir el impacto de las amenazas del entorno utilizando sus fortalezas.
- **Estrategia DO** (debilidades–oportunidades)
Busca reducir sus debilidades para aprovechar las oportunidades, invierte recursos para mejorar sus procesos deficientes.
- **Estrategia DA** (debilidades–amenazas)
Intenta reducir sus debilidades, a manera defensiva, para enfrentar las amenazas. El propósito final de la estrategia es la sobrevivencia de la organización.

Por lo tanto, en nuestro análisis institucional hay que considerar qué hechos nos ponen en:

- Limbo, FA
- Purgatorio, DO
- Infierno, AD
- Cielo, FO

Variantes del FODA

En otros países se le han dado variantes al FODA; por ejemplo, la matriz que se describe a continuación se está usando en Colombia para la Planeación. En este caso se agregan las tendencias. La matriz clásica de las tendencias se describe con las siglas en inglés de STEEP (SOCIAL, TECHNOLOGICAL, ENVIROMENT, EDUCATION, POLITICAL). La Consultoría PROSERES de Medellín, Colombia, la adaptó como TEPAS, y en la Universidad del Valle de Cali la usan como PESCATO, por sus siglas en francés.

A la Matriz FODA en PROSERES le llama FLORES por las siglas tanto de FODA como en las columnas laterales de Enfoque y Supuestos, combinada con tendencias. En el cuadro se observa una combinación del TEPAS usado en PROSERES, COLOMBIA; STEEP es anglo y PESCATO).

TENDENCIAS	PRO Internas Fortalezas	BLEMÁ Internas Limitaciones	TI Externas Oportunidades	CA Externas Riesgos	
P S T					Enfoque Públicos meta
E T E					
S E P					Supuestos Hipótesis
C E A					
A T O					

En Venezuela, para no perder de vista el futuro, en vez de traducir el DOFA como debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, lo manejan como Dando Oportunidades al Futuro Ahora:

FODA ENFOCADO AL FUTURO (VENEZUELA)

D DANDO	O OPORTUNIDADES	F AL FUTURO	A AHORA

Pero el FODA no debe estar solo en el proceso metodológico de análisis. De hecho, hay que conformar un sistema vigía que no sea sólo como otras técnicas, como es el caso del *Balance Scorecard* (Tablero de Comando) que alinea la operación con la estrategia, pero no contempla los eventos emergentes.

El sistema vigía tiene un enfoque prospectivo, es multicausal y vigila el futuro al cual vamos; no vigila la estrategia.

Si el entorno cambia cuando vemos hacia el futuro, podremos continuar o vislumbrar fortalezas.

En este caso se podría elaborar un FODA más para la acción inmediata que tendría que ver con la gestión en crisis y lo que se llama la administración del riesgo.

FODA para la Planeación Prospectiva Estratégica Municipal

El Estado de México ha incluido dentro de su legislación la visión de largo plazo en diferentes apartados, como se podrá ver enseguida. Ello nos lleva a la necesidad de fortalecer algunas técnicas para la planeación de la prospectiva gubernamental como se hace en esta ocasión con el FODA.

La Ley de Planeación del Estado de México del 1 de enero de 2002 dice en su artículo 7:

Artículo 7. El proceso de planeación democrática para el desarrollo de los habitantes del Estado de México y municipios, comprenderá la formulación de planes y sus programas, los cuales deberán contener un diagnóstico prospectivo, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.

El artículo V del Reglamento de la Ley de planeación del Estado de México, dice en su párrafo IV:

IV. Previsión. Los objetivos y metas se deberán fijar en el corto, mediano y largo plazo, tratando de dar preferencia a la planeación de largo plazo, a través de modelos prospectivos y tendenciales.

Y el párrafo VII:

VII. Cooperación. Se entiende como un proceso integrado y con una visión de conjunto, incluye todas las fases del ciclo administrativo y prevé particularmente los efectos futuros en relación a las decisiones que se tomen en el presente;

Y en el Capítulo Tercero, *De los planes de desarrollo y sus programas*, la metodología propuesta que se transcribe a continuación contiene entre sus elementos a la prospectiva:

Artículo 22. El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios deberá conducirse para efectos de la formulación e integración de planes y programas de acuerdo con una estructura metodológica que básicamente contendrá:

I. Diagnóstico. El cual corresponderá a un análisis e interpretación general o particular de un fenómeno o fenómenos de manera cuantitativa y cualitativa de la situación existente, así como de la descripción del contexto actual y la trayectoria histórica con una visión retrospectiva que permita identificar las necesidades económico sociales, de manera que se aprecie la problemática existente y las oportunidades de desarrollo, así como sus causas y efectos. El diagnóstico deberá atender a la capacidad real de desarrollo y a la disponibilidad de recursos;

II. Fijación de Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción. Deberán ser establecidos en función de las prioridades que se hayan determinado de acuerdo a las necesidades debidamente jerarquizadas, estimando el comportamiento futuro de las tendencias detectadas en el diagnóstico. Los objetivos, estrategias y líneas de acción deberán ser fijados en forma clara y concreta. Los objetivos serán los fines hacia los cuales se dirige la acción planificada;

III. Establecimiento de Metas. Los planes de desarrollo municipal, así como los programas especiales, sectoriales y regionales plasmarán metas de carácter terminal por los periodos que cubran e incluirán metas intermedias, señaladas de manera anual en la programación a través de unidades de medida perfectamente cuantificables;

IV. Determinación de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros necesarios para la ejecución de las acciones. Los planes de desarrollo municipal, los programas especiales, sectoriales y regionales determinarán estos recursos, de acuerdo con las necesidades expresadas en el diagnóstico y con la capacidad financiera de que se disponga, además del señalamiento de responsables y tiempo de ejecución;

V. Ejecución de Planes y Programas. Corresponderá a la administración pública en su conjunto, atendiendo a las siguientes reglas fundamentales: organización adecuada; buena dirección y coordinación; comunicación y flujo de información en todos sentidos; buena administración de personal y división racional del trabajo; eficacia, eficiencia y congruencia en la toma de decisiones; control efectivo; delimitación de los niveles de autoridad y responsabilidad y unidad de criterio en la acción, dirección y mando;

VI. *Mecanismos de seguimiento, control y evaluación del proceso de ejecución de planes y programas.* Implica la supervisión y monitoreo periódico del avance y cumplimiento de los objetivos, acciones y metas establecidas; así como la comparación de los resultados y logros obtenidos contra los esperados y la evaluación de sus impactos;

VII. *Prospectiva.* Conjunto de metodologías orientadas a la previsión del futuro, imaginando escenarios posibles, con el fin último de planificar las acciones necesarias que generan un mayor grado de certidumbre para la toma de decisiones.

Diagnóstico FODA

Así como lo hacen las empresas, los funcionarios municipales al llegar a su cargo tendrán que elaborar un diagnóstico de la situación que encuentren. Este diagnóstico se puede hacer mediante un FODA en un simple esquema de situación que resuma las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que enfrenta una empresa, y que permite trazar cursos de acción sobre la base de un diagnóstico tanto interno como externo.

Hay que tomar en cuenta que como muchas herramientas de análisis, el FODA no brinda resultados concluyentes, sino que ofrece información de diagnóstico para apuntalar la toma de decisiones. Es un método estructurado de planeación que estudia el pasado, el presente y el futuro de una institución.

Con un análisis FODA se busca detectar y aprovechar las oportunidades particulares para un negocio en un momento dado, eludiendo sus amenazas, mediante un buen uso de sus fortalezas y una neutralización de sus debilidades

Como el FODA sólo es una herramienta, recuérdese que el FODA tradicional tiene un problema, que apenas nos da la fotografía del momento presente, tenemos que contemplar la película en su proceso dinámico hacia el futuro; por lo tanto, las preguntas que mueven al futuro son cruciales.

Empecemos por aclarar cuáles pueden ser las posibles variables FODA que existen en nuestra municipalidad:

Ejemplos de Fortalezas:

- Buen ambiente laboral.
- Pro actividad en la gestión.
- Conocimiento de la ciudadanía y el lugar.

- Grandes recursos financieros.
- Buena calidad de servicios municipales.
- Posibilidades de acceder a créditos o inversiones extranjeras.
- Experiencia del personal del municipio.
- Recursos humanos motivados y contentos.
- Procesos técnicos y administrativos de calidad.
- Cualidades del servicio que se considera de alto nivel.

Ejemplos de Debilidades:

- Salarios bajos.
- Equipamiento viejo.
- Falta de capacitación o de actualización.
- Problemas con la calidad en el otorgamiento de servicios.
- Mala situación financiera.
- Incapacidad para ver errores.
- Presupuesto mal utilizado.
- Deficientes habilidades administrativas.
- Poca capacidad de acceso a créditos o a inversiones.
- Falta de motivación del personal del municipio.

Ejemplos de Oportunidades:

- Legislación a favor de lo que se está haciendo.
- Población mal atendida.
- Necesidad de satisfacer demandas y servicios.
- Tendencias favorables en los niveles estatal y federal.

Ejemplos de Amenazas:

- Conflictos sociales.
- Regulación desfavorable.
- Cambios en la legislación.
- Situación social muy afectada por desastres naturales o fenómenos socio-organizacionales como el crimen organizado.
- Aumento de desempleo y desplazados.
- Migraciones de jóvenes y varones.
- Tendencias desfavorables en la economía local.

El análisis FODA no se limita solamente a elaborar cuatro listas. La parte más importante de este análisis es la evaluación de los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas, así como la obtención de conclusiones acerca del atractivo de la situación del objeto de estudio y la necesidad de emprender una acción en particular.

Ahora procedamos con mayor detalle a elaborar el análisis interno y externo del municipio

Análisis interno

Las siguientes preguntas pueden servir de detonadores para hacer un balance de la situación de gobierno a nivel interno:

Fortalezas

¿Qué hechos son los que el gobierno municipal hace muy bien, mejor que muchos otros?

¿El gobierno es fuerte, reconocido por la comunidad y respetado? ¿Por qué?

¿El equipo de gente que trabaja en el municipio está comprometido con la institución y con la visión a futuro?

¿Qué perciben los gobernados como una fortaleza?

Debilidades

¿Qué cosas son las que el gobierno municipal no hace bien, incluso peor que otros?

¿Cuáles son las razones detrás de los problemas existentes?

¿Los problemas vienen de la mano de insuficientes recursos o de una mala asignación de los mismos?

¿O se deben a otras causas?

¿Qué se puede evitar?

¿Que se debería mejorar?

¿Qué desventajas hay en la forma de gobernar?

¿Qué percibe la ciudadanía como una debilidad?

¿Hay recursos y capacidades escasas?

¿Se presenta resistencia al cambio por parte del personal y los ciudadanos?
¿Hay problemas de motivación del personal?

Oportunidades

¿El gobierno municipal en donde operas está estancado o en crecimiento?
¿Los servicios y la atención satisfacen las demandas y necesidades de la población, o podrían adaptarse para hacerlo?
¿Existen nuevas tecnologías o cambios en el marco regulatorio que el gobierno municipal pueda aprovechar? ¿Cuáles?

Amenazas

¿Qué cosas hacen los ciudadanos de mejor forma que el gobierno municipal?
¿Qué obstáculos legales, impositivos o normativos enfrenta el gobierno municipal a tu cargo?
¿Hay altos riesgos en el ejercicio de gobierno?
¿Existen cambios en el entorno que dificulten el trabajo municipal?
¿Existen nuevas tecnologías o hábitos tradicionales que amenacen el futuro de tus servicios municipales?

Análisis del ambiente externo

Recuérdese que una visión meramente interna nos dejará en la indefensión ante las situaciones que pueden venir del exterior. Un municipio tiene diferentes riesgos, desde lo que viene de otros factores locales que no son los político-administrativos, la acción del gobierno estatal o bien la del federal. De igual manera, circunstancias generales que impactan en el municipio; por ejemplo, la pobreza, el desempleo, el crimen organizado y en lo particular la inseguridad; la situación de producción o parálisis y actividades particulares que definen la economía del lugar, por ejemplo, productores de flores, de artesanías, de muebles, de zapatos, productos que son impactados por el precio del mercado, la competencia, o bien otros factores. No podemos dejar afuera los procesos culturales de tradiciones, creencias, costumbres, religión, que son también indicadores clave o estratégicos para gobernar.

Ahora bien, la necesidad de tener una visión generalizada, holística, nos lleva a considerar necesariamente la parte externa. Así que se analizan los principales hechos o eventos del ambiente externo que tienen o podrían tener alguna relación con el gobierno municipal. Estos pueden ser:

De carácter político

- Estabilidad política del país.
- Situación del sistema de gobierno federal, estatal.
- Relaciones globales con otras regiones o países.
- Restricciones a la importación y exportación.
- Interés de las instituciones públicas.

De carácter legal

1. Tendencias fiscales

- Impuestos sobre ciertos artículos o servicios.
- Forma de pago de impuestos.

2. Legislación

- Laboral.
- Afectación de las reformas estructurales.
- Situación de las empresas y las Mipymes.

3. Económicas

- Deuda pública del municipio.
- Afectación o beneficio del Ramo 33.
- Nivel de salarios.
- Actividades productivas.
- Economía informal.

De carácter social

- Pobreza y pobreza extrema.
- Crecimiento y distribución demográfica.
- Empleo y desempleo.
- Sistema de salubridad e higiene.
- Sistema de infraestructura de transporte y comunicaciones.
- Movilizaciones sociales.
- Problemas con el crimen organizado.

De carácter tecnológico

- Rapidez de los avances tecnológicos y su adopción y adaptación posible.
- Cambios en los procedimientos administrativos impuestos desde los niveles estatal y federal.

Una vez que se tiene el ambiente interno y el externo, es necesario hacer una ajuste estratégico (*strategic fit*), evaluando hasta dónde se puede llegar.

Comparemos el futuro tendencial o inercial con el futuro deseado. La diferencia entre ambos es la brecha, para disminuirla se aplican las estrategias.

Conclusiones

Haber culminado el FODA es apenas el primer paso de la Planeación Prospectiva Estratégica. Tenemos el diagnóstico y debemos tomar decisiones, para ello nos servirá otra técnica más, que es crucial: la construcción de escenarios.

Desde diversas ópticas y actores, la selección de un escenario apuesta y la elaboración de estrategias de acción a partir del escenario deseado correspondiente a la realidad evidenciada.

Sintetizando: en el nivel directivo se elabora el **Plan** que debe traducirse en las **Estrategias**, los mandos medios manejan las tácticas a través de **Programas** y los niveles operativos desarrollan la logística por medio de **Proyectos**.

Pasar de la situación indeseable a una satisfactoria debe ser el objetivo primordial.

Fuentes

Baena Paz Guillermina (2009), *FODA con enfoque prospectivo*, paper y ppt, México, UNAM.

Cervera Medel, Manuel (2008), *FODA un enfoque prospectivo*, Working Paper 9, México, UNAM.

<https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=reglamento%20ley%20de%20planeacion%20del%20estado%20de%20mexico>

<http://www.matrizfoda.com/>

<http://www.buenosnegocios.com/notas/231-analisis-foda-diagnostico-decidir>

<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/leydeplaneacion-delestadodemexicoymunicipios/index.htm>

Valdés Hernández, Luis Alfredo (2014), *La prospectiva en el proceso de la planeación estratégica*, Videoconferencia, Seminario Internacional de Planeación Prospectiva Estratégica, 30 de mayo.

La Praxis de la Administración Pública. Don Pedro Ojeda Paullada

Testimonio de un colaborador

*Alejandro Anaya Huertas**

A doña Olga Cárdenas

Conocí a Don Pedro Ojeda Paullada en 1991, cuando cursé la materia de Derecho Económico, impartida por él en la Facultad de Derecho de la UNAM. Entre 1994 y 2000 formé parte de su equipo de colaboradores, en la Cámara de Diputados, en su Despacho de Alborada y en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente. Después tuve la oportunidad de apoyarle en la confección de diversas conferencias que solía impartir. En este breve espacio relato tan sólo algunos aspectos que si bien podrían parecer meramente anecdóticos, en realidad quedaron grabados con material indeleble e imprimieron solidez a mi formación profesional y como servidor público.

“¿Sabes o no sabes?”

Casi al arranque de mi periplo como colaborador de Don Pedro, me pidió que lo acompañara a un foro organizado por la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México (FENASEM), a propósito de las propuestas para reformar el sistema de impartición de justicia. Procuré prestar atención a los conferencistas, de manera que podía formarme un panorama general de la reunión. Al terminar, acompañé a mi jefe a su auto para emprender el regreso a su Despacho. Tan sólo al arrancar el motor, él me preguntó: “¿Cómo viste la opinión de Fulano de Tal sobre tal tema?”.

* Doctor en Administración Pública por el INAP. Asesor en la Suprema Corte de Justicia.

En una fracción de segundo intenté averiguar mentalmente a qué tema específico se refería mi jefe y (peor aún) intenté recordar quién era el Fulano de Tal. No lo logré, y entonces de mi boca salió la frase más desafortunada: “*La vi interesante... interesante, sin duda*”. Don Pedro me miró de reojo, con una expresión que transitó de la indulgencia a la impaciencia.

No te pedí que me acompañaras al Foro de la FENASEM para que me digas que te pareció interesante. Necesito que me digas tus opiniones, si estuvo bien, si estuvo mal, la organización, la concurrencia, los temas sustantivos concretos, etcétera. Entonces te vuelvo a preguntar: ¿cómo viste la opinión de Fulano de Tal sobre tal tema?

Para reponerme de mi azoro, intenté estructurar una respuesta convincente, reconociendo que seguía yo sin saber a qué opinión hacía referencia mi jefe. No recuerdo lo que le respondí, pero sí recuerdo que su mirada estaba cercana a los límites del enfado. Entonces me preguntó, con un incremento considerable de decibeles: “¿*Pero esa propuesta puede llevarse a cabo?*”. Y entonces le respondí con una expresión más desafortunada que la anterior: “*Quiero creer que sí*”. Don Pedro detuvo la marcha de su auto (hasta los semáforos parecían amanecer en mi contra), me volteó a ver y me espetó el siguiente dardo: “¿*Sabes o no sabes?*”. Tras un instante, tuve que decirle lo inevitable: “*No señor, no sé*”. El resto del camino, mi jefe continuó enfadado, pero me dio una cátedra acerca del Control de Gestión, cuya virtud estribaba en que uno puede estar al pendiente de un amplísimo abanico temático para que casi nada se nos escape.

A la postre, este incidente me hizo recordar uno de los recuerdos adolescentes más angustiosos que Bertrand Russell relata en el primer volumen de su autobiografía, cuando en su familia recibieron la visita del ex Primer Ministro Gladstone:

... Como yo era el único varón en la casa, él y yo quedamos solos cuando las damas se retiraron. Hizo una única observación: “Éste es un muy buen oporto, pero ¿por qué me lo han servido en un vaso de clarete?” Yo no sabía el motivo, y hubiera querido que la tierra me tragara. Desde entonces nunca he experimentado una sensación parecida de terror.

Aprendizaje: cuando un jefe te pregunte algo que ignoras, no improvises una respuesta; con aplomo y rapidez responde “no sé”.

“¡Ven!”

Don Pedro era veloz para transmitir sus instrucciones. En lo aplicable, para él rige la misma descripción que hizo Cecil B. de Mille sobre Will H. Hays:

...Sus llamadas telefónicas eran típicas y demostraban cómo arreglaba todos sus asuntos. Es el único hombre que he conocido que no se pasaba los dos primeros minutos de conversación telefónica gritando “hello”, “¿cómo está usted?”, etcétera. Iba derecho al grano. Aportó a la industria su energía ilimitada, su destreza, su entrega...

Así, mi jefe solía discar la extensión de mi oficina y al levantar yo el auricular para contestar, la única respuesta que escuchaba era “¡ven!”, y después colgaba. Ya en su oficina, en escasos segundos me decía que lo habían invitado a dar una conferencia en tal foro y que a los organizadores les gustaría escuchar “x” mensaje. Antes de cumplirse el minuto de audiencia, Don Pedro la daba por concluida con la máxima: “*Hazlo, mano*”.

Normalmente, cuando se trataba de documentos, presentaba a su tamiz el proyecto, que él revisaba y al que efectuaba los cambios, adiciones o supresiones que estimaba pertinentes. Leía los documentos con solemne seriedad, a veces sonreía, y a veces hacía negaciones con la cabeza, antes de anotar sus enmiendas al documento. Debo reconocer que esos gestos naturales me resultaban incómodos, y al respecto me acordaba de Dylan Thomas, quien cuando comentaban en su presencia sus poemas, se dejaba caer al suelo en medio de convulsiones.

Hay una anécdota atribuida a varios estadistas y que también puede ser atribuida a mi jefe. En cierta ocasión me encargó la elaboración de un documento de aproximadamente una docena de cuartillas. Lo entregué en tiempo y forma. A los 5 minutos, con el documento en mano me preguntó “¿*Esto es lo mejor que puedes hacer?*”, a lo que respondí que no. Entonces leí nuevamente el documento, me di cuenta de que tenía algunos errores de dedo y algunas imprecisiones en los datos duros. Lo imprimí y se lo entregué. Media hora después volvió a preguntarme “¿*Esto es lo mejor que puedes hacer?*”, y repetí mi respuesta anterior: no. Leí, una vez más el documento de marras y no detecté errores, pero tal vez debía ampliar mis fuentes de consulta. Entonces me dirigí a los librereros conspicuamente atiborrados de material perteneciente a Don Pedro. Tomé una veintena de libros, y me llamó la atención que en todos ellos había anotaciones, subrayados y ligeras roturas en varias páginas, que servían como separadores, es decir, eran volúmenes “vividitos”. “¡*No cabe duda!*”, pensé, “*estos ejemplares pasaron por los ojos de Don Pedro*”, y recordé

que eso mismo hacía el Justice Hugo Black, quien parecía sostener un exquisito duelo dialéctico con el autor del libro que leía, y no era poco frecuente encontrar en los márgenes de los libros la expresión ¡no!, precedida de dos líneas paralelas. Así, apoyado en ese gran acervo, fue posible mejorar sustancialmente el documento, y cuando se lo entregué, mi jefe preguntó nuevamente: “¿*Esto es lo mejor que puedes hacer?*”, a lo que respondí afirmativamente, y el remató con otra inmortal: “*Entonces ahora sí voy a leerlo*”.

Aprendizaje: cuando un jefe te pida un documento, no preguntes “¿*para cuándo es?*”, simplemente, hazlo, y no dejes de darle al menos una lectura minuciosa antes de entregárselo.

“No me desilusiono, porque no me ilusiono”

Si bien nunca tuve la ocasión de escuchar esta frase de Don Pedro, varias personas también cercanas a él me han dicho que solía emplear esa expresión con frecuencia. Ya Aristóteles en la *Ética a Nicómaco* había enunciado que el hombre prudente no aspira al placer sino a la ausencia de dolor. Y Schopenhauer, en *Parerga y Paralipómena*, pone los cimientos de la eudemonología en la sentencia de Voltaire: *le bonheur n'est qu'un rêve, et la douleur est réelle* (“*La felicidad no es más que un sueño y el dolor es real*”, Carta al Marqués de Florian, 16 de marzo de 1774).

El célebre apotegma de Don Pedro –que jamás escuché, pero que me aseguran sí dijo–, me hace concluir que mi jefe no sólo tenía una gran inteligencia emocional sino que en buena medida seguía un canon eudemonológico. Y como manifestación de ese paradigma, solía decir “*Lo perfecto es enemigo de lo bueno*”, frase muy cercana al bello aforismo francés: *le mieux est l'ennemi du bien* (“Lo mejor es el enemigo de lo bueno”).

La envidiable ecuanimidad de Don Pedro fue también muy formativa para encontrar un justo balance entre el pasado, el presente y el futuro.

Aprendizaje: dirigir nuestra atención al pasado, al presente y al futuro en una correcta proporción, a fin de que uno no eche a perder a los otros.

“¡Ayúdenme a irme!”

Cada mañana, tan pronto llegaba a su oficina, era común escuchar la poderosa voz de Don Pedro entonando: “¡Hola, hola!”, y eso marcaba la alborada de una jornada incesante. Y a veces, la finalización de la jornada de trabajo terminaba con una frase que recuerdo vívidamente: “¡Ayúdenme a irme!”. Eso quería decir que no importaba cuán apremiante (a nuestro juicio) era algún asunto, no cabía duda de que él sabía lo que hacía, y con la más absoluta responsabilidad, él, y únicamente él, sentenciaba el ocaso de un día de trabajo. Don Pedro era implacable para deshacerse de los cronófagos y, en consecuencia, nada de asuntos a la salida, nada de firmas “de elevador”, nada de acuerdos “de automóvil”, que para eso ya le había entregado muchas horas de cada día a usar *su cachucha* (expresión que él utilizaba en referencia a sus diversas actividades) como servidor público. Sabía, pues, separar lo público de lo privado.

Del “¡hola, hola!”, al “ayúdenme a irme”, alfa y omega de un hombre de Estado ejemplar.

***Coelum, non animum, mutant qui trans mare currunt.* (“De cielo, no de ánimo, cambian los que surcan los mares”), Horacio, *Epist. I, 11, v. 27*).**

Pasado el mediodía del 29 de diciembre de 2012 sonó mi celular, y al ver que provenía de la oficina de Don Pedro Ojeda Paullada, antes de contestar, transcurrieron casi dos segundos completos en los que fui arrollado por un alud de recuerdos, sensaciones y conjeturas.

En ese inmenso *inter* –“*todo cabe en un segundo*”–, recordé que desde mi niñez ya sabía quién era Don Pedro. Nací el mismo año en el que fue designado Procurador General de la República, y crecí viendo noticieros y revistas noticiosas en los que sus dos apellidos rítmicos eran escuchados en casa con mucha frecuencia.

Desde que nací y hasta 1985 viví en la calle de Tabasco, casi esquina con Valladolid, en la Colonia Roma de la Ciudad de México, y ahí fui testigo de la construcción del colosal edificio que albergaría a la Secretaría de Pesca, de la que Don Pedro era titular en aquel entonces. No tenía ni la más remota idea de que tan solo unos años más tarde iba a conocerle personalmente, en las aulas de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Los primeros cuatro semestres de mi carrera los cursé de conformidad con el orden correspondiente, pero cuando eché un vistazo a la lista de profesores de la asignatura de Derecho Económico, me di cuenta, con grata sorpresa, de que el

maestro Ojeda impartiría su clase a las siete de la mañana. Fue entonces que resolví alterar el orden de mis materias, para cursar en el Quinto Semestre una materia correspondiente al Séptimo Semestre. En aquella época, mi madre trabajaba en la Cámara de Diputados y tuvo la ocasión de aproximarse al entonces Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Energéticos para hacerle saber que un hijo suyo había logrado inscribir la materia de Derecho Económico con él, a lo que, con su lacónica caballerosidad, respondió: “*dígale que no lo defraudaré*”. Eso fue a finales de 1991.

Así, cursé la materia durante el semestre, intentando resolver qué hacer con la enorme cantidad de información que Don Pedro nos proporcionaba, hasta que decidí hacer un resumen que aglutinara los conceptos más importantes en una pequeña libreta que a la postre me sirvió no únicamente para preparar el examen final, sino para comprender más acerca de las interrelaciones entre el Derecho y la Economía. No recuerdo haber cruzado una sola palabra con el Maestro Ojeda sino hasta el final del curso. Al contar ya con la calificación definitiva, me aproximé a él para agradecerle y para entregarle un ejemplar del resumen elaborado, esperando que le resultara de utilidad. Él se mostró gratamente sorprendido y me comentó que en su oportunidad escribiría un volumen con sus lecciones sobre Derecho Económico.

En los siguientes semestres, al terminar la clase de las siete de la mañana procuraba, cuando las circunstancias lo permitían, aproximarme al aula en la que Don Pedro daba clase para conversar con él en su periplo hasta el estacionamiento. El miércoles 8 de junio de 1994 estaba yo en la explanada cuando vi que el Maestro ya se dirigía a su vehículo para retirarse de la Facultad. Me acerqué a saludarle y me preguntó si podía darme una vuelta por su oficina de la calle de Alborada, ese mismo día, a las once y media. Ahí estuve, puntualmente, pero algo preocupado por la incertidumbre en torno a la temática de la reunión, y por mi indumentaria en absoluto apropiada para tan formal encuentro y con tamaño personaje.

Tras presentarme a sus más cercanos colaboradores, me invitó a formar parte de su equipo. A continuación me hizo un recorrido por las oficinas, señalándome el lugar que yo podría ocupar. Me mostró los inmensos anaqueles colmados de volúmenes y me dijo: “*Esta es la Biblioteca de la oficina...sistematízala*”. A continuación, partió a una reunión en otro punto de la ciudad.

Después de recuperarme del estado de perplejidad, comencé a pensar en la manera en que podría dar cumplimiento a la instrucción recibida, con la más completa certeza de que en cuestión de horas mi vida profesional había cambiado sustancialmente y que ahora estaba en *hombros de un gigante*.

Mi primera jornada de trabajo en el Despacho del Licenciado Ojeda terminó a las once de la noche con cuarenta y cinco minutos; siempre lo recordaré como uno

de los días de mayor plenitud en mi vida. Resolví entonces que cada día de trabajo sería, precisamente, *mi mejor día de trabajo*.

Me resulta imposible relatar la inmensa cantidad de experiencias cosechadas a lo largo del tiempo que tuve el honor de colaborar con Don Pedro, pero fue a raíz de ese entrañable vínculo que arraigó en mí la profunda convicción de que la lealtad y el trabajo son manifestaciones tangibles de la más exquisita fraternidad humana.

Eso fue lo que transitó por mi mente durante esos dos segundos del 29 de diciembre de 2012, antes de saber que Don Pedro ya tiene, en otro lugar, oficinas elegantemente adornadas por las fotografías de su amada familia, amuebladas con bellos anaqueles repletos de dicha, y que tarde o temprano nos convocará a una reunión de trabajo con miras al mejor cumplimiento posible de su encomienda en la eternidad.

Sergio Montero Olivares (2014), *Una visión prospectiva de la Administración Pública para la sociedad mundial al 2050*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México

El texto trata sobre el diseño y construcción de una arquitectura institucional global, donde la Administración Pública –entendida como la acción de los distintos órdenes de gobierno, desde el municipal, pasando por estatal, federal, regional, hasta el mundial, sus instituciones y la sociedad civil– se transforma para la construcción de este nuevo orden global.

La visión de la Administración Pública al 2050 utilizó a la Prospectiva, entendida como construcción de futuros a largo plazo y también como gestión de la incertidumbre y de la complejidad. En este sentido, el primer capítulo versa sobre el papel del Estado-nación y la Administración Pública y los Bienes Públicos Globales, en un contexto global, donde los poderes fácticos y sus prácticas globalizadoras han dado lugar a los riesgos globales que ponen en peligro a la misma humanidad.

Enseguida, en el capítulo segundo, se explica en qué consiste el enfoque prospectivo de la Administración Pública. Este enfoque busca recuperar la visión de estadista de los gobernantes, que cegados por la lógica inmediatista y pragmática del mercado responden de manera reactiva, sin capacidad de anticipación, ni prevención, menos de manera proactiva y con la participación bien informada y responsable de la sociedad. Asimismo, en este apartado se establecen los fundamentos del futuro, los cuales permiten una mejor comprensión de una visión de largo plazo, que a la luz del futuro se interpretan tanto el pasado como el presente y otorgan significado al compromiso intergeneracional, con el medio ambiente y con todo el planeta.

Para una mejor comprensión sobre la construcción de un nuevo orden global institucional, se reflexiona, en un tercer capítulo, sobre el contexto global a partir de la globalización. Una nueva era planetaria con una infraestructura basada en las nuevas tecnologías, sobre todo de las de la información y de la comunicación; pero también por la creación de una estructura de redes virtuales y presenciales tanto del mercado, como del Estado, la sociedad y de sus externalidades negativas que se materializan en el crimen organizado, el cual pone en jaque al Estado de Derecho. De hecho, esta reflexión constituye un diagnóstico que fundamenta el origen de los riesgos globales a partir del análisis de los actores, la problemática de los sectores y las tendencias dominantes.

El capítulo cuarto está dedicado a construir los escenarios al 2050; todos pueden ser posibles, dependiendo de las decisiones que se tomen en el presente y de la capacidad de todos los actores para construir un futuro compartido como humanidad, más allá, o a pesar de los intereses egoístas, tanto individuales, como de grupo, es decir, sobre todo de la voluntad política global.

Las tendencias dominantes facilitan la construcción del escenario tendencial, el cual es protagonizado por el mercado. Esto significa que el eje central de este planteamiento esté centrado dentro de la lógica de mayor concentración y acumulación del capital, lo cual implica que la brecha sobre la desigualdad será aún mayor. Por lo tanto, el número de pobres aumentará, se incrementará el desempleo, la educación será de menor calidad junto con los servicios de salud, transporte y vivienda. En pocas palabras, una calidad de vida más deteriorada. El papel del Estado está más relacionado con el de un gerente y con el de guardián del capital; es decir, de un Estado-policía. De esta manera, la gobernanza se presume en el discurso y la participación es una pantalla de mera legitimización oficialista del gobierno en turno que compromete la gobernabilidad y abre las puertas a la desconfianza, al desencanto político y a la ilegalidad. El Estado se aleja de la sociedad y pone en tela de juicio su legitimidad conforme a Derecho, pero sobre todo como instrumento para impartir justicia social, económica y política.

Un escenario catastrófico, como su nombre lo indica, habla de lo peor que nos podría pasar como humanidad, no sólo como sociedad mundial. Ya Hobbes lo anticipaba al decir que el hombre es el lobo del hombre. Se trata de la historia donde la humanidad vive su propia destrucción en una confrontación cotidiana de todos contra todos; impera el crimen y la delincuencia. Es decir, en términos bíblicos se viviría el Apocalipsis. El Estado, como expresión de la racionalidad científica, dejó su lugar no sólo a la fe en la religión, sino sobre todo a la irracionalidad, al imperio de la delincuencia. El eje central de este escenario es el crimen organizado en particular y en general la delincuencia; la gobernabilidad es nula y la gobernanza un

mito, porque los seres humanos permitieron que su lado más irracional gobernara su comportamiento.

En prospectiva se identifica una situación no deseada, la cual se trata de transformar por otra deseada, de acuerdo con las aspiraciones de un individuo o de una colectividad, fijando un horizonte temporal. Para la construcción de ese o esos futuros se establecen previamente etapas a corto, mediano y largo plazos. Por eso se dice que el futuro es ahora, debido que es imperativo empezar a construirlo desde el presente, pero siempre iluminados por el futuro.

Debido a lo anterior, se crea un escenario deseado, dentro de lo posible, donde más que corregir solamente los errores, de lo que se trata es de construir una nueva historia con lo mejor del ser humano.

Así, no podía faltar el escenario ideal, el cual le plantea a la ciencia mayores retos para hacer posible lo que parecía imposible. Aquí es importante recordar lo incómodo que resulta una persona, la cual pretende “cambiar el mundo” y por dicha pretensión es tildada de “loco”. Todo lo que no se comprende es locura o brujería.

En este escenario, la sociedad civil es la principal protagonista de la historia y a través de ella se desarrolla una gobernanza global con la cooperación de los Estados-nación, regionales y global. La gobernabilidad o equilibrio del sistema se sustenta en una participación activa, bien informada y responsable de todos los actores. Existe una cultura global de respeto mutuo y responsabilidad social que incluye la preservación de la vida, en todas sus manifestaciones, incluyendo al planeta, considerado también un ser viviente.

La delincuencia es prácticamente nula debido al establecimiento de una economía más equitativa, una sociedad incluyente y la extinción de monopolios. Una educación para la vida y una cultura de respeto a la dignidad de las personas y a las instituciones. El acceso a los servicios es universal y de alta calidad. El paraíso es posible en este mundo.

Un último escenario es el denominado factible, es decir, si se toma en cuenta el deber ser, en relación con el ser; cuáles son las posibilidades reales de mejorar una situación dentro de un tiempo determinado. Este escenario, por lo general es llamado escenario apuesta. Si se considera que para el año 2050, según las tendencias negativas dominantes, el mundo podría ser un caos y colocar a la humanidad en peligro de extinción; la gobernabilidad se conseguiría por medio de la colaboración de todos los actores con la construcción de una gobernanza anticipatoria global, la cual será el eje de las políticas, programas y proyectos en todos los niveles de gobierno de manera subsidiaria y equitativa. La cooperación y la solidaridad serán los pilares de un sistema mundial que facilitarán, por una parte, el acceso a todos los

servicios de educación, salud, vivienda, transporte, entretenimiento y desde luego a una ocupación o empleo digno que soporte los costos del buen funcionamiento del sistema. Para hacerlo posible se utiliza la prospectiva normativa, la cual permite la planeación estratégica del escenario apuesta, que se desarrolla en el último capítulo.

En este último capítulo, el cual trata propiamente de la visión de la sociedad al 2050, se desarrolla la construcción de una nueva democracia: la democracia global, la cual se constituye en una democracia ampliada que fundamenta el compromiso intergeneracional, la sustentabilidad, la sostenibilidad, la cooperación y la solidaridad, la justicia económica, la cultura de paz y justicia social y una nueva soberanía.

Como parte de la planeación prospectiva estratégica se propone el programa de acción: Sociedad 2050, así como su contenido y estructura, los medios de ejecución, las funciones, los principios y la coordinación entre visiones y demandas de los diferentes actores involucrados en el cambio. La administración de la sociedad mundial conlleva, entonces, la planeación prospectiva estratégica global, las políticas y programas, los objetivos globales, sectoriales, regionales y los proyectos locales y la coordinación de los mismos.

Una aproximación de las ciudades, los ciudadanos y las instituciones del futuro, incluida en este apartado, facilita una visión más concreta de las aspiraciones por lograr un mundo menos contaminado, más equilibrado, más seguro, con mayor bienestar de todas las personas y la conservación del medio ambiente.

En el libro se plantea, desde una perspectiva multidisciplinaria, bajo el enfoque de la prospectiva, una crítica de la sociedad y una propuesta de cómo mejorarla. Frente a la complejidad e incertidumbre creadas por la competencia global del mercado capitalista, la expansión de la delincuencia con el fortalecimiento del crimen organizado y el debilitamiento del Estado de Derecho, la sociedad está en riesgo, como lo planea Ulrich Beck. Los riesgos globales, como el cambio climático, el narcotráfico y el terrorismo internacionales, entre otros, generados por poderes fácticos con prácticas globalizadoras, se constituyen en el imperativo de este siglo. La democracia y la gobernanza globales son construcciones sociales, económicas y políticas de un nuevo orden global para poder suministrar los bienes públicos que ahora son globales.

El nuevo orden global implica una soberanía responsable, entendida como una soberanía compartida, en tanto que el Estado-nación ya no es ni debe ser el único responsable de la producción, distribución y consumo de los Bienes Públicos globales. Por lo tanto, gestionar la globalización implica decidir sobre el suministro o no, y de cómo y quién suministra los bienes públicos. Este planteamiento determina a la globalización como una amenaza o como una oportunidad para construir una mejor sociedad.

Ante la falta de un gobierno mundial, se prevé la imperiosa necesidad del diseño de una arquitectura institucional global, en la figura de una gobernanza global que facilite la participación de todos los actores involucrados en la producción y distribución equitativa de los Bienes Públicos globales.

La transformación geopolítica del Estado de México

El Estado de México, originalmente ocupaba una gran extensión del territorio nacional, pocos ya recuerdan cómo se fue desmembrando y el proceso histórico que tuvo. De ahí que hayamos recuperado estos documentos que ilustran de manera completa la transformación de la entidad.

Antes de 1824, el Estado de México era una Provincia, de acuerdo con la división más antigua establecida en la época colonial. El territorio de la Nueva España se encontraba dividido en reinos, en provincias mayores y provincias menores. La entidad formaba parte del Reino de México integrado a su vez por cinco provincias mayores: de México, de Tlaxcala, de Puebla de los Ángeles, de Antequera (Oaxaca) y de Michoacán (Valladolid). La provincia de México comprendía una extensión territorial considerable. En 1786 aparece una nueva división cuando se crean 12 intendencias y 3 provincias, asignándose a la Intendencia de México el territorio que tuvo la entidad muchos años después de la Independencia: Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero y el Distrito Federal.

En 1824, el territorio del Estado de México se encontraba dividido en ocho distritos que correspondían a los de Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo. Los límites llegaban hasta el Océano Pacífico por el sur, a Puebla por el este y a Guanajuato y Michoacán por el oeste; el norte colindaba con San Luis Potosí.

Posteriormente, el Estado sufre varios desmembramientos que crean entidades nuevas para formar la Federación. El siguiente recorrido nos lo recuerda.

Primera Desmembración: erección del Distrito Federal (1824)

El Congreso, por Decreto de 18 de noviembre de 1824, eligió a la *Ciudad de México* como *residencia de los Supremos Poderes de la Federación* y la propia Ciudad tuvo el carácter de *Distrito*.

Número 438

Decreto de 18 de noviembre de 1824. *Se señala a México con el distrito que se expresa para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea *la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas*.
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos desembarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

Segunda Desmembración: comprensión del Distrito Federal (1854)

El 16 de febrero de 1854, Antonio López de Santa Anna, Presidente de la República, declaró la *Comprensión del Distrito Federal*.

La historia de esta desmembración es compleja y requiere un estudio exhaustivo, que por ahora no es necesario para la Historia de los Escudos Heráldicos del Estado de México.

Será entendible la noticia histórica que damos a continuación, conociendo la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México.

El Congreso del Estado de México, con fecha 6 de agosto de 1824, expidió la Ley que hemos mencionado, en los siguientes términos:

El Congreso Constituyente del Estado de México, a consecuencia de las declaraciones hechas en el Decreto del 2 de marzo, ha tenido a bien expedir la siguiente Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México.

CAPÍTULO I
Del Estado

Artículo 1°. El Estado de México es parte integrante de la Federación Mexicana.

Artículo 3°. El territorio del Estado se compone de los partidos que comprendía la provincia de su nombre al tiempo de sancionarse la Federación.

CAPÍTULO II
Prefectos

Artículo 36. El territorio del Estado se divide en ocho distritos, que son:

- I. Acapulco, que comprende los partidos de Acapulco, Chilapa, Tixtla y Zacatula.
- II. Cuernavaca, que comprende el partido de su nombre y el de Cuautla.
- III. Huejutla, que comprende los partidos de Huejutla, Metztlán y Yahualica.
- IV. México, que comprende los partidos de Chalco, Coatepec, Coyoacán, Cuauhtitlán. Ecatepec, Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco y Zumpango.
- V. Taxco, que comprende los partidos de Taxco, Temascaltepec, Tetela del Río y Zacualpan.
- VI. Toluca, que comprende los partidos de Actopan, Huichapan, Tetepango, Tula, Xilotepec, Ixmiquilpan y Zimapan.
- VII. Tulancingo, que comprende los partidos de Apan, Otumba, Pachuca, Tulancingo y Zempoala.

Como noticia histórica, transcribimos el Decreto número 4210, expedido en el Palacio Nacional de México, el 16 de febrero de 1854, opinando que el texto del mismo no aclara con exactitud los territorios de la Comprensión del Distrito Federal en el citado año, a que alude el Decreto, pero se puede inferir que la segregación comprendió *Santa Fe, Coyoacán, Mexicalcingo, Tacuba, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa, Iztacalco, Milpa Alta* y otros pueblos importantes que integraron la Prefectura del Sur, ahora algunos de ellos conforman Delegaciones del Distrito Federal.

El Decreto es del tenor siguiente:

Número 4210

Febrero 16 de 1854. Decreto del gobierno.

Se declara la comprensión del Distrito de México.

Ministerio de Gobernación. S.A.S. El general presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Antonio López de Santa Anna, etc., sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1. El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que expresa este decreto, y a cuantas aldeas, fincas, ranchos, terrenos y demás puntos estén comprendidos en los límites, demarcaciones y pertenencias de las poblaciones mencionadas. Por el Norte, próximamente, *hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive; por el N.O., Tlalnepantla; por el Poniente, los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el S.O., desde el límite oriental de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el Sur, Tlalpam; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el Oriente del Peñón Viejo y entre este rumbo, el N.E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco.*

2. Se divide el Distrito en las prefecturas centrales e interiores correspondientes a *los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México, según su antigua demarcación*, y con la sola excepción del pueblo de San Miguel Chapultepec, que está fuera de ella, en *virtud del decreto del 8 de abril de 1853*; y en tres exteriores, a saber: la 1ª. del Norte, cuya cabecera será *Tlalnepantla*: la segunda del Occidente, cuya cabecera será *Tacubaya*: la 3ª del Sur, cuya cabecera será *Tlalpam*.

3. La primera comprende en su límite exterior desde los septentrionales y orientales de Atzacapotzalco, la demarcación de Tlalnepantla, hasta tocar con la de San Cristóbal Ecatepec, el lago de Texcoco hasta los terrenos de Peñón Viejo inclusive, y comprenderá todas las demás poblaciones situadas entre estos puntos, hasta los términos de la municipalidad de México.

La segunda tendrá por límite exterior Atzacapotzalco, los Remedios, San Bartolo, Santa Fé, Mixcoac, hasta tocar con los términos de la demarcación de Coyoacán, cuyo camino hacia la capital será su línea divisoria respecto de la tercera prefectura. Comprenderá todos los puntos intermedios entre los mencionados, hasta el pueblo de San Miguel Chapultepec inclusive.

La tercera comprenderá toda la demarcación de Coyoacán, las de Tlalpam, Tepepa, Xochimilco, sus ciénagas y lagunas, hasta el Peñón Viejo y sus pertenencias, y todos los terrenos y poblaciones desde esta línea hasta los límites de la municipalidad de México.

4. El Ministerio de Fomento nombrará una comisión facultativa, oyendo las propuestas de la Academia de bellas artes para que forme dentro del término que señale, el plano topográfico del valle de México, comprendiendo muy circuns-

tancialmente el del Distrito y sus límites, conforme a este decreto. Sus costos, que determinará de acuerdo con el Ministerio de Gobernación, se harán por los fondos de la misma Academia.

5. El Ministerio de Gobernación, de acuerdo con el de Fomento, con presencia de los informes de la comisión y del gobernador del Distrito, podrá hacer en la línea exterior de éste y en las divisorias de las tres prefecturas determinadas por el presente decreto, las variaciones que considere convenientes e indispensables para el mejor servicio de los ramos de la Administración Pública, principalmente para que todas las operaciones relativas a la limpia de los ríos y canales, al desagüe de la capital, a precaver en ella una inundación, y al desagüe en general, se verifique con la oportunidad y exactitud necesarias.

6. Mientras se levanta el plano, el gobernador del Distrito queda facultado para arreglar todas las diferencias y resolver todas las cuestiones que puedan suscitarse sobre la demarcación de límites entre las diversas poblaciones comprendidas en el Distrito, sometiendo las que se ofrezcan sobre los términos exteriores de éste a la resolución del Ministerio de Gobernación, el cual decidirá, asimismo, las que puedan levantarse con relación a la pesca y demás aprovechamientos de los lagos.

7. Interín se da la ley orgánica del Distrito, con presencia de su plano topográfico y demás datos convenientes, el gobernador, las prefecturas y municipalidades establecidas se arreglarán en el ejercicio de sus facultades y cumplimiento de sus deberes, y con sujeción del gobernador al supremo gobierno, a la ley del 20 de marzo de 1837, en cuanto no se oponga a las disposiciones dictadas desde el 1° de abril de 1853, y a las modificaciones que podrá hacer sucesivamente el Ministerio de Gobernación reasumiendo éste las facultades que dicha ley atribuyó a las juntas departamentales.

8. Se hace extensiva a las municipalidades fuera de la capital, comprendidas en el Distrito determinado por el presente decreto, *la ley del 3 de Octubre de 1853*. Las pensiones que ella estableció corresponderán a cada una de dichas municipalidades en sus respectivas demarcaciones, con la sola excepción del tres al millar, que continuará como hasta hoy sin variación. El Ministerio de Gobernación modificará las cuotas designadas en esa ley a los diversos objetos que causen las contribuciones, considerando la respectiva importancia y circunstancias de los pueblos, y dictará cuantas medidas sean conducentes para que estos fondos se administren con exactitud y se inviertan debidamente.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio Nacional de México, a 16 de febrero de 1854.- Antonio López de Santa Anna. Al ministro de Gobernación.

Y lo comunico a ud. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y libertad. México, Febrero 16 de 1854.- El ministro de la Gobernación, Ignacio Aguilar, *sic*.

Hernando Cortés, en el siglo XVI, había asignado varios de los pueblos citados, como propios de la Ciudad de Tenochtitlán, después Ciudad de México, pueblos que se consideraban ligados por muchas razones a la gran ciudad.

Tercera Desmembración: Teipan, erección del Estado de Guerrero (1849)

El Origen del Estado de Guerrero tiene antecedentes a partir del año de 1813.

José Ma. Morelos y Pavón, desde su Cuartel General en Acapulco, con fecha 28 de junio de 1813, con la idea de formar un Congreso, anticipa que “habiendo ya la Divina Providencia proporcionado un terreno seguro y capaz de plantar en él algún Gobierno”, señala la Provincia de *Teipan*, demarcada por el *Río de las Balsas*, hasta su origen y seguido por el *Río Verde*, a entrar en el mar, reyando con *Oaxaca*.

Después expresa:

Razón porque se formó la Nueva Intendencia de TEYPAN.

1. Porque hubo necesidad de comenzar la conquista de ella con algún pie de gobierno, pues sin él no se podría hacer progresivo, como se ha conseguido.
2. Porque antes de la conquista de los españoles, era independiente, con el nombre de provincia de Zacatlán y con la demarcación del Río de las Balsas.
3. Porque nuestros conciudadanos tuvieron un asilo cuando todo turbio corriera.
4. Porque se compone de lenguas de tierra, respecto de los obispados y demás intendencias: Valladolid, México, Puebla y Oaxaca, que por su distancia están mal administrados de justicia.
5. Con el fin de poner una mitra en el pueblo de Chilpancingo, que va a ser Ciudad y coge el centro de la provincia, que no alcanzando los cuatro obispados de esta nueva provincia por su distancia, no tenía otro remedio que criar otro nuevo obispado, que con el favor de Dios lo conseguiremos a pocos pasos.
6. Por (qué) los pueblos que la componen han llevado el peso de la conquista del Sud y es justicia que ellos comiencen a disfrutar gloria (e) independencia.
7. Por la misma razón se le dio el nombre de la Provincia de Teypan, y a este pueblo el título de la Ciudad, porque ella hizo el cimientto para la misma provincia, ministrando reales y gente para conseguir las primeras victorias de las batallas, así como toda la provincia para adquirir la de Oaxaca, gran parte de la de Veracruz, Puebla y México, con tal grado, que esta última está en vísperas

de nombrarla representante y aún puede ocurrir el día 8 de septiembre a la Junta General de Chilpancingo, todo lo que debe de servir de satisfacción a la Provincia de Teypan.

Aviso. Todo americano, hombre de bien (que) quiera poblar la Nueva Ciudad de Chilpancingo o los hermosos pueblos de Tixtla y Chilapa, se les proporcionará casa, tierra de laborio y lo mismo (en) la Ciudad de los Reyes de este puerto de Acapulco.

Cuartel General en el dicho, junio 28 de 1813.- (José María Morelos) es copia.- Marín.

Nació el Estado de Guerrero en virtud de que nuestra Entidad, Puebla y Michoacán, otorgaron la ratificación respectiva y de esta manera nuestro Territorio perdió una extensión considerable.

El 16 de octubre de 1848, el Congreso del Estado de México consintió en la Erección del nuevo Estado de Guerrero, expidiendo el Decreto núm. 99, que dice:

Consintiendo en la erección del nuevo Estado de Guerrero, y dando ciertas disposiciones en favor de los ciudadanos y empleados que no quieran pertenecer al nuevo Estado.

El Congreso del Estado de México ha decretado lo siguiente:

Artículo 1°. La Legislatura del Estado libre y soberano de México consiente en la erección del de Guerrero, en los términos prevenidos en el artículo 6° de la acta de reformas, si consienten las de Puebla, y Michoacán en los mismos términos.

Artículo 2°. Los distritos de *Tasco, Chilapa y Acapulco*, continuarán sujetos a las autoridades de este Estado hasta que se erija el gobierno provisional del nuevo.

Artículo 3°. Los empleados propietarios de los mencionados distritos que no quieran permanecer en el nuevo Estado, vendrán al de México, donde disfrutarán la mitad de sus sueldos, mientras se los coloca en otros destinos.

Artículo 4°. Los cesantes que no quieran permanecer en el Estado de Guerrero, vendrán a éste, donde se les seguirá pagando sus pensiones.

Artículo 5°. Los naturales de aquellos distritos o ciudadanos por vecindad, que no quieran pertenecer al nuevo Estado, conservarán en éste los derechos de ciudadanos, siempre que se trasladen a él dentro de cuatro meses contados desde la publicación de la constitución del primero, y se inscriban en el padrón de la municipalidad que elijan para su residencia.

Artículo 6°. El nuevo Estado recaudará por sí todo lo que hasta la fecha de su erección se esté debiendo en aquellos distritos al erario de éste, por cualquiera clase de contribuciones propias suyas; y tendrá la obligación de pagar la quinta parte de la deuda pasiva del Estado de México, causada hasta el día de su erección, debiendo pasar por la liquidación que le presente el ejecutivo del primero. Todas las propiedades públicas del Estado que se hallen en territorio de los mencionados distritos, se adjudican al nuevo.

Artículo 7°. La quinta parte de la deuda pasiva la pagará el nuevo Estado en décimas partes mensuales, debiendo hacer el primer abono a los seis meses contados desde la publicación de su constitución.

Artículo 8°. El gobierno de este Estado, con total sujeción al mapa que existe en su secretaría, formado por el ciudadano Tomás Ramón del Moral, fijará los límites de los distritos cedidos, poniendo a cada media legua de distancia una columna o mohonera con la inscripción que estimo conveniente, comenzando por el punto en que se tocan los Estados de *Michoacán*, *México* y el de *Guerrero*, y concluyendo en el lugar en que se unen estos dos últimos con el de *Puebla*.

Lo tendrá entendido &c. -Dado en Toluca, a 16 de octubre de 1848.- Teodoro Riveroll, diputado presidente.- José del Villar y Bocanegra, diputado Secretario.- Simón Guzmán, diputado secretario.

El último Decreto expedido por la Legislatura Extraordinaria fue el número 125 del 16 de febrero de 1849.

El Estado de *Guerrero* se erigió definitivamente por el Decreto siguiente:
No. 3253.

Mayo 15 de 1849.- Decreto.

Erección del Estado de Guerrero.

El Excmo. Sr. Presidente de la República de ha servido dirigirme el decreto que sigue:

José Joaquín de Herrera, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República, sabed:

Art. 1. Se erige un nuevo Estado con el nombre de *Guerrero*, que se compondrá de los Distritos de *Acapulco*, *Chilapa*, *Taxco* y *Tlapa* y la *Municipalidad de Coyuca*, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto al de *Puebla* y la quinta al de *Michoacán*, quedando por límite de ésta el río de las Balsas.

2. Si conforme a lo dispuesto en la parte séptima del artículo 50 de la Constitución...

José María Cuevas, diputado presidente; Manuel G. Pedraza, presidente del senado.- M. Siliceo, diputado secretario; José Ignacio Villaseñor, senador secretario.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.- Palacio del gobierno nacional. México, 15 de Mayo de 1849. José Joaquín de Herrera. A.D. José María Lacunza, *sic*.

Guerrero (1849)

El Congreso del Estado, por Decreto No. 16 del 30 de mayo de 1849, ratificó la erección de un nuevo Estado con el nombre de Guerrero.

Cuarta desmembración: incorporación de la ciudad de Tlalpan al Distrito Federal (1855)

En el año de 1855, por orden del Ministerio de Gobierno, se incorporó la *Ciudad de Tlalpan* al *Distrito Federal*.

La Orden dice: No. 4576

Noviembre 25 de 1855.- Orden del ministerio de Gobernación.- *Queda incorporada la Ciudad de Tlalpan al Distrito Federal*. Ministro de Gobernación.- Excmo. Sr: El Excmo. Sr. Presidente interino de la República en vista de un ocurso presentado por los vecinos de Tlalpan, en que piden que dicho partido continúe unido al Distrito Federal y atendidas por S.E. las razones que se exponen *ha tenido a bien ordenar: que estando de acuerdo con la petición indicada, lo ponga en conocimiento de V.E. añadiéndole que esta suprema disposición debe regir hasta que la representación Nacional decrete una nueva división en el Territorio* y tengo el honor de decirlo a V.E. para su conocimiento y fines consiguientes. Y lo inserto V.E. para su inteligencia. Dios y libertad. México, Noviembre 25 de 1855. Zendejas, *sic*.

Decreto del Presidente Benito Juárez, Distritos Militares (1862)

Este Decreto es el antecedente de las Erecciones posteriores de los Estados de *Hidalgo* y *Morelos*.

El C. Francisco Ortiz de Zárate, General de Brigada, Gobernador y Comandante Militar del Estado, publicó el Decreto del Presidente de la República, Licenciado Benito Juárez, que ordenó la formación de tres Distritos Militares en el Territorio del Estado de México.

“Del Presidente de la República, dividiendo el Estado en tres Distritos.

El C. Francisco Ortiz de Zárate, General de Brigada, Gobernador y comandante Militar del Estado de México, a todos sus habitantes, sabed:

Que por la secretaría del Estado y del despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación, se me ha comunicado el decreto siguiente:

El C. Presidente de la República, ha tenido a bien dirigirme el decreto que sigue: Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en atención a que en el Estado de México ha venido a radicarse la guerra civil, que para terminarla hay extrema dificultad en razón de que por ella misma las comunicaciones se hallan interrumpidas en el mismo Estado y aún con la capital de la República, y a que la situación se prolongaría indefinidamente porque el Estado de México, tan extenso como es, no puede recibir los auxilios eficaces y directivos que necesita de su propia capital; en uso de las amplias facultades de que me hallo investido, he venido en decretar lo siguiente:

Artículo 1º. Se formarán tres distritos militares en el territorio del Estado de México.

Artículo 2º. El primero se compondrá de los actuales distritos de *Sultepec*, *Temascaltepec*, *Tenango del Valle*, *Tenancingo*, *Toluca*, *Villa del Valle*, *Ixtlahuaca* y *Jilotepec*, considerándose como capital *Toluca*.

Artículo 3º. El segundo de los actuales distritos de *Tula*, *Izmiquilpan*, *Zimapan*, *Huichapan*, *Actopan*, *Huascalzotla*, *Pachua*, *Huejutla*, *Zacualtipan* y el antiguo distrito de *Apam*, considerando como capital *Actopan*.

Artículo 4º. El tercero, de los distritos de *Jonacatepec*, *Yautepec*, *Morelos*, *Cuernavaca* y *Tetecala*, considerándose como capital *Cuernavaca*.

Artículo 5º. Los distritos de *Chalco*, *Texcoco*, *Otumba*, con excepción del antiguo distrito de *Apam*, *Zumpango de la Laguna* y *Tlanepantla*, se agregarán al Distrito Federal y quedarán sujetos a las autoridades constitucionales y leyes vigentes en él.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y observe. Dado en el Palacio Nacional de México, a siete de Junio de mil ochocientos sesenta y dos.- Benito Juárez. Al C. Manuel Doblado, ministro de Relaciones y Gobernación”.

Y lo comunico a V. para su inteligencia y expresados.

Libertad y Reforma. México, Junio 7 de 1862.- Doblado.- C. Gobernador del Estado de México.- Toluca. Agosto 3 de 1862. Francisco Ortíz de Zárate.- Por falta del C. Secretario del ramo, Diego Villaseñor, oficial mayor”.

Quinta Desmembración: se agrega provisionalmente al Distrito de Tlaxcala, la municipalidad de Calpulalpan (1863)

En el año de 1863, por Providencia de la Secretaría de Gobernación, se agregó provisionalmente la Municipalidad de Calpulalpan al Distrito de Tlaxcala.

Número 5798.

Enero 3 de 1863. Providencia de la Secretaría de Gobernación. *Se agrega provisionalmente al Distrito de Tlaxcala la municipalidad de Calpulalpan.*

Hoy digo al ciudadano gobernador del Distrito lo siguiente:

El Ciudadano presidente de la República ha tenido a bien acordar por *vía de providencia provisional*, y mientras dure la actual guerra contra los invasores, que se anexe la *municipalidad de Calpulalpan perteneciente actualmente al partido de Texcoco en el Distrito Federal al distrito de Tlaxcala en el Estado del mismo nombre.*

Dígalo a Ud. para su inteligencia y demás fines. Y lo traslado a Ud. para su inteligencia. Libertad y Reforma. México. Enero 3 de 1863. Fuente. Ciudadano Gobernador del Estado de Tlaxcala.

Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo 9, 1864-1866, Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la Independencia de la República, p. 575.

Como consecuencia de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada de 14 de octubre de 1870, el Gobierno del Estado de México demandó una orden para que se reincorporara *Calpulalpan* al Estado de México. Posteriormente los Gobernadores del Estado de Tlaxcala, Miguel Lira y Ortega, y Riva Palacio, del Estado de México, autorizados por sus respectivas Legislaturas, firmaron el siguiente Convenio:

República Mexicana.- Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.- Bases acordadas entre los Gobernados de los Estados de México y Tlaxcala para la agregación a éste de la Municipalidad de Calpulalpan, conforme a las facultades concedidas al de México por su H. Legislatura en el Decreto número 58 de 31 de diciembre de 1870 y al de Tlaxcala por el número 22 expedido por la Legislatura de ese Estado en 31 de octubre del mismo año. Artículo 1º. El Estado de México en uso de la Soberanía que el artículo 110 de la Constitución le garantiza, *consiente en la definitiva agregación de la Municipalidad de Calpulalpan al Estado de Tlaxcala*, al que de hecho se halla unida en virtud del acuerdo del C. Presidente de la República comunicado por el Ministro de Gobernación en 3 de enero de 1863; y, en consecuencia, el mismo Estado de México renuncia a favor del de Tlaxcala todos sus derechos a la Municipalidad referida. Artículo 2º. En virtud de la estipulación anterior, los límites entre ambos Estados serán los que han dividido y dividen en la actualidad a las Municipalidades de *Otumba del Distrito de su nombre, Tepetlaoxtoc del de Texcoco* e Ixtapalucan del de Chalco con la Municipalidad de misionados al efecto y ratificación de ambos gobiernos. Artículo 3º. Con el fin de evitar dificultades que pudieran surgir en lo sucesivo para el cumplimiento de este convenio, los mismos comisionados expresarán los nombres de los pueblos, haciendas y ranchos pertenecientes a la Municipalidad de Calpulalpan que se encuentran actualmente ocupados por el Estado de Tlaxcala y, por consiguiente, cedidos definitivamente a éste por el presente convenio, en caso de ser ratificado por las Legislaturas. Artículo 4º. El Estado de Tlaxcala, por su parte, agradeciendo la diferencia fraternal de su vecino el de México, se obliga a pagar a éste la parte de la deuda pública que reportaba el antiguo Estado de México hasta el 29 de abril de 1869 en lo que corresponde a la Municipalidad de Calpulalpan, conforme a las bases que para la liquidación de dicha deuda acuerden los Estados de México, Hidalgo y Morelos. La Legislatura del Estado de Tlaxcala determinará el modo de pago de la cantidad a que se obliga dicho Estado a satisfacer al de México por esta cláusula, entendiéndose que hasta la amortización completa de la expresada cantidad, se incluirá anualmente en el presupuesto de gastos del Estado de Tlaxcala y será pagada una suma competente cuyo monto se fijará bajo la base de amortizar completamente el crédito a favor del Estado de México, en el tiempo menor posible que permita el estado de la hacienda pública de Tlaxcala. Artículo 5º. Este convenio será sometido a la revisión de las Legislaturas de los Estados contratantes y, una vez aprobado por ellas, se someterá como un arreglo definitivo legalmente estipulado a la aproba-

ción del Soberano Congreso General, continuando entre tanto unida al Estado de Tlaxcala la Municipalidad de Calpulalpan. Cada una de las Legislaturas de Tlaxcala y México someterá el convenio que entre ambos Estados se celebre, a la aprobación del Congreso de la Unión, dentro del primer mes en que reciba la ratificación que la otra hiciere de dicho convenio si en ese tiempo estuviere reunido en sesiones ordinarias y, en caso contrario, dentro del primer mes de sus sesiones inmediatas. En fe de lo cual los ciudadanos gobernadores mencionados han firmado por duplicado este convenio en las fechas expresadas, poniendo los sellos de su respectivo gobierno y firmado también los secretarios del despacho. Toluca, *julio veintinueve de mil ochocientos setenta y uno*, M. Riva Palacio. Una rúbrica.- Valentín Gómez, Secretario General. Una rúbrica. Un sello que dice: “Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala”. Miguel Lira y Ortega. Una rúbrica. Lic. Bernardo M. del Callejo, Secretario. Una rúbrica”.

Posteriormente, el Congreso aprobó el Convenio celebrado, en los siguientes términos:

El Congreso de la Unión decreta: “Artículo Único. Se aprueba el convenio celebrado en 29 de julio de 1871 por los Gobiernos de los Estados de Tlaxcala y México, ratificado por la Legislatura del primero en 20 de octubre de 1871 y por la del segundo en 22 de febrero de 1872, en virtud del cual el Estado de México cede al de Tlaxcala la Municipalidad de Calpulalpan, Palacio del Poder Legislativo, México, octubre 16 de 1874, Joaquín Obregón González. Diputado Vice-Presidente, Luis G. Álvarez, Diputado Secretario- J. N. Villada. Diputado Secretario.

Sexta Desmembración: erección del Estado de Hidalgo (1869)

Por Decreto de fecha 15 de enero de 1868, se erigió el Estado de Hidalgo, que antes fuera Segundo Distrito Militar, integrándose con los Distritos de *Actopan*, *Apan*, *Huascaloya*, *Huejutla*, *Huichapan*, *Pachuca*, *Tula*, *Tulancingo*, *Ixmiquilpan*, *Zacualtipán* y *Zimapán*, que pertenecieron a nuestra Entidad.

Aquí se menciona al Distrito de *Apan*, que no aparece antes.

**EXPEDIENTE SOBRE DIVISIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y FORMACIÓN
DE UNO NUEVO CON EL NOMBRE DE HIDALGO DEL QUE FUE SEGUNDO
DISTRITO MILITAR DEL EXPRESADO ESTADO**

Secretaría del Congreso de la Unión.- Año de 1867.- Diciembre 13.- Número 4.- Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.- Propositiones que los CC. Antonio Tagle y otros hacen, para que las comisiones de dichas dictaminen dentro de ocho días sobre el contenido de las actas que los pueblos del 2º. Distrito del Estado de México levantaron en 1862.- R. Fojas 72.

Señor:

Una de las más grandes cuestiones que está llamado a decidir el Congreso de la Unión, es la de la división del Estado de México. Con una población que forma la séptima parte de la total de la República, siendo el más próximo al lugar de la residencia de los Supremos Poderes, gobernado casi siempre por las notabilidades del Distrito Federal, de donde salen también casi todos los empleados que se ocupan en su administración judicial o rentística, resulta siempre que las tendencias e intereses de la administración pública de ese Estado son las tendencias e intereses del Distrito Federal o de los Supremos Poderes, y no los verdaderos intereses de los numerosos y apartados pueblos que forman ese poderoso Estado. Así se explican las tendencias que siempre se han observado en esas poblaciones para independizarse del centro actual, buscando otro más próximo que los atienda y ampare oportunamente, promoviendo todo lo conducente a su bienestar y felicidad. Por esto solicitaron su segregación los pueblos que forman hoy el Estado de Guerrero. Por esto ha procurado independerse en diversas épocas la población del Sur del Estado. Por esto la Huasteca ha pretendido unirse a algunas poblaciones de Tamaulipas, y formar con ellas un nuevo Estado. Por esto las poblaciones del Valle de México han alimentado la esperanza, consignada después en nuestra Constitución, de formar el Estado del Valle. Y por esos mismos motivos el llamado segundo Distrito del Estado de México, que como miembro de esa entidad política, sólo ha visto en lontananza a su gobierno, aspira hoy a tener un gobierno propio.

Cuando las necesidades de la injusta guerra que provocó el déspota francés obligaron a nuestro gobierno nacional a suspender el ejercicio de la Constitución en los puntos más próximos al teatro de la guerra, el hábil Ministro Doblado dividió al Estado de México en cuatro partes: Oeste, Sur y Norte, dejando la parte del Oriente agregada al Distrito Federal, división que no fue caprichosa

ni exigida únicamente por las necesidades de la guerra, sino la que exige la naturaleza y las conveniencias políticas y sociales de la nación y el reconocimiento explícito de esas necesidades. Si no quedaron bien fijados los límites de cada una de esas secciones, y en este punto se necesitara de alguna rectificación, no se culpe a aquél funcionario, que obraba precipitadamente porque la guerra no le daba el tiempo bastante para estudiar estas cuestiones bajo todas sus frases, y resolverlas del modo más conveniente. Pero aunque con algunas imperfecciones, la medida produjo resultados muy favorables a la nación. Desde luego, los tres gobiernos hicieron sentir su acción en toda la extensión del territorio confiado a su cuidado; se dedicaron a explotar los elementos de riqueza que encierra cada sección; arreglaron la legislación local a las exigencias de cada una de esas secciones y pusieron en campaña elementos de guerra que jamás pudo procurarse el Estado unido.

De este modo han vivido estas secciones durante cinco años, y a pesar de la guerra que las ha devorado, tras de hacer frente a todas las emergencias de ella, han podido atender a su administración local y garantizar la seguridad pública en su territorio. Han probado, pues, que son capaces de gobernarse por sí mismos, y que poseen todos los medios bastantes para llenar los fines con que se han constituido los gobiernos.

Los pueblos del segundo Distrito del Estado de México, en cuyo nombre tenemos el honor de hablar, elevaron sus solicitudes a este Congreso desde el año de 1862, pidiéndole la erección de un nuevo Estado con el nombre del padre de nuestra independencia, del inmortal Hidalgo, después de que se hubiesen llenado los requisitos que señala la Constitución. Pero la guerra impidió sin duda que se presentase dictamen sobre el contenido de esas solicitudes, y cuando el Supremo Gobierno volvió la capital en julio de este año, los pueblos las renovaron, insistiendo en que se reconozca su independencia.

Las razones dadas bastarían para que se persuadiese el Soberano Congreso de la necesidad de tratar esa cuestión; pero aún hay otra más poderosa. Esas poblaciones, que durante cinco años han disfrutado de su independencia, se sujetan hoy con mucho disgusto, y sólo por el respeto que merecen las disposiciones supremas, a un gobierno lejano, del cual nada esperan, y que les arrancará el fruto de su sudor y trabajo para enriquecer a otras poblaciones que nunca harán nada en beneficio de las primeras. Este disgusto es una grave causa de agitación que pudiera perturbar la tranquilidad pública, y el Congreso debe destruir todos los tropiezos que embaracen el goce pleno de ese bien inestimable que se llama

paz. Estos conceptos no se reducen simplemente para arrancar una determinación violenta; es un hecho reconocido por todos los que mantienen relaciones en el Estado de México, y el mismo Congreso puede calificar su exactitud, fijando su atención en lo que pasa actualmente en la legislatura, la que divide en dos campos de “separatistas y unionistas”, no puede ni aún declarar quién ha alcanzado la mayoría de votos para desempeñar el cargo de gobernador del Estado. Mientras que todos los Estados de la Federación vuelven al orden constitucional y disfrutan de las garantías que les conceden las leyes, los habitantes del Estado de México siguen gobernados por autoridades que ejercen un poder discrecional, tan débil y vacilante como lo es siempre el que está para concluir. El Congreso tiene la imprescindible obligación de dar tranquilidad y garantías a una población de más de un millón y doscientos mil habitantes, y por esto le pedimos se sirva aprobar las proposiciones que siguen:

1ª. Las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación presentarán dictamen dentro de ocho días sobre el contenido de las actas que levantaron los pueblos del actual segundo Distrito Militar del Estado de México en 1862, pidiendo su erección en Estado de Hidalgo.

2ª. Las expresadas comisiones, para fundar mejor su dictamen, pedirán al Ministerio de Gobernación las nuevas actas referentes al mismo asunto recibidas en el presente año.

México, diciembre 13 de 1867.- Antonio Tagle.- Manuel F. Soto.- José L. Revilla.- Cipriano Robert.- Protasio P. Tagle.- M. Villamil.- Agustín de la Peña y Ramírez.- A. Garrido.- Justino Fernández.- Juan Sánchez Azcona.- Ismael Castelazo.- J.C. Doria.- Atenógenes M. Guerrero.- F. Mejía.- A. Espejel y Blancas.- Gabriel Mancera.- G.M. Islas.- Juan Ramírez.- Luis Medrano.- Margarito García.- José S. Unda.- F. Castañeda.- Justo Benitez.- Angulo.- Gudiño y Gómez.- R.G. Páez.- La diputación del Estado de Campeche, Baranda Joaquín.- Dondé.- Mercado.- Baranda.- Diputación de Baja California, Tirso Hidalgo.- Mariano Rojo.- F. Leyva.- Por la diputación de San Luis, Juan María Balbontin.- Juan Torres.- J. Antonio Zamora.- Por la diputación de Tamaulipas, G. Cortina.- Telésforo D. Barroso.- Antonio G. Esperón.- Hilarión Frías y Soto. Tovar.- J.V. Villada.- Miguel Orozco.- Feliciano Chavarría.- Jesús Alfaro.- Por la diputación de Tlaxcala, Mariano Yáñez.- G. Valle.- Rafael Casco.- Joaquín M. Alcalde.- M. Romero Rubio.- R.G. Guzmán.- E. Pardo.- Francisco Antonio Aguirre.- M. Robles Rubio.- Carlos María Escobar.- Francisco P. Cendejas.- J. Díaz Covarrubias.- Rafael Ávila.- Lic. Victor Méndez.- Severo Sierra.- Manuel

Galindo.- Castañeda.- R. Aragón.- P. Santacilia.- Manuel Rojo.- García Brito.- Morales Puente.- P. Contreras Elizalde.- Se libró el oficio a que hace referencia el art. 2º.- Al margen: Diciembre 13 de 1867.- A las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.- Sección 1ª.- Por falta que había de escribientes en este Ministerio antes de su organización, se dispuso que los documentos que debían publicarse, y entre los que se hallaban los ocursoos presentados por algunas autoridades, ayuntamientos o vecinos de los distritos del Estado de México, en solicitud de modificaciones de la división territorial del mismo, pasasen originales a la imprenta del Gobierno para su inserción en el *Diario Oficial*, con encargo de devolverlos a esta oficina después de su publicación; pero habiendo fallecido el formador de dicha imprenta, C. Patricio Galán, que tenía a su cargo su inserción, no se encuentra la mayor parte de los ocursoos, y no es fácil averiguar su paradero.

Por este motivo, sólo remito a Ud. cinco ocursoos originales de los que se han publicado, once de los que aún no se habían remitido para su publicación, y los números del 9 al 14 y los 16, 18, 19 y 25 del referido periódico, en que se encuentran reproducidos los ocursoos que se han extraviado, y los que consta a este Ministerio se han insertado con toda exactitud.

Lo digo a Ud. en contestación de su oficio de 17 del próximo pasado, en que se sirvió pedirme las actas que levantaron los pueblos del segundo distrito del Estado de México, solicitando la erección del de Hidalgo; manifestándole que se ha demorado hasta hoy la remisión de los adjuntos documentos, por haber sido indispensable buscar detenidamente en la imprenta los originales que se publicaron.

Independencia y Libertad. México, enero 16 de 1868.- *Lerdo de Tejada*.- C. Francisco Zarco, diputado al Congreso de la Unión. Presente.

Séptima Desmembración: erección del Estado de Morelos (1869)

El Decreto de fecha 16 de abril de 1869, erige el Estado de *Morelos*, que fuera el Tercer Distrito Militar mencionado, integrado por los Distritos de *Cuernavaca*, *Cuautla*, *Jonacatepec*, *Tetecala* y *Yautepec*, que eran parte de nuestra Entidad, sin mencionarse al Distrito de *Morelos*, que seguramente se convierte en el de *Cuautla*.

El día 2 de marzo de 1824 se expide por el primer Congreso Constituyente del Estado de México el decreto que deja instalado el Constituyente del Estado libre y Soberano de México, que reconocía como forma de gobierno la Republicana, representativa y popular, con su división clásica en tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ordenaba la organización del gobierno interior, la formación de la Constitución particular del Estado luego que estuviera sancionada la General de la nación y dictar todas las leyes que exija su mayor bien y felicidad haciendo todo aquello que no prohíba el Acta Constitutiva de la Federación

Fuentes

Flores Álvarez, Juan Alberto (1986), *Expediente sobre división del Estado de México y formación de uno nuevo con el nombre de Hidalgo*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, pp. 21-30.

Huitrón, Antonio (1974), *La erección del estado de México*, Toluca, Gobierno del Estado de México.

Romero Quiroz, Javier (1977), *División territorial y heráldica del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, pp. 61-77.

Nota de la dirección: Se han respetado algunos términos en el español antiguo.

José María Luis Mora
Legislador del Estado de México

Muchos años permanecieron en París las cenizas del doctor José María Luis Mora y han regresado a México para ser honradas como él lo merece, así como para que se conserven en la Rotonda de los Hombres Ilustres. Ese motivo suscita innumerables comentarios sobre la figura de este gran hombre cuyas ideas forman importantes páginas del pensamiento político de México. La ocasión es propicia para recordar, aun cuando sea superficialmente, una de las facetas de este patriota, la de legislador del Estado de México. Sin duda alguna, se mencionará este hecho, de manera escueta, sin proporcionar quizá datos importantes para el estudio y conocimiento de tan preclaro ideólogo.

José María Luis Mora fue electo Diputado al Congreso Constituyente del Estado de México en 1824, habiendo desempeñado funciones de capital importancia en la estructuración política y administrativa de la naciente entidad.

De la antigua y vasta extensión que ocupaba la Intendencia de México surgió, con un territorio mutilado, el nuevo Estado, al que dieron vida el patriotismo y tesón de los hombres a quienes correspondió el privilegio de asistir a tal acontecimiento. Entre ellos merecen mención especial don Melchor Múzquiz, como gobernador, y don José María Luis Mora, entre los diputados.

En los turbulentos días en que se discutieron graves problemas en el seno del Congreso, el buen juicio de Mora ayudó a vivificar el endeble organismo de la entidad, amenazado gravemente. La lucha se inicia cuando esos distinguidos ciudadanos se disponen a buscar asiento seguro para el establecimiento de la ciudad capital, y

que obligó al gobierno local a una penosa peregrinación de la ciudad de México a Texcoco; de allí a San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) y finalmente a Toluca.

El 14 de febrero de 1827, bajo la presidencia de don José María Luis Mora, el Congreso promulgó en Texcoco la primera Constitución Política.

El Estado queda constituido –dice Mora en la exposición inicial del Código fundamental mencionado–, arreglados todos sus ramos y en marcha sus autoridades. La Constitución ha tenido a ser la clave del edificio. No es una reunión de declaraciones vanas después de las cuales todo queda por hacer, y que de nada sirven si no es de manifestar a los pueblos el camino que deben emprender para ser libres y felices; es sí, la reunión de los principios que han servido de bases para dictar leyes puestas ya en práctica y reducidas a ejecución.

En las actas del Congreso Constituyente del Estado se recogieron las interesantes intervenciones de Mora; su lectura es de importancia para el total conocimiento y estudio de este personaje que vivió y actuó en un trascendental periodo de la vida legislativa de México.

El nombre de José María Luis Mora es imprescindible en la historia del Estado de México y a él corresponde ser uno de los pilares sobre los cuales se fincó el ser político de dicho Estado. Muchas de las discusiones legales que le dieron personalidad jurídica, nacieron del pensamiento de Mora; sus eficaces intervenciones como orador revelan la capacidad y la fuerza de un auténtico representante popular (pudo haberlo sido con ventaja en cualquier organismo parlamentario del mundo). Una clara inteligencia, vasta cultura, conocimiento del medio para el cual legislaba, serenidad de juicio que se revela en su dialéctica precisa y segura, son algunas de las virtudes, que apoyadas en un nítido patrimonio hicieron de Mora un gran legislador.

El Estado de México debe a José María Luis Mora algunos de los mejores momentos de su vida y de su pensamiento.

¿Acaso el Estado de México podría tener mejor manera de testimoniar su gratitud hacia José María Luis Mora, que un prominente hijo suyo, el Presidente Adolfo López Mateos, sea quien haya hecho el depósito sagrado de las cenizas del prócer en nuestra tierra?

Fuente: Mario Colín, “11 semblanzas de personajes del Estado de México”, *Cuadernos del Estado de México*, México, 1972, pp. 11-15.

Políticas editoriales REVISTA IAPEM

Nueva época

ISSN: 1665-2088

Sobre sus objetivos y cobertura temática

Revista IAPEM es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

Sección *Reseñas (no arbitrada)*

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección *Agenda Glocal (no arbitrada)*

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

Sobre su publicación

Revista IAPEM es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Sobre su estructura editorial

La Revista IAPEM cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

Comité Editorial: está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

Coordinación editorial: Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un remplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios hechos y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: *a)* si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; *b)* si el autor no se encuentra conforme con la evaluación. En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

Formato de cesión de derechos y proceso de publicación

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ningún otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable: Dra. Guillermina Baena Paz
Enero de 2014***

Normas para la presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas web.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
 1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
 2. Año de la publicación entre paréntesis
 3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
 4. Lugar de publicación
 5. Editorial
 6. Número de páginas (optativo)

Un autor:

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

Editor (es)

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society, 2004. *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A.

The futurist.

Series

Garduño, R. 2004, *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

Capítulo de un libro colectivo

- Godet, M., 1998, “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño, 1996, Barcelona, Océano.

Para un artículo: Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

Artículo

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para fuentes electrónicas

Pueden incluirse fuente completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

Referencias en el texto de un ensayo o artículo:

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

Asociados Fundadores

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

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

Presupuesto y finanzas

Presidente: Mario Quesada Aranda

Vocales: Rafael Navas Camacho y Román López Flores

Asociados

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

Legislación

Presidente: Roque René Santín Villavicencio

Vocales: Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

Editorial y difusión

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Julián Salazar Medina

Desarrollo institucional

Presidente: Eduardo Gasca Pliego

Vocales: Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)

Presidencia: María Elena Barrera Tapia

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Centro de Políticas de Gobierno: Adriana Bazán Trousselle

Centro de Prospectiva Gubernamental: Celia Martínez Paulín

Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raiza Dayar Mora

Centro de Delegaciones Regionales: Jessica Castillo Pérez

Coordinación Técnica: Gabriela Salazar González

Secretaría General de la EGAPMEX: Constanza Márquez Aguilar

Revista IAPEM, núm. 88, mayo-agosto de 2014,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 20 de julio del año 2014
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

